

# Den Europæiske Unions Tidende

# C 110

49. årgang

Dansk udgave

## Meddelelser og oplysninger

9. maj 2006

### Informationsnummer

### Indhold

Side

#### I Meddelelser

.....

#### II Forberedende retsakter

#### **Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg**

#### **425. plenarforsamling den 15.-16. marts 2006**

2006/C 110/01	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Turisme og kultur: to vækstfaktorer .....	1
2006/C 110/02	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Beretning om konkurrencepolitikken i 2004 SEK(2005) 805 endelig .....	8
2006/C 110/03	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse om finansiering af europæisk standardisering KOM(2005) 377 endelig — 2005/0157 (COD) .....	14
2006/C 110/04	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Grøn bog om en forbedring af EU-rammerne for investeringsfonde KOM(2005) 314 endelig .....	19
2006/C 110/05	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om e-tilgængelighed KOM(2005) 425 endelig .....	26
2006/C 110/06	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Forslag til Rådets forordning om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 2037/2000 med hensyn til basisåret for tildeling af kvoter af hydrofluorcarboner til de medlemsstater, der tiltrådte den 1. maj 2004 KOM(2004) 550 endelig — 13632/05 add. 1 + korr. 1 .....	33

# DA

Pris: 18 EUR

(Fortsættes på omslagets anden side)

<u>Informationsnummer</u>	Indhold (fortsat)	Side
2006/C 110/07	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kulturens sociale dimension« .....	34
2006/C 110/08	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om JEREMIE (Fælleseuropæiske midler til mikrovirksomheder og små og mellemstore virksomheder) .....	39
2006/C 110/09	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Udkast til Kommissionens forordning (EF, Euratom) om ændring af forordning (EF, Euratom) nr. 2342/2002 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002 om finansforordningen vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget SEK(2005) 1240 <i>endelig</i> .....	46
2006/C 110/10	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Fornybare råstoffer — udviklingsperspektiver med henblik på fremstilling af materialer og energianvendelse« .....	49
2006/C 110/11	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Træ som energikilde i det udvidede EU	60
2006/C 110/12	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Forbindelserne mellem EU og Kina: Civilsamfundets rolle .....	68
2006/C 110/13	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forebyggelse og håndtering af ungdomskriminalitet samt ungdomsretssystemets rolle i EU« .....	75
2006/C 110/14	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: »i2010 — Et europæisk informationsfund som middel til vækst og beskæftigelse« KOM(2005) 229 <i>endelig</i> .....	83
2006/C 110/15	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Vold mod kvinder i hjemmet .....	89



## II

(Forberedende retsakter)

## DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG

### 425. PLENARFORSAMLING DEN 15.-16. MARTS 2006

#### Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Turisme og kultur: to vækstfaktorer

(2006/C 110/01)

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 14. juli 2005 under henvisning til forretningsordenens artikel 29, stk. 2, at afgive udtalelse om: *Turisme og kultur: To vækstfaktorer*.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug, som udpegede Patrizio Pesci til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 21. februar 2006.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 425. plenarforsamling den 15.-16. marts 2006, mødet den 15. marts, følgende udtalelse med 135 stemmer for, 1 imod og 3 hverken for eller imod:

#### 1. Indledning

1.1 For EU er turisme en vigtig økonomisk faktor, da den tegner sig for 5,5 % af BNP (tallene varierer fra den ene medlemsstat til den anden mellem 3 % til 8 %) i kraft af de aktiviteter, mere end to millioner virksomheder med ca. 9 millioner beskæftigede udfører. Turisme er tillige en meget stærk drivkraft for andre erhvervssektorer, herunder industrien, (især de moderelaterede sektorer), transport, fødevarer, handel og andre serviceerhverv.

1.2 Mere end 80 % af EU's turisme genereres af enkeltpersoner og husholdninger, mens resten er erhvervssturisme, som erhvervslivet genererer. EU's husholdninger anvender ca. en ottendedel af deres personlige udgifter til turismerelateret forbrug.

1.3 Europa er stadig den mest populære turistdestination i verden. Der er en stadigt voksende turiststrøm mod EU fra Rusland, Kina og Indien, hvor den økonomiske udvikling hastigt giver en større del af befolkningen adgang til denne type forbrug.

1.4 Til trods for disse indledende opmuntrende fakta påvirker den hårde konkurrence fra de nye fremvoksende økonomier den europæiske turistindustri mere og mere hvert år. Formålet med denne initiativudtalelse er at gøre EU-institutionerne opmærksomme på den positive indvirkning, kulturen

kan have på turismen i Europa, og opfordrer dem til at fremme og beskytte dette gamle kontinents kulturarv. I modsætning til andre industrisektorer kan denne arv ikke udflyttes eller reproducere, og den kunne således blive et aktiv i konkurrencen fra andre områder i verden.

1.5 Som et led i udarbejdelsen af denne udtalelse har der været holdt en række møder med lederne af de forskellige af Kommissionens generaldirektorater, som beskæftiger sig med turisme og kultur, og med repræsentanter fra Europa-Parlamentet. Desuden blev der den 18. november 2005 afholdt en offentlig høring i Paestum, et af de mest betagende arkæologiske steder i Europa, der havde deltagelse af mange repræsentanter for politiske institutioner, internationale organisationer (Unesco), kulturelle foreninger og private turistvirksomheder. Høringen blev afholdt i forbindelse med den »Ottende Mediterane Messe for Arkæologisk Turisme«, så repræsentanter fra lande i den sydlige del af Middelhavet også kunne deltage.

#### 2. Nyt skub i Lissabon-dagsordenen

2.1 På det europæiske topmøde i marts 2005 blev Kommissionen, Rådet og medlemsstaterne opfordret til at relancere Lissabon-strategien for vækst og beskæftigelse og tage aktivt del i opfyldelsen af dens mål: turisme og kultur kan helt klart yde et betydeligt bidrag til både væksten og beskæftigelsen. I henseende til vækst tegner turismen til at blive en af de hurtigst

voksende erhvervssektorer: i perioden 2006-2015 forventes en årlig gennemsnitlig vækst på 3,1%. Også i henseende til beskæftigelse er turisme en industri, som vil kunne yde et væsentligt bidrag til at bekæmpe arbejdsløsheden. Da turistindustrien beskæftiger mange kvinder, kan den også bidrage til at opfylde Lissabon-strategiens mål om at få flere kvinder ud på arbejdsmarkedet. (1) Selv om europæisk turisme forventes at blive fordoblet i løbet af de næste 25 år, er dens stigningstakt dog lavere end gennemsnittet på verdensplan, og især lavere end den stigningstakt, nogle af regionerne i de nye vækstlande tegner sig for. Alle institutionerne må tage nogle passende initiativer, hvis EU's turistsektor skal ekspandere yderligere og igen blive den hurtigst voksende turistsektor i verden.

### 3. Kulturturisme

3.1 Et af turistsektorens hurtigst voksende områder er kulturturisme — turisme, der er knyttet til kunst og natur, byer med en kunstarv og områder med en stor koncentration af historiske værdier og lokale traditioner. Formålet med denne udtalelse er ikke at behandle alle kulturrelaterede spørgsmål, men at vurdere kulturens potentielle bidrag til turisme.

3.2 Inden for dette særlige segment af turistsektoren er EU særlig heldigt stillet, da det har en større koncentration af kulturværdier end noget andet område i verden. Således er 300 af de 812 steder, som Unesco har udvalgt i 137 lande og opført på listen over verdens kultur- og naturarv, beliggende i EU's 25 medlemsstater. Tallet stiger til 331 (2), hvis man medtager de fire kandidatlande (Bulgarien, Kroatien, Rumænien og Tyrkiet). På den anden *European Cultural Tourism Network*'s årlige konference påviste man den meget vigtige kendsgerning, at strømmen af besøgende til Europa fra Kina og Indien udelukkende kan tilskrives den interesse, som folk fra disse lande har for europæisk kultur- og arkitekturarv. EU og medlemsstaterne må derfor blive ved med at investere i bevarelse af deres rigdom af kulturarv.

(1) I henhold til data fra ECTN (*European Cultural Tourism Network*), giver den kulturelle turisme direkte fordel for tre områder, der er defineret i Lissabon-strategien: Område 8 - flere job, område 9 - arbejdsstyrke, område 10 - uddannelse. ECTN, der blev oprettet i 2003 for at fremme samarbejdet mellem de forskellige sektorer af kulturel turisme, er et projekt, som EU medfinansierer.

(2) Unesco's (FNs særorganisation for kultur) udvalgte steder i EU's 25 medlemsstater: Østrig 8, Belgien 10, Cypern 3, Danmark 4, Estland 2, Finland 6, Frankrig 30, Tyskland 31, Grækenland 16, Irland 2, Italien 42 (heri medregnet to steder i Vatikanstaten), Letland, 2, Litauen 4, Luxembourg 1, Malta 3, Nederlandene 7, Polen 12, Portugal 13, Storbritannien 26, den Tjekkiske Republik 12, Slovakiet 5, Slovenien 1, Spanien 38, Sverige 14, Ungarn 8.

3.3 Ud over de økonomiske fordele spiller kulturturisme også en vigtig rolle i udviklingen af de sociale og civile værdier og i indsatsen til fremme af europæisk integration og dialogen mellem folkeslag og civilisationer. Udviklingen af den europæiske identitet afhænger af et indgående kendskab til de lande, kulturelle traditioner og »forskelle«, som indgår i den rige europæiske mosaik. I dag, hvor Europa står over for en identitetskrise, kan fremme af europæiske kulturværdier signalere optimisme og tillid i henseende til Unionens fremtid. (3)

3.4 Endvidere, og især i denne vanskelige tid for multikulturen, bør EU arbejde for at skabe en kulturel og religiøs dialog med andre folkeslag, bl.a. ved at fremme kulturturismen. EU's beslutning om at udråbe 2008 til »Det europæiske år for interkulturel dialog« kommer derfor på et særdeles passende tidspunkt.

3.5 Hvis kulturturismen udvikles, den europæiske kulturarvs historiske og sociale kontekst fremhæves og naturarven udnyttes, vil turister fra alle lande få en reel forståelse af Europas kulturelle baggrund.

### 4. EU-institutionernes igangværende forpligtelser

4.1 Den Europæiske Union har i længere tid været aktiv på turismeområdet og har beskyttet og fremmet den kulturelle arv, selv om den på grund af det manglende retsgrundlag ikke direkte har kunnet finansiere turismen. Nu foreligger der langt om længe et retsgrundlag i udkastet til den nye forfatnings-traktat, der dog desværre endnu ikke er blevet ratificeret. EU har hidtil søgt at udnytte turismepotentialet bedst muligt ud fra en horisontal strategi. Turismen har således både nydt gavn af strukturfondene og af følgevirkningerne fra projekter inden for andre sektorer, såsom miljø- eller forskningssektoren. Selv om det umiddelbart lyder positivt, har Generaldirektoratet for Erhvervs politik (Kontoret for turisme) en del besvær med at sikre en effektiv koordinering med de generaldirektorater, der beskæftiger sig direkte eller indirekte med turisme, og turismesektoren risikerer derfor at miste de fordele, som den kunne høste af de forskellige europæiske initiativer.

4.2 Med hensyn til strukturfondene tildelte EU i perioden 2000-2006 omkring 7 mia. EUR til projekter, der var direkte eller indirekte tilknyttet turismesektoren, og ca. 2 mia. EUR til kulturelle projekter (Interreg III, Leader+ og Urban). Det

(3) EUROPA NOSTRA (europæisk interesseorganisation inden for kulturarvsområdet, som beskæftiger sig med at fremme og bevare den europæiske kulturarv, og tillige paraplyorganisation for 40 europæiske lande og mere end 200 organisationer, der arbejder med bevarelse og fremme af kulturarv) påpeger, at den europæiske kulturarv er meget vigtig for udviklingen og promoveringen af den europæiske identitet og EU-borgerskabet.

samlede beløb på 9 mia. EUR, der således er øremærket til turisme og kultur, kan dog risikere ikke at blive fuldt udnyttet, eftersom den administrative koordinering af de to sektorer, der finansieres af strukturfondene, ikke er optimal.

4.3 Blandt de initiativer, som EU har iværksat til fremme af kulturarven, har projektet med de europæiske kulturhovedstæder fået stor succes. Det fremgår af en nylig undersøgelse<sup>(4)</sup>, bestilt af Generaldirektoratet for Uddannelse og Kultur, at projektet førte til en gennemsnitlig stigning i turismen på 12 % i den by, der blev udpeget til europæisk kulturhovedstad, i løbet af selve året for begivenheden og til en tilstrømning af turister, der var markant større det efterfølgende år end gennemsnittet for årene op til begivenheden. Ifølge samme undersøgelse har begivenheden stadig et højt vækstpotentiale, som i højere grad bør udnyttes. GD for Uddannelse og Kultur har derfor udarbejdet et nyt forslag med det formål at opstille nye og mere klare kriterier for udvælgelsen af kandidatbyer, tilskynde til konkurrence og rivalisering byerne imellem, understrege behovet for en europæisk dimension og bæredygtighed i de kulturelle programmer og endelig at fremme udbredelsen af god praksis med hensyn til forvaltningen af kulturelle begivenheder. Forslaget opfordrer også til en tredobling af EU's nuværende bidrag på 500 000 EUR til Den Europæiske Kulturhovedstad.

4.4 I begyndelsen af december 2005 godkendte Parlamentets budgetkontroludvalg for første gang en bevilling på 1 mia. EUR til udviklingen af et projekt til fremme af fremtrædende europæiske rejsemål i overensstemmelse med målet om at fremme potentialet inden for turisme og kultur mest muligt.

4.5 Kommissionens Generaldirektorat for Erhvervs politik har for sin del nedsat en gruppe for bæredygtig turisme bestående af eksperter fra institutionerne og forskellige kategorier af operatører, der har til opgave at udarbejde forslag til Kommissionen om at opnå bæredygtig turisme som led i forbedringen af en Agenda 21 for europæisk turisme, som skal ligge klar inden 2007. EØSU er enig med Kommissionen og Europa-Parlamentet, når de pointerer, at kun bæredygtig turisme skal fremmes.

4.6 Endvidere erklærede kommissær Günter Verheugen på det fjerde forum om europæisk turisme, der fandt sted den 20. oktober 2005 på Malta, at der i begyndelsen af 2006 ville blive lanceret en webportal for europæisk turisme med links til nationale turistorganisationer for bedre at kunne fremme de europæiske turistmål over for resten af verden.

<sup>(4)</sup> Palmer/Rae Associates, International Cultural Advisors, »European Cities and Capitals of Culture«, undersøgelse bestilt af Europa-Kommissionen, august 2004.

4.7 Endelig har GD for Erhvervs politik lige iværksat en undersøgelse af indvirkningen af kulturelle begivenheder og sportsarrangementer på turistorienterede SMV'er, og GD for Uddannelse og Kultur har indledt en undersøgelse af den kulturelle økonomi i Europa.

## 5. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs aktiviteter

5.1 EØSU er bevidst om turismesektorens betydning for Europa og har i nogen tid været aktiv på turismerelevante områder, såsom turistpolitik i det udvidede EU, turisme og socioøkonomisk genopretning i svagt stillede områder, turisme og samarbejdet mellem den offentlige og private sektor, turisme og sport m.m.<sup>(5)</sup>

5.2 De to undersøgelser og de udtalelser, der henvises til i henholdsvis punkt 4.7 og 5.1, skal sammen med denne udtalelse bidrage til formuleringen af retningslinjerne for en fremtidig turismepolitik på EU-plan.

## 6. Øge offentlighedens kulturelle bevidsthed

6.1 Fremme af de kulturelle værdier skal især have til formål at gøre borgerne mere bevidste om den historiske, kunstneriske og miljømæssige rigdom i deres lokalområde.<sup>(6)</sup> Når de først har kendskab til den lokale rigdom, kan de varetage en værdifuld funktion med at bevare og fremme deres område og herved støtte de offentlige myndigheders arbejde.

6.2 For at øge den kulturelle bevidsthed bør man gøre en indsats i skolerne med programmer, der oplyser børn og unge om den historiske, kunstneriske og miljømæssige rigdom i lokalområdet, og initiativer, der giver de unge mulighed for at udnytte denne rigdom<sup>(7)</sup>.

<sup>(5)</sup> De turismerelevante emner, som EØSU har behandlet, omfatter: Turismepolitikken i den udvidede Europæiske Union, Turismens bidrag til genopretning af økonomien i de økonomisk svage områder, Turismepolitikken og samarbejdet mellem den offentlige og private sektor (Ordfører: Mendoza Castro) og Turisme og sport: de kommende udfordringer for Europa (Ordfører: Patrizio Pesci).

<sup>(6)</sup> Det er værd at bemærke det initiativ, som myndighederne i Antwerpen (Belgien) har taget, og som giver Antwerpens borgere fri adgang til byens museer.

<sup>(7)</sup> I Italien bliver der for eksempel taget nogle interessante initiativer i den henseende: Hvert år i det tidlige forår fremmer Fondo Ambiente Italiano indvielsen af monumenter, der kun kendes af få eller som normalt er lukkede for offentligheden, og beder lokale skolebørn om at blive turistførere for en dag og tage besøgende med på en guided tur.

## 7. Kulturturismens forskellige segmenter

7.1 Hvis kulturturismen skal fremmes effektivt og virke tiltalende på selv de mest »kulturelt ligeglade« turister, bør de forskellige segmenter analyseres og udvikles, og de generelle tendenser og muligheder for yderligere udvikling udpeges. Kulturturismens overordnede segmenter omfatter kunst, udstillinger, festivaler og andre begivenheder, mad og vin, landlig turisme, film samt kulturelle temaparker.

### 7.2 Kulturarven

7.2.1 Det mest traditionsbestemte segment inden for kulturturismen er den »fysiske« kulturarv, der består af historiske bykerner, museer og arkæologiske udgravninger. Dette segment prioriterer tilskyndelse til en større integration mellem forvaltningen af de kulturelle aktiver og af turistfaciliteterne for at tilskynde turistene til at »udnytte« denne arv. Tilgangen bør her bestå i integrerede »kulturturisme«-faciliteter for at tilskynde til en integreret forvaltning af kombinerede kunst-og-miljø-faciliteter, selv hvor disse er ejet af forskellige offentlige myndigheder eller af privatpersoner, eller i at fremme åbningstider eller prissætningspolitikker, der gør seværdighederne så tilgængelige som muligt og genererer større indtægter, således at forvaltningsomkostningerne kan dækkes. Desuden er der behov for at »puste liv« i kulturarven, f. eks. ved opsætning af midlertidige udstillinger på museer, slotte eller borge af historisk interesse, navnlig med fokus på fremme af samtidskunst.

7.2.2 Man har set nogle interessante ordninger som f. eks. de »turistpas«, som en række europæiske byer har indført, og som kombinerer transportydelse med adgang til museer og arkæologiske udgravninger.

7.2.3 »Kulturdistrikter« er særlig velegnede til mindre kulturarvscentre, der integrerer turist- og kulturydelser i regioner bestående af et antal lignende distrikter, og som kombinerer offentlig og privat finansiering og markedsføres samlet. EØSU finder det endvidere nyttigt, at de regionale turistorganisationer samarbejder om udviklingen og etableringen af kulturdistrikter, herunder også grænseoverskridende.

7.2.4 Desuden bør der skabes »netværk«<sup>(8)</sup> eller kulturruter i forskellige lande, hvor f. eks. borge eller slotte af historisk interesse, arkæologiske udgravninger (som Magna Graecia-byenetværket)<sup>(9)</sup> eller bestemte museumstyper, herunder

<sup>(8)</sup> Et interessant eksempel er netværket af befæstede byer. County of Kent (UK), Nord-Pas de Calais-departementet (Frankrig) og Vestflandern-provinsen (Belgien) har knyttet 17 steder af historisk interesse sammen og derigennem fremmet områdets righoldige fælles kulturarv.

<sup>(9)</sup> Som foreslået under den offentlige høring i Paestum den 18. november 2005 af en række regionalrådsmedlemmer med ansvar for turisme i Campania-regionen og i Grækenland.

eksperimentarier, knyttes sammen, eller der kunne skabes trans-europæiske ruter<sup>(10)</sup> som Via Francigena. Disse netværk og ruter bør kunne identificeres ved hjælp af et enkelt kendemærke og være passende skiltet, og netværkets bestanddele bør markedsføres samlet. De tilbudte modtagelsesfaciliteter bør også så vidt muligt være de samme.

### 7.3 Udstillinger, shows og andre begivenheder

7.3.1 Et andet vigtigt segment inden for kulturturisme er events: Udstillinger, koncerter, festivaler og andre special events. I løbet af de seneste 10 til 15 år er kulturevents blevet en stærk drivkraft i markedsføringen af turismen. Et stigende antal fans, navnlig unge mennesker, rejser for at se større udstillinger, gå til koncerter og deltage i festivaler og special events såsom »White Nights«, der nyder stigende popularitet i mange byer som f. eks. Paris, Versailles, Bruxelles, Rom, Wien og Warszawa.

7.3.2 For at støtte dette segment er det nødvendigt, at der frigøres eller tilpasses arealer, der er egnede til udstillinger og festivaler, og det er også nødvendigt at planlægge PR- og oplysningskampagner. EU kunne bane vej for skabelsen af en samlet kulturkalender, støtte samarbejdet mellem forskellige lande og kulturelle institutioner og endelig tilskynde til initiativer i lande med mindre erfaring og færre traditioner på dette område, navnlig i de ti nye medlemslande.

### 7.4 Mad- og vintraditioner samt landboturisme

7.4.1 Et tredje vigtigt segment inden for kulturturismen er knyttet til de forskellige landes mad- og vintraditioner: Dette er et segment inden for den »materielle kultur«, der i de senere år er blevet stadig mere betydningsfuldt, og som har skabt en ægte kulturel og økonomisk strømning, hvor der markedsføres lokale produkter<sup>(11)</sup>.

<sup>(10)</sup> Der findes mange højst interessante eksempler, herunder:

- European route of brick gothic, et projekt der spænder over syv lande (Sverige, Danmark, Tyskland, Polen, Litauen, Letland og Estland), 26 byer og to regioner;
- European Route of Jewish Heritage, et program der har fået Europarådets »Major Cultural Route of the Council of Europe«-diplom (5. december 2005).

<sup>(11)</sup> Af initiativer til markedsføring af lokale produkter bør nævnes den internationale Slow Food-bevægelse, som blev stiftet af Carlo Petrini og for tiden tæller 83.000 medlemmer med sæde i Italien, Tyskland, Schweiz, USA, Frankrig, Japan, Storbritannien og afdelinger i 122 lande. Slow Food går imod ensretningen af smagsoplevelser, forsvaret af nødvendigheden af forbrugeroplysning og værner om de kulturelle identiteter, som knytter sig til fødevarer og kulinariske traditioner. Til de mest karakteristiske ruter, når det gælder fremme af typiske produkter, hører whiskyruuten i Skotland, der er den eneste rute i verden, som udelukkende er dedikeret maltwhisky, trappistol-ruterne i Belgien og Nederlandene, østers-ruterne i Bretagne, osv.

7.4.2 Også her er der behov for incitament til at skabe »mad- og vinruter«, der omfatter kunst og kulturattraktioner, og som markedsføres som en samlet pakke omfattende kulturbesøg, mad- og vinsmagning og erfaringer med landbolivet, for på den måde at kombinere kunsthistorien med erfaringer med de typiske mad- og vintraditioner fra en bestemt region eller egn.

7.4.3 EU kunne bane vej for en europæisk guide over mad- og vinruter samt landboturisme, hvor der navnlig fokuseres på ruter, der krydser grænser, og som kombinerer to eller tre landes traditioner: Dette kunne være med til at fremhæve de fælles rødder, der ligger til grund for mange traditioner og »forskelle«.

### 7.5 Filmturisme

7.5.1 Et fjerde segment af kulturturisme, som skaber en betydelig turismetilstrømning, er produktion af film og tv-serier. Mange regioner kan konstatere, at der kommer flere turister for at besøge steder, hvor populære film og tv-produktioner er optaget. F.eks. blev Alnwick Castle i Northumberland i det nordlige England, hvor filmen baseret på J. K. Rowlings Harry Potter-bøger er optaget, næsten fra den ene dag til den anden en turistattraktion, der indbringer 13 mio. EUR om året, hvilket gjorde den til en af Storbritanniens mest besøgte turistattraktioner. Det samme skete for Agliè-slottet i Piemonte, hvor tv-serien *Elisa di Rivombrosa* blev filmet: det gennemsnitlige antal besøgende på slottet per uge steg fra 100 til 3500. Berømmelse kan have betydning selv for film, der endnu er i produktionsfasen: den lille by Lincoln i England, hvor *Da Vinci mysteriet*, baseret på Dan Browns bestseller med samme titel, optages, har allerede tiltrukket et hav af turister. Der er sågar turistbureauer i Paris, som har specialiseret sig i kun at arrangere ture til de steder, som beskrives i Dan Browns bog.

7.5.2 Ifølge en britisk undersøgelse fra august 2005 var 27 % af de voksne og 45 % af unge mellem 16 og 24 år influeret af film, de havde set i biografen eller i fjernsynet, når de valgte feriemål. Det er grunden til, at den britiske turistorganisation VisitBritain holder skarpt øje med filmproduktioner og lægger meget detaljerede »filmkort« ud på sin hjemmeside over lokaliteter, hvor nye film optages, hvordan man kommer dertil og hvilke turistfaciliteter der findes de pågældende steder.

### 7.6 Kulturcentre bygget op omkring specifikke temaer

7.6.1 Et femte turismesegment er historiske centre eller kunstparker, der etableres som supplement til museer, historiske bycentre og arkæologiske steder. Sådanne parker eller centre kan etableres i nærheden af berømte turistattraktioner for at gøre det lettere for turisterne at forstå den historiske

kontekst, attraktionerne er opstået i<sup>(12)</sup>... Sådanne centre eller parker kan etableres i Europas vigtigste kulturområder<sup>(13)</sup>, og EU kan støtte etableringen af sådan »info-tainment«-infrastruktur, som kan trække flere turister til.

## 8. Anvendelse af ny teknologi

8.1 Ny informations- og kommunikationsteknologi kan i mange henseender bidrage til udnyttelsen af kulturarven til turismeformål: oprettelsen af websider, satellit-tv-kanaler og digitalt tv, brug af audio- og videoclip til den seneste generation af mobiltelefoner, genopførelse af monumenter og steder af historisk eller kunstnerisk interesse ved hjælp af virtuelle virkelighedsteknikker<sup>(14)</sup>.

8.2 Ny teknologi kan bruges til at fremme bæredygtig turisme og beskytte de mest populære kunstattraktioner, som er i fare for at blive ødelagt af masseturisme: informationsteknologi kan levere nye metoder til at planlægge, overvåge og sortere turiststrømme, og miljømæssige faktorer som f.eks. luftfugtighed i museumslokaler, der, hvis den er forkert, kan skade kunstværkerne, kan kontrolleres automatisk via informationsteknologi. Herudover kan on line-booking og »visit by appointment«-systemer anvendes i forbindelse med besøg på steder, der kun kan bære små grupper af turister ad gangen.

8.3 Endelig kan moderne teknologi yde et væsentligt bidrag til etableringen af strukturer og systemer, der kan overvinde arkitektoniske barrierer, som alt for tit er en uoverstigelig hindring for gangbesværede. Dette er en faktor, man ikke må overse.

8.4 Den Europæiske Union, der i sit 7. rammeprogram for forskning og innovation har tilkendegivet, at forskningsresultater skal kunne udnyttes af turismesektoren og til at forbedre adgangen til kulturarven, bør derfor også lette den praktiske

<sup>(12)</sup> The Malta Experience er et godt eksempel: en film, som varer en time, beskriver øens og dens beboeres historie fra de tidligste tider på en måde, så selv de yngste får en ordentlig forståelse af den historiske kontekst.

<sup>(13)</sup> For eksempel kunne man bygge en virtuel kopi af det antikke Pompeji i nærheden af udgravningsstedet, hvor dagliglivet i Romeriget kunne skildres, og måske kunne man endog genskabe det udbrud fra Vesuv, som ødelagde byen. Et andet sådant center kunne anlægges i Waterloo i Belgien for at give turisterne en bedre forståelse af et af verdenshistoriens mest berømte slag.

<sup>(14)</sup> Under det seminar om kulturturisme: en udfordring for den europæiske integrationsproces, som det luxembourgske formandskab holdt i april 2005, kom der en masse interessante eksempler frem på anvendelse af ny teknologi, bl.a. anvendelse af håndholdte computere med løbende information om det område, den besøgende passerer forbi (udviklet for pilgrimme, der følger Via Francigena).

gennemførelse af initiativer af denne art, f.eks. ved at opstille en liste over tilgængelige teknologier og kortlægge bedste praksis på fællesskabsniveau som en nyttig information til operatører rundt omkring i landene.

8.5 Det er nødvendigt at fremme kulturelle turistattraktioner både i og uden for EU med teknologiske midler. Også her bør man registrere, hvilke initiativer der er på vej i de forskellige lande. Den Europæiske Union bør desuden supplere den europæiske turismeportal med en satellit-tv-kanal, der kan reklamere for turisme i Europa i ikke-europæiske lande.

## 9. Kulturarvsforvaltning og personaleuddannelse

9.1 Et effektivt system til udnyttelse af kulturarven til turismemål rejser spørgsmålet om forvaltningen af de kulturelle aktiver. Nogle af disse aktiver er offentlig ejendom (der hører under statslige eller lokale myndigheder), mens andre ejes af trossamfund, non profit-organisationer eller privatpersoner. Situationen er særlig problematisk i flere af de nye medlemsstater, hvor nationaliseringer gennem flere årtier har skabt tvivl om ejendomsretten og været skyld i dårlig vedligeholdelse af en stor del af kulturarven.

9.2 Der bør derfor vedtages nogle forvaltningsmodeller, der respekter de nuværende ejerforhold, for så vidt angår kunst og kulturarv, yder størst mulig garanti for beskyttelse og bevaring, muliggør koordineret forvaltning af integrerede turistfaciliteter og tilskynder til fælles offentlige og private investeringer — det offentlige kunne f.eks. bidrage med skatteincitamenter.

9.3 Den Europæiske Union kunne undersøge forvaltningssystemerne i de forskellige europæiske lande, vurdere deres effektivitet og tilskynde til udbredelse af de bedste til andre lande, eller den kunne foreslå innovative beskatningssystemer og lignende, som kan virke befordrende på forvaltningssamarbejde mellem den offentlige og den private sektor.

9.4 Relateret til forvaltningsspørgsmålet er også spørgsmålet om uddannelsen af det personale, som arbejder med kulturarv. Ud over at have kunsthistorisk viden, skal personalet også kende til forvaltning og markedsføring, være i stand til at bruge ny teknologi. Uddannelsesspørgsmålet gælder også dem, der har direkte kontakt med turisterne såsom hotelejere, handlende, ansatte i den offentlige servicesektor osv., som udover at besidde de sproglige kompetencer bør undervises i »savoir faire« og i at respektere turisternes kulturelle forskelligheder. Også på dette område kunne Den Europæiske Union indsamle de bedste erfaringer med efteruddannelse og lette udvekslingen af ekspertise, benchmarking og formidling af god praksis, der tilsammen skal fremme kvalitetsturisme.

## 10. Integrering af kulturturisme og andre turismesegmenter

10.1 En effektiv forvaltning af kulturturisme kan også have en positiv afsmittning på andre turismesegmenter som f.eks. kyst- og bjergturisme, men også forretningsturisme og seniorturisme.

10.2 Kunstture, udstillinger, koncerter, festivaler eller steder med mad- og vinsmagning kan få turister til at vælge bestemte europæiske destinationer og vil give disse steder bedre mulighed for at klare sig i konkurrencen med turistdestinationer i udviklingslande, der ganske vist er mere konkurrence-dygtige, når det gælder naturressourcer og priser, men som ikke kan matche de kulturattraktioner, der tilbydes af deres europæiske modparter.

10.3 Det samme gælder forretningsturisme, hvor muligheden for at kombinere en forretningsrejse med kulturturisme kan få den forretningsrejsende til at forlænge sin rejse med et par dage (så den eventuelt omfatter en weekend) eller gøre det til en familieferie med ægtefælle og børn.

10.4 I betragtning af, at den forventede levealder nu er meget højere end tidligere, opfylder kulturturisme de behov, som er karakteristiske for seniorer, der vælger at bruge en stadig større del af deres fritid på at lære om og få indblik i nye kulturer. Denne udvikling skal ses i tilknytning til behovet for at fremme turisme i løbet af årets lavsæsoner.

10.5 Der er ingen tvivl om, at Den Europæiske Union også kan være en drivkraft bag denne indsats for at fremme integrering af kulturturisme og andre turismesegmenter.

## 11. Konklusioner og forslag

11.1 I betragtning af, at kultur kan sætte skub i udviklingen af turisme og især fordi turisme — udover at være drivkraft for andre erhvervssektorer — i høj grad bidrager til opfyldelsen af Lissabon-strategiens mål for vækst og beskæftigelse, har denne initiativudtalelse som nævnt ovenfor først og fremmest til formål at udstyre EU's institutioner med yderligere værktøjer til at fremme denne sektor, der stadig er dynamisk, men som møder hård konkurrence fra lande uden for Europa.

### 11.2 Information og integrerede reklamekampagner

11.2.1 For at den europæiske kulturturismes potentiale kan udnyttes fuldt ud, er det nødvendigt med mere effektiv information og integrerede kampagner, som gør reklame for Europa og europæiske destinationer, og en indsats for at fremme bedste praksis, hvad angår beskyttelse, udnyttelse, forvaltning og uddannelse. Den europæiske turismeportal vil helt sikkert være af stor nytteværdi, navnlig hvis:



- turistorganerne i medlemsstaterne på en ensartet måde fodrer portalen med effektive og konkrete oplysninger, som regelmæssigt opdateres;
- portalen indeholder nøjagtige oplysninger om nationale og europæiske kulturturismedestinationers netværk og ture og reklamerer herfor;
- turistsektorens aktører også kan anvende portalen til at holde sig ajour med bedste praksis, hvad angår forvaltning af kulturturisme og kulturarv, nye initiativer og begivenheder samt moderne uddannelser for de ansatte;
- portalen indeholder oplysninger på europæisk niveau, f.eks. i form af en europæisk kalender for kulturelle begivenheder og udstillinger samt en guide til mad- og vinruter samt turisme i landdistrikter;
- der sikres koordinering og synergieffekt med den europæiske kulturportal.

### 11.3 Brug af konkurrencer og belønningssystemer til at fremme bedste praksis

11.3.1 EU kunne benytte konkurrencer og belønningsordninger i sine programmer til at fremme bedste praksis i forvaltningen af tjenester vedrørende kulturturisme, især i programmet om europæiske kulturhovedstæder<sup>(15)</sup> og det fremtidige program om fremtrædende europæiske rejsemål. EU kunne også rådgive byer og regioner, som beslutter at indgive ansøgninger til disse to programmer, og tildele dem en større finansiel støtte end i øjeblikket samt eventuelt give dem fortrinssadgang til strukturfondsbevillinger. På nationalt plan ville det være umagen værd at fremme en sund konkurrence mellem byer og kulturturisme-rejsemål, som ansøger om at deltage i de to programmer, ved at operere med kriterier fastlagt på europæisk plan: ledelsessystemer, samarbejde mellem det offentlige og den private sektor, integration af turisme- og kulturtjenester, reklame for og information om arrangementer osv. for programmet »europæiske kulturhovedstæder«; og bæredygtighed, forlængelse af turistsæsonen, fjernelse af flaskehalse, ledelsessystemer, samarbejde mellem det offentlige og den private sektor, integration af tjenester osv. for programmet »fremtrædende europæiske rejsemål«.

Bruxelles, den 15. marts 2006

### 11.4 Fremme af den tværkulturelle dialog

11.4.1 Fremme af den tværkulturelle dialog både inden for EU (især med henblik på de fire kandidatlandes fremtidige tiltrædelse) og mellem EU og andre områder i verden bør også være et prioriteret emne i kulturturismeprogrammerne. Med sigte herpå er, som allerede nævnt, beslutningen om at gøre 2008 til det europæiske år for tværkulturel dialog særdeles relevant. Inden 2008 bør der dog sættes en række projekter, som f.eks. målrettes mod skoler, og man bør udvide internationale udvekslingsprogrammer som Erasmus til elever på sekundærtrinnet samt tilskynde til samarbejde mellem skoleklasser fra forskellige lande. Der kunne også indføres særprojekter til fremme af den tværkulturelle dialog mellem ældre. 2008 kunne således blive et »udstillingsvindue« for igangværende initiativer og anspore til nye initiativer.

### 11.5 Oprettelse af et europæisk turismeagentur

11.5.1 Da EU ikke råder over direkte driftsklare turismeinstrumenter på grund af den beklagelige mangel på retsgrundlag, kunne det med fordel sætte ind på at øge koordineringen på ledelsesområdet med det sigte at fremme igangværende og fremtidige projekter i turismesektoren. EØSU ville kunne støtte oprettelsen (snarest muligt og under behørig hensyntagen til nærhedsprincippet) af et europæisk turismeagentur, der kunne fungere som et europæisk turismeovervågningscenter og forsyne Fællesskabet og medlemsstaterne med pålidelige og sammenlignelige data om turisme. Dette er allerede foreslået i en tidligere initiativudtalelse om »Turisme og sport: de kommende udfordringer for Europa«.

### 11.6 Fremme af den politiske koordinering af aktiviteter inden for kulturturisme

11.6.1 EØSU udtrykker tilfredshed med kommissær Günter Verheugens forslag på det fjerde europæiske turismeforum på Malta og forslagene i Europa-Parlamentets nylige beslutning<sup>(16)</sup> om at give GD for erhvervs- og virksomhedspolitik til opgave at koordinere de forskellige fællesskabsinitiativer i turismesektoren.

11.7 EØSU kalder denne udtalelse for *Paestum-erklæringen* med henvisning til den offentlige høring, der fandt sted i november på dette fascinerende arkæologiske sted i Italien.

Anne-Marie SIGMUND

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

<sup>(15)</sup> Indtil 2005 var programmet baseret på tværstatslige aftaler.

<sup>(16)</sup> Europa-Parlamentets beslutning om nye perspektiver og nye udfordringer for bæredygtig europæisk turisme.

## Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Beretning om konkurrencepolitikken i 2004

SEK(2005) 805 endelig

(2006/C 110/02)

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber besluttede den 17. juni 2005 under henvisning til EF-traktatens artikel 262 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om: »Beretning om konkurrencepolitikken i 2004«

Det forberedende arbejde henvistes til EØSU's Sektion for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug, som udpegede Henri Malosse til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 21. februar 2006.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 425. plenarforsamling den 15.-16. marts 2006, mødet den 15. marts, følgende udtalelse med 138 stemmer for, 1 imod og 2 hverken for eller imod:

### 1. Indledning

1.1 EU's konkurrencepolitik har længe været betragtet som den europæiske integrations flagskib og et håndgribeligt, ubestrideligt resultat. I forbindelse med debatten om forfatningstraktaten har denne politik, hvis sigte er at sikre »fri og uforfalsket konkurrence«, imidlertid givet anledning til en række spørgsmål. Efter reformen af mekanismerne for tilsyn med aftaler og misbrug af dominerende stilling har Kommissionen i form af en handlingsplan indledt en reform af statsstøtteordningen. Beretningen for 2004 giver EØSU lejlighed til at foretage en generel vurdering af konkurrencepolitikken mål og metoder, navnlig i relation til følgende:

- samhandelens globalisering,
- EU's udvidelse og de deraf følgende øgede skævheder i udviklingen,
- EU's stigende efterslæb inden for vækst og beskæftigelse i forhold til de vigtigste økonomiske konkurrenter,
- borgernes legitime ønske om bedre styreformer, bedre legitimering af de førte politikker og bredere deltagelse i beslutningsprocessen.

1.2 Efter en »indledning ved generaldirektøren for konkurrence« giver beretningen et overblik over Kommissionens aktiviteter inden for følgende områder:

- karteller og monopoler (EF-traktatens artikel 81 og 82) ledsaget af en række domme afsagt af EF-domstolen og medlemsstaternes nationale domstole,
- fusioner, herunder en sektorspecifik vurdering,
- statsstøttekontrol, herunder lovgivning og fortolkningsregler samt domme afsagt af EF-domstolen,
- EU's udvidelse samt bilateralt, multilateralt og internationalt samarbejde.

2004, året for udvidelsen af EU med ti nye medlemsstater, var kendetegnet ved ikrafttrædelsen den 1. maj af reformen af EU's konkurrenceret.

### 2. Overvejelser om EU's konkurrencepolitik:

2.1 Beretningen fremhæver forbindelsen mellem konkurrencepolitikken og den reviderede Lissabon-strategi: konkurrenceevne, vækst, beskæftigelse og bæredygtig udvikling. Kommissionen ønsker således at sætte fokus på de sektorer, der er centrale for det indre marked og for Lissabon-dagsordenen, og lægge særlig vægt på at fjerne konkurrencehindringer inden for nyligt liberaliserede sektorer og visse andre regulerede sektorer, herunder telekommunikation, posttjenester, energi og transport. Denne forbindelse med Lissabon-dagsordenen kunne være bedre begrundet og forklaret.

2.2 Det første spørgsmål, der må stilles, er om konkurrencepolitikken bør afspejle konjunkturbestemte politiske prioriteter eller bør følge sin egen logik. EØSU foretrækker den sidste tilgang af følgende årsager:

2.2.1 Virksomhederne, forbrugerne og de økonomiske og sociale aktører har behov for en stabil og forudsigelig retlig ramme. Hvis konkurrencepolitikken skal rettes ind efter de aktuelle prioriteter, vil den blive kilde til retlig ustabilitet og derfor ikke fremme investeringer og beskæftigelse.

2.2.2 Skabelse af fri og uforfalsket konkurrence er et grundlæggende mål i sig selv, ikke i forhold til en konjunkturbestemt strategi, men for at sikre, at EU's indre marked fungerer som det skal. Markedet vil ellers miste hele sin betydning og de fordele, som det kan tilføre den europæiske økonomi i form af stimulering af efterspørgslen, udvidelse af udbuddet og den styrke, som et marked bestående af 450 millioner forbrugere, repræsenterer.

2.2.3 I dag er forskellene i de økonomiske og sociale vilkår mellem det udvidede EU's medlemsstater meget betydelige. Konkurrencepolitikken er i den forbindelse særlig vigtig. Med andre ord er indførelsen af ægte, fri og uforfalsket konkurrence afgørende for, at de økonomiske og sociale aktører, både fra de rigeste og de mindst udviklede lande, kan sikres lige muligheder og lige behandling, og for at de rette betingelser kan være til stede for at styrke den økonomiske og sociale samhørighed i EU.

2.2.4 Konkurrencepolitikens autonomi bør bevares og styrkes. Den må også have sammenhæng med de andre EU-politikker, herunder foranstaltninger til fordel for forbrugerne og til fremme af økonomisk udvikling, innovation, vækst, beskæftigelse samt økonomisk og social samhørighed. De igangværende og kommende reformer af konkurrencepolitikken bør afspejle denne udadvendte vision. I denne ånd må Kommissionen nødvendigvis arbejde på at sikre en konstant balance, som skal give forbrugerne og virksomhederne en bedre beskyttelse og tjene EU's generelle interesse. Retningslinjerne for behandling af stridsspørgsmål bør derfor tage udgangspunkt i følgende forudsætninger:

- fortsætte en rigoristisk gennemførelse af konkurrencereglerne, navnlig på statsstøtteområdet for at undgå enhver eftergivenhed til fordel for nationale politikker, der fremmer »nationale frontløbere« eller monopolvirksomheder, hvilket kan kvæle konkurrencen på nationalt og europæisk plan til skade for især små og mellemstore virksomheder. Til gengæld bør der ydes støtte til den statslige indsats til fremme af innovation og forskning med henblik på at begunstige stort anlagte og samlende europæiske projekter og befordre små og mellemstore virksomheders innovativpotentiale.

Endvidere bør beskæftigelsesfremmende politikker lægge vægt på ydelser til enkeltindivider (livslang læring, børnepasning, mobilitet, bekæmpelse af alle former for forskelsbehandling) frem for direkte hjælp, som kan skabe konkurrenceforvriddning,

- bekæmpe ny konkurrencebegrænsende praksis, herunder erstatning af offentlige monopoler med private monopoler, én økonomisk aktivitets dominerende stilling (for eksempel distribution over for produktion og vice versa). Det er således vigtigt at nå frem til en bedre forståelse af de særlige kendetegn ved de små og mellemstore virksomheder, som er lokomotivet for vækst i Europa, men hvis grundlæggelse og udvikling ofte hæmmes af diskriminerende praksis (statsstøtte, monopoler, dominerende stilling). Det er navnlig nødvendigt at fremme SMV-samarbejde og dannelse af SMV-grupper, som ofte er disse virksomheders eneste middel til at hamle op med konkurrenterne.

- sikre, at stordriftsfordele og det indre markeds potentiale reelt kommer forbrugerne til gode.

2.2.5 Hvad angår tjenesteydelser af almen interesse, navnlig inden for sundhedssektoren, det sociale sikringssystem og

uddannelsessektoren, må der tages hensyn til disse ydelsers særlige karakter. Der må endvidere tages hensyn til den sociale retfærdigheds værdier og sikres gennemsigtighed i overensstemmelse med nationale traditioner og national praksis. I tilfælde, hvor tjenesteydelser af almen interesse helt eller delvis varetages af private aktører, bør konkurrencemyndighederne overvåge, at samtlige potentielle aktører garanteres lige behandling, og samtidig kontrollere de pågældende ydelsers effektivitet, kontinuitet og kvalitet. I den sammenhæng bifalder EØSU Kommissionens indsats, som siden Altmark-dommen har bestået i at præcisere reglerne for finansiering af forsyningspligtigheder, hvilket vil gøre forvaltningen af tjenesteydelser af almen økonomisk interesse mere gennemsigtig.

2.2.6 Mere generelt er problemet med EU's konkurrencepolitik, at dens anvendelse hviler på den antagelse, at det indre marked fungerer optimalt: der er perfekt og gratis informering af markedets aktører, virksomheder kan frit træde ind på og ud af markedet, der er så mange markeder som muligt eller som ønsket af de berørte aktører, og der er ingen stigende skalaafkast og ingen dominerende stillinger. Virkeligheden er en anden, bl.a. fordi visse medlemsstater fortsætter med at tænke »nationalt«.

2.2.7 Til den ende bør GD Konkurrence foretage økonomiske og sociale vurderinger som opfølgning på de sager, det arbejder med. Det bør også gennemføre konsekvensanalyser af sine vigtigste beslutninger både på det økonomiske plan, herunder EU's konkurrenceevne på verdensmarkedet, på det sociale plan og i relation til en bæredygtig udvikling.

### 3. Bemærkninger om gennemførelsen af konkurrencepolitikken i EU i 2004

3.1 Præsentationen af rapporten ville blive klarere og systemet lettere at forstå, hvis den, navnlig på statsstøtteområdet, omfattede en liste over beslutninger, hvor der ikke har været indsigelser mod støttetildelingen, og en forklaring af, hvorfor støtten i visse tilfælde ikke er faldet ind under artikel 87, stk. 1. En sådan fortegnelse ville udgøre en **ramme for god praksis** for medlemsstaterne, når de skal tildele støtte.

3.2 Ud fra den betragtning, at 2004 var kendetegnet ved EU-udvidelsen, må det endvidere beklages, at beretningen indeholder så få oplysninger om de nye medlemsstaters gennemførelse af EU's konkurrencepolitik. EØSU forventer derfor mere udførlige og mere aktuelle oplysninger i 2005-beretningen.

#### 3.3 Gennemførelse af kartellovgivningen

3.3.1 Det fremgår af beretningen, at den økonomiske analyse er blevet en integreret del af konkurrencepolitikken, hvilket EØSU konsekvent har opfordret til. I den sammenhæng har ændringer i konkurrenceretten (artikel 81 og 82) været kendetegnet ved et specifikt og pragmatisk fremskridt, som består i en bedre definition af markedet og en finpudsning af strategien for horisontal og vertikal aftalepraksis.

3.3.1.1 Inden for rammerne af artikel 81, stk. 3 (undtagelse fra forbud mod restriktive aftaler), kan det ses, at den økonomiske analyse navnlig er blevet forbedret ved at tage hensyn til effektivitetsgevinster. Virksomhederne kan således påvise, at de gør brug af ny teknologi, mere hensigtsmæssige produktionsmetoder, synergier fra integration af aktiver og stordriftsfordele. De kan også fremme tekniske og teknologiske fremskridt, f.eks. gennem fælles forsknings- og udviklingsaftaler.

### 3.3.2 Politik for bødefritagelse

3.3.2.1 Som det fremgår af de sager, der henvises til i beretningen, er politikken for bødefritagelse en succes. Denne mekanisme går ud på at tilskynde virksomheder, der indgår i et kartel, til at oplyse konkurrencemyndighederne herom, hvilket til gengæld fritager dem helt eller delvist fra at betale de pågældende bøder. Med dette for øje har Kommissionen og visse medlemsstater etableret programmer for bødefritagelse, som fastsætter betingelserne herfor. Disse er navnlig vigtige for virksomheder, da disse, selv om de ikke har indgået egentlige kartelaftaler, ofte opdager, at der uden deres viden er oprettet en omfattende aftale gennem udveksling af faxer eller e-mails mellem deres og andre virksomheders handelsagenter.

3.3.2.2 Beretningen fremhæver ikke i tilstrækkelig grad en række funktionelle problemer: de programmer for bødefritagelse, der i øjeblikket eksisterer inden for EU, er meget uensartede, både hvad angår de grundlæggende betingelser for at opnå bødefritagelse og hvad angår procedurer. Hertil kommer, at ikke alle nationale konkurrencemyndigheder har oprettet et program for bødefritagelse: kun 18 myndigheder (plus Kommissionen) har gjort det <sup>(1)</sup>.

3.3.2.3 Endelig kan en anmodning om bødefritagelse rettet til én myndighed ikke anvendes over for de andre myndigheder. Den pågældende virksomhed er således nødt til at sende en anmodning til samtlige kompetente konkurrencemyndigheder, hvis den ønsker at opnå bødefritagelse. EØSU anser det derfor for helt afgørende, at mekanismen for behandling af flere samtidige anmodninger fra en virksomhed optimeres. Forenklinger af de aktuelle procedurer er nødvendige for at iværksætte et harmoniseret system til »indberetning« om karteldannelse, som automatisk ville afslutte enhver karteldeltagelse.

### 3.3.3 Det europæiske konkurrencenet

3.3.3.1 Ifølge beretningen forekommer det europæiske konkurrencenetets første resultater tilfredsstillende. Via konkurrencenetet samarbejder Kommissionen og de nationale konkurrencemyndigheder i alle medlemsstater ved at oplyse hinanden om nye sager og afgørelser. Når der er behov for det, koordinerer de undersøgelser, yder assistance og udveksler bevismateriale.

3.3.3.2 Dette samarbejde skaber en effektiv mekanisme til at skride ind over for virksomheder, som gør sig skyldige i grænseoverskridende konkurrencebegrænsende praksis, og det

medvirker til at udelukke dem, der misbruger markedsreglerne og i betydelig grad skader konkurrencen og forbrugerne.

3.3.3.3 Et vigtigt spørgsmål er oplysningernes fortrolighed. En »Authorised Disclosure Officer« sikrer, at oplysningerne behandles fortroligt. Dette giver én eller flere personer bemyndigelse til at deltage i overførslen af fortrolige oplysninger. Disse mekanismer har været taget i brug ved flere lejligheder siden den 1. maj 2004, hovedsagelig i Kommissionen og tilsyneladende med succes.

3.3.3.4 De økonomiske aktører hævder, at det europæiske konkurrencenet har været en stor succes, men EØSU advarer ikke desto mindre Kommissionen om, at det på grund af det stigende antal sager på længere sigt kan blive et problem at garantere fuldstændig beskyttelse ved udveksling af fortrolige oplysninger.

### 3.4 Artikel 82 — Misbrug af en dominerende stilling

3.4.1 EF-traktatens artikel 82 forbyder virksomheder at misbruge enhver dominerende stilling (urimelig prisfastsættelse, opdeling af markeder ved eksklusivaftaler om salg, loyalitetsrabatter der skal afholde kunderne fra at bruge konkurrerende leverandører osv.). Fusionskontrol falder endvidere ind under denne bestemmelse i tilfælde, hvor en fusion indebærer misbrug med henblik på at styrke den dominerende stilling, som indhaves af den virksomhed, der har indledt transaktionen. Der har været modsigende fortolkninger af denne artikel, som er en grundlæggende bestanddel i antitrustlovgivningen. Dette kan ses af virksomhedernes adfærd og af virkningerne af deres kommercielle praksis. Med andre ord er der endnu ikke fastlagt nogen entydig definition af begrebet »misbrug af dominerende stilling«, og det er derfor til tider meget vanskeligt for virksomhederne at vide, hvad de kan og ikke kan gøre. Hvor der er tale om prismisbrug, f.eks. underbudspriser eller rabatter, kan en bestemt adfærd have forskellige virkninger: en meget effektiv konkurrent vil måske kunne klare sig godt i et marked, hvor den dominerende virksomhed holder priserne på et bestemt niveau, mens en »mindre effektiv« konkurrent kan blive udelukket fra markedet. Bør konkurrencepolitikken beskytte sidstnævnte? Bør der ikke i stedet fastlægges regler, der bygger på det princip, at der kun er tale om misbrug, hvis »effektive« konkurrenter udelukkes?

3.4.2 Kommissionen har for nylig offentliggjort et forslag til retningslinjer for gennemførelse af artikel 82, hvilket EØSU bifalder. Kommissionen ønsker hermed at etablere en fremgangsmåde for vurdering af de mest anvendte praksisser, herunder salgsbindinger samt rabatter og godtgørelser, der kan mindske konkurrencen <sup>(2)</sup>. EØSU bifalder Kommissionens indsats, der går ud på at mobilisere så mange ressourcer som muligt for at vurdere de praksisser, der har størst sandsynlighed for at skade forbrugerne. Det er Kommissionens hensigt at skabe klarhed og retssikkerhed ved hjælp af en præcis definition af, hvad der kan udgøre misbrug af en dominerende stilling. EØSU håber, at det forslag, der nu er under overvejelse, vil gøre

<sup>(1)</sup> Belgien, Cypern, Tjekkiet, Estland, Finland, Frankrig, Tyskland, Grækenland, Ungarn, Irland, Letland, Litauen, Luxembourg, Nederlandene, Polen, Slovakiet, Sverige og Storbritannien.

<sup>(2)</sup> GD Konkurrence: Arbejdsdokument om anvendelsen af traktatens artikel 82 på misbrug i form af eksklusivaftaler (foreligger ikke på dansk). Offentlig høring, december 2005.

det muligt for virksomheder i en dominerende stilling klart at afgøre, om deres adfærd er lovlig, og minder om, at der bør finde en dialog sted med de berørte aktører (virksomheder, herunder navnlig SMV'er, forbrugerne, arbejdsmarkedsparterne osv. ...), inden overvejelserne afsluttes.

### 3.5 Fusionskontrol

3.5.1 EØSU bifalder den pragmatiske udvikling, der er kendetegnet ved indførelse af en »étstedsprocedure« for fusionsanmeldelser og sikring af den nødvendige afklaring i forbindelse med konkurrencetesten, så den i højere grad svarer til de økonomiske realiteter og er mere forenelig med de regler, der er gældende i de vigtigste fusionskontrollsystemer på verdensmarkedet. Selv om det i praksis endnu viser sig vanskeligt at påvise effektivitetsgevinster ved fusioner, kan man håbe, at en forbedret fusionskontrol vedvarende vil kunne tjene den europæiske forbrugers interesser.

3.5.2 Hvad angår forbindelserne mellem de store detailhandelskæder og nærbutikkerne, har der i de seneste år fundet omfattende fusioner sted, hvilket har øget de store detailhandelskæders markedsandel på bekostning af de småhandlende. På grund af en til tider meget restriktiv handelspraksis, den anvendte prispolitik, og volumenafhængige rabatter er det vanskeligt for de småhandlende prismæssigt at konkurrere med de store detailhandelskæder, der har betydeligt større spillerum, hvilket gør dem endnu mere attraktive for forbrugerne. Hertil kommer, at producenterne i nogle tilfælde ligger under for et urimeligt pres for at nedsætte deres priser. Endelig bør stigningen i antallet af fusioner ubetinget føre til, at konkurrencepolitikens mål gøres forenelige med forbrugspolitikens mål, så der sikres en konstant markedsforsyning og tilbudsbredde m.h.t. positionering og kvalitet i produktassortimentet. Samtidig må samarbejde mellem små virksomheder ikke begrænses, da deres andel af det samlede marked ikke er betydeligt inden for det pågældende område.

### 3.6 Omstrukturering af GD Konkurrence

3.6.1 Beretningen giver en positiv vurdering af virkningerne af den omstrukturering inden for GD Konkurrence, der har fundet sted som svar på offentlig kritik af Kommissionens behandling af visse sager (Airtours/First Choice, Tetra Laval/Sidel og Schneider/Legrand).

3.6.2 Oprettelsen af en post som økonomichef (Chief Competition Economist) bistået af en række økonomer, nedsættelsen af en gruppe erfarne tjenestemænd, der med friske øjne skal gennemgå konklusionerne i GD Konkurrencens undersøgelser af kontroversielle fusioner, og styrkelsen af høringskonsulentens rolle i fusionskontrolprocedurerne er alle foranstaltninger med det fælles mål at gøre undersøgelsesproceduren i forbindelse med fusionskontrol mere stringent og gennemsigtig. Foranstaltningerne er således svar på nogle krav, som EØSU gentagne gange har fremsat, og bør hilses velkommen.

3.6.3 EØSU glæder sig endvidere over, at der er udpeget en »forbrugerkontaktperson«, der skal repræsentere forbrugerne over for GD Konkurrence, men beklager, at beretningen næsten et år efter udpegelsen ikke indeholder nogen detaljeret status over dialogen med EU's forbrugere. EØSU forventer således, at 2005-rapporten indeholder konkrete elementer, der vil gøre det muligt at måle effektiviteten af denne dialog. EØSU har i øvrigt udarbejdet en initiativudtalelse om dette emne.

3.6.4 EØSU's nylige udtalelser har sat fokus på spørgsmålet om de midler, Kommissionen råder over, navnlig hvad angår overvågning af fusioner. Disse midler betragtes som for lave i forhold til de ressourcer, de berørte aktører forventes at mobilisere. Dette er stadig et åbent spørgsmål: GD Konkurrence synes at mangle kvalificeret personale, der kan behandle sager, der berører bestemte medlemsstater, herunder navnlig de nye medlemsstater. Udvalget er bekymret og overrasket over denne manglende fremsynethed i Kommissionens forvaltning af de menneskelige ressourcer, og opfordrer til, at der snarest muligt tages skridt til at afhjælpe problemet.

3.6.5 Endelig konstaterer EØSU, at der på trods af de seneste tiltag for at forbedre gennemsigtigheden ikke findes nogen egentlig strategi, der går ud på aktivt at høre de berørte aktører: for så vidt angår de horisontale sager, GD Konkurrence tager sig af, kan den ene oplysning om fusioner, der findes på Kommissionens websted ikke betragtes som tilstrækkeligt grundlag for at indhente velfunderede udtalelser fra civilsamfundet og fra de forskellige berørte organisationer som led i god forvaltningspraksis.

3.6.6 Med hensyn til offentliggørelse af nationale domme på Kommissionens websted for konkurrence må det konstateres, at de erklærede informerings- og rådgivningsmål ikke er nået (forordning nr. EF 1/2003, artikel 15, stk. 2). For det første kan det konstateres, at det system, der er indført på webstedet, kun delvist fungerer. Det er således navnlig et problem, at de nye medlemsstater aldrig eller så godt som aldrig indsender en kopi af deres nationale domstoles domme. Dette hæmmer forståelsen af, hvordan konkurrencelovgivningen anvendes i de pågældende lande, og skader den ønskede harmonisering af denne. For det andet foreligger disse nationale domme kun på originalsproget, hvilket gør det vanskeligt for ikke at sige umuligt at læse dem, selv om de afgjort har stor praktisk betydning på grund af de nye problemer, de rejser.

### 3.7 Statsstøttekontrol

Det Europæiske Råd fremhævede i marts 2005 målet om at fortsætte indsatsen for en generel reduktion af statsstøtten, dog således at der kan gøres undtagelser ved eventuel markedssvigt.

3.7.1 Kommissionen forelagde den 7. juni 2005 en handlingsplan på statsstøtteområdet, som EØSU har afgivet udtalelse om<sup>(1)</sup>, og som der henvises til her. Gennemgangen af 2004-beretningen giver imidlertid anledning til følgende generelle bemærkninger:

<sup>(1)</sup> EUT C 65 af 17.3.2006, ordfører: Antonello Pezzini.

3.7.2 Det er afgørende vigtigt at styrke gennemsigtigheden i forbindelse med oplysninger, der formidles til virksomheder, der modtager individuel bistand (anmeldelsesdato, medlemsstaternes begrundelse). En sådan gennemsigtighed er så meget vigtigere som risikoen for tilbagekrævning af ulovlig støtte vejr tungt på virksomhederne, især små og mellemstore virksomheder, herunder også meget små virksomheder, selv om anmeldelsesproceduren gennemføres af medlemsstaten!

3.7.3 De nationale myndigheder, der skal vurdere, om støtten opfylder kriterierne, ligger ikke altid inde med den viden, der er nødvendig for at kunne foretage en økonomisk analyse som led i anmeldelsesprocedurene. Det er for eksempel ofte de regionale eller lokale myndigheder, der yder støtte på beskæftigelses- og miljøområdet uden at gennemføre en grundig markedsanalyse, hvilket i tilfælde af ulovlig støtte forårsager betydelig finansiel usikkerhed for virksomhederne.

3.7.4 Ved gennemgangen af omstrukturings- eller redningsstøtte kan det konstateres, at fællesskabspolitikken i stigende grad lægger vægt på de økonomiske konsekvenser for statsstøttemodtagerens konkurrenter, og i den forbindelse navnlig undersøger kompensationsmuligheder. For at undgå konkurrenceforvridning påfører Kommissionen således de begunstigede virksomheder visse restriktioner: for eksempel ved at begrænse de procentvise markedsandele i et bestemt geografisk område, som det var tilfældet i Thomson Multimedia-sagen, eller ved at forpligte støttemodtageren til at indgå partnerskaber med sine konkurrenter.

3.7.5 EØSU finder det beklageligt, at et andet og lige så vigtigt aspekt herved overses, nemlig disse foranstaltningers følger for slutforbrugeren (kunden og skatteyderen). Kommissionen undersøger ikke grundigt nok, om støtten vil modvirke et prisfald, et større udvalg af varer og tjenesteydelser eller øget kvalitet. Forbrugernes interesse er imidlertid et centralt element i konkurrencepolitikken, og retten til statsstøtte må nødvendigvis være underlagt de samme krav om grundighed i form af langtidsanalyser, som gælder for karteller og fusioner.

3.7.6 EØSU er generelt bekymret over den konkurrenceforvridning, som kan blive resultatet af forskelle på statsstøtteområdet medlemsstaterne imellem. EØSU er navnlig betænkelig ved, at statsstøtten i mange tilfælde er diskriminatorisk. Staterne går ofte ind og investerer i og redder store virksomheder og overser til gengæld de små og mellemstore (som i virkeligheden skaber fire ud af fem arbejdspladser i EU). Herved begunstiges bestemte virksomhedstyper. Denne situation går ud over iværksætterånden og skader den økonomiske struktur, som ikke er tilstrækkeligt dynamisk og dårligt er i stand til at optage nye markedsdeltagere.

#### 4. Forslag til en styrket konkurrencepolitik

Analysen giver således EØSU anledning til at fremsætte følgende bemærkninger:

##### 4.1 På det tekniske plan

4.1.1 Kommissionen bør i sine kommende beretninger lægge særlig vægt på udvidelsens virkninger, dvs. afsætte et særligt kapitel til at gøre status over ændringer i lovgivningen og over kontrollen med gennemførelsen af EU-retten.

4.1.2 For at forbedre retssikkerheden forekommer det helt afgørende at forenkle systemet for bødefritagelse og bødenedsættelse. I lyset af følsomheden af de oplysninger, der skal gives, og de vanskeligheder, der er forbundet med at skulle igennem den samme procedure over for forskellige myndigheder (karteldannelse med indvirkning på flere medlemsstater), ville forenklinger i form af gensidig anerkendelse eller indførelse af en étstedsordning være hensigtsmæssige.

4.1.2.1 I øvrigt ville en tilnærmelse af de nationale bødefritagelsesprogrammer ved hjælp af en fleksibel og indirekte harmonisering, som kunne tage form af bedste praksis, være yderst ønskværdig.

4.1.3 I forbindelse med den igangværende revision — i form af forslag til retningslinjer — af Kommissionens politik på området misbrug af dominerende stilling bør en række spørgsmål afklares med henblik på, at vurderingen af et sådant misbrug i fremtiden kan sætte fokus på misbrugets ulemper for forbrugeren. Kommissionen bør præcisere, hvad der ligger i udtrykket »dominerende stilling«, og især gøre det klart, hvad der forstås ved misbrug heraf, og hvilke forskellige former for misbrug, der findes. Endelig bør Kommissionen lægge en klarere skillelinje mellem redelig resultatorienteret konkurrence og illoyal konkurrence, som forvrider konkurrencen og dermed skader forbrugeren.

4.1.4 For at måle, hvad der kan opnås ved at tage hensyn til virkningen af effektivitetsgevinster, kunne Kommissionen i forbindelse med fusionskontrol fremover kigge på det, der sker i de igangværende sager, og den virkning, de har på forbrugere.

4.1.5 Med henblik på at sikre en bedre balance mellem produktion og distribution samt inden for selve distributionsleddet (forhindre, at handelen i landdistrikter, i dårligt stillede byområder eller i tyndt befolkede områder forsvinder helt) bør der for at undgå, at potentielle aktører udelukkes fra markedet, og for at gøre det muligt for SMV'er at udnytte muligheder for statsstøtte, gennemføres en undersøgelse af konkurrence- og handelsreguleringsforanstaltninger og af foranstaltninger til støtte af små virksomheder.

4.1.6 Det ville være hensigtsmæssigt, hvis de kommende beretninger kunne indeholde en beskrivelse af forbindelserne mellem »forbrugerkontaktpersonen« og forbrugerorganisationerne i undersøgelsen af de forskellige sager: ville disse organisationer i givet fald have kunnet afgive en udtalelse eller sende oplysninger til Kommissionen om fusioner, karteller eller misbrug af dominerende stilling? Det er meget vigtigt at påvise effektiviteten af forbrugerkontaktpersonens arbejde.

4.1.7 For at forbedre systemet for offentliggørelse af de nationale domstoles domme vil det være formålstjenligt at oprette et netværk af korrespondenter, der har til opgave at samle retsavgørelser med henblik på at gøre det aktuelle system mere effektivt i realtid. Dette initiativ vil kræve øget investering af menneskelige og finansielle ressourcer.

#### 4.2 På det politiske og økonomiske plan

##### 4.2.1 Styrke analysen af den værste konkurrenceforvridning

4.2.1.1 På basis af evalueringen af konkurrencepolitikens funktion bør det kunne afgøres, om den reelt fremmer »fri og lige konkurrence« i EU, og det bør være muligt at måle effektiviteten af indsatsen mod faktiske monopoler og mod misbrug af dominerende stilling samt indvirkningen heraf på oprettelsen af nye foretagender og på iværksætterånden. Kommissionen bør ikke begrænse aftaler mellem SMV'er indgået for at kunne konkurrere med de store integrerede koncerner, men bør mobilisere flere midler på en effektiv bekæmpelse af mere alvorlige former for konkurrenceforvridning.

4.2.1.2 Hvad angår de liberale erhverv offentliggjorde Kommissionen som opfølgning på sin meddelelse af 9. marts 2004 en rapport om konkurrencen inden for denne sektor (\*). Denne rapport redegjorde for de fremskridt, der var gjort med hensyn til at fjerne unødvendige konkurrencebegrænsninger som f.eks. prisfastsættelse, reklamerestriktioner, adgangskrav til de pågældende erhverv og visse eksklusive rettigheder. EØSU opfordrer Kommissionen til at opfylde sine forpligtelser på dette område, og gentager det synspunkt, der enstemmigt blev fremsat i dets udtalelse om beretningen om konkurrencepolitikken 2003, nemlig at indførelsen af mere konkurrencefremmende mekanismer vil sætte de liberale erhverv i stand til at forbedre kvaliteten og omfanget af deres ydelser, hvilket vil gavne forbrugerne og erhvervslivet direkte.

##### 4.2.2 Bekæmpelse af markedsopdeling og udarbejdelse af økonomiske og sociale konsekvensundersøgelser

4.2.2.1 EØSU anser det for nødvendigt at vurdere konkurrencespørgsmålene i lyset af den globale samhørighed i EU og at stille det spørgsmål, om ikke en adfærd, der stadig er for nationalt fokuseret (direkte eller »skjult« statsstøtte til nationale frontløbere, støtte med henblik på at tiltrække investeringer, diskriminatorisk adfærd, fortsat forekomst af faktiske monopoler, misbrug af dominerende stilling osv.) fastholder en opdeling af markedet og hindrer en tilnærmelse mellem EU's økono-

miske aktører. På baggrund heraf bør Kommissionen også foretage økonomiske og sociale analyser af den samlede virkning af sine politiske beslutninger og opfordre Rådet og medlemsstaterne til at sikre en adfærdændring og få standset den markedsopdeling, som skader de økonomiske og sociale aktørers interesser.

##### 4.2.3 Sikre optimal informering og høring

4.2.3.1 EØSU stiller sig til Kommissionens rådighed med henblik på en drøftelse af, hvordan der kan sikres større gennemsigtighed — samtidig med at der tages hensyn til erhvervslivets fortrolighedsbehov — over for de aktører, der er berørt af konkurrencepolitikken: virksomhederne, erhvervs- og interesseorganisationer, forbrugerne og andre af civilsamfundets aktører. Navnlig hvad angår fusioner må det undersøges, hvordan civilsamfundets aktører kan deltage mere aktivt, det være sig i form af en konsultationsprocedure eller via høringer. Dette ville tilgodese ønsket om deltagelsesdemokrati og god forvaltningspraksis. Mere generelt bør der oprettes et informationsnet med henblik på at udbrede kendskabet til konkurrencepolitikens prioriteter og gøre virksomhederne og forbrugerne opmærksomme på deres rettigheder og pligter. Dette bør baseres på GD Erhvervspolitikens net af Euro Info Centre og på det samlede netværk af handels- og industrikamre og forbrugerorganisationer. En sådan vedvarende og effektiv informationsindsats er nødvendig, især i de nye medlemsstater og i ansøgerlandene.

##### 4.2.4 Sikre overordnet sammenhæng mellem konkurrencepolitikken og de øvrige EU-politikker

4.2.4.1 Konkurrencepolitikken er en grundlæggende forudsætning for at sikre et effektivt fungerende indre marked. De funktionelle fejl, politikken er behæftet med, understreger det bydende nødvendige i at sikre fuldførelsen af det indre marked og standse enhver praksis, som har tendens til at opdele markedet. Konkurrencepolitikken er imidlertid ikke nok i sig selv. Den må samordnes med alle EU-politikker for at opfylde ønsket om at sikre en vellykket gennemførelse af den reviderede Lissabon-strategi og en effektiv forbrugerbeskyttelsespolitik. Under alle omstændigheder haster det med at få fastlagt et økonomisk og socialt samhørighedsprojekt for EU, inden for hvis rammer konkurrencepolitikken kan bevare sin særlige rolle og finde ny eksistensberettigelse: sikre lige adgangsmuligheder for alle til det indre marked, så forbrugerne, virksomhedslederne og lønmodtagerne reelt drager de samme fordele af verdens største marked.

Bruxelles, den 15. marts 2006

Anne-Marie SIGMUND

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

(\*) Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget af 9. februar 2004 (KOM(2004) 83 endelig, SEK(2005) 1064).

## Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse om finansiering af europæisk standardisering

KOM(2005) 377 endelig — 2005/0157 (COD)

(2006/C 110/03)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 16. september 2005 under henvisning til EF-traktatens artikel 95 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug, som udpegede **Antonello Pezzini** til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 21. februar 2006.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 425. plenarforsamling den 15. marts 2006 følgende udtalelse med 140 stemmer for, 1 imod og 1 hverken for eller imod:

### 1. Konklusioner og henstillinger

1.1 EØSU bifalder Kommissionens forslag om at skabe en udtrykkelig, klar og gennemsigtig retlig ramme for finansieringen af europæisk standardisering, idet standardiseringssystemet er af betydning for et velfungerende indre marked og for europæisk industris konkurrenceevne, og de europæiske tekniske standarder spiller en understøttende rolle for EU's lovgivning og politik.

1.2 EØSU understreger, at europæisk standardisering er og må forblive en frivillig aktivitet, der gennemføres af og for de interesserede parter, der har den specifikke opgave at udarbejde standarder og andre standardiseringsprodukter til opfyldelse af deres behov.

1.3 EØSU opfordrer Rådet, Europa-Parlamentet og Kommissionen til at indtage en mere proaktiv holdning til den europæiske standardiseringspolitik. Den bør betragtes som én af EU's grundlæggende politikområder i forbindelse med gennemførelsen af den nyligt aktualiserede Lissabon-dagsorden; den bør også bidrage til at skabe en egentlig »standardiseringskultur« i både EU-institutionerne, de nationale institutioner og virksomhederne, da denne er et strategisk element på nationalt og internationalt plan.

1.4 EØSU finder det vigtigt at sørge for, at alle interesserede parter, især ngo'erne, smv'erne og forbruger- og miljøorganisationerne, inddrages fuldt ud i et styrket europæisk standardiseringssystem, og at sikre, at uddannelsen af kvalificerede menneskelige ressourcer understøttes, også finansielt.

1.5 EØSU understreger, at europæisk standardisering er afgørende for det indre markeds funktionsevne og konsolidering, navnlig i kraft af direktiverne efter den såkaldte »nye metode« inden for sundhed, sikkerhed, miljø- og forbrugerbeskyttelse, og også for sikring af interoperabilitet på mange områder, især transport og telekommunikation. Standardiseringen gør det endvidere muligt at forbedre virksomhedernes konkurrenceevne, eftersom den fremmer den frie bevægelighed for produkter og tjenesteydelser i det indre marked og på verdensmarkedet.

1.6 Da europæisk standardisering er en strategisk og uundværlig ressource, mener EØSU, at man bør sikre en sund og bæredygtig forvaltning af de finansierede aktiviteter, så det bliver muligt at forfølge de fælles samarbejds mål, og opstille de nødvendige finansielle og administrative betingelser for at bevare systemets uafhængighed og neutralitet og styrke dets operationelle effektivitet og fastlæggelsen af standarder.

1.7 EØSU mener, at det samlede beløb, der foreslås til finansiering af hele det europæiske standardiseringssystem i den pågældende femårige periode, er utilstrækkeligt, og at det bør forhøjes ud over den nuværende tærskel på 2 % for at sikre, at standarder kan udarbejdes og formidles frit, så det bliver muligt at opfylde behovene i det udvidede EU på 25 og i kandidatlandene.

1.8 EØSU understreger betydningen af:

— at sikre størst mulig gennemsigtighed og sikkerhed i finansieringen af de centrale europæiske standardiseringsorganer ved klart at fastlægge de tilladelige omkostninger til infrastruktur og proceduremæssige tjenester, som de europæiske standardiseringsorganer (ESO) tilbyder i forbindelse med udarbejdelse af standarder, som jo er produktet af det arbejde, eksperterne i de tekniske udvalg udfører,

— at forenkle og fremskynde finansieringsprocedurerne, hvor de faste enhedsomkostningers berettigelse må sikres for at undgå en kompleks regnskabsaflæggelse, da dette ofte lægger beslag på omkring 30 % af de tildelte midler,

— at anvende — i forbindelse med de tjenester som ESO tilbyder — udbudsprocedurer, som reelt afspejler et »ligeberettiget partnerskab« mellem ESO og Kommissionen, dvs. mellem udbydere og aftager af tjenesteydelser; dette må dog under ingen omstændigheder gælde for de frivilligt udarbejdede standarder, som forbliver i hænderne på standardiseringsorganerne.

1.9 ESO tilbyder de infrastrukturer og tjenesteydelser, der er nødvendige for udarbejdelse af standarder, men de udarbejder dem ikke selv; dette er de tekniske eksperters opgave. Efter EØSU's mening bør dette understreges som et vigtigt punkt under betragtningerne.



1.10 Det samlede beløb på 134 mio. EUR, som Kommissionen foreslår for perioden 2006-2010, forekommer næppe tilstrækkeligt.

## 2. Begrundelse

2.1 EØSU har altid efterlyst en øget henvisning til europæiske standarder i EU's lovgivning og politik for — i overensstemmelse med samfundets og erhvervslivets behov — at tage teknisk standardisering i anvendelse på nye områder, såsom tjenesteydelser, informations- og kommunikationsteknologi, transport og forbruger- og miljøbeskyttelse.

2.2 Især er der blandt virksomhedsledere og andre berørte parter en stadig større bevidsthed om standardiseringens fordele for erhvervslivet: denne bevidsthed kommer til udtryk i styrkelsen af de vigtigste europæiske standardiseringsorganer (CEN/Cenelec/ETSI) og den fulde inddragelse i standardiseringsprocessen af alle de berørte parter, især smv'erne.

2.2.1 I betragtning af disse organers potentielle bidrag til opfyldelsen af Lissabon-målene ønsker EØSU, at det organiserede civilsamfund bliver vel repræsenteret i deres bestyrelser.

2.3 For at styrke de forskellige civilsamfundsaktørers tilstedeværelse og deltagelse i standardiseringsprocesserne i CEN, Cenelec og ETSI<sup>(1)</sup> deltager også ANEC, ETUI-REHS, NORMAPME og senest ECOS<sup>(2)</sup>, der blev oprettet i november 2002, som fuldgældende medlemmer.

2.4 EØSU har gentagne gange<sup>(3)</sup> slået til lyd for en revision af de gældende retlige rammer for standardisering for at bringe dem i bedre overensstemmelse med den seneste udvikling og de udfordringer, der ligger i udformning af europæiske tekniske standarder og forenkling af lovgivningen, så der skabes en bedre overensstemmelse med princippet om »bedre lovgivning«<sup>(4)</sup> og med de industripolitiske retningslinier i *Industripolitik i et udvidet Europa*<sup>(5)</sup> og prioriteringerne for 2003-2006 i strategien for det indre marked<sup>(6)</sup>.

(1) CEN = Det Europæiske Standardiseringsorgan. CENELEC = Den Europæiske Komité for Elektronisk Standardisering. ETSI = Det Europæiske Institut for Telestandarder.

(2) ANEC repræsenterer forbrugerne. ETUI-REHS (tidligere TUTB) repræsenterer arbejdstagerne. NORPARME repræsenterer smv'erne. ECOS er et konsortium af miljøorganisationer.

(3) EFT C 48 af 21.2.2002 og EUT C 74 af 23.3.2005.

(4) KOM(2002) 278 endelig.

(5) KOM(2002) 714 endelig.

(6) KOM(2003) 238 endelig.

2.5 EØSU har endvidere givet sin støtte til indførelsen af en stabil finansieringsramme for europæisk standardisering på et solidt juridisk grundlag. Ligeledes må det sikres, at Kommissionen og medlemsstaterne samfinansierer standardiseringsarbejder, europæiske infrastrukturer samt foranstaltninger til at forbedre synergien mellem EOS for at øge effektiviteten af udarbejdelsen af europæiske tekniske standarder og af indsatsen til fremme af internationale standarder.

2.5.1 En større inddragelse af medlemsstaternes repræsentanter kunne føre til en bedre og mere specifik udarbejdelse af standarder for de berørte parter.

2.6 Det er desuden vigtigt at udvikle en europæisk kultur for teknisk standardisering for at sikre, at det indre marked i EU-25 fungerer effektivt og er afbalanceret. Det er derfor vigtigt at skabe strukturer på europæisk plan, som effektivt kan tage højde for:

— kravene i »den nye metode«,

— behovet for interoperabilitet på markerne,

— konkurrencemæssige begrænsninger og muligheder, som bliver stadig vigtigere på de internationale markeder.

2.7 Det samlede antal europæiske standarder, som CEN udarbejdede i 2004, var på ca. 1 200 og for Cenelec's vedkommende lå tallet på ca. 400; dette har bragt det samlede antal europæiske standarder, som de to organer har vedtaget, op på 15 000.

2.8 De elementer, som har bidraget til denne succes, må efter EØSU's mening konsolideres og om nødvendigt yderligere udbygges. Den nye retlige ramme, som er baseret på artikel 95 og 157 i traktaten, der regulerer finansieringen af standardiseringsarbejdet, må efter EØSU's mening på ingen måde svække processens karakter og hovedkarakteristika, idet den skal forblive fri, frivillig og konsensusbaseret.

2.9 Endvidere er EØSU klar over, at finansieringsrammen for de centrale europæiske strukturer må rationaliseres, konsolideres og langtidssikres, ikke mindst i lyset af den stadig større anvendelse af tekniske standarder i de seneste år.

2.9.1 Der er faktisk en voksende interesse for at undgå nye handelshindringer gennem et standardiseringssystem, der kan understøtte konkurrenceevnen for produkter, tjenesteydelser og processer i den europæiske industri med det sigte at realisere de økonomiske, sociale og miljømæssige dimensioner af udviklingen på linje med Lissabon-strategien.

2.10 Hidtil har der på europæisk plan ikke været nogen retlig referenceramme, som udtrykkeligt regulerer finansieringen af det tekniske standardiseringssystem eller sætter Kommissionen i stand til via supplerende midler at støtte alt standardiseringsarbejde finansielt.

2.10.1 Som bekendt rækker dette arbejde fra informations- og kommunikationsteknologi til transport, fra miljø- og forbrugerbeskyttelse til sikkerhed for fødevarerprocesser og -produkter, fra forskning før og under standardiseringen til tjenesteydelses-sektoren og til de såkaldte »*new deliverables*«<sup>(7)</sup>.

2.11 Desuden må de centrale strukturer, CEN, Cenelec og ETSI, bedre koordineres og konsolideres, især efter de nye medlemsstaters tiltrædelse og med henblik på fremtidige EU-udvidelser.

2.12 Mens de nationale standardiseringsorganer kan blive finansieret via direkte indtægter fra salg af produkter og tjenesteydelser, afhænger EU-infrastrukturen udelukkende af medlemsbidrag og supplerende midler fra EU og EFTA, som af forskellige grunde ikke forekommer at være tilstrækkelige til at sikre et effektivt og solidt europæisk standardiseringssystem.

2.13 Rådet opfordrede i sine konklusioner i 2002 de offentlige myndigheder til at anerkende den strategiske betydning af standardisering og til at engagere sig klart heri, især gennem et særligt bidrag til opretholdelse af effektive og velfungerende standardiseringsinfrastrukturer.

2.14 I december 2004 noterede Rådet sig Kommissionens initiativ om at reformere den institutionelle ramme og foreslå et nyt retsgrundlag for finansieringen af europæisk standardisering<sup>(8)</sup>. Det opfordrede således Kommissionen, medlemsstaterne og de europæiske og nationale standardiseringsorganer til at overveje at forbedre det europæiske standardiseringssystem for at sikre den bedst mulige udnyttelse af de disponible ressourcer og finde nye måder til at sikre en levedygtig finansiering af standardiseringen i Europa på<sup>(9)</sup>.

2.15 Kommissionen har udarbejdet forskellige forslag<sup>(10)</sup> om de mulige scenarier for finansieringen af det europæiske standardiseringssystem:

- ingen indgreb
- udelukkende finansiering fra industrien og »*stakeholderne*«
- udelukkende finansiering fra medlemsstaterne og de nationale standardiseringsorganer

(7) **New deliverables** (»nye standardiseringsprodukter«): tekniske specifikationer som underkastes forenkede og hurtigere konsensusprocedurer, der gør, at markedsusikkerheden hurtigt kan mindskes uden at anvende formelle standarder, som er mere tids- og arbejdskrævende. De gælder for en begrænset tidsperiode og anvendes inden for IT-verdenen. De udarbejdes under CEN's workshopaftaler.

(8) Rådets konklusioner af 21.12.2004.

(9) Henstilling (b) 2 i Rådets konklusioner af 21.12.2004.

(10) SEK(2005) 1050 af 19.8.2005 (*forudgående evaluering*).

— skabelse af merværdi med finansiell støtte fra EU.

2.16 Ulempen ved en løsning, hvor finansieringen udelukkende kommer fra industrien og andre stakeholdere vil være, at der næsten helt og holdent vil blive fokuseret på udarbejdelse af markedsstyrede tekniske standarder, som altså vil være rettet mod at forbedre den europæiske konkurrenceevne på det globale marked.

2.16.1 Fordelen ved denne type finansiering vil være, at den vil udspringe direkte af virksomhedernes vilje og afspejle markedets behov uden at være påvirket af eksterne faktorer. Samtidig kunne den imidlertid komme til at virke væsentligt ind på beskyttelsen, især den afbalancerede beskyttelse, af alle repræsenterede interesser, og navnlig smv'ernes.

2.17 En løsning, hvor finansieringen udelukkende kommer fra medlemsstaterne, gennem de ESO, der er medlemmer af CEN, Cenelec og ETSI, kunne svække omfanget af den europæiske koordinering og sammenhængen i det europæiske standardiseringssystem.

2.17.1 På den anden side kunne en sådan løsning i vidt omfang opfylde traktatens principper om subsidiaritet og proportionalitet.

2.18 En større inddragelse af Kommissionen ville give teknisk standardisering en kraftig europæisk merværdi og dermed føre til afskaffelsen af ikke-konforme nationale standarder samt forbedre det indre markeds funktionsevne, også i henseende til stordriftsfordele for den europæiske industris produktion.

2.18.1 Kommissionen kunne influere på standardiseringsprocessen og styre den hen imod et EU-standpunkt, med mulige forbedringer mht. synlighed, sammenhæng og effektiv støtte til sine politikområder.

2.19 Hvad udgiftssiden angår har nylig undersøgelser<sup>(11)</sup> vist, at de årlige udgifter til CEN's, Cenelec's og ETSI's standardiseringssystem ligger på ca. 700 mio. EUR fordelt således:

- 26 % til ESO's institutionelle omkostninger,
- 2 % til de forvaltningomkostninger, CEN-Management Center (CMS) afholder,
- 72 % til omkostningerne ved de nationale eksperter's deltagelse i de forskellige standardiseringsudvalg.

(11) Ronald Berger & Partners GMBH, december 2000.

2.20 Hvad indtægtssiden angår er de nuværende vigtigste finansieringskilder som følger:

- 2 % er EU/EFTA-bidrag
- 8 % er bidrag fra de nationale regeringer
- 90 % er bidrag fra erhvervslivet og de berørte parter.

2.21 I øjeblikket er den finansielle støtte til europæisk standardisering baseret på en række retsakter, der for størstedelens vedkommende ikke indeholder tilstrækkelig udtrykkelige og specifikke bestemmelser om finansieringsbetingelserne. Disse retsakter udgør det grundlag, hvorpå Kommissionen kan anmode de europæiske standardiseringsorganer (CEN, Cenelec og ETSI) om at udarbejde europæiske standarder til støtte for sin politik.

2.22 Den finansielle støtte til europæisk standardisering er et led i partnerskabet mellem Kommissionen, EFTA og de europæiske standardiseringsorganer, således som det er fastsat i de generelle retningslinjer for samarbejdet mellem disse organisationer, der blev underskrevet den 28. marts 2003.

2.23 Finansieringen af det europæiske standardiseringsarbejde er fortrinsvis rettet mod:

- årlige præstationskontrakter med ESO for at forbedre den måde, hvorpå deres centrale sekretariater fungerer, hvad angår sammenhæng, effektivitet, kvalitet og synlighed,
- forbedring af kvaliteten af europæisk standardisering gennem eksterne konsulents evaluering af udkast til harmoniserede standarder og om nødvendigt oversættelse af disse standarder i deres endelige udgave,
- udarbejdelse af europæiske standarder og andre standardiseringsprodukter til støtte for EU-politik og -lovgivning
- fremme og synliggørelse af det europæiske standardiserings-system og europæiske standarder.
- teknisk bistand og samarbejde med tredjelande og internationalt samarbejde.

2.23.1 Ligeledes bidrager standardisering til at reducere de tekniske hindringer for international handel gennem WTO-aftaler såsom TABD (Trans Atlantic Business Dialogue) og MEBF (Mercosur European Business Forum) og gennem omsættelse af europæiske tekniske standarder i internationale standarder: ISO, IEC, ITU.

### 3. Særlige bemærkninger

3.1 For at bevare de væsentlige karakteristika ved den europæiske standardiseringsproces og sikre, at den forbliver frivillig,

konsensusbaseret og markedsstyret, ville det efter EØSU's mening være hensigtsmæssigt at indføje en ny betragtning med følgende ordlyd:

»Standardiseringsprocessen bør forblive frivillig, konsensusbaseret og markedsstyret. Disse karakteristika bør bevares og tages passende hensyn til i Fællesskabets nye retsgrundlag for finansiering af europæiske standardisering på linje med den handlingsplan for europæisk standardisering, Kommissionen vedtog i oktober 2005; handlingsplanen bør ajourføres årligt med de europæiske standardiseringsorganer og de interesserede parter samtykke.«

3.2 EØSU mener ikke, at den hurtige teknologiske udvikling taler for, at erhvervslivet i stigende grad opretter konsortier og fora til udvikling af tekniske specifikationer uden for den officielle europæiske standardiseringsproces. Dette kunne nemlig svække væsentlige elementer i europæisk standardisering: åben deltagelse af alle eksperter, især mindre virksomheder; gennemsigtighed i hele processen samt udvidelse af grundlaget for frivilligt konsensus. EØSU finder det derfor vigtigt at indføje følgende nye betragtning:

»Det nye retsgrundlag for finansiering må sikre, at standardiseringen bliver mere effektiv og styrket for — som led i en gennemsigtig, åben og frivillig proces — at opfylde kravene i de »new deliverables«: tekniske specifikationer, rapporter og vejledninger. De europæiske standardiseringsorganer bør kunne føre tilsyn med disse »deliverables«<sup>(12)</sup> for at sikre, at behovene hos alle de interesserede parter, især dem, der er mindre strukturerede og mindre i størrelse, samt forbrugerorganisationernes legitime krav, opfyldes.«

3.3 Efter EØSU's mening ville det være passende at ændre den nuværende fjerde betragtning for at vise, at målet ikke kun er at skabe et retligt grundlag **»for Fællesskabets finansiering af samtlige de aktiviteter inden for europæisk standardisering, der er nødvendige for gennemførelsen af dets politikker og lovgivning«**, men også at styrke den europæiske standardiseringsproces, da den er et nøgleelement i europæisk industris konkurrenceevne, forbrugerbeskyttelsen og beskyttelsen af de europæiske borgeres sundhed og velfærd:

»Der bør indføres et klart, fuldstændigt og detaljeret retligt grundlag for Fællesskabets finansiering af samtlige de aktiviteter inden for europæisk standardisering, der er nødvendige for at gennemføre dets politikker og lovgivning og styrke den europæiske standardiseringsproces i sig selv, da den er et nøgleelement i europæisk industris konkurrenceevne, forbrugerbeskyttelsen og beskyttelsen af de europæiske borgeres sundhed og velfærd.«

<sup>(12)</sup> Jf. fodnote 7.

3.4 Det bør efter EØSU's mening gøres tydeligere, at ESO ikke selv udarbejder tekniske standarder, men at de leverer en europæisk infrastruktur-tjeneste, hvorigennem standarder kan udarbejdes af eksperter, som repræsenterer de deltagende parter; Følgende nye betragtning bør derfor indsættes efter den ottende betragtning:

»De europæiske standardiseringsorganer leverer i alt væsentligt infrastruktur-tjenester til udarbejdelse af tekniske standarder. Disse er primært resultatet af en fri, konsensus-baseret tilgang til udarbejdelse af tekniske standarder, som repræsentanter for de interesserede parter står for.«

3.5 EØSU foreslår, at man i artikel 3, stk. 1, i forslaget til afgørelse »Standardiseringsaktiviteter, der kan finansieres af Fællesskabet« indføjer to nye litra g) og h) efter litra f):

3.5.1 Som anført i ovenstående pkt. 1.4 er uddannelse af de interesserede parter i spørgsmål om standardisering af særlig betydning. Artikel 3, nyt litra g):

»uddannelse af repræsentanter for de interesserede parter, især for de mindre virksomheder, tjenesteydelses- og distributionssektoren og mindre strukturerede organer, både i henseende til den generelle og den tekniske standardiseringsproces for at styrke kapaciteten til fælles udarbejdelse af europæiske og internationale standarder.«

3.5.2 For at sikre stadig større deltagelse af de talrige civilsamfundsaktører i standardiseringsprocessen, er det vigtigt at forbedre netværkssamarbejdet mellem dem. Artikel 3, nyt litra h):

»styrkelse af den tværfaglige koordinering af metoder, procedurer og politik; interaktiv europæiske elektroniske informationsnet mellem de nationale og de regionale.«

### 3.6 Finansieringsregler

3.6.1 Det arbejde, der udføres af standardiseringsorganer, kan sammenlignes med aktiviteter af generel økonomisk interesse, eftersom der leveres tjenester, som er vitale for sundheden, miljøet og en bæredygtig udvikling.

3.6.2 EØSU mener, at aktiviteterne i de europæiske standardiseringsorganers centrale sekretariater kunne finansieres både gennem »tilskud til aktioner« og »driftstilskud«<sup>(13)</sup> og ved opfordring til at indsende forslag (udbud) på linje med proceduren for offentlige udbud. Det er i alt væsentligt nødvendigt med en mere fleksibel tilgang.

3.6.3 Artikel 5, »Finansieringsregler«, stk. 5. Hvad angår de rammeaftaler om partnerskab, der indgås mellem EØSU og Kommissionen (ex artikel 5), mener EØSU, at det ville være en god idé at sikre, at sådanne kontrakter er resultatet af et reelt »ligeværdigt partnerskab« og ikke dikteres unilateralt. Det ville også være nyttigt at forenkle de bureaukratiske procedurer og den administrative kontrol og i dette øjemed undgå tunge procedurer for certificering og revision af afholdte omkostninger ved at indføre et system med faste beløb, som dækker 100 % af marginalomkostningerne.

### 3.7 Miljøaspekter

3.7.1 Ud over de primære mål med standardisering, dvs. fremme af samhandelen, forbedring af livskvaliteten, sundheden og sikkerheden ved industrielle processer og tjenesteydelser, må miljøbeskyttelse vises en særlig opmærksomhed.

3.7.2 Som eksempel kan nævnes den integrerede produktpolitik, der fokuserer på »miljøpåvirkninger set i et livscyklusperspektiv«<sup>(14)</sup>. Undersøgelserne af miljøaspekter på virksomhedsniveau og lokalt niveau er allerede blevet indført i EN/ISO 14.001, der er blevet vedtaget som en europæisk standard. De andre standarder i serien ISO 14.000 (miljøstyring) er også indgået i europæisk praksis: ISO 14.020, miljømærkning og miljøerklæringer; ISO 14.030, vurdering af miljøindsatsen; ISO 14.040, LCA (Life Cycle Assessment — livscyklusvurdering).

### 3.8 Forvaltning, iværksættelse og opfølgning

3.8.1 EØSU mener, at artikel 6, stk. 2, bør rettes ind efter den ændrede fjerde betragtning.

Bruxelles, den 15. marts 2006

Anne-Marie SIGMUND

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

<sup>(13)</sup> KOM(2005) 377, artikel 5, stk. 2.

<sup>(14)</sup> KOM(2003) 302 endelig.

## Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Grønbog om en forbedring af EU-rammerne for investeringsfonde

KOM(2005) 314 endelig

(2006/C 110/04)

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber besluttede den 12. juli 2005 under henvisning til EF-traktatens artikel 262 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om: *Grønbog om en forbedring af EU-rammerne for investeringsfonde*

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug, som udpegede **Angelo Grasso** til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 21. februar 2006.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 425. plenarforsamling den 15.-16. marts 2006, mødet den 15. marts, følgende udtalelse med 138 stemmer for, 1 imod og 4 hverken for eller imod:

### 1. Baggrund

1.1 Kommissionens grøn bog er et yderst vigtigt strategipapir i indsatsen for at opnå fuldstændig integration af EU's finansielle markeder. Det er velkendt, at den økonomiske udvikling og væksten i de europæiske lande er kædet nøje sammen med udviklingen og integrationen af de finansielle markeder, hvor integrationen ligeledes udgør den fulde gennemførelse af Unionens tredje fase.

1.2 Ud over den akademiske debat om, hvorvidt finansiel udvikling går forud for eller følger efter økonomisk udvikling, forekommer det vigtigt at understrege, at mht. den dualistiske, bank- og finansmarkedsorienterede tilgang, der karakteriserer den angelsaksiske model (og især den amerikanske) sammenlignet med den »europæiske model« synes der med udviklingen i den nuværende lovgivning og **den retning, Unionen går i, at være et ønske om at fortsætte med at arbejde for fuldstændig integration af de to tilgange** i vort økonomiske system.

1.3 De finansielle markeder og institutioner udfører for samfundet den vigtige opgave, der består i at bringe enheder med et finansielt underskud sammen med enheder med overskud ved at følge nogle grundregler, der er baseret på effektiv ressourceallokering og rationalitet. Endvidere må det ikke glemmes, at en fair konkurrence — og konkurrence mellem virksomheder — sågar opstår før på kapital- og kreditmarkedet end på varemarkedet.

### 2. UCITS-markedet og behovet for harmonisering

2.1 Direktiv 85/611/EØF, som er den ramme, inden for hvilken sektoren har udviklet sig i de seneste år, er kernen i den europæiske regulering af forvaltet opsparing generelt og af UCITS (*Undertakings for Collective Investment in Transferable*) i særdeleshed. Om end EU endnu ikke fuldstændig har fjernet de

lovgivningsmæssige hindringer for grænseoverskridende lokalisering og produktmarkedsføring, indgår UCITS-markedet i en harmoniseret reguleringskontekst.

2.2 UCITS-markedet ser ud til at være i en vækst, der ikke er til at standse. I de seneste år har de forvaltede nettoaktiver udvist en tocifret vækstrate. Ifølge tal fra »European Fund and Asset Management Association, Investment Company Institute, and other Mutual Fund Association« udviste markedet, som omfatter EU-15, Den Tjekkiske Republik, Ungarn, Polen, Norge og Schweiz, i 1996-2005 en sammensat årlig vækstrate på 14,5 % med en stigning fra ca. 1 450 mia. EUR til over 4 900 mia. EUR nettoaktiver.

2.3 Offentliggørelsen (!) af de årlige tal for antallet af fonde og deres samlede kapital på verdensplan viser, at fænomenet helt klart tager til, både hvad angår antal og forvaltede kapitalmængder.

2.4 EØSU finder det meget vigtigt at få løst problemet med skattemæssig konvergens for at øge UCITS's vækstpotentiale, men forstår, at det er vanskeligt. Sektorens internationaliseringsstrategier kan påvirkes af både entrybarrierer og exitbarrierer. Exitbarrierer opstår, når ikke-bosiddende fondshavere beskattes efter lovgivningen i fondens værtsland, mens entrybarrierer skabes af lovgivningen i fondshaveres bopælsland.

2.5 I Europa forekommer den beskatningsordning, der gælder for UCITS, næsten overalt at være inspireret af princippet om neutralitet i beskatning af investering i fonde i forhold til direkte investering; **næsten alle de europæiske lande opererer med en — formel eller substantiel — model kaldet skattemæssig gennemsigtighed (no-veil), hvor investors afkast beskattes direkte.** Gennemsigtighedsmodellen følger princippet om *kapitaleksportneutralitet*, som indebærer, at investorer beskattes efter bopælsprincippet i de tilfælde, hvor afkast fra fonde ikke er blevet beskattet ved kilden.

(!) Kilde: »European Fund and Asset Management Association, Investment Company Institute, and other Mutual Fund Association«.

### 3. Bemærkninger til afsnittet »Generel vurdering«

3.1 I den europæiske finansindustri er UCITS gennemsnitlig under en tredjedel så store som de tilsvarende produkter i USA. Som følge heraf nyder fondsforvaltning ikke fuld gavn af stordriftsfordele, hvilket går ud over slutinvestorenes nettoafkast.

3.2 Selv om EU-lovgiverens prioriterede mål er at udforme en lovgivning for produktfinansiering, mener EØSU, **at de reelle fordele for investorerne afhænger af, om der er en fuldstændig regulering af det finansielle system** (dvs. regulering af både produkter og tjenester).

3.3 Grønbogen understreger, at outsourcing af visse funktioner kan føre til øgede operationelle risici eller interessekonflikter: efter EØSU's mening **er der tale om en velbegrunder bekymring, som bør følges op med passende lovgivning.**

3.4 Når en proces segmenteres og delegeres ud til forskellige organisationer, ligger problemet ikke så meget i de tekniske arrangementer for underopdelingen som i den balance, inden for hvilken det (nye) marked, der regulerer relationerne mellem køber og sælger, udvikler sig. Lad os som eksempel tage finansiell analyse. Efter gængs praksis købes og sælges finansielle analyser ikke selvstændigt, men indgår i andre tjenester, sædvanligvis af operationel karakter. En værdipapir-broker tenderer eksempelvis mod at distribuere analyser af forskellige værdipapirer til gengæld for en operationel kontinuitet baseret på en kommission, der også inkluderer analyseomkostningerne.

3.5 Informationer (analyser) formidles følgelig i henhold til en markedslogik, som er typisk for et »offentligt gode«: mængden af nødvendig information er givet, og prisen er summen af de priser, som de forskellige købere betaler. Det er imidlertid kun et fåtal af disse købere, som rent faktisk betaler noget. Effekten er mindst talt destabiliserende: udarbejdelse af analyser er en underbetalt aktivitet, hvilket giver et incitament til at opnå stordriftsfordele på dette område, med et uundgåeligt kvalitetstab til følge samt et incitament til at udnytte de omkostningsfordele, der følger af interessekonflikter (jf. eksempelvis det britiske FSA's intervention i forbindelse med »soft commission« mellem broker/dealer og forvaltere af aktiver). EØSU mener, at der bør opstilles regler for så vidt muligt at undgå, at prisdannelsesmekanismerne i sektoren for oplysning om risici forbundet med finansieringskapital forveksles med prisdannelsesmekanismerne i sektoren for formidling af oplysninger om investeringsrisici og »risktransformation«.

### 4. Svar på grøn bogens spørgsmål

4.1 *Spørgsmål 1: Vil ovennævnte initiativer skabe tilstrækkelig retssikkerhed for gennemførelsen af direktivet?*

A. Fjerne usikkerheden i forbindelse med anerkendelse af fonde under overgangen fra OICVM I til OICVM III.

B. Forenkle anmeldelsesproceduren for fonde, der benytter EU-passet.

C. Forbedre gennemførelsen af Kommissionens henstillinger om brug af derivater og det forenklede prospekt.

D. Afklare definitionen af »aktiver«, som UCITS kan købe.

4.1.1 For at svare på spørgsmålet er det nødvendigt at **skelne mellem »produktfinansiering« og »tjenesteydelsesfinansiering«**. Formålet med førstnævnte er at etablere praktiske instrumenter for at bringe indskydere og modtagere af finansieringskapital sammen; sidstnævnte har derimod som mål at indkredse de instrumenter, som egner sig bedst til fondsmodtageres eller -indskyderes behov, og angive — i mangel af et passende produkt — hvilke karakteristika der savnes.

4.1.2 Omdannelsen af finansieringssystemerne fra en »bankcentreret« til en »markedscentreret« tilgang ændrer finansieringsformidlerens rolle, idet denne i stigende grad skal formidle såvel risici som finansieringskapital. Risikoforudling er profitabel, så længe formidleren kan håndtere risikoen billigere end investoren. Man kan derfor stille det spørgsmål, om et lovgivningssystem, som sigter mod risikoreduktion, er mere effektivt end et system, der skal garantere passende effektivitetsniveauer for risikoforudling.

4.1.3 Man må huske på, at selv i effektive finansieringsmarkeds kontekster bliver den samlede risiko ved en investering ideelt set splittet op i to dele: »**payoff-risiko**« og »**informationsrisiko**«. Førstnævnte måler den reelle volatilitet i afkastet fra en investering. Sidstnævnte måler vanskeligheden ved at vurdere *payoff*-risikoen korrekt (hovedsagelig pga. manglende information fra de økonomiske aktørers side). Man må forstå, at den risikopræmie, som de økonomiske aktører beregner, hidrører fra begge typer risici, og at relationerne mellem de to typer ikke er karakteriseret ved en simpel addition, men ved korrelationer af varierende grad.

4.1.4 I lyset af ovenstående kan der svares ja til spørgsmål 1, men kun, når dette gælder »produktfinansiering«. Hvad angår »tjenesteydelsesfinansiering« ville det være en god idé at indføre større frihed i udbuddet af investeringstjenesteydelser, f.eks. ved at fjerne de nuværende restriktioner på finansieringsfremme, som ikke tager fuldt hensyn til princippet om *hjemlandskontrol*.

4.1.5 Der ligger en klar bekymring bag dette; det drejer sig om at **undgå regelomgåelse** hos dem, der planlægger at oprette et finansieringsfremme-netværk og udnytte de gunstige vilkår, der findes i nogle EU-lande. Efter EØSU's mening er denne logik imidlertid grundlæggende fejlagtig; hvis svig er mulig, betyder dette, at ordningerne ikke er blevet effektivt harmoniseret.

4.1.6 EØSU mener derfor, at den »frie bevægelighed« inden for tjenesteydelsesfinansiering bør øges som et incitament til i højere grad at ensarte de enkelte landes anvendelse af EU-direktiverne om investeringer og værdipapirer (herunder UCITS III).

4.2 *Spørgsmål 2: Er der andre problemer i forbindelse med den daglige gennemførelse af direktivet, som man skal lægge særlig vægt på at løse?*

4.2.1 Overensstemmelse mellem lovgivningerne bør ledsages af foranstaltninger til koordinering af de gældende skatteregler på området. Der findes stadigvæk forskellige nationale systemer, der kører parallelt på det europæiske marked, hvilket også er tilfældet på alle de øvrige finansielle områder, og dertil kommer der i visse sammenhænge regler hidrørende fra bilaterale aftaler til imødegåelse af dobbelt beskatning.

4.2.2 Dette kludetæppe af forskellige skatteregler fører til konkurrenceforvridninger, **dobbelt beskatning og forskellige fortolkninger**, skattesvig og skatteunddragelse. De nationale lovgivninger bør i den sammenhæng gøres mere effektive i takt med den stigende internationalisering af markedet.

4.2.3 De enkelte medlemsstater har i beskatningen et fantastisk protektionistisk fremmeinstrument. De forskellige skattemæssige fortolkninger, der kan gives UCITS-produkter fra andre EU-lande, giver mulighed for mindre gunstige skatteordninger, hvorved der reelt skabes en slags adgangsbarriere. EØSU er bevidst om, at skatteharmonisering ikke kan ses som et let opnåeligt mål på kort sigt, bl.a. på grund af kravet om enstemmighed på dette område. Udvalget foreslår alligevel at overveje at **udarbejde en EU-skattelovgivning om investeringsprodukter, der omfatter såvel beskatningsniveau som opkrævning af skatter.**

4.3 *Spørgsmål 3: Ville et effektivt pas for administrationsselskaber indebære tilstrækkelige økonomiske fordele i forhold til delegeringsarrangementer? Angiv kilder, og hvor stor fordel forventes at blive.*

4.3.1 Passet og »det forenklede prospekt« synes at være passende redskaber til at overvinde problemerne med markedsfragmentering og hindringerne for perfekt kapitalmobilitet og fuldstændiggørelse af markeder og forekommer **egnede til at**

**skabe tilstrækkelig retssikkerhed**; EØSU finder det endvidere vigtigt at fortsætte arbejdet med at fjerne usikkerheden omkring anerkendelse af fonde, der er startet under overgangen fra UCITS I til UCITS III.

4.4 *Spørgsmål 4: Ville en opsplitning af ansvaret for tilsyn med administrationsselskaber og fonde på tværs af grænserne skabe yderligere driftsrisici eller tilsynsproblemer? Beskriv årsagerne til problemerne, og hvordan sådanne risici kan modvirkes effektivt.*

4.4.1 Det bør først og fremmest erindres, at der i EU findes to finansieringsmodeller: den engelske og den kontinentale, som vanskeligt kan samles under ét på kort sigt. EØSU håber alligevel i den sammenhæng, at de nye regler medfører **anvendelse af en enkelt retskilde, som er i stand til at fremme konvergensprocessen**, idet man ved at opstille lovmæssige hindringer for at forhindre institutioner i at vælge og vrage mellem de forskellige lovgivninger kun bidrager til at videreføre den nuværende skæve situation.

4.4.2 EØSU er overbevist om, at en opsplitning af ansvaret for tilsyn med administrationsselskaber og fonde på to medlemsstater vil skabe yderligere tilsynsproblemer og skabe fare for en mindre effektiv tilsynsvirksomhed. EØSU finder det derfor hensigtsmæssigt at **lade ansvaret over for investor forblive hos investeringsfonden i investors hjemland, også når der er tale om et udenlandsk administrationsselskab.**

4.5 *Spørgsmål 5: Vil større gennemsigtighed, sammenlignelighed og opmærksomhed på investorernes behov inden for fondsdistribution betyde en væsentlig ændring af de europæiske markeder for investeringsfonde og en forbedring af investorbeskyttelsen? Skal dette spørgsmål prioriteres?*

4.5.1 For at forbedre fondsmarkedernes funktion og investorbeskyttelsen er det ikke nok at regulere produktsiden af de finansielle instrumenter. EØSU foreslår, at man fokuserer tilstrækkeligt på distributionssiden og her øger gennemsigtigheden, så investorerne kan træffe et velinformeret valg.

4.5.2 Oplysningerne til investorerne bør i nogen udstrækning tage hensyn til investorernes generelle situation og kulturelle baggrund. **Udvidelsen af Den Europæiske Union med lande, der indtil for 15 år siden ikke havde markedsøkonomi, rejser spørgsmålet, om det er hensigtsmæssigt at fortsætte med en fælles informationsstandard.** EØSU mener, at man bør tage dette spørgsmål op til overvejelse og samtidig huske på, at der på den ene side er behov for en så enkel og ensartet lovramme som muligt, og at der på den anden side i visse medlemslande fortsat hersker en anden kultur på det økonomiske og finansielle område.

4.6 Spørgsmål 6: Vil afklaring af reglerne for »god forretningsskik« for virksomheder, som sælger fonde til investorer, bidrage væsentligt til at nå dette mål? Burde man overveje andre skridt (f.eks. udvidet oplysningspligt)?

4.6.1 EØSU ønsker naturligvis at se en afklaring af reglerne for »god forretningsskik«. Man bør imidlertid ikke undervurdere de problemer, der opstår i den daglige gennemførelse af direktivet, for så vidt angår risikoforvaltning og gebyrgennemsigtighed, og som ikke altid er lette at løse.

4.6.2 Tag for eksempel det tekniske spørgsmål om regnskabsføring i forhold til et *benchmark*. Dette spørgsmål har vidt forskellig betydning afhængigt af, om der sigtes mod at »overgå et benchmark«, eller om der sigtes mod at »nå et benchmark«. De forskellige delegeringsprocesser medfører — under forudsætning af at der anvendes de samme tekniske instrumenter — forskellige risikoniveauer, eftersom det for at »overgå et benchmark« er nødvendigt at tillade fondsforvalteren at ændre allokeringerne og dermed løbe en større risiko.

4.6.3 I den forbindelse anbefaler EØSU, at der indføres regler, der sigter mod at skabe større gennemsigtighed omkring betingelserne for (snarere end omfanget af) bevægelserne i porteføljeinvesteringerne: Hvis man går ud fra det samme bruteresultat, vil et højere antal porteføljebevægelser medføre større transaktionsomkostninger og dermed mindske kundens nettoresultat. Dette er et særligt kildent spørgsmål, især hvis transaktionsomkostningerne delvist bæres af/tilbageføres til fondsforvalteren selv.

4.7 Spørgsmål 7: Er der særlige fondsspecifikke spørgsmål, som ikke er omfattet af det igangværende arbejde med en detaljeret gennemførelse af reglerne for god forretningsskik i direktivet om markeder for finansielle instrumenter?

4.7.1 MIFID-direktivet kan blive et vigtigt lovgrundlag, specielt for så vidt angår opnåelse af høje gennemsigtighedsstandarder i distributionen af UCITS.

4.7.2 **MIFID-direktivet indeholder imidlertid ikke regler vedrørende gennemsigtighed i forbindelse med obligati-onshandel**, som kan være temmelig uigennemsigtig. EØSU mener derfor ikke, at MIFID-direktivet kan ses som det redskab, der fuldstændiggør og afhjælper alle eventuelle mangler ved retsrammen for UCITS.

4.8 Spørgsmål 8: Findes der en kommerciel eller økonomisk logik (nettofordele) ved grænseoverskridende fondsfusioner? Kunne disse fordele stort set også opnås gennem rationalisering inden for landets grænser?

4.8.1 Europæiske fonde er fortsat relativt små: I 2004 lå gennemsnittet på 195 mio. USD, medens gennemsnittet i samme år i USA lå på 628 mio. USD. Dette forhold har betydning for muligheden for at udnytte stordriftsfordele og dermed

for resultaterne og sidst, men ikke mindst for rentabiliteten af det firma, der forvalter fonden.

4.8.2 Det er almindeligt kendt, at en af de finansielle virkninger af den økonomiske globalisering er et lavere absolut risikoniveau, hvortil kommer nye niveauer for hhv. systematiske (stigende) og specifikke (faldende) risici. Selv om **grænseoverskridende fusioner ganske vist kan øge stordriftsfordelene, bør de kun anvendes i forbindelse med produkter, hvor sådanne fusioner kan fungere som en effektiv katalysator for succes**, eller rettere sagt på de områder af formueforvaltningen, hvor efficiensen er vigtigere end effektiviteten. På de områder, hvor der mangler effektivitet, er der ingen fordele at hente ved sammenlægninger.

4.9 Spørgsmål 9: Kunne de ønskede fordele opnås gennem sammenlægning af fonde (pooling)?

4.9.1 En sammenlægning af formueforvaltningen for fonde med nogenlunde samme karakteristika giver helt klart visse stordriftsfordele, og dette redskab anvendes allerede af fondsforvalterne til at forbedre effektiviteten af formueforvaltningen. Grænseoverskridende sammenlægninger kolliderer imidlertid med de skattemæssige og lovgivningsmæssige problemer omkring investeringsfonde, som vi allerede har behandlet indgående tidligere. Sammenlægninger er derfor ikke en alternativ måde til at omgå de lovgivningsmæssige og institutionelle problemer og vanskeligheder, som ligger i vejen for en konsolidering af fondssektoren.

4.10 Spørgsmål 10: Er konkurrence om fondsforvaltning og/eller distribution tilstrækkeligt til at sikre, at investorerne vil drage fordel af større efficiens?

4.10.1 Svaret på dette spørgsmål er nej, hvilket erfaringerne fra USA også har vist. Investeringsfonde har eksisteret i 60 år på det amerikanske marked: til trods for en spektakulær stigning i fondenes antal og størrelse, er fondenes og investorerne omkostningerne overordnet set cirka fordoblet (?). Dette har resulteret i et markant mindre tilfredsstillende resultat i forhold til *benchmark*: medens *benchmark* i perioden 1945-1965 i gennemsnit lå 1,7 % højere pr. år, blev kløften i perioden 1983-2003 større og nåede op på 2,5 % om året.

4.11 Spørgsmål 11: Hvilke fordele og ulemper (tilsynsmæssige eller kommercielle risici) er der ved at give mulighed for at vælge en depositar i en anden medlemsstat? I hvilken udstrækning fjerner delegering eller andre ordninger behovet for lovgivning om disse spørgsmål?

4.11.1 Muligheden for at vælge en depositar i et andet medlemsland end dér, hvor administrationselskabet er baseret, kunne **øge konkurrencen mellem depositarer** og dermed også mindske fondens omkostninger.

(?) Bogle J.C. (2005), »The Mutual Fund Industry 60 Year Later: For Better or Worse?«, *Financial Analysts Journal*, januar/februar.



4.11.2 Dette kunne imidlertid også betyde større tilsynsmæssige risici, hvis der ikke er tilstrækkeligt samarbejde og konvergens mellem de regulerende myndigheder i sektoren.

4.11.3 Selv om de ikke kan lades ude af betragtning, er depotgebyrerne lavere end de øvrige omkostninger, som f.eks. distributionsomkostningerne. EØSU foreslår derfor, at man nøje afvejer fordelene og ulemperne ved et sådant lovinitiativ.

4.12 *Spørgsmål 12: Forventer De, at den igangværende branchedrevne standardisering vil bære frugt inden for en rimelig tidshorisont? Er der noget behov for at inddrage den offentlige sektor?*

4.12.1 Standardisering, automatisering og informatisering af ordreplacering og likvidation af fonde er afgørende forudsætninger for, at distributørerne kan udvide deres produktsortiment og øge konkurrencen.

4.12.2 Dette ville imidlertid kræve store ændringer af reglerne og standarderne for de operative procedurer og IT-procedurerne, hvilket ville medføre betydelige omkostninger for markedsaktørerne. Man bør huske, at på det europæiske kontinent tilhører administrationselskabet og distributørerne ofte den samme koncern. Set i det lys er markedsaktørerne formodentlig mindre tilbøjelige til at påtage sig omkostningerne ved at øge konkurrencen på distributionsplanet. Det er derfor muligt, at den offentlige sektors indblanding vil kunne fremhjelpe og fremskynde processen.

4.13 *Spørgsmål 13: Er stærk afhængighed af formelle investeringslofter udtryk for en bæredygtig tilgang til at tilbyde en høj grad af investorbekyttelse?*

4.13.1 Virkningen af strikse adfærdskodeks i forbindelse med risikoforvaltning har altid været et bredt debatteret emne i økonomiske kredse, specielt i lyset af de vekslende fordele i tiden efter Bretton Woods-aftalerne om valutakurser. Dette skyldes, at den økonomiske risiko er forskelligt afhængigt af tidshorisonten: på kort sigt er det risikabelt med udsving i forhold til en restriktion, medens det omvendt på langt sigt er risikabelt, hvis noget forbliver statisk, alt imens systemet udvikler sig. Derfor ville indførelse af begrænsninger i form af formelle lofter være gavnligt på kort sigt, medens det på langt sigt ville medføre en væsentlig risiko.

4.13.2 Hertil bør føjes et punkt om de seneste studier inden for den såkaldte »**behavioristiske finans**«: **De enkelte økonomiske aktørers handlinger og beslutninger er ofte stærkt påvirkede af den medfølgende risiko.** Efterhånden som risikoen stiger, bliver opførslen mere og mere reaktiv og vice versa; EØSU ser derfor negativt på en lovgivning, der indfører for store begrænsninger, som på langt sigt kan få en dobbelt virkning: en operativ træghed i instrumenterne og en nedsat reaktivitet hos de økonomiske aktører med uvisse, med givetvis

negative konsekvenser til følge. **Omvendt kunne bevidstheden om risikoen for virkelig at miste kapital være det mest effektive incitament til at beskytte den.**

4.13.3 Dette fører til yderligere markedsforvridninger: Der opstår forventninger om, at hvis risikoen fører til et positivt resultat, vil det gavne investorer, medens hvis resultatet er negativt, vil det blive absorberet af markedet.

4.14 *Spørgsmål 14: Mener De, at sikkerhedsforanstaltningerne — for administrationselskabet og depositaren — er tilstrækkelige til at takle de nye risici inden for forvaltning og administration af UCITS? Hvilke andre foranstaltninger ville De finde passende for at opretholde en høj grad af investorbekyttelse?*

4.14.1 EØSU foreslår, at man på kort sigt griber ind, eventuelt ved hjælp af formelle, strenge regler, men udelukkende med det formål at nedbryde kartelaftaler; hvis dette skete, ville markedet blive mere modent, og ville følgelig ikke længere have behov for skrappe restriktioner. Et område af særlig interesse er regnskabsføring: Alt for ofte hænger tidsfristerne for overholdelse af regnskabsføringsreglerne overhovedet ikke sammen med tidsfristerne (for korte) for finansielle produkter, og derfor har regnskaberne vanskeligt ved at afspejle den fordel, som visse investeringer medfører i form af tidsmæssig diversificering.

4.14.2 For at styrke investorbekyttelsen foreslår EØSU, at man overvejer at oprette en **særlig garantifond** med midler hidrørende fra bl.a. tilsynsmyndighedernes sanktionsvirksomhed. Fonden skal naturligvis ikke dække den markedsrisiko, der er forbundet med UCITS's investeringer: Den bør derimod bidrage til at dække de tab, som investorerne måtte lide, hvis en mægler handler i modstrid med lovgivningen.

4.15 *Spørgsmål 15: Skal de politiske instanser i EU og/eller medlemsstaterne være særligt opmærksomme på bestemte forhold, der fordrer en investors valg?*

4.15.1 Investeringsfondene konkurrerer med finansielle produkter såsom **livsforsikring tilknyttet investeringsfonde (unit-linked policies)**, som investorerne ser som et produkt af samme type, selv om de er underlagt en helt anden lovgivning.

4.15.2 Dette kan fordrer investorerens valg og give negative konsekvenser, hvad angår omkostninger og risikoniveau for de pågældende investeringer. EØSU mener ikke, at man kan takle problemet med mindre konkurrence ved at lempe de påkrævede begrænsninger og garantier i relation til investeringsfondene. Det vil derimod være ønskeligt med en skærpelse af de lovfæstede standarder, således at de finansielle produkter, som i praksis opfattes som et direkte alternativ til investeringsfondene, underkastes lovkrav svarende til dem for investeringsfonde.

4.16 Spørgsmål 16: I hvilken udstrækning skaber en fragmentering af reglerne vanskeligheder med at få adgang til markedet, som kunne begrunde en fælles EU-tilgang til a) aktiefonde (private equity funds), b) hedge funds og funds of hedge funds?

4.16.1 For at kunne svare på dette spørgsmål bør man indledningsvis forsøge at forklare den problemstilling, der blev taget op i det foregående spørgsmål. **Den lovgivende myndighed er nødt til klart at definere værdipapirbegrebet.** Det bør afklares, således at der ikke hersker nogen tvivl om, **hvorvidt begrebet også implicit siger noget om værdipapirets likviditet eller ej.** På nuværende tidspunkt anvendes de to termer synonymt i et forsøg på at udelukke såvel de alternative investeringer som erstatningsprodukterne for UCITS fra værdipapirbegrebet. EØSU mener, at der er tale om en potentielt alvorlig misforståelse, fordi det kan føre til sammenblanding af to ret forskellige teorier vedrørende de finansielle markeder: efficiens og fuldstændighed.

4.16.2 Et finansielt marked er efficient, hvis det kan bære de transaktionsomkostninger, som investeringerne medfører. Et finansielt marked er fuldstændigt, hvis det omfatter alle mulige investeringer.

4.16.3 Aktiefondene og hedge funds bør først og fremmest vurderes ud fra deres effektivitet (evne til at vælge de bedste investeringer) og kun sekundært ud fra deres efficiens (evne til at opnå stordriftsfordele på omkostningssiden). Spørgsmålet om fondenes størrelse har derfor mindre betydning: Tværtimod tyder problemer med effektiviteten (evnen til at bevæge sig hurtigt på markedet uden at påvirke dets funktion) og begrænsning af systemrisikoen (tag f.eks. redningen af LTCM-fonden i 1998) på, at det vil være bedst ikke at fremme målsætninger om, at fondene skal vokse sig for store.

4.17 Spørgsmål 17: Er der særlige risici (med hensyn til investorbekyttelse eller markedsstabilitet) forbundet med aktiviteter i aktiefonde (private equity funds) eller hedge funds, som kræver særlig opmærksomhed?

4.17.1 Disse investeringer er ud over risikoen for manglende fortjeneste i høj grad også karakteriseret ved en **oplysningsrisiko**. Det vil være på sin plads at regulere denne risiko, specielt for at begrænse risikoen for svig, men det ville være forkert at forsøge at mindske den alt for meget. Hvis disse fonde blev helt gennemsigtige, ville man nemlig risikere at overflødig gøre fondsforvalterens kompetence, som ellers danner grundlaget for opnåelsen af et udbytte, som kun i meget begrænset omfang er markedsrelateret.

4.17.2 EØSU mener ikke, at vejen fremad bør være et utopisk forsøg på at gøre en kompleks proces gennemsigtig, men derimod at informere den »almindelige« investor om, at alternative investeringer kræver specialviden, og i mangel heraf bør man søge hjælp hos en specialist.

4.18 Spørgsmål 18: I hvilken udstrækning kunne en fælles ordning for private investeringer medvirke til at overstige hindringerne for grænseoverskridende udbud af alternative investeringer til kvalificerede investorer? Kan denne afklaring af marketing- og salgsprocedurer gennemføres uafhængigt af ledsageforanstaltninger for fondsforvaltere?

4.18.1 Fastlæggelse af fælles retlige rammer for private investeringer for kvalificerede investorer kan sætte skub i udviklingen af aktiefonde i EU.

4.18.2 Kvalificerede investorer bør i sagens natur besidde den nødvendige tekniske ekspertise og kapacitet med hensyn til kapital for at kunne foretage investeringer med en høj risikoprofil som netop er kendetegnende for investering i aktiefonde. På den baggrund må man antage, at de er i stand til at vurdere forvalternes kompetence og troværdighed. Dertil kommer, at aktiefonde i sig selv sikrer en vis risikospredning og derfor burde der ikke være behov for yderligere ledsageforanstaltninger, der nøje regulerer administrationsselskabers aktiviteter.

4.19 Spørgsmål 19: Den nugældende produktbaserede præskriptive UCITS-lovgivning et passende langfristet udgangspunkt for et nøje kontrolleret og integreret europæisk marked for investeringsfonde? På hvilke betingelser eller på hvilket tidspunkt skal man overveje en mere princip- og risikobaseret regulering?

4.19.1 Der er adskillige eksempler på svagheder ved den nuværende regulering. Det gælder for eksempel børshandlede fonde (Exchange Traded Funds (ETF)), hvor de positive aspekter ved fonde (stor spredning) kombineres med de positive aspekter ved værdipapirer (til stadighed mulighed for køb og salg på markedet). Direktivet fremmer udbredelsen af dette instrument ved at give det mulighed for at benytte produktpasset i kraft af sin UCITS-status. På den anden side begrænser det en anden UCITS besiddelse af det, da det i den forbindelse betragtes som en aktie.

4.19.2 I lyset af blandt andet overvejelser omkring alternative investeringsformer og betydningen af ikke kun at fokusere på finansieringen af produktet, men også på tjenesteydelsen, finder EØSU det ønskeligt, hvis udviklingen går i retning af principbaseret regulering. Udvalget mener samtidigt, at ajourføringen af den retlige ramme bør ske gradvist og forsøge af finde den rette balance mellem en passende høringsperiode og hurtig gennemførelse af revisionsprocessen.

## 5. Kommende udfordringer

5.1 Som det er blevet vist, er det europæiske UCITS-system stadig et fragmenteret marked med relativt små selskaber sammenlignet USA og hvor samarbejdet og de grænseoverskridende strømme tilsyneladende går trægt. Det er ikke er noget, som muliggør nævneværdige stordriftsfordele og således reduktion af omkostninger.

5.2 På den anden side kan den overdrevne bekymring — som også kommer til udtryk i grønbogen <sup>(3)</sup> — om definitionen af hvilke aktiver UCITS kan erhverve, i hvilken forbindelse fondene tvinges til især at investere i likvide finansielle instrumenter, forhindre deltagelse på ikke-regulerede markeder.

5.3 **Det tilrådes derfor at se på muligheden for delta-gelse i aktiefonde.** Det vil være i tråd med målet om åbne op for, at smv'ers kapital kan placeres i risikovillig kapital og dermed i aktiefonde.

5.4 Det europæiske økonomiske system er karakteriseret ved mange **små og mellemstore virksomheder, der ofte mangler kapital**, fordi de typisk henvender sig til banken.

5.5 Denne kapitalmangel **ledsages ofte af meget stor gældsætning, især i form af lån med kort løbetid**, og mange gældsposter og kreditter af handelsmæssig karakter, der knytter sig til den store indbyrdes afhængighed, der er mellem virksomheder fra samme produktionskæde. Det er også konsekvensen af en ejerskabsform, som er typisk for den såkaldte familiekapitalisme, hvor der ofte er sammenblanding af virksomhedsejers formueforhold og virksomhedens kapital.

5.6 Disse problemer, som virksomhederne møder, og behovet for at opfylde mere generelle målsætninger for »produktionssystemet« på europæisk plan gør det nødvendigt at finde løsninger på smv'ers finansieringsproblemer. Disse mål går i tre retninger og kan sammenfattes således:

- fremme en virksomhedskultur, der kan åbne smv'ers kapital op for indskud af risikovillig kapital fra tredjemand og finansielle institutioner,
- fremme innovation som redskab for konkurrencedygtighed på globaliserede markeder,
- yde støtte til virksomhedens kontinuitet (og ejerskifte mellem generationer), forstået som en proces, der ikke må forårsage brud på kontinuiteten, så virksomhedens videreførelse sættes på spil.

5.7 På baggrund af disse overvejelser håber EØSU, at fællesskabslovgiverne også vil rette deres opmærksomhed mod aktiefonde, hvorimod *venturekapital* stadig er en meget lidt udviklet sektor i Europa.

5.8 EØSU mener endvidere, at den igangværende debat om retlige rammer for investeringsfonde også bør være en lejlighed til at se nærmere på udvikling af socialt ansvarlige investeringer, som ikke giver afkald på social udvikling og miljøbeskyttelse for at få større udbytte. I 2003 tegnede etiske fonde sig for ca. 0,37 % af alle værdipapirer, som blev forvaltet af europæiske UCITS <sup>(4)</sup>. En sammenligning med det amerikanske

marked, hvor 11,3 % af alle værdipapirer, der forvaltedes af UCITS i samme periode, tilhørte etiske fonde, viser, at investeringer, der udviser social ansvarlighed, stadig har et stort vækstpotentiale i Europa.

5.9 For at fremme en hurtigere udvikling af socialt ansvarlige investeringer kunne medlemsstaterne indføre skattebegunstigelser, der involverer delvis fritagelse for beskatning af udbytte fra disse investeringer og følge den praksis, som nogle medlemsstater allerede har indført, hvor det er muligt at lade frivillige bidrag til organisationer med et socialt sigte være fradragsberettigede. Derudover bør også udbytte fra midler, der eventuelt geninvesteres i organisationer med socialt sigte, begunstiges skattemæssigt.

5.10 I betragtning af forslagens innovative karakter, håber EØSU, at der vil blive iværksat en yderligere uddybning af emnet og en gennemførlighedsundersøgelse, der også anvender den eksisterende bedste praksis.

5.11 Udfordringerne på mellemlang og lang sigt består derfor grundlæggende i at:

- overveje de nye produkter, som finansiell innovation nødvendigvis kaster af sig, især de alternative investeringer, som smv'er i stadig større grad har brug for for at kunne finansiere innovationen.
- imødegå, herunder også gennem fusioner, de alt for små europæiske fonde, som medfører ukonkurrencedygtige driftsomkostninger, og samtidig arbejde for at få skabt et marked for oplysning og analyse,
- gennemføre et fuldstændigt marked, hvor produktfinansiering og tjenesteydelsesfinansiering reguleres.

5.12 Korrekt information om risici og bagvedliggende produkter og forvalteres troværdighed med hensyn til transaktionernes størrelse og tilrettelæggelse er alle elementer, som udover de nødvendige regler kan bibringe markedet troværdighed, korrekthed og adfældsregler. Det er afgørende faktorer for markedets efficiens og for effektivitet i ressourcefordelingen.

5.13 Alt i alt kan markedet opnå en højere grad af efficiens og effektivitet, hvis man harmoniserer skattelovgivninger, tilskynder til fondsfusioner, tillader sammenlægning af fonde (*pooling*), fremmer konkurrence om fondsforvaltning og distribution af produkter og tjenesteydelser, ophæver kravet om, at fondsforvalter og depositar skal tilhøre samme medlemsstat og undgår store »transaktionsomkostninger« i forbindelse med fragmenterede tegnings- og tilbagekøbsprocedurer.

Bruxelles, den 15. marts 2006

Anne-Marie SIGMUND

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

<sup>(3)</sup> KOM(2005) 314 endelig, punkt 4, side 5.

<sup>(4)</sup> Sustainable Investment Research International (SiRi) Group.

**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om e-tilgængelighed**

KOM(2005) 425 endelig

(2006/C 110/05)

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber besluttede den 13. september 2005 under henvisning til EF-traktatens artikel 262 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Transport, Energi, Infrastruktur og Informations- og kommunikationsteknologiske område (ikt) anlægges en strategi, der sikrer interoperabilitet og kompatibilitet både i Europa og globalt.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 425. plenarforsamling den 15.-16. marts 2006 (mødet den 15. marts), følgende udtalelse med 142 stemmer for, 2 imod og 3 hverken for eller imod:

## 1. Begrundelse

1.1 Der er et påtrængende og presserende behov for at sikre, at markedet for tilgængelige varer og tjenester på det informations- og kommunikationsteknologiske område (ikt) anlægges en strategi, der sikrer interoperabilitet og kompatibilitet både i Europa og globalt.

1.2 Ikt-branchen er ved at få øjnene op for den markeds-niche, som udgøres af handicappede forbrugere og en stadig voksende population af ældre forbrugere, der ville have stor gavn af tilgængelighed med hensyn til design og fremstilling af varer og tjenester inden for denne sektor.

1.3 EU-medlemsstaterne bestræber sig i stigende grad på både sammen og hver for sig at mindske den digitale kløft og fremme e-integration og e-tilgængelighed såvel gennem lovgivning som via frivillige foranstaltninger. Det er afgørende, at der er koordinering på EU-plan på dette område for at vende den nuværende tendens til fragmentering af markedet, hindre yderligere fragmentering og undgå tidligere fejltagelser, hvor mainstream-ikt ikke var let tilgængelig, og der manglende overensstemmelse mellem hjælpeteknologier og mainstreamvarer og -tjenester, hvilket afskar mange potentielle forbrugere fra markedet. Sådanne fejltagelser har endvidere haft negativ virkning i bredere økonomisk forstand, navnlig ved at fastholde social udstødelse af mange personer og hindre dem i at få adgang til arbejdsmarkedet.

1.4 Kommissionens meddelelse om e-tilgængelighed indeholder en beskrivelse af de hovedprioriteter, der bør overvejes og tages fat på for at undgå fragmentering af markedet og i stedet fremme konvergens og den økonomiske vækst inden for denne sektor.

## 2. Baggrunden for meddelelsen om e-tilgængelighed

2.1 Kommissionens meddelelse om e-tilgængelighed har til formål at bidrage til princippet om en strategiramme for et

europæisk informationsråd som foreslået i Kommissionens meddelelse »i2010«<sup>(1)</sup>, der blev offentliggjort i juni 2005.

2.2 Det anføres, at hovedsigtet med meddelelsen er at fremme en mere ensartet tilgang til e-tilgængelighedsinitiativer i medlemsstaterne og i de enkelte brancher.

2.3 Meddelelsen indeholder en beskrivelse af både de fordele, som ny teknologi bringer handicappede, og de problemer og nye barrierer, som udviklingen af sådanne teknologier skaber.

2.4 I meddelelsen udtrykkes bekymring over det eksisterende fragmenterede marked for tilgængelige teknologier og risikoen for, at manglende harmonisering og interoperabilitet på dette marked vil forstærke problemerne yderligere.

2.5 I meddelelsen foreslås tre modeller for løsning af dette spørgsmål:

- styrkelse af kravene om tilgængelighed i forbindelse med offentlige indkøb
- certificering af tilgængelighed
- bedre udnyttelse af eksisterende lovgivning.

## 3. Handicappede og informationsråd

3.1 Der er en øget forståelse for, at udviklingen inden for informations- og kommunikationsteknologi bør tilgodeses behovene hos alle personer i samfundet, specielt dem, der er mest sårbare over for social udstødelse, med henblik på at overvinde problemet med den digitale kløft og opdelingen af samfundet i to klasser.

<sup>(1)</sup> KOM(2005) 229 endelig.

3.2 Handicappedes adgang til information bør først og fremmest anerkendes som et rettighedsspørgsmål. Handicappede, der udgør 10 % af EU's befolkning, har samme adgangsrettigheder som ikke-handicappede til varer og tjenester, og dette inkluderer ikt-varer og -tjenester.

3.3 Der er også vægtige økonomiske argumenter for, at regeringer og erhvervsliv for alvor tager fat på dette spørgsmål. Tackling og løsning af de problemer, handicappede har med at skaffe sig adgang til ikt, vil være til fordel og gavn for **alle** brugere, navnlig den voksende population af ældre, børn og midlertidigt handicappede.

3.4 Handicappede udgør en uensartet persongruppe. Samtidig må det siges, at de største handicapgrupper, som har tilgængelighedsproblemer på ikt-området, er personer med kognitive handicap og indlæringsproblemer, personer med sensoriske handicap (døve og hørehæmmede, blinde og svagtseende, døvblinde og talehandicappede) og personer med fysiske handicap.

3.5 Handicappede har på mange måder nydt godt af fremskridt på ikt-området — både med hensyn til mainstreamteknologier og hjælpeteknologier, f.eks.:

- fordelene ved sms-tekstning for døve, idet man holder sig for øje, at denne teknik stadig ikke giver mulighed for realtidskommunikation
- blinde og svagtseende computerbrugeres mulighed for at anvende tale- eller forstørrelsessoftware
- talegenkendelsessystemer.

3.6 Men samtidig skabes der nye barrierer. Følgende eksempler tjener som illustration:

- Udviklingen af ny computerteknologi har kraftigt reduceret blindes mulighed for at anvende pc'ere, for mens 99 % af pc'erne kunne anvendes af blinde i 1990, er kun en tredjedel tilgængelig i dag på grund af den stigende anvendelse af visuelle kommandoer i de seneste år <sup>(?)</sup>.
- Mobiltelefoners øgede kompleksitet og den øgede anvendelse af skærmmkommandoer skaber barrierer for både handicappede og ikke-handicappede forbrugere.

<sup>(?)</sup> Kilde: Den Europæiske Blindeunion.

— Der findes flere forskellige teksttelefonsystemer i Europa, og ingen af dem er kompatible med de øvrige. Døve og hørehæmmede er ude af stand til at kommunikere i realtid på europæisk og globalt plan under anvendelse af eksisterende telekommunikationssystemer.

— Digitalt tv, som udgør en stadig vigtigere teknologi for interaktiv kommunikation og offentlige informationstjenester, er mindre tilgængeligt for handicappede end analogt tv. Digitalt tv er en teknologi, der i høj grad beror på visuel fremstilling og visuelle kommandoer, og som er ekstremt indviklet, hvilket kunne udelukke yderligere 4,4 % af tv-seerne, fordi teknologien er mindre tilgængelig <sup>(?)</sup>.

— Europa-Kommissionens meddelelse indeholder ligeledes en række eksempler på problemer, som bør løses, hvad angår interoperable ikt-udstyrsenheder og -systemer.

#### 4. Økonomiske og erhvervsmæssige argumenter for e-tilgængelighed og e-integration

4.1 I Lissabon-strategien understreges behovet for at sikre alle borgeres sociale og økonomiske integration gennem beskæftigelsesegnethed. Men hvis informations- og kommunikationsteknologierne ikke designes med tilgængelighed for øje, vil handicappede fortsat og i øget omfang blive udelukket fra mainstreamarbejdsmarkedet. En fuld og effektiv gennemførelse af e-tilgængelighedsprincipperne og -metoderne er væsentlig for handicappedes integration såvel økonomisk som socialt. Tilslutning til e-tilgængelighedsprincipperne indebærer også tilslutning til miljø sikkerhedskrav (som f.eks. at gøre noget ved problemet med elektronisk interferens pga. inkompatibilitet og støjinterferens, som plager personer med høreapparater, når de taler i mobiltelefon). I gennemsnit er beskæftigelsesfrekvensen for handicappede i EU's arbejdsstyrke på under 35 % i sammenligning med 70 % for ikke-handicappede arbejdstagere. Og Kommissionen har vurderet, at ca. 2-3,5 millioner handicappede potentielt kunne integreres i arbejdsstyrken, hvis der træffes positive foranstaltninger med henblik på effektivt at nedbryde barriererne for deres integration <sup>(\*)</sup>. Økonomisk integration af handicappede vil gavne samfundet og europæisk økonomi som helhed, idet man fjerner mange handicappedes afhængighed.

<sup>(?)</sup> »Digital Television for All« – en rapport fra the Generics Group om anvendelighed og tilgængeligt design for UK's digital-tv-projekt.

<sup>(\*)</sup> Kommissionens rapport »Active Labour Market Programmes for People with Disabilities« (aktive arbejdsmarkedsprogrammer for handicappede) (2002).

4.2 Da der er behov for, at et voksende antal virksomheder i ikt-branchen bliver opmærksomme på de økonomiske og erhvervmæssige fordele ved at imødekomme handicappede og ældre brugeres behov ved udformningen af produkter og tjenester, bør kampagner med oplysning om disse fordele fremmes mere aktivt og kraftigere i hele branchen. Der er et særligt behov for at oplyse industriansatte — dette gælder både ledere, teknikere og frontlinjepersonale — om tilgængelighedskrav og -egenskaber for bedre at imødekomme de voksende behov.

4.3 Handicappede udgør 10-12 % af den europæiske befolkning. Europa står desuden over for store demografiske omskiftelser. Den vigtigste ændring vil bestå i virkningerne af en aldrende europæisk befolkning. I 2050 vil 34,5 % af den europæiske befolkning være over 60 år.

4.4 Handicappede, midlertidigt handicappede og ældre udgør tilsammen 30 % af den europæiske befolkning<sup>(5)</sup>. Tilgængelig teknologi ville desuden gavne forbrugerpopulationen som helhed, herunder børn og dem, der ikke er fortrolige med ny teknologi, samt socialt udstødte grupper i almindelighed. Som eksempel kan nævnes tekstkommunikation i realtid, der rummer muligheder for et marked, som rækker langt ud over handicappopulationen.

4.5 Handicappede og ældre er en markedsniche, som branchen bør udnytte bedre, idet den bør markedsføre sine varer over for sådanne forbrugere på en anden måde end hidtil. En tysk undersøgelse har vist, at 48 % af personer over 50 år mener, at ikt-produkter og -tjenester<sup>(6)</sup> ikke henvender sig til deres aldersgruppe på den rette måde. Desuden fremgår det af en undersøgelse, som Microsoft gennemførte for nylig, at 50 % af befolkningen over 59 år ville have betydelig gavn af tilgængelighedsegenskaber i ikt-teknologierne. Tilgængelige teknologier og design-for-alle-metoder har ført til jobskabelse inden for branchen, især blandt SMV'er, som har banet vejen for innovationer med hensyn til tilgængelige teknologier og fremskridt inden for nye områder og fag.

## 5. Generelle bemærkninger

— EØSU udtrykker tilfredshed med Kommissionens meddelelse om e-tilgængelighed, som indeholder vigtige forslag og tiltag inden for offentlige indkøb, certificering og lovgivning. Meddelelsen om e-tilgængelighed udgør et vigtigt supplement til i2010-meddelelsen om et europæisk informationsfund som et redskab for øget vækst og beskæftigelse.

— EØSU opfordrer EU-institutionerne til at inkorporere de foranstaltninger, der foreslås i meddelelsen om e-tilgænge-

lighed, i den europæiske strategiramme for informationsfundet. Målsætningerne om fremme af e-tilgængelighed vil få en langt mere fremtrædende plads i i2010-foranstaltningerne.

— EØSU erkender, at der er mange enkeltpersoner og husstande, som på grund af deres lave indkomst nægtes fast adgang til telefonitjenester. Desuden kan ikt-udstyr og ikt-tjenester (f.eks. adgang til internettet) være alt for dyre for disse mennesker, herunder handicappede og ældre; EØSU opfordrer medlemsstaternes regeringer til at give økonomisk støtte til lettere adgang til ikt-varer og -tjenester for sårbare og socialt udstødte grupper i samfundet.

— EØSU er opmærksom på og glæder sig over det arbejde med handicapspørgsmål, som udføres af INCOM-gruppen og TCAM<sup>(7)</sup>-arbejdsgrupperne, der ledes af Europa-Kommissionen. Disse arbejdsgrupper er sammensat af alle relevante aktører, som har til opgave at fastlægge hovedprioriteterne og nøgleindsatsområderne inden for e-tilgængelighed, både hvad angår varer og tjenester.

— EØSU minder om, at fremme af generel e-tilgængelighed og adgang for handicappede til varer og tjenester er omhandlet og støttes i en række EØSU-udtalelser, navnlig:

— Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Kommissionens forslag til Rådets afgørelse om det europæiske handicapår 2003, KOM(2001) 271 endelig — 2001/0116 (CNS), CES 1064/2001.

— Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om eEurope 2002: Tilgængeligheden af offentlige websteder og deres indhold, KOM(2001) 529 endelig, CES 1546/2001.

— Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om handicappedes integrering i samfundet (CES 853/2002).

— Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — Lige muligheder for handicappede: En europæisk handlingsplan, KOM(2003) 650 endelig, CESE 311/2004.

— Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om bevægelseshæmmede personers rettigheder, når de rejser med fly (CESE 730/2005).

<sup>(5)</sup> Undersøgelse af OECD og CEMT om »Improving Transport for People with Mobility Disabilities« (forbedring af transport for bevægelseshæmmede), 1999, fra før EU-15.

<sup>(6)</sup> Jf. [www.seniorwatch.de](http://www.seniorwatch.de).

<sup>(7)</sup> Udvalget for Overensstemmelsesvurdering og Markedstilsyn på Teleområdet (TCAM).

## 6. EØSU's generelle bemærkninger til hovedforslagene i meddelelsen

### 6.1 Harmoniserede standarder og interoperabilitet

6.1.1 EØSU deler Europa-Kommissionens bekymring med hensyn til manglen på harmoniserede løsninger, hvad angår e-tilgængelighed. I betragtning af ikt-branchens globale karakter er det vigtigt at sikre imod en fragmentering af det europæiske marked, som følge af at de enkelte medlemsstater anvender og udvikler separate løsninger. For at opnå de størst mulige økonomiske stordriftsfordele og det største udvalg for forbrugerne er det også nødvendigt at undgå global fragmentering, hvilket ville være konsekvensen af indførelse af specifikke regionale krav.

6.1.2 EØSU mener, at ikt-branchen i stigende omfang bliver opmærksom på det nichemarked, som udgøres af handicappede og ældre forbrugere i Europa og på det globale plan, og at denne opmærksomhed bør skærpes og støttes i højere grad end hidtil.

6.1.3 EØSU støtter fuldt ud udviklingen og implementeringen af europæiske standarder for tilgængelighed, som er åbne, alment anerkendte og objektive. Samtidig skal de anerkende den globale situation og supplere internationale standarder. Manglen på komplementaritet mellem europæiske og internationale standarder vil føre til forvirring og frustration for både den handicappede forbruger og branchen.

6.1.4 Brugere bør aktivt involveres i standardiseringsprocessen, og der må ydes støtte til at sikre, at repræsentative handicaporganisationer inddrages i beslutningsprocessen vedrørende udarbejdelsen af europæiske tilgængelighedsstandarder.

6.1.5 EØSU mener, at der bør stilles krav til de europæiske standardiseringsorganisationer om altid at medtænke e-tilgængelighedsspørgsmål ved udviklingen af standarder.

### 6.2 Offentlige indkøb

6.2.1 Indførelsen af tilgængelighedskrav i udbudsmaterialet for offentlige indkøb har vist sig at være et særdeles effektivt middel til at fremme mainstreaming af design-for-alle og tilgængelige teknologier samt styrke beskæftigelse og vækst. Anvendelsen af offentlige indkøb til fremme af en tilgængelighedsstrategi giver branchen et reelt incitament til at integrere en sådan strategi i designarbejdet. Desuden opfordrer EØSU til, at det nye kommissionsinitiativ om elektroniske offentlige indkøb til fremme af onlinekøb gøres fuldt tilgængelig for handicappede (i overensstemmelse med målene og målsætningerne for e-tilgængelighed), og til at man undgår dårlig håndtering eller korrupsion.

6.2.2 Revisionen af EU-direktiverne om offentlige indkøb giver mulighed for at indføje tilgængelighed som et kriterium i forbindelse med offentlige indkøb af ikt-udstyr og -tjenester. Det er vigtigt at holde sig for øje, at offentlige indkøb udgør 16 % af EU's bruttonationalprodukt, dvs. 1 500 mia. EUR, og at ikt-sektoren udgør 6 % af EU's BNP. Den europæiske offentlige sektor anvender i gennemsnit 76 mia. EUR på ikt svarende til 0,8 % af BNP. Med en investering af denne størrelse er det vigtigt, at der tilvejebringes en langsigtet bæredygtig offentlig indkøbspolitik, hvorved ALLE samfundsborgere har adgang til de varer og tjenester, som tilbydes. En sådan e-integrationsstrategi er afgørende for, at de lokale økonomier kan fungere effektivt, og for bestræbelserne til fremme af samfundsmedlemmernes velbefindende og uafhængighed.

6.2.3 EØSU støtter derfor fuldt ud Kommissionens forslag om at henvende sig til de europæiske standardiseringsorganer med henblik på at udvikle europæiske tilgængelighedskrav vedrørende offentlige indkøb af varer og tjenester på ikt-området. Det er imidlertid vigtigt, at sådanne krav finder den rette balance mellem brugernes behov og industriens krav, og at de kan anvendes af offentlige myndigheder og ikke medfører fragmentering på det europæiske og så vidt muligt på det globale marked.

6.2.4 Endvidere vil EØSU i forbindelse med fremtidige ændringer af EU-direktiverne om offentlige indkøb (\*) se med tilfredshed på en stramning af bestemmelserne, således at direktiverne foreskriver obligatoriske tilgængelighedskrav i forbindelse med offentlige indkøb.

### 6.3 Certificering og tredjepartscertificering kontra selvcertificering

6.3.1 Der er behov for, at ikt-branchen med større klarhed oplyser forbrugeren om tilgængelighed og design-for-alle-egenskaber ved dens mainstreamvarer og -tjenester.

6.3.2 EØSU finder det interessant, at Kommissionen foreslår at udforske certificerings- og selvcertificeringsordninger og anspore til gennemsigtighed og større anerkendelse af e-tilgængelighed, også gennem overvejelse af passende certificeringsordninger for et e-tilgængelighedsmærke for varer og tjenester, som er i overensstemmelse med standarderne for e-tilgængelighed.

6.3.3 EØSU mener, at den kommende undersøgelse og dataindsamling vedrørende de forskellige løsningsmodeller vil bidrage til at afklare, hvilken fremgangsmåde der er den bedste. Især hilses de kommende EU-konferencer og EU-initiativer om dette emne velkommen.

(\*) Direktiv 2004/18/EF og direktiv 2004/17/EF.

#### 6.4 Udnyttelse af den eksisterende lovgivning

6.4.1 Kommissionen henleder med rette opmærksomheden på den eksisterende EU-lovgivning, som kan udnyttes til at fremme og styrke e-tilgængelighed.

6.4.2 Frivillige tiltag fra branchens side er yderst velkomne, og der ansøres hertil. De er udtryk for branchens interesse og vilje til at tage hensyn til tilgængelighed i forbindelse med design af varer og tjenester. Samtidig har frivillige tiltag alene vist sig ikke at være tilstrækkelige til at sikre en fyldestgørende gennemførelse af tilgængelighedskravene med henblik på at nedbryde de adgangsbarrierer, som handicappede oplever over for mainstreamteknologier. Frivillige tiltag bør suppleres med lovinitiativer. Dette gælder også for offentlige indkøb.

6.4.3 Det er vigtigt, at EU-tiltag vedrørende e-integration og e-tilgængelighed udtrykkeligt anerkendes og overtages i alle andre relevante EU-initiativer.

6.4.4 F.eks. støttes den gældende lovgivning inden for offentlige indkøb og elektronisk kommunikation også kraftigt af EU-lovgivningen vedrørende bekæmpelse af diskrimination på beskæftigelsesområdet, som åbner for en række vigtige muligheder for at imødekomme handicappedes adgangsbehov.

— Både på kommissionsniveau og på medlemsstatsplan bør der gennemføres en regelmæssig og samlet overvågning af, hvor effektivt lovtiltagene på e-tilgængelighedsområdet gennemføres i marken.

— Det bør undersøges, hvorledes man kan forbedre den eksisterende lovgivning i forbindelse med kommende lovændringer, således at e-tilgængelighedsbestemmelserne styrkes og udvides. Der er behov for udtrykkelig støtte og fremme af e-tilgængelighed i EU-forordningerne vedrørende strukturfondene og i EU-rammeprogrammet for forskning (2007-2013).

— EU-institutionerne bør vedtage en strengere og mere vidtrækkende lovgivning om handicappedes adgang til varer og tjenesteydelser, også med hensyn til informations- og kommunikationsteknologier, for at sikre overholdelsen af de handicappedes sociale rettigheder og menneskerettigheder samt deres ret til lige adgang til varer og tjenesteydelser.

— Der er behov for at styrke og udvide anvendelsesområdet for tilgængelighedsbestemmelserne i lovgivningspakken med EU-direktiver vedrørende elektronisk kommunikation.

6.4.5 Forsyningspligt-direktivet <sup>(9)</sup> dækker på nuværende tidspunkt adgangen til offentlige betalingstelefoner og offentligt tilgængelige telefontjenester som f.eks. alarmtjenester og nummeroplysningstjenester. EØSU beklager, at direktivet hverken dækker mobiltelefoner eller bredbånd. Dets anvendelsesområde bør udvides til at omfatte såvel mobiltelefoner som bredbånd <sup>(10)</sup>. Desuden bør lige adgang til netværk og tjenester sikres gennem rimelige takster, eventuelt sociale takster om nødvendigt.

6.4.6 Mange handicappede oplever fortsat store problemer med mobil kommunikation. Der er behov for interaktiv mobil kommunikation i realtid for døve og hørehæmmede, talehæmmede og døvblinde, og for interaktiv kommunikation gennem mobil kommunikation, som modtages på lige fod med ikke-handicappede — dvs. med hensyn til anvendelighed og tjenestens og udstyrets kvalitet, udvalg, tilgængelighed og pris.

6.4.7 Der er behov for at løse problemet med interoperabiliteten af de eksisterende systemer, som anvendes af personer med sensoriske handicap. Handicappede bør kunne foretage et realtidsopkald i Europa og globalt uden problemer.

6.4.8 Selv om internettet i stigende grad anvendes som et værktøj for offentlige tjenester og kommunikation, oplever handicappede fortsat store adgangsproblemer, når de vil benytte det. Som eksempel på tilgængelighedsproblemer med hensyn til bredbånd kan nævnes, at nye taletjenester såsom Voice Over Internet Protocol (VOIP) allerede tilbyder bredbåndsbaserede »telefonitjenester«, en billig tjeneste, som er meget attraktiv for brugerne, især hvad angår internationale opkald. Der er imidlertid ingen garanti for, at VOIP vil give adgang til alarmtjenester eller nummeroplysningstjenester. Der bør tages hånd om dette problem.

## 7. EØSU-specifikke forslag

På baggrund af ovenfor nævnte mål og problemstillinger mener EØSU, at følgende konkrete forslag ville udgøre et nyttigt bidrag til opfyldelsen af de overordnede mål:

<sup>(9)</sup> Direktiv 2002/22/EF.

<sup>(10)</sup> EØSU konstaterer, at pay-as-you-go mobiltelefoni i høj grad har medvirket til at udbrede adgangen til telefonitjenester til personer med lav indkomst og nok har gjort det bedre end de nationale selskaber.



### 7.1 Harmoniserede standarder og interoperabilitet

7.1.1 EØSU opfordrer til, at de europæiske standardiseringsorganisationer forpligtes til altid at tage hensyn til tilgængeligheden, når de udarbejder standarder.

7.1.2 EØSU kræver, at der vedtages EU-standarder og lovgivning, som sikrer harmonisering af kravene om tilgængelighed for handicappede, navnlig inden for følgende områder:

- adgang til alarmtjenester på offentlige IP-netværk
- udvikling af realtidskommunikation, specielt for døve og hørehæmmede
- adgang til interaktivt digitalt tv
- nødvendigheden af at forbinde tilgængelige tjenester med let tilgængeligt og let anvendeligt udstyr.

### 7.2 Certificering og tredjepartscertificering kontra selvcertificering

7.2.1 EØSU støtter Kommissionens forslag om at undersøge idéen om en certificeringsordning, produktmærkning og selvcertificering samt disse processers obligatoriske eller frivillige karakter. Udvalget støtter inddragelse af alle interesserede parter, især repræsentative handicaporganisationer. Kommissionen fremsender konklusionerne til EØSU i løbet af 2007.

### 7.3 Offentlige indkøb

7.3.1 EØSU opfordrer EU-medlemsstaterne til fuldt ud at omsætte direktiverne om offentlige indkøb til national ret hurtigst muligt og sikre, at stramme bestemmelser vedrørende krav om handicappedes adgang indføres i den nationale lovgivning.

7.3.2 EØSU opfordrer alle offentlige myndigheder til at indføre tilgængelighedskriterier i deres udbudsproces.

7.3.3 EØSU opfordrer til, at der indføres obligatoriske bestemmelser om tilgængelighed for ikt-varer og -tjenesteydelser i forbindelse med den kommende revision af direktiverne om offentlige indkøb. Det skulle dermed ifølge lovgivningen være forbudt for de offentlige myndigheder at benytte software, hardware eller andre ikt-produkter og -tjenester, der ikke opfylder de eksisterende tilgængelighedsstandarder.

7.3.4 I forbindelse med det standardiseringsmandat, som CEN, CENELEC og ETSI har fået til støtte for europæiske tilgængelighedskrav for offentlige indkøb af produkter og tjenester på ikt-området, opfordrer EØSU EU-medlemsstaterne til at udarbejde en handlingsplan for, hvorledes man bedst anvender

den europæiske standard på nationalt plan på grundlag af en fælles og sammenhængende fremgangsmåde.

### 7.4 Mainstreaming

7.4.1 EØSU kræver, at vigtigheden af e-tilgængelighed og design-for-alle-tilgange samt ergonomiske tilgange til ikt udtrykkeligt anerkendes i alle relevante lovgivningsmæssige og ikke-lovgivningsmæssige forslag i EU, specielt i centrale EU-dokumenter om informationssamfundet og i forbindelse med strukturfondsforordningerne, finansieringsinstrumenterne for de nye tiltrædelseslande og i det syvende rammeprogram om forskning.

### 7.5 Nettilgængelighed

7.5.1 EØSU opfordrer alle EU-medlemsstater til formelt at indføre version 2 af webadgangsiniciativets retningslinjer (WAI) og til fuldt ud at inkorporere version 2 på alle offentlige websteder.

7.5.2 EØSU opfordrer til, at W3C/WAI/WCAG (retningslinjer for lettilgængeligt webindhold), version 2, niveau 2, som indebærer et højere tilgængelighedsniveau, anvendes på alle webressourcer.

7.5.3 EØSU noterer sig det presserende behov for udvikling af lettilgængelige forfatterværktøjer<sup>(11)</sup>, som webdesignere kan anvende til at sikre, at deres websteder følger W3C/WAI/WCAG 2.0-retningslinjerne, og opfordrer til at gå i gang hermed. Disse værktøjer bør være i overensstemmelse med version 2 af W3C/WAI/ATAG-retningslinjerne (for tilgængelighed i forbindelse med forfatterværktøjer).

### 7.6 Lovgivning

7.6.1 Kommissionen bør udfolde en større indsats for at sikre, at medlemsstaterne opfylder deres forpligtelser over for handicappede brugere under de eksisterende direktiver vedrørende elektronisk kommunikation. Det fremgår af de svar, Kommissionen har modtaget på INCOM-spørgeskemaet om lovpakken vedrørende elektronisk kommunikation, at medlemsstaterne ikke har opfyldt deres forpligtelser i tilstrækkeligt omfang.

7.6.2 I de tilfælde hvor en medlemsstat ikke lever op til sine forpligtelser i henhold til EU-lovgivningen, opfordrer EØSU Kommissionen til at indlede en overtrædelsesprocedure over for den pågældende medlemsstat med henblik på at sikre fuld opfyldelse af kravene.

<sup>(11)</sup> Ved termen *forfatterværktøj* forstås det store udvalg af software, som anvendes til at fremstille webindhold.

7.6.3 EØSU opfordrer til, at man i forbindelse med kommende ændringer af EU-lovgivningen vedrørende elektronisk kommunikation i betydelig grad strammer tilgængelighedsbestemmelserne og gør dem obligatoriske.

7.6.4 EØSU opfordrer til, at Kommissionen offentliggør en sammenlignende statusrapport over medlemsstaternes aktiviteter på e-tilgængelighedsområdet, og til, at der tages retsskridt, såfremt medlemsstaterne ikke har opfyldt deres forpligtelser i henhold til de respektive direktiver vedrørende elektronisk kommunikation.

7.6.5 EØSU opfordrer til en styrkelse og udvidelse af anvendelsesområdet for tilgængelighedsbestemmelserne for tjenester og udstyr i EU-direktiverne vedrørende elektronisk kommunikation. I særdeleshed:

- udvidelse af forsyningspligt-direktivets anvendelsesområde, så det dækker mobil kommunikation og bredbåndteknologi
- ændring af RTTE-direktivet, så det indeholder obligatoriske krav til elektronisk udstyrs tilgængelighed.

#### 7.7 Den nye strategiramme for det europæiske informationssamfund

7.7.1 EØSU konstaterer, at medlemsstaterne ifølge Kommissionens strategi for det europæiske informationssamfund<sup>(12)</sup> skal rapportere årligt om resultaterne og om, hvorledes de vil gennemføre deres nationale reformprogrammer.

7.7.2 EØSU opfordrer medlemsstaterne til at indføje et særskilt kapitel om e-tilgængelighed og e-integration i deres årlige rapport, og opfordrer Kommissionen til at støtte denne opfordring.

7.7.3 EØSU opfordrer medlemsstaterne til at fastsætte klare og udtrykkelige mål og tidsplaner for gennemførelsen af e-tilgængelighedsbestemmelserne i de nationale handlingsplaner.

#### 7.8 Brugerinddragelse

7.8.1 EØSU opfordrer EU-beslutningstagerne til at sikre, at handicappede brugere fra repræsentative handicaporganisati-

oner høres fuldt ud og på linje med andre og inddrages systematisk i udviklingen og udformningen af varer og tjenester samt i udviklingen af standarder. EU-institutionerne bør stille ekstra ressourcer til rådighed for at sikre, at handicappede brugere kan deltage i tilstrækkeligt omfang i processen.

#### 7.9 Almen og faglig uddannelse og en design-for-alle-læseplan

7.9.1 EØSU opfordrer regeringer og erhvervsliv til at udvikle og støtte foranstaltninger til fremme af ikt-uddannelse af handicappede personer og visse ældre i et livslang læringsperspektiv samt i andre grupper af udstødte, således at de får bedre, nemmere og billigere adgang til disse teknologier.

7.9.2 Bevidsthedsskabende foranstaltninger såsom fremme af en europæisk design-for-alle-læseplan rummer store muligheder for at øge forståelsen for og integreringen af tilgængelighed på ikt-området.

7.9.3 EØSU opfordrer Kommissionen, alle medlemsstater og erhvervslivet til aktivt at fremme og inkorporere en design-for-alle-læseplan i alle uddannelsesprogrammer på ikt-området.

7.9.4 EØSU opfordrer erhvervslivet til at sikre systematisk intern eller ekstern uddannelse af de ansatte inden for tilgængeligt design.

#### 7.10 EØSU's interne aktiviteter

7.10.1 EØSU vil bestræbe sig på at »bringe sit eget hus i orden« og sikre, at det selv respekterer tilgængelighedsprincipperne og -metoderne i sine offentlige indkøb.

7.10.2 EØSU vil undersøge, i hvilket omfang der bør foretages forbedringer for at sikre fuld og lige adgang for handicappede til EØSU's websted, computersoftwaresystemer og ikt-udstyr.

7.10.3 EØSU vil indføre interne procedurer for at sikre, at alle dokumenter udsendes i et tilgængeligt format.

Bruxelles, den 15. februar 2006

Anne-Marie SIGMUND

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

<sup>(12)</sup> KOM(2005) 229 endelig.

**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Forslag til Rådets forordning om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 2037/2000 med hensyn til basisåret for tildeling af kvoter af hydrofluorcarboner til de medlemsstater, der tiltrådte den 1. maj 2004**

KOM(2004) 550 endelig — 13632/05 add. 1 + korr. 1

(2006/C 110/06)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 16. november 2005 under henvisning til EF-traktatens artikel 175 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Landbrug, Udvikling af Landdistrikterne og Miljø, som udpegede Giacomina Cassina til ordfører uden studiegruppe. Sektionen vedtog sin udtalelse den 27. februar 2006.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 425. plenarforsamling den 15. marts 2006, følgende udtalelse med 139 stemmer for, 2 imod og 6 hverken for eller imod:

## 1. Resumé og konklusioner

1.1 EØSU støtter ændringen til Rådets forordning (EF) nr. 2037/2000 (art. 4, stk. 3, nyt litra i), er enig i tilføjesen af Europa-Parlamentet som medlovgiver i titlen på den pågældende forordning, og støtter den foreslåede ændring af retsgrundlaget for forordningen.

## 2. Indhold og vurdering af ændringsforslagene

2.1 Ændringsforslaget vedrørende forordning (EF) nr. 2037/2000 går ud på i art. 4, stk. 3, at tilføje et litra i), med ændring af basisåret for tildeling af kvoter af hydrofluorcarboner til de medlemsstater, der tiltrådte EU den 1. maj 2004: kvoterne vil for disse lande ikke længere blive tildelt på baggrund af 1999-kvoterne, men derimod på baggrund af gennemsnittet af den procentvise markedsandel i 2002/2003.

2.1.1 Ændringen af basisåret imødekommer blot et handelsmæssigt behov. Der undgås herved, at virksomheder,

som først er kommet ind på markedet efter 1999 udelukkes, og lige som fordelingen af de samlede kvoter, hvis samlede omfang overhovedet ikke ændres, kun påvirkes i mindre omfang. Der er således ingen merpåvirkning af miljøet. Ved at ændre basisåret imødegår man også eventuelle fremtidige indsigelser over mulige overtrædelser af principperne om »ikke-forskelsbehandling og retmæssige forventninger«.

2.2 EØSU noterer sig og støtter tilføjesen af Europa-Parlamentet som medlovgiver sammen med Rådet i titlen på den pågældende forordning.

2.3 Endelig støtter EØSU ændringen af retsgrundlaget for selve forordningen, der ændres fra tiltrædelsestraktatens art. 57, stk. 2 til EF-traktatens art. 175, stk. 1, som fastlagt i tillæg 1, korrigendum 1 og aftalt i »Miljøgruppen« den 21. oktober 2005.

Bruxelles, den 15. marts 2006

Anne-Marie SIGMUND

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

## Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kulturens sociale dimension«

(2006/C 110/07)

Det Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 16. september 2004 under henvisning til gennemførelsesbestemmelserne til forretningsordenens artikel 29, at afgive tillægsudtalelse om: »Kulturens sociale dimension«

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Beskæftigelse, Sociale og Arbejdsmarkeds-mæssige Spørgsmål og Borgerrettigheder, som udpegede Daniel Le Scornet til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 22. februar 2006.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 425. plenarforsamling den 15.-16. marts 2006, mødet den 15. marts, følgende udtalelse med 137 stemmer for, 3 imod og 3 hverken for eller imod:

### 1. Resumé

1.1 Sigtet med denne tillægsudtalelse er at foreslå nogle yderligere operationelle etaper og redskaber i forhold til udtalelsen »Kulturens sociale dimension« vedtaget af EØSU den 31. marts 2004.

1.2 Begrebet »kulturens sociale dimension« søges præciseret via tre nøgleord. Via nøgleord, der er velkendte her i EØSU, og som konstant udgør omdrejningspunktet for vore analyser. Disse nøgleord er »videnssamfundet«, »globaliseringen af økonomien« og »civilsamfundet«.

1.3 Denne udtalelse gentager ikke a priori hypoteserne i første udtalelse vedrørende tilvejebringelsen af nye strukturer som »observationscenter«, »laboratorium« og »taskforce«.

1.4 EØSU beder imidlertid Kommissionen om at præcisere, hvilke kvantitative og kvalitative indikatorer der gør det muligt at hævde, at de nuværende redskaber i EU er tilstrækkelige til at måle følgende:

- udviklingen i beskæftigelsen på det kulturelle og kunstneriske område i EU, de kvalitative og kvantitative virkninger på beskæftigelsen generelt betragtet, på vækst, social samhørighed og anerkendelse og deltagelse af alle, navnlig de tilsyneladende dårligst stillede befolkningsgrupper og kategorier,
- den reelle uddybning af den tværkulturelle dialog. Her tænkes der ikke kun på antallet af udvekslinger og alskens initiativer. Men på et mere indholdsmæssigt plan er EØSU stærkt bekymret over den stigende udstødelse, racisme (selv der hvor integrationspolitikker og/eller multikulturelle tiltag som i Nederlandene og Frankrig syntes at have tilvejebragt stabile modeller), over afkoblingen mellem særinteresser og almenvellets interesser, over splittelse i stedet for konvergens.

1.5 I udtalelsen foreslås det, navnlig i forbindelse med året for det tværkulturelle år for dialog — år 2008 — at Kommissionen forelægger en yderst detaljeret rapport om tværkulturel dialog som fænomen og mål. EØSU er rede til at bidrage meget aktivt til udarbejdelsen af en sådan rapport.

1.6 Det foreslår ligeledes, at man giver sig i kast med nye kulturelle overvejelser over kultur. Begrebet kultur synes fortsat alt for overvejende at være fokuseret omkring kulturarv og bevarelse af kulturarven og i meget mindre grad om begreber som kreativt arbejde, processer og nye forestillinger. Kulturen giver fortsat kun lidt plads til samfundets, økonomiens og miljøområdets egen kulturelle frembringelseskapacitet.

1.7 EØSU ønsker, at man trækker på Dublin-Institutts arbejde på disse områder. Det foreslår, at hver gang EØSU behandler disse emner eller hver gang der melder sig et behov for »kulturelle revolutioner« eller »mentalitetsændringer«, »ændringer af nedarvede modeller«, så skal disse begreber underkastes en konkret analyse i det mindste ét særligt afsnit.

1.8 Det understreger, hvorledes fremgangsmåden med »god eller bedste praksis« kunne blive et af de vigtigste redskaber for dialog, udveksling, overførsel af viden og kultur, hvis man bevæger sig ud over det rent retoriske aspekt,

### 2. Indledning

Den 31. marts 2004 blev udtalelsen om »Kulturens sociale dimension« udarbejdet på anmodning af Europa-Parlamentet vedtaget.

2.1 Udtalelsen mundede ud i en række hypoteser:

2.2 hævde EØSU's kulturelle mission, på trods af at EØSU hidtil ikke har fået overdraget formel kompetence på dette område,

2.2.1 bidrage til gradvis at etablere et europæisk observationscenter for kulturelt samarbejde, der sammen med Europa-Parlamentet kan udarbejde en selvstændig årsrapport.

2.2.2 opbygge et tæt samarbejde mellem Europa-Parlamentet og EØSU, der ud over oprettelse af det omtalte observationscenter giver mulighed for at »fastlægge et årligt mål for fremme af mindst én virkelig fælles værdi«,

2.2.3 angive konturerne af et laboratorium for kulturelle forandringer på det sociale, økonomiske og miljømæssige område,

2.2.4 etablere en europæisk »taskforce«, der kan »fremme den kulturelle og kunstneriske udvikling i konfliktområder«.

2.3 Denne tillægsudtalelses berettigelse beror på, at udtalelsen var blevet udarbejdet meget hurtigt. Europa-Parlamentet bad os ved afslutningen af dets valgperiode om at iværksætte et forløb og et partnerskab EØSU/EP. EØSU gik så meget mere entusiastisk i gang med videreførelsen af dette arbejde, som der syntes at opstå en acceleration på to områder inden for selve tilgangen til den kulturelle »dimension« inden for EU-institutionerne.

2.3.1 Kommissionsformand, J. M. Barrosos første erklæringer om, at »kulturens tid nu er inde« og at »de kulturelle værdier i værdihierarkiet ligger over de økonomiske værdier«<sup>(1)</sup> forekom meget opmuntrende og syntes tilmed at markere et afgørende vendepunkt. Dette var den første acceleration.

2.3.2 Den anden acceleration hidrører fra EØSU selv. Denne anden acceleration startede med den enstemmige vedtagelse af formanden Anne-Marie Sigmunds program, hvor kultur står som en central prioritet.

2.3.3 Det må dog konstateres, at disse præmisser fortsat er svage. Programmet forelagt af den nye Kommissionen konkretiserer nemlig ikke reelt dette vendepunkt. Det henviser ikke en gang til det nye værdihierarki, som styrker kulturens plads. Kommissionens kulturprogram for 2007-2013 forelægges pr. definition ikke for EØSU. Derfor skal der ikke fremsættes bemærkninger hertil i denne udtalelse ud over den bemærkning, at programmet ikke umiddelbart synes at tage højde for »kulturens sociale dimension«. Og ud over den bemærkning, at budgettet er noget mindre end det, Europa-Parlamentet gerne havde set afsat til dette program. Men selv i lyset af den prioritet, kulturen har i EØSU's program, ville det være overdrevent at sige, at dette allerede har givet sig mærkbart udtryk.

2.3.4 Derudover har den tænkepause, som Rådet indførte efter Frankrigs og Nederlandenes nej til forfatningstraktaten (traktaten gør kulturen til et af Unionens mål (art. I — 3, stk. 3) og ændrer beslutningsmekanismerne på det kulturelle område og gør det i vidt omfang muligt at overvinde det lammende enstemmighedskrav (art. I-17 og III-280)) samt det meget beskedne kompromis om EU's finansielle overslag skabt uvished om kulturens stilling, hvilket i endnu højere grad gælder »kulturens sociale dimension« i et regenereret EU.

<sup>(1)</sup> Tale på konferencen »EU og kultur«, Berlin den 26.11.2004.

### 3. Fortsat uddybning af begrebet »kulturens sociale dimension« med tyngdepunkter, der kan indgå i samtlige EU-politikker

3.1 Udtalelsen om »kulturens sociale dimension« vedtaget af EØSU opstillede i første omgang tre vigtige overvejelser:

- en undersøgelse vedrørende en ny kultur med samspil mellem økonomisk, social og miljømæssig adfærd
- en undersøgelse vedrørende konsekvenserne af arbejdsmarkedsforandringerne på den samfundsmæssige struktur og de kulturelle værdier
- en undersøgelse vedrørende en ny demokratikultur.

3.2 Hensigten er i denne tillægsudtalelse af finde de tyngdepunkter og nøgleord, der så enkelt som muligt kan afspejle disse første overvejelser inden for rammerne af de nuværende fællesskabspolitikker.

3.3 Første nøgleord er »vidensamfund«.

3.3.1 Som nævnt i udtalelsen om »Kulturens sociale dimension« finder den udstrakte tilbøjelighed til mentalisering, intellektualisering af alle arbejdsområder, herunder forbrugs-»arbejde«, den større rolle som her tillægges relationelle stilistiske og kreative kriterier en særlig udmøntning i Europa. Dette må formodes at være baggrunden for de forskelle i konkurrenceevne, tiltrækningskraft, god adfærd og iværksætter, som kendetegner Europa, og som kan udbygges i forholdet til jordklodens øvrige geokulturelle områder. EU bør kunne opfattes som en »kreativ økonomi«.

3.3.2 Dette spørgsmål vedrørende arbejde samt kulturel og kunstnerisk beskæftigelse og vedrørende kulturøkonomi er et af de punkter, som EØSU i lægger vægt på i udtalelsen og det ønskes, at man i højere grad trækker på Dublin-Institutts arbejde. Det ville være nyttigt at analysere, hvorledes de former, som det kulturelle og kunstneriske arbejde antager, fører til en mere kreativ evaluering af arbejdet globalt set og bidrager til at skabe en videnbaseret økonomi.

3.3.3 Vort udvalg stiller sig ikke tilfreds med blot at konstatere, at det »finkulturelle« område endnu er alt for adskilt fra de kulturelle aspekter af teknik, økonomi, samfundsforhold, sundhedsforhold og miljø. EØSU arbejder bevidst på at fjerne dette skel, navnlig via sin konstante indsats for at konkretisere livs-lang læring såvel som det »lærende« samfund.

3.3.4 Det uhyre behov for aktiviteter og arbejdspladser, som både er fleksible og sikre, inden for formidling, mægling, kunst, alle former for repræsentation, inden for viden om viden, kolli-derer mod beskæftigelsesmodeller, der paradoksalt nok både er stive og prekære.

3.3.5 De stive nedarvede hierarkier inden for anerkendelse af erhvervsuddannelser kan ligeledes udgøre en hindring for fremkomsten af nye erhverv. Mere generelt kan man konstatere en manglende økonomisk udnyttelse af immaterielle frembringelser, kunstneres og kulturarbejderes samt deres værkers alt for ringe bevægelighed i EU. Der er ligeledes mangel på sammenligning og gensidig tilrådighedsstillelse af kulturelle innovationer, hvorved man kan undgå i det uendelige at reeksperimentere med noget allerede kendt.

3.3.6 Succes'en med programmer som ERASMUS og Fjernsyn uden grænser, de europæiske kulturprogrammets bidrag til genopretningen af industrielt udpinte områder og til at sætte nyt skub i storbyområderne ved at udvikle kunstneriske aktiviteter på højt niveau på deres områder, den øgede tiltrækningskraft, som Europas kulturhovedstæder varigt drager fordele af, er et første bevis på, hvad »kulturens sociale dimension« betyder. Dette at EU, hvis kompetencer kun sigter på at ledsage de nationale politikker, ikke desto mindre allerede ofte fremstår som en afgørende aktør i en lang række kulturelle fremtrædelsesformer og begivenheder viser, at der er tale om en løftestangspolitik. Den konstante tilføring af data til en vidensbank kan få betragtelige spredningsmæssige følger.

3.3.7 Omvendt viser de betydelige indtægtstab og den manglende udvikling af forbindelser i hele den økonomiske og sociale struktur, når festivaler og kulturarrangementer blot midlertidigt indstiller deres aktiviteter, hvor stor virkningen af den holistiske effektivitet er på den bæredygtige udvikling, på beskæftigelse og kunstnerisk, kulturel og formidlingsmæssig praksis, på den frie bevægelighed og på den gensidige berigelse.

#### 3.4 *Det andet nøgleord er »globalisering af økonomien«.*

3.4.1 Efter EØSU's opfattelse skyldes de middelmådige resultater i forhold til de ambitiøse mål i Lissabon-strategien væsentligst, at man har undervurderet den menneskelige, kulturelle og deltægelsesmæssige faktor. I en »globaliseret økonomi« er det kun via fremme af en europæisk kultur, der ikke længere (ad)skiller eller rangordner de økonomiske, sociale og miljømæssige faktorer, at det bliver muligt for Europa at stoppe eller vende det udviklingsdifferentiale, der vokser sig større og større til ugunst for Europa i forhold til andre områder på kloden.

3.4.2 I mange europæiske lande, såvel som i andre egne af verden, er kunst- og kulturindustriens økonomiske betydning nu ubestridt og bekræftes af mange rapporter, studier og kvantificerede evalueringer. I disse sektorer er der således oprettet mange virksomheder og arbejdspladser de seneste år. Man kan ikke ignorere, at tendensen i den henseende går i retning af oprettelsen af små virksomheder, af mikrovirksomheder og enmandsvirksomheder, og at den tendens har komplekse sociale følgevirkninger.

En af virkningerne er behovet for at opbygge netværk, fordi opgaverne på grund af virksomhedernes begrænsede størrelse ofte må deles. Dette kræver, at de berørte aktører er kompetente inden for kommunikations-, forhandlings- og præsentationsteknik og besidder viden om aftaleret og ordninger for tildeling af licenser.

Disse kompetencer, som er absolut nødvendige for moderne virksomheder, stiller ofte de mindre virksomheder over for store udfordringer, da de ofte ikke har den viden eller kun har den delvis, og at dette at benytte professionel bistand ofte er for belastende for virksomhedens økonomi, også selv om andre små og mellemstore virksomheder er blevet fuldstændig kompetente på dette felt.

Socialpolitikken skal finde svar på spørgsmål vedrørende social sikring (f.eks. syge-, pensions- og arbejdsløshedsforsikring), som er et resultat af de nye virksomhedsstrukturer og ansættelsesformer osv.

3.4.3 En anden social dimension hidrører fra, at virksomheder som arbejder i de nye økonomiske sektorer som den kreative industri, ofte er isolerede, fordi de arbejder på områder, der endnu ikke eller kun i beskedent omfang har referencerværdi, kontraktmodeller, sektorindikatorer osv. Dette aspekt er også vigtigt for den kommende udvikling af den kreative industri og bør medtænkes korrekt, så meget desto mere som disse basisinformationer på grund af den øgede globalisering og behovet for at stå sig i den internationale konkurrence netop er afgørende for det økonomiske fremskridt.

3.4.4 EU er så meget desto bedre i stand til at forstå, hvorledes globaliseringen påvirker og vil påvirke fremkomsten nye internationale kulturelle værdier, som det selv skal omdefinere sine egne mål. Dette sker på et tidspunkt, hvor EU ikke er og ikke længere kan være en klub, en føderation, der kun består af »moderne« relativt homogene stater økonomisk, kulturelt og åndeligt set. Dette sker også på et tidspunkt, hvor det har åbnet sig for den protestantiske, ortodokse og islamiske verden, og hvor det indleder optagelsesforhandlinger med Tyrkiet — en udvidelse, der vil være helt unik, hvis den lykkes. Dette sker på et tidspunkt, hvor EU metodisk tilrettelægger sine forbindelser med de umiddelbare naboer og hvor det skal tage sin plads, sin helt specielle rolle i globaliseringen, i en internationaliseringen, hvis parametre også meget hurtigt har ændret sig, op til fornyet overvejelse (?).

3.4.5 Et »kulturens Europa« hidrørende fra nationalstater, som i historiens løb har excelleret i krigsførelse, kolonisering og imperialism, er i dag den måske mest passende form for »magts Europa« i og med, at det er i stand til at eksportere, sprede og »professionalisere« en fredelig og civiliseret kvalitetskultur. Hermed er vi tilbage ved selve den ide, der lå til grund for opbygningen af EU. Et ønske om at globalisere freds- og udvekslings- og relationsværdier og -teknikker i stedet for hierarkisk dominans.

(?) Ikke blot har den stærke udvikling i meget store stater som Kina, Indien, Rusland og Brasilien ... (udviklingen var ventet, selv om den hastighed, hvormed den sker, overstiger vore forestillinger herom), og som er anderledes end vi ventede (omvæltning af den klassiske internationale arbejdsdeling, hvor det avancerede Europa havde sine fabrikker i andre egne), men den kraftige udvikling har også miljømæssige risici og medfører en konfrontation mellem forestillingsverdenen.

### 3.5 Det tredje nøgleord er »civilsamfund«.

3.5.1 Dette at EØSU, hvis formelle kompetenceområde ikke eksplicit omfatter kultur, på foranledning af sin formand vedtager et globalt handlingsprogram, hvor **kultur har fået prioritet** <sup>(3)</sup> er i sandhed **et markant politisk signal**.

3.5.2 Det er ligeledes en markering, der går imod enhver form for dominans, der alene er baseret på økonomi, er udtryk for snævert produktivistisk eller tilmed udelukkende social eller miljømæssig tankegang. Denne markering er så meget desto mere værdifuld, som det hidrører fra EU's økonomiske og sociale aktører, fra det organiserede civilsamfund inden for alle områder af produktion, forbrug og omfordeling.

3.5.3 Denne europæiske kultur i bevægelse, som forenes via de aktuelle historiske udvidelser, er resultatet af en særlig historie og en udviklingsform, som ikke kendes andre steder fra <sup>(4)</sup>. Det er så meget desto vigtigere at visualisere den klart, som den kan modvirke det, der ikke kan skjules eller undervurderes, nemlig at »offentligheden i de enkelte EU-medlemsstater udviser omfattende mangel på interesse og nysgerrighed, eller ligefrem ligegyldighed, over for de andre EU-lande« <sup>(5)</sup>. De politiske initiativer (EU's kulturprogrammer) kan ganske vist udfylde dette tomrum markant, men kun en »holistisk« tilgang til kultur og den fulde anerkendelse af kulturens sociale dimension kan overvinde problemet.

3.5.4 Det er i et samspil med sociale bevægelser, kulturelle netværker, arbejdsmarkedsparter og ikke blot mellem institutioner, at den mangfoldighed af problemstillinger, som melder sig ved tilvejebringelsen af et reelt socialt og kulturelt demokrati, bør udbygges. Indførelsen af en etik og en teknologi for samarbejdet mellem samtlige parter må nok anses for at udgøre en af hovedudfordringerne, hvis man konstruktivt skal bevæge sig i retning af en et verdensomspændende kulturel helhed, der bygger på fredelig adfærd.

3.5.5 Vore samfund kan ikke længere tillade sig ikke at anerkende og inddrage samtlige aktører og samtlige miljøer. Det europæiske handicapår og EØSU's udtalelser og initiativer om dette emne, såvel som om de øvrige emner knyttet til forskelsbehandling og dyb fattigdom, viser, at samfundene bedømmes ud fra den plads og rolle, som de tildeler de svageste og de mest udsatte. Målet skal ikke blot være at give dem den plads, der tilkommer hver enkelt, men at sikre, at den kulturelle merværdi af deres kamp mod elendighed gør det muligt at forny den moderne humanisme. Over for de klassiske modeller for rangordnet kommandostruktur og »understøttet afhængighed« (jf. velfærdsstatens forskellige former) bør man i dag snarere opstille en model bestående i aktiv medinddragelse af den

enkelte og »initiativ« til samtlige økonomiske, sociale, familiemæssige og kulturelle aktører. Med andre ord kan »civilsamfundet«, om end det ikke direkte tracter efter magten, ikke længere præsenteres i underordnet position eller blot som en modvægt i den nye demokratiske forestillingsverden, hvor der er behov og mulighed for en globaliseret økonomi. Civilsamfundet skal, hvis det vil bane vejen for sin egen fremtid, væbne sig mod vilkårlighed, fremme solidariteten og dens værdier og hæge om evnen til »at tænke i fællesskaber« og de løfter, der ligger i en sådan tænkning.

## 4. Skitser til forslag til den videre uddybning af begrebet kulturens sociale dimension

4.1 EØSU tager ad notam, at opbygningen — i det mindste for tiden — af nye strukturer som »observationscentre«, »laboratorier«, »taskforcer« fremstår enten som unødvendige, tidsmæssigt malplacerede eller urealistiske i vore institutionelle partners (dvs. Kommissionen Europa-Parlamentet) og til dels også i vore egne øjne.

4.2 Kommissionen og formentlig også Europa-Parlamentet synes at mene, at nettet af strukturer, navnlig allerede eksisterende observationscentre af forskellig art, kan levere de nødvendige resultater vedrørende kulturelt samarbejde i EU, uden at det er nødvendigt at opfinde nye instrumenter.

4.3 EØSU beder imidlertid Kommissionen om at udarbejde kvantitative og kvalitative indikatorer — og forklare de allerede eksisterende — der kan gøre det muligt at argumentere, kanalisere og evaluere målsætningerne om fremskridt inden for den tværkulturelle dialog, kunstnernes og værkerens bevægelighed, overførsel af viden og begreber mellem forskellige områder, som hidtil har været hermetisk lukkede over for hinanden.

4.4 EØSU ønsker ikke kun ex post at kontrollere de kvantitative fremskridt inden for disse målsætninger. Den store stigning i tværkulturelle kontakter og arrangementer i det udvidede EU, det mere udbyggede enhedsmarked, navnlig på tjenesteydelsesområdet, kan kun vokse yderligere.

Spørgsmålet er, om en målbar vækst i det kulturelle forbrug og turismen rent mekanisk betyder øget viden, mere opmærksomhed eller mere kultur. Den stigende udstødelse, racisme (selv der, hvor langsigtede integrationspolitikker og/eller multi-kulturelle tiltag som i Nederlandene og Frankrig syntes at have tilvejebragt stabile modeller), samt afkoblingen mellem særinteresser og almenvellets interesser, splittelse i stedet for konvergens bør ikke blot kvantificeres og kvalificeres, men forstås.

<sup>(3)</sup> Program vedtaget af EØSU på plenarforsamlingen den 15.-16. december 2004.

<sup>(4)</sup> I en undersøgelse udført af Dublin-Institutter om forbedring af leveforholdene i Europa understreges det, at EU-15's befolkninger angiver at de for 80 % vedkommende oplever tilfredsstillende velstand, hvilket bidrager til at bekræfte tesen om et sammenhængende og kvalitativt europæisk tankesæt, om en særlig »European way of life«.

<sup>(5)</sup> Undersøgelse af personers og produktioners frie bevægelighed i kultursektoren. Olivier Audiard, april 2002, Université de Paris X.

4.5 Desuden ved alle jo, at en lang række af de nationale, selv meget resolutte kulturpolitikker, som man i årtier næsten konstant har ført i EU-landene, næsten ikke har ændret den nedarvede sociale lagdeling.

4.6 Det er derfor, EØSU lægger så kraftig vægt på, at EU giver sig i kast med en selvransagelse med gensidig udspørgen mellem medlemsstaternes kulturpolitikker. EU bør være et område, der beforder nye kulturelle overvejelser over kultur. Forberedelsen af året for tværkulturel dialog (2008) bør være anledning til, at Kommissionen forelægger en meget detaljeret rapport om denne dialogs reelle omfang, de vedvarende eller nye hindringer herfor, de nye hypoteser, der kan formuleres med henblik på uddybning af den kulturelle dialog. EØSU er rede til, navnlig via indfaldsvinklen »kulturens sociale dimension« og også via indfaldsvinklen »det sociale kulturelle dimension«, især set i relation til »forholdet mellem generationerne«, at bidrage meget aktivt til udarbejdelsen af en sådan rapport.

4.7 I denne tillægsudtalelse fremsættes der desuden forslag til:

4.7.1 en permanent »kulturel hygiejne« i EØSU: hver gang en udtalelse behandler emner, hvor det kulturelle aspekt forekommer at være en afgørende faktor, bør en del af udtalelsen udtrykkeligt være helliget dette aspekt. Man bør ikke længere blot abstrakt appellere om nødvendige »kulturelle revolutioner«, om absolut uomgængelige »mentalitetsændringer« om uundgåelige ændringer af nedarvede modeller, som nu er forældede. Mulighedsbetingelserne for sådanne kulturelle forandringer bør behandles så konkret som muligt.

4.7.2 der bør gives mere opmærksomhed til den åbne koordinationsmetode og til anvendelsen af god praksis. Måske burde man skærpe begreber og procedurer, så de får mere konkret operationel slagkraft.

På den måde kan pejlinger, overførsel af viden og kulturelle forandringer, som fører til mere effektive, økonomiske og konvergerende reformer, mere klart formuleres, anvendes og således reproducere.

4.7.3 et ønske fra EØSU — som udgør det ideelle forum for nationale, erhvervs-mæssige, sociale og samfundsmæssige kultur-møder — gående ud på i præcise sektorer at finde, hvad der kan udveksles fra et praksisområde til et andet. For eksempel mellem sundhedssektoren og undervisningssektoren, hvor de næsten parallelle kulturelle forandringer — såvel de aktuelt pågående som de ønskelige — med henblik på at regulere disse komplekse systemer på en ny måde, ville kunne fremmes via mere konfrontation, mere udveksling og mere medejerskab. Her kan man nævne parallelterne mellem en nedbrydning af grænserne mellem de forskellige professionelle praksisformer via fremme af multidisciplinære arbejdsfællesskaber. Målet er at fjerne de vandfaste skodder og skyklapper mellem forskellige fagområder. Og at de fremskridt, der så småt ses på et område, hurtigere og mere fuldstændigt end vanligt kan gavne andre områder. Og at en systemtænkning, der ikke længere adskiller økonomi, social- og samfunds-anliggender og miljø, kan føres i marken som det mangfoldige Europas kulturelle enhed i bestræbelsen på at forbedre dets folks levevilkår.

Bruxelles, den 15. marts 2006

Anne-Marie SIGMUND

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg



## Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om JEREMIE (Fælleseuropæiske midler til mikrovirksomheder og små og mellemstore virksomheder)

(2006/C 110/08)

Den 20. december 2005 anmodede kommissær Margot Wallström på Kommissionens vegne Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg om at udarbejde en udtalelse om *JEREMIE (Fælleseuropæiske midler til mikrovirksomheder og små og mellemstore virksomheder)*.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Den Økonomiske og Monetære Union og Økonomisk og Social Samhørighed, som udpegede Antonello Pezzini til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 24. februar 2006.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 425. plenarforsamling den 15. marts 2006 følgende udtalelse med 142 stemmer for, 1 imod og 2 hverken for eller imod:

### 1. Konklusioner og henstillinger

1.1 Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg hilser med stor interesse Kommissionens dokument velkommen, i hvilket JEREMIE-programmet <sup>(1)</sup> (*Joint Resources for Micro to Medium Enterprises — Fælleseuropæiske midler til mikrovirksomheder og små og mellemstore virksomheder*) præsenteres.

1.1.1 EØSU takker Danuta Hübner, kommissær for regionalpolitik, og GD Regio og EIF for den indsats, de gør for at udvikle dette vanskelige program og for den støtte, som de har givet EØSU's arbejde.

1.1.2 EØSU har altid støttet Kommissionens initiativer, der skal give mikrovirksomheder og SMV'er lettere adgang til lån, idet det ligesom Europa-Parlamentet er overbevist om, at dette altid har været et svagt punkt for mindre virksomheder.

1.1.3 Styrkelse af små virksomheder er et grundlæggende element i Lissabon-strategien, da det har betydning for innovation, skaber stabil beskæftigelse og bidrager til den løbende uddannelse af arbejdsstyrken.

1.1.4 EØSU har i en række udtalelser, og særlig i udtalelser udarbejdet siden 1982 <sup>(2)</sup>, understreget Kommissionens indsats, og særlig indsatsen fra GD XXIII <sup>(3)</sup>, for at hjælpe virksomheder med at forbedre deres forbindelser med lånesystemet, herunder specielt bankerne.

<sup>(1)</sup> Jeremie: et fælles REGIO-EIB-initiativ til fremme af lettere adgang til finansiering af SMV'ers og mikrovirksomheders udvikling i regionerne (dokument 2 af 21. november 2005) forelagt på konferencen i Bruxelles den 24. november 2005 om finansiering af vækst og samhørighed i det udvidede EU.

<sup>(2)</sup> 1982: Det Europæiske År for SMV'er og Håndværk.

<sup>(3)</sup> Som følge af de problemer, der opstod i 1982, oprettede Kommissionen også en taskforce under ledelse af kommissær Edith Cresson, som havde til opgave at tilpasse EU's politikker til SMV'ers behov. I løbet af den anden halvdel af 1980'erne blev taskeforcen til GD XXIII.

1.1.5 EØSU har også understreget behovet for bred inddragelse af arbejdsmarkedets parter i alle virksomhedsrelaterede problemer, og særlig problemer vedrørende lån, da de har en væsentlig indvirkning på velfærden og samfundsudviklingen.

1.2 I løbet af 1990'erne bestræbte GD XXIII <sup>(4)</sup> sig på at løse låneproblemerne og arbejdede tæt sammen med organisationer, der repræsenterede håndværkssektoren og SMV'er. De forskellige europæiske konferencer for håndværksvirksomheder og små og mellemstore virksomheder (SMV) <sup>(5)</sup> og de mange forberedende møder (i gennemsnit 10 møder før hver konference, som flere hundrede små virksomheder deltog i) har:

— bidraget til at lede Den Europæiske Investeringsbanks (EIB) indsats i retningen af investering i SMV'er;

— skabt forudsætningerne for oprettelse af Den Europæiske Investeringsfond (EIF) <sup>(6)</sup>, hvis indsats især på nuværende tidspunkt er en stor hjælp til håndværkssektoren og SMV;

— betydet, at der er blevet indført lovgivning om betalingsfrister;

— tilskyndet Det Europæiske Råd til på sit ekstraordinære møde i Luxembourg at støtte og sætte fornyet skub i beskæftigelsen i Europa, bl.a. ved hjælp af særlige lånemuligheder for små virksomheder <sup>(7)</sup>;

— gjort det muligt for Kommissionen med direkte inddragelse af EIB og EIF at gennemføre vækst- og beskæftigelsesinitiativet (1998-2000) på grundlag af de foranstaltninger, der blev vedtaget i Luxembourg;

<sup>(4)</sup> Nu Generaldirektoratet for Erhvervs politik (GD Erhvervs politik).

<sup>(5)</sup> Afholdt i Avignon i 1990, i Berlin i 1994 og i Milano i 1997.

<sup>(6)</sup> Se fodnote 28.

<sup>(7)</sup> Den 20. og 21. november 1997 blev der på Det Europæiske Råds ekstraordinære møde i Luxembourg, hvor der kun var opført ét emne på dagsordenen, nemlig beskæftigelse, iværksat tre praktiske initiativer, der skulle hjælpe virksomheder med at bibeholde deres konkurrenceevne på markederne, og Kommissionen blev opfordret til at stille forslag til styrkelse af erhvervslivet og fremme af beskæftigelse på dette område. De tre initiativer var: ETF-iværksætterfaciliteten, JEV (Joint European Venture) og SMV-garantifaciliteten.

- gjort det muligt at udarbejde flerårige programmer til fremme af initiativ og iværksætterånd, navnlig for SMV'er, med særlig vægt på lån. Det fjerde af disse programmer (2001-2005), som blev udvidet til at omfatte hele 2006, blev vedtaget den 20. december 2000;
- skabt grundlag for etablering af et rammeprogram for konkurrenceevne og innovation (CIP — Competitiveness Innovation Program) <sup>(8)</sup>, som er tilpasset til SMV'er og har velafgrænsede mål;
- gjort SMV'er opmærksomme på, at de var nødt til at danne netværk for at opnå stordriftsfordele, bedre markedspenetrering og endelig den kritiske masse, der er nødvendig med henblik på både innovationsprocesserne og for at opnå større vægt i forhold til de finansielle institutioner. Hvad angår netværksmulighederne, er der stadig meget at gøre.

1.2.1 På grundlag af de ovennævnte erfaringer og i lyset af den nye programperiode 2007-2013 og Lissabon-strategiens mål finder EØSU, at det vil være hensigtsmæssigt, at der på møder i medlemsstaterne med repræsentanter for arbejdsmarkedets parter og civilsamfundet informeres bredere om de nye programmer, især dem, der er rettet mod mikrovirksomheder og små virksomheder.

1.2.2 På trods af foranstaltningerne og bestræbelserne gennem de seneste 20 år mangler mange regioner i EU-25, og særlig de dårligst stillede regioner, imidlertid et projekt, der kan koordinere og finjustere de mange eksisterende låneinstrumenter.

1.2.2.1 Næsten 4 millioner virksomheder eller 20 % af de eksisterende virksomheder mener, at dårlig adgang til finansiering er en alvorlig hindring for deres vækst <sup>(9)</sup>.

1.2.2.2 Kun omkring 20-30 000 virksomheder har været i stand til at anvende EU's finansielle instrumenter <sup>(10)</sup>, hvilket afslører den gabende kløft mellem den måde, emnet fremstilles på, og de praktiske resultater. Dette sætter skub i overvejelser om de praktiske muligheder for at gribe ind med ordninger, som kan styrke inddragelsen af de finansielle institutioner og give bedre resultater.

1.2.2.3 EØSU er klar over behovet for at øge indsatsen for at give bedre information om de lånemuligheder, som Kommissionen, EIB, EIF, EBRD samt de nationale og regionale myndigheder stiller til rådighed. Mikrovirksomheder og små virksomheder er meget ofte udelukket fra informationskanaler, hvilket dog delvis er deres egen skyld.

<sup>(8)</sup> Jf. KOM(2005) 121 endelig.

<sup>(9)</sup> Høringsdokument om fællesskabsprogrammet om iværksætterånd og konkurrenceevne 2006-2010, GD Erhvervs politik, 2004, punkt 46, [http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index\\_da.htm#open](http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index_da.htm#open).

<sup>(10)</sup> Ibid., punkt 118.

1.3 JEREMIE kunne derfor præsenteres som et »intelligent« redskab til koordinering og rationalisering af de nuværende muligheder.

1.3.1 JEREMIE-initiativet hører under anvendelsesområdet for *Samhørighedspolitikken til støtte for vækst og beskæftigelse: EU's strategiske retningslinjer*. EØSU's holdning til dette kan opsummeres som følger:

- Anvendelsen af andre virkemidler end tilskud bør fremmes, f.eks. lån, finansiering af efterstillet gæld ved hjælp af sikrede lån, konvertible instrumenter (»mezzaninagæld«) og risikovillig kapital (f.eks. kuvøsekapital og venturekapital).
- Tilskud bør bruges til at bygge og vedligeholde infrastruktur, der letter adgangen til finansieringsmidler (f.eks. teknologioverførselskontorer, kuvøser, erhvervsengel-netværker og programmer for investeringsberedskab).
- Der bør desuden ydes støtte til garanti- og gensidige garanti-mekanismer, især for at lette små og mellemstore virksomhedernes adgang til mikrolån. EIB og EIF <sup>(11)</sup> kan yde værdifulde bidrag på dette område.
- Der bør også gøres en indsats for at nå ud til særlige grupper, som for eksempel unge eller kvindelige iværksættere eller iværksættere fra svagt stillede befolkningsgrupper, herunder etniske mindretal.
- Det er særlig vigtigt at arbejde tæt sammen med EIF for at udnytte den ekspertise, fonden har oparbejdet gennem en række år. Derved kan de små og mellemstore virksomheder få den støtte, de har behov for, samtidig med at det europæiske marked for risikovillig kapital udbygges.
- Anvendelsen af gældssecuring <sup>(12)</sup> bør støttes og udvides for at øge lånekonsortiers udlånskapacitet.

1.3.2 EØSU understreger, at det er vigtigt, at Kommissionen støtter JEREMIE-initiativet, ikke kun udadtil, men også gennem intern koordination mellem de tjenestegrene, der forvalter støtteforanstaltninger vedrørende mikrovirksomheder og små og mellemstore virksomheder, samt ved at oprette et »JEREMIE-kontaktpunkt«, der skal være en enhed, som informerer om og koordinerer de forskellige aktioner for at give de bedst mulige resultater.

1.3.3 EØSU finder, at Kommissionen hvert andet år burde fremlægge en rapport for Europa-Parlamentet, Rådet, Regionsudvalget og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg om programmets forløb og effektivitet, således at de værdifulde erfaringer, der gøres, kan komme andre sektorer til gavn.

<sup>(11)</sup> Se også fodnote 29.

<sup>(12)</sup> En ordning, hvor en del af ens egen risikovillige kapital sælges til tredje parter, hvorved mulighederne for at yde lån til SMV'er øges. Se også fodnote 56.

1.3.4 Endelig anbefaler EØSU, at der skal sikres fuld overensstemmelse med principperne om besparelse, effektivitet og gennemsigtighed i udbuds- og udvælgelsesprocedurer, forvaltning af de regionale holdingfonde og godkendelse af de finansielle formidlere, der har ansvar for projektstyring. Der skal navnlig sikres fuld overensstemmelse med den relevante fællesskabslovgivning, selv i tilfælde af enerettigheder. Det skal være muligt at pålægge sanktioner, afskedige ineffektive holdingfonde og revidere listen over godkendte finansielle formidlere.

## 2. Begrundelse

2.1 EØSU har gentagne gange understreget den rolle, som små virksomheder spiller i de enkelte medlemsstater — ikke kun økonomisk, men også socialt — og har særlig gjort opmærksom på dette i en række udtalelser, herunder de udtalelser, der blev udsendt i 1992<sup>(13)</sup>, 1997<sup>(14)</sup>, 2001<sup>(15)</sup> og 2003<sup>(16)</sup>, sammen med andre udtalelser om det europæiske charter for små virksomheder<sup>(17)</sup>.

2.1.1 Mikrovirksomheder og små virksomheder spiller en vigtig rolle i den europæiske økonomi. De omfatter godt 25 millioner virksomheder, udgør 99 % af alle virksomheder, beskæftiger næsten 95 millioner mennesker og står for 55 % af alle job i den private sektor<sup>(18)</sup>.

2.1.2 Disse tal understreger SMV'ers betydning og rolle i Lissabon-strategien samt behovet for at etablere et stærkt partnerskab med repræsentanterne for arbejdsmarkedets parter, således at der kan tilvejebringes nye samarbejdsformer<sup>(19)</sup>, som kan føre de sociale og økonomiske værdier, som er grundlaget for Europas sociale markedsøkonomi, ud i livet<sup>(20)</sup>.

2.1.3 De primære problemer i forbindelse med mikrovirksomheders og små virksomheders etablering og udvikling er anført i prioriteret rækkefølge:

— finansielle og lånemæssige overvejelser,

— langsomt og dyrt bureaukrati,

— arbejdsmarkedsrelaterede aspekter (fastlæggelse af fagprofiler og styrkelse af den erhvervsfaglige uddannelse, der er nødvendig af hensyn til arbejdsstyrkens evne til at tilpasse sig forandringer og for at forbedre virksomhedernes forretningsmuligheder og beskæftigelsesmulighederne).

2.1.4 Adgang til lån er derfor en forudsætning for etablering af en virksomhed, og det er en grundlæggende betingelse for

<sup>(13)</sup> SMV og håndværksvirksomheder, EFT C 332 af 16.12.1992.

<sup>(14)</sup> Håndværket og små og mellemstore virksomheder, EFT C 158 af 26.5.1997.

<sup>(15)</sup> EFT C 221 af 7.8.2001.

<sup>(16)</sup> Små virksomheders og mikrovirksomheders rolle i EU's økonomi og erhvervsliv, EUT C 220 af 16.9.2003.

<sup>(17)</sup> EFT C 48 af 21.2.2002.

<sup>(18)</sup> Observatoriet for de europæiske SMV'er, 2003/7, EU-25.

<sup>(19)</sup> Jf. f.eks. forsøg med topartsvirksomheder i Italien og i andre europæiske lande.

<sup>(20)</sup> Se EØSU's udtalelse om »Et partnerskab til gennemførelse af strukturfondene«, EUT C 10 af 14.1.2004, s. 21.

vækst og udvikling i mikrovirksomheder og små virksomheder, som mærker virkningerne af lånesystemets begrænsninger tydeligere end store virksomheder.

2.1.5 Kun den direkte kontakt med virksomheden og dens problemer og virksomhedens kendskab til lånemulighederne, herunder specielt i det område, hvor den driver virksomhed, gør det muligt at udnytte de positive aspekter ved låntagning. Dermed dæmmes der op for store stivheder i lånearrangementerne og heraf følgende stigning i risikograden, frem for alt set i forhold til udviklingen omkring Basel-aftalerne. Virksomhederne skal derfor finde deres eget finansielle ligevægtspunkt og identificere de nødvendige værktøjer.

2.1.6 Selvfinansiering spiller en central rolle, selv om små firmaer kun sjældent kan gennemføre deres egne investeringsplaner ved hjælp heraf. I 90 % af tilfældene er det nødvendigt:

— at lette valget mellem de disponible kapitaltyper (risikovillig kapital, gældsinstrumenter eller mezzaninfinansiering) gennem information/rådgivning;

— at identificere de instrumenter og finansieringsmuligheder, der skal anvendes.

2.1.7 Et af de instrumenter, som små virksomheder ofte nærer mistillid til, er risikovillig kapital. Kun 5-6 % af de utallige mikrovirksomheder<sup>(21)</sup> og små<sup>(22)</sup> virksomheder (hvoraf 90 % er enkeltmandsvirksomheder eller interessentskaber) gør brug af risikovillig kapital. Hvis man vil undgå, at dette finansieringsinstrument kun anvendes marginalt, skal der udtænkes nye typer risikovillig kapital, som også kan anvendes i forbindelse med personlige virksomheder.

2.1.8 De vigtigste foranstaltninger, der kan mindske afstanden mellem finansverdenen og mikrovirksomhederne og de små virksomheder, kan opsummeres som følger:

— Kreditsektoren skal levere tjenesteydelser af højere kvalitet.

— Kreditselskaberne skal spille en større rolle og yde rådgivning i hele virksomhedens levetid for dermed at bidrage til en større gennemsigtighed i og offentlighed omkring regnskaberne. Særlig små virksomheder har brug for en sådan bistand ved en eventuel omdannelse til kapital selskab, eller når de skal forberedes på, hvordan de bruger venturekapital, eller for norges vedkommende på at blive optaget i særlige børsindekser<sup>(23)</sup>.

<sup>(21)</sup> 23 millioner i EU-25, SMV-observatoriet 2005.

<sup>(22)</sup> 1,8 millioner, SMV-observatoriet, 2005.

<sup>(23)</sup> I Italien hedder SMV-indekset STAR.

- Der skal kræves mindre sikkerhedsstillelse ved ydelse af lån. Det betyder større tilskyndelse til at anvende de finansieringstekniske instrumenter. Et eksempel på en sådan god praksis kan være de lånekonsortier, der findes i mange europæiske lande. Selv om disse instrumenter er underlagt en betingelse om, at virksomheden har opnået et banklån, bør de fremmes og støttes, og med JEREMIE kan der ydes et væsentligt bidrag i denne forbindelse.
- Renteudgifterne skal bringes i bedre overensstemmelse med det niveau, der gælder for større firmaer <sup>(24)</sup>.

2.1.9 Analyserne og vurderingerne af behovene og mulighederne i den indledende fase af JEREMIE bør gennemføres i de enkelte regioner i EU under inddragelse af de berørte økonomiske og sociale partnere i et effektivt og ansvarligt partnerskab.

## 2.2 Den regionale dimension

2.2.1 Det afhænger af den økonomiske udvikling og markedsudviklingen, hvor svært det er at få adgang til lån som nævnt ovenfor. Konvergensregionerne <sup>(25)</sup>, der har størst behov for låneinstrumenter for at fremme beskæftigelsen ved hjælp af iværksætteri, er faktisk de regioner, hvor det er sværest at få adgang til lån, og hvor rentesatserne er højere end i mere udviklede regioner <sup>(26)</sup>.

2.2.2 EIB-lån, der bevilges på skift <sup>(27)</sup> til depotbanker til fordeling mellem SMV'er til variable, lave rentesatser <sup>(28)</sup>, anvendes primært af banker, der driver virksomhed i udviklede regioner, hvor konkurrencen mellem banker er større, og ydelse af EIB-lån er en måde at holde på og skabe loyale kunder.

2.2.3 Da der ikke er ret mange banker, særlig kooperative banker eller industri-andelsbanker, i de mindre udviklede regioner, er der ikke stor konkurrence mellem banker og heller ikke særlig stor opmærksomhed rettet mod små virksomheder. Derfor anvendes EIB's interessante instrumenter sjældent i sådanne regioner.

<sup>(24)</sup> For at undgå anvendelse af *cross-selling* (tværsalg).

<sup>(25)</sup> Der er 254 regioner på NUTS II-niveau i EU-25. Heraf har ca. 100 konvergensregioner indkomstsniveauer på under 75 % af EU-gennemsnittet.

<sup>(26)</sup> Rentesatserne i de mindre udviklede regioner er i gennemsnit 3 % højere end i mere udviklede regioner (kilde: Artigiancassa, Italien).

<sup>(27)</sup> Normalt beløb på 30 eller 50 millioner euro, som kan fornyes.

<sup>(28)</sup> Normalt et procentpoint over Euribor seks måneder.

2.2.4 Hvis der kort sagt ikke gøres en indsats for at vende denne udvikling, bl.a. ved finansiell mellemkomst fra disse redskaber, som JEREMIE kan tilbyde i kombination med de mere traditionelle EIB- og EIF-instrumenter <sup>(29)</sup>, bliver de fattige regioner dømt til fortsat langsigtet fattigdom.

2.2.5 For at tilvejebringe støtte til lån, særlig i konvergensregionerne, kunne der oprettes en JEREMIE-skranke i EIF, der skulle have til formål at støtte garantier for banklån med sikkerhedsstillelsesinstrumenter via lånekonsortier eller andre organer, som er aktive navnlig i de dårligt stillede regioner.

## 2.3 Den sociale dimension i lån og finansieringsteknik

2.3.1 Mikrovirksomheders og SMV'ers låneadgangsproblemer sætter fokus på en række mangler ved markedet:

- Finansielle institutioner står til ansvar over for bestyrelsen for deres ledelse. Det er ikke overraskende, at bestyrelserne ofte tøver med at yde lån til små ukendte virksomheder med ikke-eksisterende eller svævende regnskaber, som derfor potentielt risikerer at gå konkurs.
- Bankansatte er ofte ikke fortrolige med begrebet »forretningsrisiko« og har det derfor bedre med at yde lån, når der stilles sikkerhed (fast ejendom eller personlig sikkerhedsstillelse fra slægtninge eller tredjeparter). Personlig sikkerhedsstillelse er meget almindeligt — måske for almindeligt — særlig i forbindelse med lån til kvindelige iværksættere og unge.
- At fordele det samlede lånebeløb mellem et meget stort antal virksomheder er langt dyrere for banker i form af arbejdskraft og administrativ belastning end at forvalte meget større lånebeløb, der ydes til et lille antal store velkendte virksomheder med en omfattende beholdning af fast ejendom.
- Konkurrencen mellem finansielle institutioner, som bidrager til at styrke det, der allerede findes på markedet, er stor i de rige regioner, men lille i konvergensregionerne, dvs. netop dér, hvor et bredere produktudvalg til lavere rentesatser bedst ville kunne opfylde behovene hos lokale — ofte små og mindre stærke — iværksættere.

<sup>(29)</sup> EIF (Den Europæiske Investeringsfond) blev oprettet i 1994 med to formål: (1) at støtte de europæiske netværk og (2) at give SMV'er lettere adgang til lån. Aktionærerne i EIF er: EIB, Kommissionen og en lang række europæiske banker. Specielt de seneste år har støtte til mikrovirksomheder og små virksomheder været et kendetegn for EIF (jf. bl.a. SMV-garanti-programmet, som sammen med JEV og ETF-iværksætterfaciliteten blev vedtaget af Det Europæiske Råd i 1997 i Luxembourg).

2.3.2 Formålet er derfor at afhjælpe markedssvigt med foranstaltninger, som:

- er forenelige med statsstøtte,
- kan anvendes sammen med finansieringsteknik ved hjælp af midler fra flerårige programmer, der forvaltes af EIF <sup>(30)</sup>,
- allerede indgår i rammeprogrammet for konkurrence og innovation (CIP),
- strukturfondene tilvejebringer, og
- alle skal koordineres gennem JEREMIE.

2.3.3 På Det Europæiske Råds møde i marts 2005 blev der sat ny gang i Lissabon-strategien, og regeringerne og de økonomiske og sociale partnere blev opfordret til at koncentrere indsatsen omkring tre væsentlige akser:

- at gøre viden og innovation til drivkræfter for en holdbar vækst;
- at gøre EU til et område, det er attraktivt at investere i og arbejde i;
- at øge beskæftigelsen og fremme iværksætteriet med henblik på en bedre samhørighed.

2.3.4 Medlemsstaterne har af og til store udgifter til at støtte beskæftigelse og jobskabelse, men de bliver berettiget af de sociale resultater <sup>(31)</sup>. Hvis der bevilges et samlet lån på 20 000 euro til halvdelen af SMV'erne i EU-25, dvs. omkring 12 millioner virksomheder, ville de sandsynlige tab på grund af konkurs <sup>(32)</sup> højst være 6,5 milliarder euro eller 0,07 % af BNP i EU-25. Samtidig ville de fleste virksomheder, hvis der generelt blev ydet lån, kunne konsolidere deres stilling og innovere deres processer og produkter.

2.3.5 Hvis der blev ydet lån gennem lånekonsortier, som kunne optage 50 % af konkurserne, ville tabene blive fordelt ligeligt (fifty-fifty) mellem det pågældende konsortium og banken.

2.3.6 Hvis det accepteres generelt, at lån har en social funktion, bliver det muligt at udvikle de nødvendige finansierings-tekniske værktøjer med et bidrag fra offentlige midler, EU-midler og de solidaritetsmidler, som virksomhederne selv bidrager med til lånekonsortier, enten når de bliver registreret hos et konsortium eller i form af en procentdel af bankrenten <sup>(33)</sup>.

<sup>(30)</sup> EIF forvalter for tiden tre projekter: (1) støtte til virksomheds-etablering (2) ETF-iværksætterordning (europæisk teknologifacilitet for teknologivirksomheder), bidrag til virksomhedskapital og mezzaninvestering (3) SMV-garantier (lånegarantier, mikrolån, egenkapital og gældssecuritiserings).

<sup>(31)</sup> Sviluppo Italia, som er det officielle organ, der tager sig af jobskabelse i Syditalien på den italienske stats vegne, har beregnet gennemsnitsudgiften til at skabe et job til 40 000 EUR.

<sup>(32)</sup> Den gennemsnitlige konkursprocent for mikrovirksomheder og små virksomheder er på højst 3 % af de ydede lån.

<sup>(33)</sup> Normalt 0,50 %.

2.4 Lånekonsortiers, finansieringsteknikkers og JEREMIE's funktion

2.4.1 Bevillingen af mange små lån, som er nødvendige til virksomheds-etablering og til europæiske mikrovirksomheder og små virksomheder, afhænger af:

- at midler til rimelige omkostninger er til rådighed på penge-markedet;
- at kreditinstitutter organiseres på en sådan måde, at de er til stede i hele et bestemt område og har kontorer i nærheden af virksomhederne;
- en kultur, hvor bankansattes kompetencer bliver gearret til små iværksætteres behov;
- muligheden for risikodeling med andre partnere (finansieringsteknik);
- muligheden for at holde administrationsudgifter nede med henblik på at sænke udlånsrenten.

2.4.2 Nogle løsninger på disse problemer kan findes i eksisterende instrumenter, som imidlertid bør udnyttes bedre og i større omfang:

- EIB-midler har på de områder, hvor de er blevet anvendt, vist sig at være et meget nyttigt redskab til at give mikrovirksomheder og små virksomheder lettere adgang til lån. De banker, som har anmodet om at blive »EIB-depotbanker«, har opnået lån på skift til en fordelagtig rente <sup>(34)</sup>. Den begrænsede spredning, som bankerne får (115 businesspoint), har betydet, at kun banker, der driver virksomhed i rige regioner med stor konkurrence, har anvendt denne finansieringstype, som er attraktiv for virksomheder, men ikke særlig indbringende for bankerne. Dette er ikke sket i konvergensregionerne, hvilket bekræfter, at der er færre udviklingsmuligheder i fattige end i rige områder.
- Kooperative kreditbanker er mere almindelige i regioner med stor økonomisk udvikling. Dette er en yderligere alvorlig hindring for adgang til lån i regioner, som sakker bagud. JEREMIE kunne bidrage til at indføre, opretholde og udbrede lånetyper ved hjælp af finansieringstekniske instrumenter og ved at inddrage brancheorganisationer i de regioner, hvor uddannelsesprocesserne og lånesystemet danner grundlag for udviklingen.

<sup>(34)</sup> I gennemsnit 15 businesspoint lavere end Euribor seks måneder med forpligtelse til at yde lån til virksomheder til en rente, som i gennemsnit højst er 100 forretningspoint (et point) over Euribor seks måneder.

— For at fremme en kultur med fokus på virksomheder er det meget vigtigt navnlig at støtte de brancheorganisationer, som deltager i den sociale dialog, således at de kan medvirke til i de dårligt stillede regioner at udnytte de positive erfaringer, som ofte er blevet indhøstet tidligere i rige regioner. JEREMIE kunne også være en aktiv partner i denne form for indsats.

— Lånekonsortier er — i de lande, hvor de findes — et væsentligt element til både at gennemføre finansieringsteknik og til at fremme bevidstheden om låns samfundsmæssige funktion, som er med til at gøre Europa til en social markedsøkonomi, hvor hjørnestenen er beskæftigelse<sup>(35)</sup>. Hvis JEREMIE kan medvirke til at rationalisere og styrke det, som EU allerede gør med EIB- og EIF-aktiviteterne, kan det redde mange af de virksomheder, som nu hvert år tvinges til at lukke (20 %).

— Lånekonsortiers risikovurdering og den deraf følgende dækning på 50 % af konkurserne i forbindelse med långivningen mindsker konkret bankernes forpligtelser, begrænser risikoens omfang og sænker følgelig lånerenten<sup>(36)</sup>.

## 2.5 Anvendelse af multiplikatorer i udlånsstyring og JEREMIE's funktion

2.5.1 Navnlig de sidste år er multiplikatorinstrumentet blevet undersøgt og anvendt af både lånekonsortier og banker til at styrke lånemuligheder<sup>(37)</sup>. Takket være indgående undersøgelser af insolvensbilledet, særlig i konvergensregionerne, kan multiplikatoren tilpasses til den lokale situation. Insolvensprocenten stiger selvfølgelig i de dårligst stillede regioner, hvor den kan nå op på 10 %, mens den for mikrovirksomheder og små virksomheder i de rige regioner ligger i størrelsesordenen 2,5 %.

2.5.2 Potentialet i JEREMIE kan primært anvendes i konvergensregionerne, idet lånekonsortier kan forsynes med personlige garantier, og securitiseringsprocesserne kan fremmes for at give bedre lånemuligheder og udligne svaghederne ved multiplikatorinstrumentet.

<sup>(35)</sup> Forskning udført af virksomhedsobservatoriet viser, at virksomhedskonkursprocenten er på næsten 20 % om året, og at hovedårsagen til konkurser er lånerelaterede problemer (ledelse, udvidelse og behov for innovation).

<sup>(36)</sup> Ca. 2 %.

<sup>(37)</sup> Med kreditmultiplikatoren øges mulighederne for at yde lån proportionalt med den forventede andel af lån inden for et bestemt område, som rammes af insolvens, og den garantiprocent, der er tilknyttet til lånene. Hvis det viser sig, at procenten af lån ramt af insolvens i det pågældende område, historisk ligger under 5 %, er det muligt med en kapital på 1 million euro at yde lån til en række personer på op til 20 millioner euro, da den ene million euro, der er til rådighed, kan anvendes til at forebygge, at en virksomhed går konkurs: 5 % af 20 millioner, dvs. 1 million. I dette tilfælde er multiplikatoren 20. Hvis lånekonsortiets garanti dækker 50 %, og de andre 50 % er bankens ansvar, øges multiplikatoren til 40. Dvs. at der med 1 million kan ydes lån til en værdi af 40 millioner euro, hvis de er hensigtsmæssigt fordelt..

## 2.6 JEREMIE og CIP

2.6.1 Rammeprogrammet for konkurrenceevne og innovation (2007-2013)<sup>(38)</sup> (CIP) rummer forskellige fællesskabsforanstaltninger og -programmer, bl.a. følgende:

— foranstaltninger til forbedring af den europæiske industris konkurrenceevne<sup>(39)</sup> og det flerårige program til fremme af initiativ og iværksætterånd, navnlig for små og mellemstore virksomheder<sup>(40)</sup>,

— det finansielle instrument for miljøet (Life)<sup>(41)</sup>,

— det flerårige program for overvågning af e-Europe 2005-handlingsplanen<sup>(42)</sup>,

— det flerårige fællesskabsprogram til fremme af udvikling og brug af europæisk digitalt indhold på de globale net<sup>(43)</sup>,

— generelle regler for Fællesskabets finansielle støtte inden for transeuropæiske net<sup>(44)</sup>,

— retningslinjer for transeuropæiske telenet<sup>(45)</sup>,

— det flerårige program for tiltag på energiområdet: »Intelligent Energi — Europa«<sup>(46)</sup>.

2.6.2 Der bør også udføres en undersøgelse af de finansielle instrumenter, der indgår i det fjerde flerårige program (2000-2005), som er forlænget indtil 31.12.2006, med et budget på 531,5 millioner euro<sup>(47)</sup>, som skal indarbejdes i CIP og høre under JEREMIE-strategien.

2.6.2.1 Det fjerde flerårige program omfatter tre søjler:

1. søjle: erhvervsudviklingspolitik;

2. søjle: Euro-Info-Center (EIC) netværk;

3. søjle: finansielle instrumenter.

<sup>(38)</sup> KOM(2005) 121 af 6.4.2005.

<sup>(39)</sup> EUT L 167 af 6.7.2005.

<sup>(40)</sup> EFT C 333 af 29.12.2000 ændret ved EFT L 268 af 16.8.2004.

<sup>(41)</sup> EFT L 192 af 28.7.2000 ændret ved EFT L 308 af 5.10.2004.

<sup>(42)</sup> Beslutning nr. 2256/2003/EF.

<sup>(43)</sup> Beslutning nr. 2001/48/EF.

<sup>(44)</sup> Forordning nr. 2236/95.

<sup>(45)</sup> EFT L 183 af 11.7.1997 ændret ved EFT L 200 af 30.7.2002.

<sup>(46)</sup> EUT L 176 af 15.7.2003.

<sup>(47)</sup> Jf. INT/261 2005, ordfører: Pezzini

2.6.2.2 En undersøgelse af, hvordan flerårige programmer som finansielle instrumenter har fungeret, viser, hvilke instrumenter har givet de bedste resultater, og hvilke instrumenter der følgelig kan indarbejdes i JEREMIE-strategien. Disse instrumenter udgør langt den største udgiftspost under det fjerde flerårige program. I 2003 udgjorde de f.eks. 67 % af det samlede budget for programmet<sup>(48)</sup>. Midlerne fordeles på disse finansielle instrumenter som følger:

- SMV-garanti<sup>(49)</sup>: 90 %<sup>(50)</sup>;
- ETF-iværksætterordning<sup>(51)</sup>: 10 %.

2.6.2.3 Disse instrumenter blev tidligere anvendt i 1998-2000 under programmet for vækst- og beskæftigelsesinitiativer sammen med andre:

- SCA (Seed Capital Action; startkapitalaktion) inden for det flerårige program for 1997-2000 CREA (Capital-Risque pour les Entreprises en phase d'Amorçage; risikokapital til virksomhedsetablering) pilotaktion;
- JEV (Joint European Venture), som blev påbegyndt i 1997 og afsluttet den 29. december 2004<sup>(52)</sup>.

2.6.2.4 Hverken SCA eller JEV har endnu givet særlig store resultater.

2.6.2.5 Ca. 178 000 SMV'er havde benyttet sig af SMV-garantiinstrumentet ved udgangen af 2003<sup>(53)</sup> (136 000 inden for vækst- og beskæftigelsesprogrammet, 32 000 inden for lånegarantiinstrumentet og 10 000 inden for mikrolånprogrammet).

2.6.2.6 I samme periode havde godt 240 000 SMV'er<sup>(54)</sup> udnyttet programmet for ETF-iværksætterordningen.

2.6.3 JEREMIE kunne derfor fortsætte med at udbrede erfaringerne fra disse to finansielle instrumenter og derved øge antallet af SMV'er, der modtager støtte, særlig i konvergensregionerne.

2.6.4 Det skal understreges, at kun 0,81 % af europæiske SMV'er de seneste år har benyttet sig af foranstaltninger, som GD Erhvervspolitik, GD Økonomiske og Finansielle Anliggender og EIF i fællesskab har etableret.

2.6.5 Det er imidlertid vigtigt, at der med JEREMIE findes nye veje, herunder de veje, der er fastsat i de nye programmer, særlig på følgende områder:

<sup>(48)</sup> Jf. konklusioner og henstillinger, pkt.6, note 15.

<sup>(49)</sup> SMVG, SMV-garanti.

<sup>(50)</sup> Kilde: EIF's årsrapport.

<sup>(51)</sup> ETF: Europæisk teknologifacilitet, iværksætterfacilitet.

<sup>(52)</sup> Beslutning nr. 593/2004/EF af 21.7.2004.

<sup>(53)</sup> Kilde: Fjerde EIF-rapport, første kvartal 2004.

<sup>(54)</sup> Ibid., adgang til mezzaninfinansiering.

— SMV-garanti, en gensidig garantimekanisme, som allerede er blevet nævnt i forbindelse med lånekonsortier;

— mezzaninlån<sup>(55)</sup>, som er til rådighed via SMV-garantien. Dette er meget vigtigt for iværksættere, da det betyder, at de ikke skal overdrage en del af kapitalen, og det kan være hensigtsmæssigt, når firmaet overdrages;

— securitisering af bankers og lånekonsortiers risikovillige kapital<sup>(56)</sup>;

— etablering af SBIC'er (*Small Business Investment Companies Programs* — programmer for investeringsselskaber, der vil investere i små virksomheder) såsom de programmer, der blev etableret i USA i 1958, i hvilke der tilbydes kapital og langfristede lån, og hvor investeringerne sker på kommercielle vilkår på grundlag af en godkendelse fra forvaltningsenheden for mindre virksomheder.

2.6.6 EØSU er imidlertid overbevist om, at der i forbindelse med disse foranstaltninger er et stort problem med information og uddannelse. De finansielle institutioner og organisationer, der repræsenterer ansatte og arbejdstagere, bør inddrages i løsningen, og den bør være baseret på principperne om virksomhedernes sociale ansvar og det sociale formål med långivning.

## 2.7 JEREMIE og udbuds- og godkendelsesprocedurer

2.7.1 Det er efter EØSU's mening vigtigt, at fællesskabslovgivning om udbud for offentlige tjenesteydelser overholdes fuldt ud for at sikre, at JEREMIE-initiativet bliver en succes.

2.7.2 Kommissionens afdeling for JEREMIE og/eller EIF skal under alle omstændigheder sørge for, at udbudsprocedurerne er i overensstemmelse med principperne om besparelse, effektivitet, upartiskhed, ligebehandling og gennemsigtighed. De kontrakt dokumenter, som Kommissionen udarbejder på forhånd, skal bl.a. indeholde følgende støttekriterier for virksomheder eller konsortier, som ønsker at deltage:

— vellykket gennemførelse af de relevante aktiviteter i mindst fem år;

<sup>(55)</sup> Mezzaninlån er i højere grad baseret på modtagervirksomheders forventede pengestrøm end på egentlige garantier. De kan fungere på to måder: (1) ansvarlig indskudskapital (lån til en fast eller indeksrelateret rente), (2) egenkapital-igangsætter (långiver/investor har ret til en procentdel af den øgede værdi for den ejendom, som lånet vedrører). Mezzaninfinansiering forfalder til betaling i løbet af 4-8 år.

<sup>(56)</sup> Gældssecuritisering betyder, at en del eller hele det beløb, som et lånekonsortium (eller en bank) har til gode, overdrages til specialiserede finansielle institutioner, således at navnlig lånekonsortier kan styrke de lånegarantier, som de kan tilbyde virksomheder.

- overensstemmelse med CEN's tekniske standarder for de leverede tjenesteydelser;
- besiddelse af den nødvendige teknisk-faglige og økonomisk-finansielle kapacitet, som måles ved hjælp af objektive ikke-diskriminerende kriterier.

2.7.2.1 I forbindelse med aftaler om holdingfonde/operationelle programmer for 2007-2015 skal der være fastsat bestemmelser om idømmelse af sanktioner eller iværksættelse af tilbagekaldelse og afskedigelse af en holdingfond på grund af ineffektivitet, uregelmæssighed eller alvorlig forsømmelse. Forvaltningen skal kontrolleres med to års mellemrum med støtte fra de regionale økonomiske interesseorganisationer og arbejdsmarkedets parter og med gennemsigtige procedurer for offentliggørelse af rapporter, som skal fremsendes til de centrale nationale myndigheder, Europa-Parlamentet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget.

Bruxelles, den 15. marts 2006

2.7.3 Finansvirksomheder eller konsortier, der er oprettet i en anden medlemsstat eller i et af de lande, der har undertegnet aftalen om offentlige kontrakter som fastsat i bilaget til WTO-aftalen, skal kunne kvalificere sig på de samme betingelser, som gælder for nationale deltagere, på grundlag af dokumenter, der er i overensstemmelse med lovgivningen i de pågældende lande, og som viser, at alle betingelser for at kvalificere sig er opfyldt.

2.7.4 Disse bestemmelser skal også finde anvendelse på godkendelsesprocedurerne for formidlende kreditinstitutioner. De skal være underkastet ordninger for systematisk overvågning af resultaterne, som fastsættes sammen med repræsentanter for de relevante økonomiske interesseorganisationer og arbejdsmarkedets parter, og også af en regelmæssig revision af godkendelsen. Under alle omstændigheder skal en del af de godkendte medlemmer udskiftes hvert tredje år.

Anne-Marie SIGMUND

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Udkast til Kommissionens forordning (EF, Euratom) om ændring af forordning (EF, Euratom) nr. 2342/2002 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002 om finansforordningen vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget**

SEK(2005) 1240 endelig

(2006/C 110/09)

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber besluttede den 12. oktober 2006 under henvisning til EF-traktatens artikel 262 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Den Økonomiske og Monetære Union og Økonomisk og Social Samhørighed, som udpegede Umberto Burani til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 24. februar 2006.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 425. plenarforsamling den 15. marts 2006 følgende udtalelse med 146 stemmer for, 1 imod og 1 hverken for eller imod:

## 1. Konklusioner

1.1 EØSU glæder sig over Kommissionens komplekse og minutøse arbejde med forenkling af de administrative procedurer, men peger på en vis **uoverensstemmelse mellem udsagnet** i begrundelsens start (»Derfor omfatter dette udkast (...) en række tekniske ændringer, der (...) kan foretages under den nuværende finansforordning«) og **mange af bestemmelsernes konkrete indhold**.

1.1.1 Mange af de »tekniske« ændringer vedrørende forholdet mellem virksomhederne og borgerne har »politisk« betydning og rækkevidde: større gennemsigtighed, forenklede procedurer, hurtigere svar og større tillid til arbejdsmarkedets

parter er tegn på en udvikling i »styringen« af den offentlige forvaltning, som man kun kan glæde sig over.

1.2 På den anden side kan EØSU ikke undlade at pege på **behovet for forsigtighed**. Ønsket om at tilgodese arbejdsmarkedets parter skal kædes sammen med hensynet til, at der må være en grænse for, hvor fleksible forvalterne af de offentlige midler må være. *Eventuelle tab* skal sammenholdes med *reelle indtægter*, eller sagt på en anden måde: der må foretages en **risikovurdering**. Det er vanskeligt, men nødvendigt. Det kan være upopulært blandt administratorerne, men forekommer at være den eneste fornuftige vej at gå.



## 2. Baggrund

2.1 Udkastet fastlægger **gennemførelsesbestemmelser** til den nuværende finansforordning nr. 1605/2002, men — for at forkorte gennemførelsetiden — tager den også en række tekniske ændringer i betragtning, som blev introduceret i det nye forslag til Rådets forordning om finansforordningen <sup>(1)</sup>, der er under vedtagelse. EØSU har allerede afgivet udtalelse om sidstnævnte forslag <sup>(2)</sup>.

2.2 Som i sin tidligere udtalelse vil EØSU her afholde sig fra at kommentere de rent regnskabstekniske aspekter, som det er mere hensigtsmæssigt at overlade til institutionelle organer med faglig kompetence og direkte erfaringer med emnet. EØSU vil derimod som i sin tidligere udtalelse koncentrere sig om de bestemmelser, der kan berøre en tredjepart (organisationer i civilsamfundet), som har forbindelser med EU-institutionerne.

2.3 Tre af de regnskabstekniske principper, dvs. princippet om budgettets enhed, annuitetsprincippet og princippet om én regningsenhed, ændres ikke i substansen, men modificeres en smule eller præciseres. Hvad det fjerde princip om **forsvarlig økonomisk forvaltning** angår, så bygger udkastet på de nuværende kriterier, men præciserer indholdet af den forudgående evaluering og giver mere præcise anvisninger på rækkevidden af denne evaluering, midtvejsevalueringen og den efterfølgende evaluering under hensyntagen til *proportionalitetsprincippet*. EØSU noterer sig med stor glæde, at Kommissionen agter at reorientere prioritetene for evalueringen »så hovedvægten kommer til at ligge på forslag, der har *reel betydning for virksomhederne og borgerne*«.

2.4 Med samme opmærksomhed over for virksomhedernes og borgernes forventninger, og ikke mindst af hensyn til en fornuftig anvendelse af offentlige midler, fremhæver Kommissionen det hensigtsmæssige i, at pilotprojekter og forberedende foranstaltninger evalueres, hvis de er forløbere for et program. Derimod bør evalueringen — for at forenkle procedurerne — ikke gentages, når projekterne eller foranstaltningerne allerede er blevet evalueret, ligesom det er tilfældet med de foranstaltninger, som Kommissionen og medlemsstaterne er fælles om.

## 3. Generelle bemærkninger

3.1 EØSU's bemærkninger i ovennævnte udtalelse om Kommissionens forslag til finansforordning gælder selvfølgelig også for gennemførelsesbestemmelserne. Selvom man på den ene side kun kan glæde sig over forenklingerne af procedurerne og de mere fleksible kriterier for anvendelsen af reglerne, ville det på den anden side ikke være acceptabelt, hvis det medførte en tendens til at betragte ethvert beløb under en forud fastsat grænse som »uvigtigt«. EØSU er med andre ord enig i, at grænserne for, hvornår de forenkledede procedurer skal anvendes, skal hæves, men det bør ikke betyde, at man slækker på opmærksomheden eller på udgiftskontrollen med det påskud,

at eventuelle materielle skader ikke i praksis ville få nogen følger for budgettet som helhed.

3.2 EØSU vil ikke henvide til de forslidte principper om offentlig moral, der lidt for ofte drages frem, men henlede opmærksomheden på faren ved at sænke opmærksomhedsniveauet over for lovligheden af udgiftstransaktioner, der vedrører et såkaldt »beskedent« beløb, især når der er tale om indkøb og tilskud. En forenkling af procedurerne bør ikke give offentligheden det indtryk, at der kan opnås midler fra de offentlige myndigheder med ulovformelige metoder. En sådan opfattelse ville være et hårdt slag mod EU's image.

3.3 Det ville efter EØSU's mening være nyttigt, hvis Kommissionens regnskabsmyndigheder foretog en nøje gennemgang af OLAF's rapporter for at påvise de gode sider eller eventuelle »svage punkter« i de eksisterende eller kommende forenklinger. De nærmere detaljer i de tilfælde af svig, der opdages, kunne give værdifulde fingerpeg.

## 4. Særlige bemærkninger

4.1 Den nye artikel 85a omhandler en **tredjeparts klage over en beslutning fra Kommissionen** om at pålægge bøde, restriktioner eller sanktioner. For at beskytte Fællesskabets interesser skal regnskabsføreren midlertidigt opkræve det pågældende beløb fra debitor eller anmode denne om at stille en **finansiel garanti** (»kautions« i fagsprog). Det skal fremgå af garantien, at kautionsisten — hvis klagen bliver tilbagevist — øjeblikkeligt, betingelsesløst og uden forudgående indstævning af debitor vil betale det beløb, som myndigheden har forlangt. Det drejer sig teknisk set om en *kautions på første anmodning* i overensstemmelse med begrebet »*solve et repete*«, som mange (skatte)myndigheder anvender i forbindelse med offentlige udbud.

4.1.1 EØSU har ingen særlige indvendinger mod denne form for garanti, men bemærker blot, at en kautions, der skal indfris på første anmodning, er dyrere end en normal kautions, og at provisionerne er proportionale med garantiens gyldighedsperiode. I betragtning af den byrde, der hviler på klageren, bør **procedurerne for undersøgelse af klager** tage væsentligt kortere tid, end de gør i øjeblikket. Dette aspekt, som beklages af nogle arbejdsmarkedsparter, selvom det ikke direkte vedgår finansforordningen eller dens gennemførelsesbestemmelser, bør underkastes en nøje undersøgelse i forbindelse med forvaltningsmyndighedernes forbindelser med tredjeparter.

4.2 I den nye artikel 90 slås det bl.a. fast, at godkendelsen af de årlige arbejdsprogrammer for **indkøb og tilskud i forbindelse med sektorprogrammer** i sig selv udgør den **finansieringsafgørelse**, der er nødvendig for indlemmelse af udgiftsforpligtelsen i EU's budget. Selvom det drejer sig om en intern regnskabsteknisk bestemmelse, kan den udmærket øge tempoet i procedurerne for tildeling af midler og dermed efter EØSU's mening få positive følger for kreditorerne eller modtagerne.

<sup>(1)</sup> KOM(2005) 181 endelig.

<sup>(2)</sup> EUT C 28 af 3.2.2006, s. 83.

4.3 Med artikel 129 lettes **forvaltningen af aftaler**, hvis værdi ligger under bestemte grænser. Hvis beløbene er temmelig små, har forvaltningen lov til at anvende en »forhandlingsprocedure« (eller mere præcist: en privat forhandling), efter at have hørt forskellige ansøgere:

- 5 ansøgere for aftaler til en værdi af 60 000 EUR eller derunder,
- 3 ansøgere for aftaler til en værdi af 25 000 EUR eller derunder,
- 1 enkelt ansøger for aftaler til en værdi af 3 500 EUR eller derunder.

Den nye bestemmelse indfører ikke nye elementer, men hæver blot de tidligere fastlagte grænser.

4.3.1 De følgende artikler, 130 og 134, indfører **visse forenklinger**. I artikel 130 slås det fast, at den ordregivende myndighed i forbindelse med aftaler, hvis værdi ligger under 60 000 EUR, kan **begrænse udbudsdokumenternes indhold »til det strengt nødvendige«** (selvfølgelig på grundlag af dens egne kriterier og på dens eget ansvar). Af artikel 134 fremgår det, at den dokumentation, der skal bevise, at ansøgeren eller den bydende opfylder kravene for deltagelse i udbudsproceduren, kan erstattes af en **erklæring på tro og love**. Dog kan den ordregivende myndighed på et senere tidspunkt kræve fremlæggelse af dokumentation, som bekræfter den første erklæring.

4.3.2 En anden forenkling, der indføres i artikel 134, er **fritagelse for fremlæggelse af dokumentation**, hvis en sådan dokumentation allerede er fremlagt i anden sammenhæng for den samme eller en anden myndighed inden for de seneste seks måneder. Også i dette tilfælde kan en erklæring på tro og love træde i stedet for dokumentation.

4.3.3 Artikel 135 indeholder også lettelse vedrørende dokumentation for ansøgerens eller den bydendes **finansielle, økonomiske, tekniske og faglige kapacitet**. Artiklen fastslår, at den ordregivende myndighed afhængigt af sin risikovurdering kan beslutte **ikke at kræve denne dokumentation**. Denne mulighed er dog begrænset til aftaler, hvis værdi ligger under eller er lig med 60 000 EUR, såfremt aftalens modtager er myndigheden selv, eller aftaler til forskellige beløb afhængigt af de pågældende tilfælde, hvor modtageren er en tredjepart. En yderligere begrænsning ligger i forbuddet mod at udbetale forfinansieringer eller mellemliggende betalinger i de tilfælde, hvor der gives afkald på dokumentation. Dette er en sikkerhed for myndigheden, men en restriktion for den anden part, der så kan beslutte alligevel at fremlægge dokumentationen for at undgå en eventuel høj udgift.

4.3.4 EØSU bifalder alle disse bestemmelser, der har til formål at lette procedurerne for indgåelse af aftaler — som er dyre for såvel ansøgerne som myndigheden — når det drejer sig om *relativt* beskedne beløb. Udvalget påpeger imidlertid

behovet for stor årvågenhed for at undgå eventuelt misbrug. Jo mere fleksible procedurerne er, jo større er fristelsen til at misbruge dem.

4.4 Gennemførelsesbestemmelserne for **tilskud** behandles med åbenhed over for arbejdsmarkedets parter og med hensyntagen til modtagernes særlige karakter — så vidt det kan udledes af bestemmelserne som helhed. Som første forholdsregel fastslås det i artikel 164, at den anvisningsberettigede i forbindelse med tilskud, hvis værdi ligger under eller er lig med 25 000 EUR, kan nøjes med at forlange en **meget forenklet dokumentation**. EØSU stiller sig positivt til denne procedure, men må påpege dels det **store ansvar**, der påhviler den anvisningsberettigede, dels faren for, at fordelene ved enklere regler i visse tilfælde vil blive ophævet af en — forståelig — betænkelighed ved at påtage sig dette ansvar.

4.5 Andre bestemmelser har til formål at **lette eller åbne adgangen til EU-midler** for forskellige institutioner: Artikel 168 nøjes med at afkræve organer, **der retligt eller faktisk indtager en monopolstilling**, en enkel, uformel undersøgelse, som skal udmunde i en begrundet erklæring fra den anvisningsberettigede. Artikel 162 forudser driftstilskud, som ikke reduceres i tilfælde af fornyelse, til organer, der arbejder for virkeliggørelse af **mål af generel europæisk interesse**. Kredsen af tilskudsmodtagere udvides til også at omfatte organisationer, der beskæftiger sig aktivt med forskning og innovation eller med fremme af medborgerskab. Artikel 172 gør det muligt for den anvisningsberettigede at godkende **samfinansiering i form af naturalydelser** (f.eks. frivilligt arbejde) som bidrag fra den institution, der finansieres.

4.5.1 EØSU hilser alle disse bestemmelser velkommen, men minder endnu en gang om, at mere fleksible regler vil medføre større risici for EU's budget, større ansvar for de anvisningsberettigede og behov for strammere kontrol.

4.6 En række bestemmelser har til formål at **forenkle procedurerne**: Alle uddannelsesinstitutioner (og ikke kun som tidligere uddannelsesinstitutioner på sekundærtrinnet og videregående uddannelsesinstitutioner) fritages for **kontrol af deres finansielle kapacitet** (artikel 176). I forbindelse med tilskud på 25 000 EUR eller derunder kan den anvisningsberettigede udforme en aftale med et begrænset antal elementer (artikel 164). Ifølge artikel 173 gælder **kravet om at fremlægge dokumentation for en ekstern revision** ikke for aftaler om tilskud, hvis værdi ligger under 750 000 EUR, aftaler om aktioner på under 100 000 EUR samt aftaler med flere modtagere, mellem hvilke der består et solidarisk og fælles ansvar.

4.6.1 EØSU forstår ønsket om at forenkle procedurerne mest muligt og kan i princippet kun tilslutte sig det, men frygter, at man måske går for langt i den retning. En ting er at fritage parterne for fremlæggelse af en bekostelig og af og til overflødig dokumentation — noget andet er at give afkald på

at få kendskab til tilskudsmodtagernes finansielle situation, når de fastsætter grænser — især i de tilfælde, der omfattes af artikel 173 — synes at være alt for høje. Hovedkriteriet bør altid være at finde den **rette balance mellem de forventede fordele** (tids- og pengebesparelser for Kommissionen og for borgerne) **og de potentielle omkostninger** (tab af offentlige midler, beregnet ud fra risikoens sandsynlighed og størrelse).

4.7 Det ovenfor nævnte kriterium om **forsigtighed og risikovurdering** er allerede blevet anvendt i forbindelse med **forfinansiering**. Der **kræves** som hovedregel en **garanti** (kaution el. lign) for *enhver* forfinansiering af *samme størrelse* som tilskuddet samt for *enhver* forfinansiering, der *udgør over 80 % af det samlede tilskudsbeløb og overstiger 60 000 EUR*.

4.7.1 EØSU mener, at denne regel bygger på sunde forsigtighedskriterier som omtalt i punkt 3.6.1, men rejser spørgsmålet, om ikke man kunne have anvendt de samme kriterier i forbindelse med egentlige tilskud (f.eks. de tilfælde, der nævnes i punkt 3.6), eftersom **forskellen mellem forfinansiering og tilskud hvad angår den konkrete risiko**, med et par undta-

gelser, der af og til kan være relevante, meget ofte er mere administrativ end reel.

4.8 I artikel 165 introduceres et kriterium, som er fuldt ud acceptabelt, men som ikke altid har været anvendt før i tiden: når tilskudsmodtagerne er **organer, der arbejder for virkeliggørelse af mål af generel europæisk interesse**, har Kommissionen **ret til at inddrive den procentdel af det årlige overskud**, der svarer til Fællesskabets bidrag til de pågældende organers driftsbudget. Denne bestemmelse finder kun anvendelse, når den øvrige del af organernes budget **finansieres af medlemsstaternes offentlige myndigheder**, som selv skal inddrive deres del af overskuddet.

4.8.1 EØSU bakker helt op om denne bestemmelse, men finder det vanskeligt at tro, at teksten, som den er udformet, indebærer, at Kommissionens inddrivelse af overskuddet ikke *også* skulle gælde for de tilfælde, hvor den øvrige del af budgettet ikke finansieres af offentlige myndigheder, men af private organer.

Bruxelles, den 15. marts 2006

Anne-Marie SIGMUND

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

## Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Fornybare råstoffer — udviklingsperspektiver med henblik på fremstilling af materialer og energianvendelse«

(2006/C 110/10)

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 14. juli 2005, under henvisning til forretningsordenens artikel 29, stk. 2, at afgive en udtalelse om: *»Fornybare råstoffer — udviklingsperspektiver med henblik på fremstilling af materialer og energianvendelse«*.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Landbrug, Udvikling af Landdistrikterne og Miljø, som udpegede Voss til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 27. februar 2006.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 425. plenarforsamling den 15.-16. marts 2006, mødet den 15. marts, følgende udtalelse med 95 stemmer for, 19 imod og 15 hverken for eller imod:

### 1. Konklusioner og henstillinger

1.1 Med relanceringen af **Lissabon-strategien** er bæredygtighedskriterierne forankret som prioriterede målsætninger i EU's politik. Efter Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs opfattelse kan denne initiativudtalelse om fornybare råstoffer give nye impulser på vigtige tværgående områder:

— Bæredygtigt, miljøvenligt råstofgrundlag med arbejdspladser i Europas regioner;

— Europa som dynamisk, vidensbaseret økonomisk område med fremtidsteknologier, som der i stigende grad er et globalt behov for;

— øgede sikkerheds- og udviklingspolitiske krav om bæredygtige løsninger;

— sikring af råstofforsyningerne og diversificering af råstofkilderne;

— omstilling af råstofforsyningskilderne som klimabeskyttelsesstrategi sideløbende med, at biodiversiteten sikres.

1.1.1 Også ved stigende brug af fornybare råstoffer er og bliver en økonomisk og effektiv anvendelse af råstoffer på alle områder den centrale udfordring i den fremtidige udvikling.

1.1.2 Udvalget erkender den fornybare råstoføkonomis høje beskæftigelsesindhold i regionerne og ser et behov for at udvikle en hensigtsmæssig politik for opkvalificering og efteruddannelse af beskæftigede og brugere på alle niveauer, der har tilknytning til fremstilling og anvendelse af fornybare råstoffer.

1.2 Udvalget konstaterer, at der i Kommissionen er mange forskellige tjenestegrene, der ud fra hver deres interesse beskæftiger sig med emnet. Men det savner en klar **koordineringsenhed** eller task force for dette politikområde i EU. Udvalget opfordrer derfor Kommissionen til gennem en relevant omstrukturering at sikre, at politikken om fornybare råstoffer har et klart defineret mål.

1.3 **Afkoblingen** af den direkte støtte i forbindelse med EU's landbrugsreform i Luxembourg i 2003, ELFUL-forordningen og den fremtidige tilladelse til dyrkning af sukkerroer som fornybar råstofplante er vigtige milepæle på vejen mod en mere udbredt dyrkning i Europa.

1.3.1 Præmien for energiplanter bør justeres på følgende punkter i forbindelse med revisionen i 2006:

- mulighed for også i de nye medlemslande at ansøge om præmien via forenklede CAP-procedurer,
- særlig mulighed for som følge af omstillingsprocessen at få denne på præmieløse bedrifter,
- administrativ forenkling,
- præmiens størrelse.

1.4 Udvalget forventer, at der ved tildelingen af **midler fra EU's strukturfonde** også tages hensyn til udviklingen af denne gren af økonomien, idet der fastsættes passende andele.

1.5 Forskning i og udvikling af teknologier til fornybare råstoffer blev stærkt forsømt i det 6. rammeprogram for forskning. EØSU kræver derfor, at det 7. rammeprogram for forskning indeholder specifikke aktioner vedrørende udvikling af fornybare råstoffer og de dertil hørende industrielle applikationer ud over aktionerne vedrørende energiudvindelse fra biomasse.

1.6 Udvalget konstaterer, at det **ikke er den udbudte mængde** af færdigdyrkede eller allerede i dag dyrkbare, fornybare råstoffer, der er den begrænsende faktor. Det er **udvik-**

**lingen inden for forarbejdningsteknologierne** i forhold til de mulige produkter på markedet, der står i stampe.

1.7 Udvalget bifalder EU's **biomassehandlingsplan**. Det beklager, at man kun behandler udvindingen af energi fra biomasse og ikke materialeudnyttelsen, og forventer en evaluering af handlingsplanen samt impulser til udarbejdelse af nationale og regionale handlingsplaner.

1.7.1 De vedvarende energiformers og navnlig biomassens potentiale bliver ikke udnyttet i tilstrækkelig grad i de fleste medlemslande på grund af utilstrækkelige lovgivningsmæssige rammebetingelser. Udvalget opfordrer derfor Kommissionen og Rådet til at udforme en mere effektiv politik på dette område.

1.8 Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg går udtrykkeligt ind for, at EU **formulerer målsætninger** for de vedvarende råstofkilders andel. Udvalget foreslår 4x25 frem til 2020, dvs. henholdsvis 25 % strøm, varme, brændstof og nye materialer som f. eks. kompositmaterialer, naturfiberforstærkede syntetiske stoffer eller andre oliekemiske produkter.

1.9 Udvalget fremhæver, at det på alle indsatsområder (strøm, varme, brændstof samt materialeudnyttelse) er helt afgørende, at der udvikles og gennemføres effektive **markedsføringsforanstaltninger**. Her kunne visse medlemslandes energiforsyningslove tjene som gode eksempler. Det er vigtigt med en fleksibel udformning, der giver sikkerhed for og incitamenter til investering i nye teknologier, og som tager hensyn til forskellige udgangspunkter, f. eks. med hensyn til teknologi og dalende marginalomkostninger.

1.10 Med hensyn til **den politiske tilgang og de politiske hindringer** behandler udtalelsen yderligere forskellige punkter: Lovgivning om emission og affald, forordning om emballage og bortskaffelse af gamle biler, skatteret, standardisering af og markedsordning for spindplanter. Med REACH-forordningen om lovgivning vedrørende kemikalier er der her skabt nye perspektiver for processer, der er baseret på biomasse. De politiske og administrative hindringer i de 25 medlemslande er som følge af politikernes forskellige gennemførelsesgrad og de forskellige systemer meget komplekse. Udvalget opfordrer Kommissionen til at identificere de politiske hindringer og fremlægge forslag til løsninger.

1.11 Udvalget opstiller **dyrkningskrav med hensyn til arealkonkurrence** i forhold til næringsplanter, energi og økobalance samt natur- og miljøbeskyttelse og naturfredning. Udvalget foreslår et akkrediteringssystem, der angiver produkternes oprindelse og forarbejdning.

1.12 Hvad angår **den internationale dimension**, fremhæver denne initiativudtalelse EU's chancer inden for teknologiekspert. EØSU kræver imidlertid, at WTO-reglerne for den internationale handel med bioenergikilder navnlig tager hensyn til selvforsyning med fødevarer samt økologiske og sociale standarder.

1.13 Udvalget vil tage stilling til Fællesskabets handlingsplan for biomasse i en særskilt udtalelse.

## 2. Begrundelse for udgangspunktet og situationsbeskrivelse af grundlaget for fornybare råstoffer

2.1 **EU's politiske målsætning:** I forhold til relanceringen af Lissabon-strategien og bæredygtighedskriterierne mangler der fremdrift på følgende vigtige tværgående områder:

- bæredygtigt, miljøvenligt råstofgrundlag med arbejdspladser i Europas regioner;
- Europa som dynamisk, vidensbaseret økonomisk område med fremtidsteknologier, som der er et globalt behov for;
- øgede sikkerheds- og udviklingspolitiske krav til bæredygtige løsninger i Europa;
- større økonomisk uafhængighed gennem sikring og diversificering af råstofforsyningerne på europæisk plan;
- omstilling af råstofforsyningskilderne som klimabeskyttelsesforanstaltning sideløbende med, at biodiversiteten sikres.

Denne initiativudtalelse vil set fra det europæiske civilsamfunds perspektiv opsætte vigtige pejlemærker på dette område.

2.2 **Definition:** Fornybare råstoffer defineres som landbrugs-, skovbrugs- og fiskeriprodukter, der ikke udnyttes som fødevarer eller foder. Hertil regnes således alt, hvad der er skabt ved fotosyntese og ved livsprocesserne i leddene efter denne. Der er tale om oplagret solenergi. Udnyttelsen af biomasse kan i den forbindelse være materiel eller energimæssig.

2.3 **Forhistorie:** Fremstillingen af fornybare råstoffer er sammen med fremstillingen af fødevarer og fodermidler én af hovedopgaverne inden for landbrugsdrift. Fortrængningen af disse landbrugsprodukter begyndte med den industrielle revolution. Det var først fra midten af det 20. århundrede, at petrokemiske produkter i større omfang begyndte at erstatte produkter baseret på biomasse. Idet man har bygget videre på gammel viden og støttet sig til nye teknologier og kreativ forskning, har der i dag vist sig mangfoldige nye udnyttelsesmuligheder på områderne energi, lægemiddelvidenskab, bygge- og anlægsvirksomhed, kemi og transport.

2.4 **Den globale ramme for ressourcepolitikken:** EU's samfundsøkonomier er ekstremt afhængige af import fra hele verden af deres energi- og råstofkilder. Det stigende forbrug og afhængigheden af fossile råstoffer såsom mineralsk olie og naturgas, men også af kul, er ved at nå en grænse og har mange negative følger.

2.4.1 Manglen på innovativ udvikling af og innovative investeringer i en omstilling til nye råstofkilder i de industrialiserede lande er et resultat af politikker med et ensidigt sigte. Ud over økologiske følgeskader og global klimaforandring er udenrigs- og sikkerhedspolitiske risici dramatiske ledsagefænomener ved afhængigheden af fossile råstoffer.

2.4.2 Følgerne af den globale klimaforandring, stigende energipriser og mangel på effektive alternativer er yderligere aspekter i en uheldig udvikling, der bl.a. betinger fattigdommen i udviklingslandene.

2.4.3 **Klimaforandringens voldsomhed**, de globale vanskeligheder med at gennemføre Kyoto-protokollen og også de store forventninger til og de begrænsede resultater af klimabeskyttelseskonferencen i Montreal er behandlet indgående i EØSU's dokumenter. Der er dagligt og overalt bud efter europæiske og internationale løsningsmodeller.

2.5 **Fornybare råstoffer er** en energi- og råstofkilde, der til stadighed fornys. Disse råstoffer kan reducere miljøbelastningen, navnlig det stigende CO<sup>2</sup>-indhold i atmosfæren, på baggrund af en positiv økobalance. De udgør en chance for det økonomiske kredsløb og værdikæden på regionalt niveau. De yder et bidrag til skabelse og bevarelse af arbejdspladser i Europas landdistrikter og kan her, lige som også inden for sektorer med tilknytning til land- og skovbrug, blive den drivende kraft i en ny økonomisk dynamik. De kan lette sædskiftet inden for landbruget og således yde et bidrag til biodiversiteten. Med deres innovationspotentiale og deres mange anvendelsesmuligheder udgør de et bredt materialegrundlag for kemiske produkter.

2.6 Nationale politikker i EU reagerer på en råstofsituation under forandring

Adskillige europæiske lande har energilove om elforsyning fra vedvarende energikilder. Forsyningsprisen fastsættes her på et højere niveau i henhold til forskellige teknologiske og økonomiske kriterier. Effekten heraf er en bred produktion og markedsføring af nye teknologier, sænkning af omkostningerne pga. stor erfaring med driften og perfektionering af teknologien. Men som det bl.a. fremgår af Kommissionens meddelelser KOM(2005) 627 og 628, er der i mange europæiske lande et betydeligt behov for en indsats for at skabe effektive incitamenter til udvikling og markedsføring.

2.7 **Globale politikker:** Fornybare råstoffer spiller i stigende grad en fremtrædende rolle i forskellige kulturer og lande, navnlig i de landlege regioner. Af politiske og økonomiske initiativer kan eksempelvis nævnes ethanolprogrammet i Brasilien og forsøg med *Jatropha*-nødder (olieplante) i de tørre regioner i Indien og Afrika. Men der ses også nogle meget betænkelige tendenser i udviklingen i f. eks. Sydøstasien og Sydamerika, hvor skovområder ødelægges med henblik på udbud af råstoffer i forbindelse med den globale stigning i efterspørgslen efter brændstoffer. I den forbindelse er det ikke kun klimatilstandene, der er ekstremt negative. USA planlægger en længe ventet omstilling af energipolitikken. USA vil frem til 2030 fremstille 20 % af sit brændstof og 25 % af sine kemikalier fra biomasse. Præsidenten og Kongressen er for tiden i færd med via energisikkerhedslovgivningen at gøre biomasseøkonomien til en hjørnesteen i den amerikanske økonomi.

2.8 **Fornybare råstoffer i EU's arbejde:** I Europa-Kommissionen er der over ti forskellige generaldirektorer, der med forskellig indfaldsvinkel beskæftiger sig med emnet. Tyngdepunkterne ligger i GD Landbrug og i GD Energi og Transport. Men også generaldirektoraterne for erhvervs- og virksomheds politik, udvikling, forskning, regionalpolitik, handel, konkurrence og beskatning arbejder med området. Det Europæiske Miljøagentur i København yder et væsentligt bidrag.

#### 2.8.1 EU-initiativer til udvikling af fornybare råstoffer:

- direktiv 2001/77 EF om fremme af elektricitet produceret fra vedvarende energikilder;
- direktiv 2003/30 EF om fremme af anvendelsen af biobrændstoffer;
- direktiv 2003/96 EF om beskatning af energiprodukter og elektricitet;
- direktiv 98/70 EF om kvaliteten af benzin og dieselolie;
- Europa-Kommissionens hvidbog med krav om en fordobling af andelen af vedvarende energi frem til 2010;
- reform af markedsordningen for spindplanter;
- arealudtagninger i EU siden 1992 med dyrkning af råstoffer, der ikke er fødevarer;
- landbrugsreformen i Luxembourg 2003: Arealudtagning med dyrkningsmulighed består fortsat, afkoblingen muliggør principielt frit afgrødevalg uden tab af direkte støtte, den tilkoblede støtte til dyrkning af 1,5 millioner ha. energiplanter i EU er noget nyt;

- ELFUL-forordningen om udvikling af landdistrikterne tager også højde for støtten til dette politiske område;
- strukturfonde;
- det 6. rammeprogram for forskning

Senest har Kommissionen den 7. december 2005 offentliggjort:

- Handlingsplan for biomasse, KOM(2005) 628;
- Meddelelse fra Kommissionen om fremme af elektricitet produceret ved hjælp af vedvarende energikilder, KOM(2005) 627.

Følgende beslutninger er på vej i de europæiske organer:

- EU's strategiske retningslinier om udviklingen af landdistrikterne;
- anerkendelse af sukkerroen bl.a. som energiplante i overensstemmelse med den nye reform af markedsordningerne for sukker;
- det 7. rammeprogram for forskning;
- Kommissionens meddelelse om biobrændstoffer (2006)
- REACH-kemikalieforskriften (med nye perspektiver for anvendelse af fornybare råstoffer, specielt i forbindelse med substitution).

### 3. Generelle bemærkninger

3.1 Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg fremhæver imidlertid, at den fornybare råstoføkonomis principielle betydning består i dens samfundsøkonomiske bæredygtighed. Men udvalget konstaterer også, at vigtige landbrugsprodukters energiværdi er højere end samme produkters fødevarer eller fodermiddelværdi. Også selvom der ikke hermed skal igangsættes en værdidebat, så er det i øjeblikket ofte energiprisen, der sætter niveauet på markedet, hvor priserne på landbrugsprodukter finder en nedre grænse. På den baggrund viser der sig nye materielle og energimæssige udnyttelsesmuligheder, og det er navnlig nødvendigt at udvikle og etablere nye teknikker.

3.2 **Den integrerede arealudnyttelse:** Udvalget erkender principielt, at der er konkurrence mellem de forskellige arealkrav til fødevarer, sikring af biodiversitet, natur- og miljøbeskyttelse, fodermidler og til råstoffer, der ikke er fødevarer. Denne konkurrence er meget forskellig fra region til region og vil udvikle sig i meget forskellig retning. Det er også meget forskelligt, hvor mange arealer der vil stå til rådighed for denne produktion.

3.2.1 På grund af **produktivitetsstigninger** og dalende fødevarerforbrug forventes det i EU, at der på mellemlang sigt vil stå yderligere 13,7 millioner ha. ud af de 104 mio. ha. landbrugsjord til rådighed. Dertil kommer de arealer, der i øjeblikket tages ud af produktion inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik. Med den nuværende forbrugssammensætning, for så vidt angår forarbejdede animalske produkter, lægger foderproduktionen samtidig beslag på en stor del af det europæiske landbrugsareal.

3.2.2 Men også i europæisk perspektiv er land- og skovbrugsarealerne begrænsede. Europa er verdens største importør af fødevarer og foder. EØSU ser med stor bekymring på den tiltagende **knaphed på landbrugsarealer** i verden. Årligt går der rundt regnet 7 millioner ha. agerjord tabt på verdensplan. 25 % af al dyrket jord anses for at være i farezonen. I 1970 rådede man over 0,18 ha. agerjord pr. indbygger i verden, i dag er man nede på 0,11 ha. Dertil kommer stor usikkerhed med hensyn til en negativ udvikling i og tab af udbytter globalt på grund af klimaforandringen.

3.2.3 Udvalget konkluderer, at der ud over udbyttestigningen navnlig må vies en effektiv udnyttelse af lignin-, cellulose- og hemicelluloseholdige planter som græsser og træarter samt landbrugsmæssige biprodukter som halm stor opmærksomhed. Bi- og restprodukter fra materialekredsløb, som f.eks. gylle i biogasanlæg, skal fortsat udnyttes som energi. Der må stilles høje krav til udviklingen af mere effektive udnyttelses- og konversionsteknologier. Det kan fastslås, at det er her, de for tiden største udfordringer ligger, og de skal være en integrerende bestanddel af den europæiske forsknings- og udviklingspolitik.

3.2.4 Udvalget konstaterer, at **de nye medlemsstater i Central- og Østeuropa** procentmæssigt råder over store landbrugsarealer. Samtidig får disse lande en stor del af strukturfondsmidlerne. Således er der her gode betingelser for, at EU og nationale politikker kan skabe investerings- og innovationsincitamentter til fornybare råstoffer. EØSU opfordrer kraftigt EU og navnlig medlemslandene til at sikre, at der gennem relevant lovgivning og relevante planlægningsmål afsættes signifikante midler fra strukturfondene til fornybare råstoffer.

3.2.4.1 Som følge af omstillingsprocessen er der i nogle medlemslande store uopdyrkede landbrugsarealer. Eftersom der som regel ikke eksisterer nogen betalingsrettigheder for disse arealer i henhold til den fælles landbrugspolitik, gør udvalget opmærksom på den ringere konkurrencemæssige stilling ved opdyrkning af disse arealer. Udvalget opfordrer Kommissionen, Rådet og medlemslandene til på dette område at undersøge mulighederne for en målrettet brug af midler fra strukturfondene til udnyttelse af arealerne til dannelse af erhvervsstrukturer og til jobskabelse i regionerne.

3.2.4.2 Præmien for energiplanter (45 EUR/ha) for 1,5 mio. ha, der blev vedtaget i forbindelse med reformen af EU's landbrugspolitik i Luxembourg (2003), skal allerede revideres ultimo 2006. EØSU opfordrer Kommissionen til at se på, om præmien er tilstrækkelig. Udvalget anser den nuværende ansøgningsprocedure for at være for tung og foreslår hastende administrative justeringer. Der kan for øjeblikket ikke ansøges om præmie for energiplanter i de nye tiltrædelseslande, der for 8 ud af 10 landes vedkommende har valgt en forenklet CAP-procedure. Udvalget opfordrer til også at give disse lande mulighed for at få adgang til denne hektarpræmie i forbindelse med revisionen fra ultimo 2006. Med hensyn til præmiens størrelse bør der ses på muligheden for en særlig justering for de bedrifter, der som følge af omstillingsprocessen ikke har fået nogen betalingsrettigheder.

### 3.3 Regional værditilvækst — skabelse af nye arbejdspladser

3.3.1 Med henblik på styrkelsen af den regionale økonomi i landdistrikterne er det efter EØSU's opfattelse nødvendigt at sørge for, at netop de første forarbejdningsled så vidt muligt forbliver i regionen. Decentrale teknologier har i denne forbindelse et stort potentiale med henblik på udvikling og styrkelse af regionerne, dels for at sænke transportomkostningerne for de biogene råstoffer, dels for gennem den regionale forarbejdning og udnyttelse at øge værditilvæksten i regionen. I sådanne regionale økonomiske kredsløb bevares dels arbejdspladser i landbrugssektoren, dels skabes der yderligere arbejdspladser i tilknyttede sektorer.

3.3.1.1 En stigning i andelen af vedvarende energikilder med 5 % frem til 2010 ville alene på biomasseområdet skabe 250.000 til 300.000 nye arbejdspladser, for en stor dels vedkommende i landdistrikterne, under forudsætning af at 70-90 % af biomassen fremstilles i Europa. Biobrændstoffernes beskæftigelsesindhold er ca. 50 til 100 gange højere end fossile brændstoffers. Den biomassebaserede elproduktions beskæftigelsesindhold er 10 til 20 gange højere. Varmeproduktionens beskæftigelsesindhold er dobbelt så højt. Men dertil kommer et betydeligt antal arbejdspladser i forbindelse med omstilling og konstruktion af varme anlæg, således at de største effekter i mange regioner kan forventes inden for udnyttelse af vedvarende energi til varme. MITRE Synthesis Report fra 2003 har udregnet, at EU 15 alene frem til 2020 netto vil kunne skabe yderligere 2,5 millioner arbejdspladser med en ambitiøs råstofstrategi på basis af vedvarende energikilder i EU. Det vurderes, at ca. 2/3 heraf vil blive skabt inden for biomasseområdet. EØSU fremhæver derfor biomasseområdets store beskæftigelsespotentiale, forudsat at det understøttes af egnede, tilskyndende politikker i betragtning af de forventede højere udgifter.

3.3.1.2 De positive perspektiver for beskæftigelsen vil netop også gavne landdistrikterne. Der er på den ene side et nyt behov for højt kvalificerede kræfter navnlig inden for forskning og udvikling. Dette behov takseres til ca. 400.000. Samtidig opstår der også et behov for arbejdskraft med ubetydelige eller ringe grundlæggende kvalifikationer. Samlet er der behov for en bred vifte af nye uddannelses- og opkvalificeringstiltag for producenter og brugere på alle niveauer.

3.3.1.3 EØSU konstaterer samtidig, at der på områderne forskning og universiteter, industri, håndværk, landbrug, administration, medier og forbrugere er behov for et stigende udbud af uddannelse og videreuddannelse i fornybare råstoffer.

3.3.2 Med henblik på strukturforandringerne i landdistrikterne, som f. eks. nu i forbindelse med reformen af markedsordningerne for sukker, opfordrer udvalget kraftigt til, at der gøres brug af de eksisterende erhvervsmæssige og industrielle potentialer, samt at disse indstilles på udnyttelsen af fornybare råstoffer. Med hensyn til tilpasningen er omstrukturingsfondene et egnet instrument, ligesom strukturfondene er det med hensyn til udviklingen af nye etableringssteder. EØSU beklager, at anvendelsen af midler fra omstrukturingsfondene ikke er knyttet til innovative og jobskabende koncepter for etablering af virksomheder.

#### 3.4 Udnyttelse af fornybare råstoffer i udnyttelseskaskader

Fornybare råstoffer kan udnyttes som energi og som materiale. Alternative former for udnyttelse skal følge kaskadeprincippet. Derfor må materialeudnyttelsen foretrækkes frem for udnyttelsen som energi. Ved olie er udnyttelsesgraden i disse forarbejdningsprocesser for tiden 80 %, ved biomasse 59 %. Som i kaskaderne skal følgende krav i udnyttelsesrækkefølgen defineres: — Fødevarerudnyttelsen, — materialeudnyttelsen alt efter produktets værdi, — sekundært råstof eller råstof på energiområdet eller også som fodermiddel (oliekager), — udnyttelse af råstoffer med lavt energiindhold og lignin-, cellulose- og hemicellulosestruktur, — udnyttelse som gødning.

##### 3.4.1 Materialeudnyttelsen af fornybare råstoffer

På det materielle område ser EØSU mange muligheder for brug af fornybare råstoffer. I den tyske bilindustri steg anvendelsen af naturfibre fra 1996 til 2003 fra 10 000 til 45 000 t. Træ og naturfibre finder anvendelse som byggematerialer og indebærer byggeøkologiske og energibesparende fordele. Nedbrydelige smøremidler på planteoliebasis bidrager pga. nedbrydeligheden til, at skader på miljøet undgås. Fornybare råstoffer leverer

råvarer til vaske- og rengøringsmidler, lakker og tekstiler. I bilproduktionen forbedrer brugen af træ og naturfibre genanvendelsesegenskaberne, og der kan opnås vægtbesparelser på de anvendte materialer. Brugen af lang- og korttidsholdbare syntetiske materialer fremstillet på basis af fornybare råstoffer åbner op for helt nye perspektiver inden for genbrug af affald, fordi de såkaldte biologisk nedbrydelige materialer kan komposteres og udnyttes som varmeenergi eller, via biogasanlæg, som varmeenergi og elektrisk energi, hvilket i energimæssig henseende er mere fornuftigt. Især stivelsesholdige planter som sukker, olie og lignin-, cellulose- og hemicelluloseholdige planter udgør råstoffer til biologisk nedbrydelige materialer. Globalt er deres andel siden 1995 vokset til 350 000 t, næsten udelukkende på basis af fornybare råstoffer.

3.4.1.1 Efter udvalgets vurdering må der især inden for bygge- og anlægsområdet udvikles mange nye muligheder for anvendelse af træ. Det samme gælder inden for planlægningen i skovbruget. Selvom der på de nævnte anvendelsesområder allerede findes en række produkter, der er så udviklede, at de er modne til at blive markedsført, bør der udvikles den procesteknik, der er nødvendig i denne forbindelse.

3.4.1.2 EØSU ser nye indfaldsvinkler til videreudviklingen af en kemi, der er baseret på biomasse, der stadig kun er i sin vorden, og derfor har behov for en intensiv forskningsindsats. Der skal udvikles alternativer i forbindelse med identificeringen af problematiske stoffer inden for REACH-processens rammer, og dette kunne blive et lovende forskningsområde for fornybare råstoffer. I Tyskland er andelen af fornybare råstoffer i den kemiske industri således allerede steget fra 8 % i 1991 til 10,4 % i 2005 (kun den kemiske industri/lægemedelindustrien, uden papirindustrien og den naturfiberforarbejdende industri).

3.4.1.3 Udvalget fremhæver følgende mål for udviklingen af biomassebaserede produktionskæder:

- mere effektiv anvendelse af materiale- og energiresourcer,
- substitution af fossile råstoffer og andre ikke-vedvarende råstoffer,
- undgåelse af skader på miljøet,
- udnyttelse af den biologiske nedbrydelighed,
- vægtbesparelser ved anvendelse af lette materialer,
- udnyttelse af byggeøkologiske fordele og
- bedre arbejdsmiljø.



3.4.1.4 Inden for de forskellige produktionskæder er det for tiden en hæmsko, at der mange steder stadig ikke er realiseret nogen sænkning af marginalomkostningerne. Mulige grunde hertil er mangler i støtten til produkter og til markedsføring samt for ringe afsætning af midler til forskning og udvikling. Dertil kommer, at de skattemæssige forhold omkring disse produkter i mange lande er ugunstige. Med hensyn til råstofudnyttelsen foreslår EØSU derfor, at der gennem anvendelseskrav svarende til de krav, der findes for forsyningskilderne til el, opnås en bedre markedsføringsduelighed og konkurrenceevne.

### 3.4.2 Varmemarkedet

Efter EØSU's opfattelse er tilvejebringelsen af varme fra vedvarende energikilder af allerstørste klimapolitiske betydning. Denne sektor står for ca. 60 % af slutenergiforbruget. Det eneste, der er behov for, er lavenergikvaliteter, både på produksiden og på råstofsiden. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg er bekymret over, at 35 % af den årlige trætilvækst i EU's skove forbliver uudnyttet (Natura 2000-områder ikke indregnet), selv når der tages hensyn til den nødvendige mængde resttræ. En ikke uvæsentlig bivirkning er en nedsat risiko for skovbrande med nedsatte reststrømninger og regionale erhvervsstimulerende tiltag, der tager udgangspunkt i en øget satsning på udnyttelse af skovene. Substitueringen af olie og naturgas på varmemarkedet er langt fremme og økonomisk set langt enklere end inden for andre sektorer og er netop derfor en miljø- og økonomipolitisk nødvendighed. Alligevel vokser biomasseudnyttelsen til varmeproduktion meget langsomt.

3.4.2.1 I modsætning til el- og brændstofområdet mangler der på varmeområdet lovgivning om brug af vedvarende energi. Med henblik på en øget satsning på tilvejebringelse af varme på basis af biomasse på europæisk niveau kræver EØSU yderligere lovgivningsmæssige initiativer til fremstilling og udnyttelse af vedvarende varme. Udvalget antager som udgangspunkt, at bestemmelser på linje med dem, der findes i energiforsyningslovene, kan medføre en tilsvarende dynamik i implementeringen.

3.4.2.2 I dag er 56 millioner EU-borgere tilsluttet et fjernvarmenet, heraf 61 % i de nye medlemsstater. EØSU kræver en målrettet brug af midlerne fra strukturfondene til udbygning og sanering af disse systemer med fornybare råstoffer som grundlag. I den forbindelse skal der også ske en øget satsning på brug af kombineret kraft-/varmeproduktion.

3.4.2.3 Eftersom investering i varmeanlæg, kraft-varmekraft, fjernvarme og forsyningsystemer sker på lang sigt, mener EØSU, at der er behov for betydeligt flere initiativer på kort sigt, også i de gamle EU-lande. Her er der ud over informationer navnlig et påtrængende behov for administrative tilpasninger.

3.4.2.4 De ejendomsretlige forhold og forholdene omkring skovbrugslovgivningen er forskellige fra medlemsstat til medlemsstat, hvilket giver de enkelte husholdninger problemer med at få adgang til affaldstræ fra skovene. Her bør der især i lyset af den nye efterspørgselsituation tilstræbes ubureaukratiske regler.

### 3.4.3 Brændstofmarkedet

3.4.3.1 Ca. 30 % af energiforbruget i EU går til transport. Planteolie, biodiesel, ethanol og syntetiske motorbrændstoffer er alternativer til olien. EØSU noterer sig, at det kun langsomt går fremad med implementeringen af biobrændselsdirektivet. Målet er en markedsandel på 5,75 % inden 2010; med mindre end 1,4 % ligger man klart under referenceværdien på 2 % for 2005. Udvalget går helhjertet ind for de målområder, der er formuleret i programmet »Intelligent Energi — Europa«, beslutning nr. 1230/2003/EF:

- Retsforskrifter, skattemæssig behandling af og normer/standarder for motorbrændstoffer;
- forbedring af forsyningskæderne;
- markedsdrevet efterspørgsel af køretøjer med alternative motorbrændstoffer;
- ledsageforanstaltninger.

3.4.3.2 I forbindelse med udvidelsen af den europæiske ethanolproduktion kræves det nu inden for rammerne af WTO-forhandlingerne, at importkontingenterne for ethanol udformes i denne retning. Kun på denne måde kan der i EU skabes et udviklingsperspektiv for denne nye gren af økonomien til substitution for benzinen.

3.4.3.3 Både Kommissionen og medlemslandene planlægger i forbindelse med støtten til vedvarende brændstoffer at erstatte afgiftslettelsesinstrumentet med faste blandingstal. EØSU er bekymret over, at mange helt nye investeringer i denne unge gren af økonomien kunne blive bragt i fare, og kræver fastere rammer politisk. Men Udvalget understreger fortsat, at det netop er afgiftslettelsesinstrumentet, der overhovedet muliggør regionalt tilpassede investeringer på biobrændstofområdet.

3.4.3.4 Selv hvis de mest optimistiske prognoser holder stik, vil kun maksimalt 35 % af det nuværende motorbrændstofforbrug på et eller andet tidspunkt kunne substitueres med vegetabiliske produkter. Der er stadig behov for en betydelig teknisk udviklingsindsats i forhold til anden generation af de flydende biomassebaserede brændstoffer, før de er modne til markedsføring. I forbindelse med disse prognoser skal der også mindes om, at et areal kun kan øremærkes til dyrkning af en bestemt afgrøde en gang. Udvalget fremhæver, at en mere effektiv transportpolitik og et betydeligt ringere forbrug af motorbrændstof fortsat skal være prioriterede målsætninger for at sikre vores samfundsøkonomiers fremtid.

### 3.4.4 Elmarkedet

3.4.4.1 I de kommende tre årtier vil der i Europa skulle findes erstatning for en kraftværkskapacitet svarende til en ydelse på i størrelsesordenen 200 000 MW. Dette er ensbetydende med et investeringsvolumen på mindst 200 mia. EUR. I den forbindelse bliver der fastlagt vigtige retningslinjer for energigrundlaget i fremtiden. Her er der efter udvalgets opfattelse også en chance for via en justering af kraftværkernes størrelse at få flere systemer til kraft-/varmeproduktion. Herigennem kan energieffektiviteten øges betydeligt.

3.4.4.2 I alt væsentligt har man på elmarkedet hidtil brugt træaffald, gylle, biologisk affald og andre affaldsstoffer af animalsk og vegetabilsk oprindelse som biomasse. Den del af elproduktionen, der er baseret på biomasse, vokser kun langsomt. Uden øget brug af biomasse vil det være umuligt at nå målene i direktivet om fremme af elektricitet produceret ved hjælp af vedvarende energikilder (EF 2001/77).

3.4.4.3 Eftersom elforsyningssystemet udgør en flaskehals på elområdet, kan der udformes effektive forsyningskrav. EØSU anser følgende punkter for vigtige: Sikkerhed for innovative investeringer, forsyningspriser, der retter sig efter kostprisen, og som er differentierede i forhold til den teknik, der rådes over, evaluering hvert femte år med henblik på tilpasning af forsyningspriserne ved nyinvesteringer i mere effektiv teknologi, et bonussystem for ny teknologi, varmeudnyttelse, mindre og dermed mere regionale enheder. Hensigtsmæssigt er også et bonussystem, der retter sig efter de anvendte råstoffer. Udvalget mener, at der er behov for via et bonussystem at indføre belønninger navnlig for grønjord og mellemafgrøder samt biprodukter som halm, men også for udnyttelsen af biprodukter som olieklager og mask.

### 3.4.5 Målsætninger

EU har opsat mål for områder som biobrændstoffer og el fra vedvarende energikilder. De bør ajourføres i lyset af den aktuelle prisudvikling på markedet for fossil energi. Udvalget er af den opfattelse, at EU bør udforme en fælles strategisk ramme og formulere fælles mål, også hvad angår materiale- og varmeudnyttelsen.

3.4.5.1 Hvad **målsætningerne** angår, er udvalget af den opfattelse, at man bør formulere **4 X 25 frem til 2020** som et mål. Med hensyn til biomasseudnyttelsen i fremtiden betyder det, at 25 % af elforsyningen, 25 % af varmemængden, 25 % af brændstofferne og 25 % af de materialer, der er produceret på basis af olie, såsom syntetiske stoffer, skal dækkes af fornybare råstoffer og vedvarende energi. Grundlaget er det nuværende forbrug af fossile råstofkilder. Selv under forudsætning af en omstilling til vedvarende ressourcer efter disse mål er en effektiv udnyttelse af alle ressourcer af afgørende betydning for samfundsøkonomiens udvikling. I relation til en bred imple-

mentering betyder dette, at en betydeligt forbedret materiale- og energieffektivitet i EU er en absolut nødvendighed.

### 3.5 Identificering af politiske hindringer for udviklingen af produktionskæder!

De politiske og administrative hindringer i de 25 medlemslande er som følge af politikernes forskellige gennemførelsesgrad og de forskellige systemer meget komplekse. I det følgende drøftes væsentlige områder, hvor både EU og medlemslandene bør undersøge, om anvendelsen af fornybare råstoffer bremses i urimelig grad.

#### 3.5.1 Spindplanter

Landkvoter for lange og korte fibre virker investeringshæmmende. Hvad angår udformningen af støtten til forarbejdning af korte fibre, støtter EØSU udtalelserne i det Ernst & Young-studie vedrørende markedsordningen for hamp og hør, som Kommissionen har bestilt. Dette studie foreslår at bevare støtten til korte fibre under en ny støtteordning for alle fibre. Med henblik på en dynamisk udvikling af naturfibersektoren i EU kræver EØSU planlægningsikkerhed inden for denne del af markedsordningen.

#### 3.5.2 Byggematerialer

I forbindelse med lovgivningen inden for byggeriet gælder det om at få tilpasset godkendelsesprocedurerne på en måde, så udnyttelsen af fornybare råstoffer som byggemateriale prioriteres på grund af deres positive produkt- og genanvendelsesegenskaber. Navnlig opfordrer EØSU Kommissionen til at undersøge, hvorvidt de lovgivningsmæssige rammebetingelser udelukker en udnyttelse inden for byggesektoren, og opfordrer Kommissionen til at fremlægge forslag til forbedringer på dette område.

#### 3.5.3 Emissions- og affaldslovgivning

Emissionsregler, navnlig for små forbrændingsanlæg, og retsfor skrifter for affaldsbehandlingen ved fremstilling af el på basis af biomasse og på området biologisk nedbrydelige materialer forhindrer mange steder en realisering af udnyttelsespotentialet for fornybare råstoffer. Her kræver udvalget, at der formuleres miljømæssigt forsvarlige rammebetingelser, således at der uden miljøproblemer skabes mulighed for en dynamisk markedsføring af disse produkter og for en øget satsning på udnyttelse af biomasse. Dette gælder også i forhold til overholdelsen af direktivet om luftkvalitet. Udvalget kræver endvidere en justering af direktivet om bortskaffelse af gamle biler med henblik på bedre genanvendelse, og at navnlig energieffektiviteten i forhold til nye materialer, anvendelse af lette byggematerialer og genanvendelsesegenskaberne undersøges.

### 3.5.4 Skatteret

Med hensyn til tilnærmelsen af skattesystemerne på fællesskabsniveau kræver EØSU, at skattesystemerne udformes, så de i højere grad tager hensyn til miljøet og ressourcerne. Det bør i denne forbindelse også være et mål at få fjernet skattefordele ved anvendelse af fossile råstoffer. Modsat skal muligheden for momsned sættelser, f.eks. på naturfiberområdet, undersøges. Som yderligere eksempel kan også nævnes nedsat momsats ved anvendelse af fornybare råstoffer på fjernvarmeområdet.

### 3.5.5 Europæisk standardisering

Også selvom kvalitetsstandarderne er reguleret i lovgivningen, er det nødvendigt løbende at undersøge og prioritere forbedring og tilpasning af standardiseringssystemerne til de nye materialer og teknologier på biomasseområdet. Det drejer sig navnlig om via processtandardiseringen at sikre en positiv balance på produktets oprindelsessted. I den forbindelse kræves der en akkreditering. Skovningen af en regnskov med efterfølgende palmeolieproduktion er f. eks. i relation til kulstofbalancen ensbetydende med en negativ balance i en periode på 30 år. Endvidere skal standardiseringssystemerne i europæisk sammenhæng suppleres med biomassens positive produkt- og genanvendelsesegenskaber.

### 3.6 Politiske indfaldsvinkler til en øget anvendelse af fornybare råstoffer i EU

EØSU ser med bekymring, at der for tiden ikke sker nogen fremskridt i retning af en mere effektiv europæisk energi- og råstofpolitik.

Udvalget ser med kritiske øjne på, at der er et meget stort antal Kommissionstjenestegrene, der uafhængigt af hinanden beskæftiger sig med fornybare råstoffer. På grund af dette politikområdes principielle betydning kræver udvalget, at der oprettes en koordineringsenhed eller en task force i Kommissionen. Som beskrevet under punkt 3.4.5.1 er det uomgængeligt, at der formuleres ambitiøse målsætninger.

#### 3.6.1 Handlingsplan for biomasse

3.6.1.1 EØSU bifalder, at Kommissionen har udarbejdet en handlingsplan for biomasse på fællesskabsniveau. På grundlag af denne handlingsplan burde der udarbejdes nationale/regionale handlingsplaner. I den forbindelse er kontrol med overholdelsen af målene en nødvendighed. EØSU bifalder, at handlingsplanen behandler de i vidt omfang uudnyttede potentialer på varmeområdet. Udvalget beklager imidlertid, at biomassehandlingsplanen kun beskæftiger sig med den energimæssige udnyttelse af biomasse. Derfor kræver udvalget, at handlingsplanen for biomasse også behandler materialeudnyttelsen, at forskningen i nye anvendelser støttes, og at der satses på øget oplysnings-, PR- og rådgivningsarbejde. På det erhvervspolitiske område er det nødvendigt at starte et iværksætterinitiativ inden for fornybare råstoffer for navnlig at styrke de små og mellem-

store virksomheder i betragtning af vanskelighederne med at skaffe risikovillig kapital. Udvalget beklager, at der i handlingsplanen på området international handel ikke foreslås nogen tilstrækkelig kvalificering af betingelserne for adgang til markedet.

3.6.1.2 I Kommissionens meddelelse om fremme af elektricitet produceret ved hjælp af vedvarende energikilder (KOM (2005) 627 af 7. december 2005) forklares det, at potentialerne navnlig inden for biomasse- og biogasområdet i vidt omfang ikke udnyttes på grund af utilstrækkelige lovgivningsmæssige rammebetingelser i de fleste europæiske lande. Forsyningssystemer med omkostningsafhængige priser har vist sig at være meget effektive i forbindelse med markedsføringen af vedvarende energi. EØSU forventer, at Kommissionen som konsekvens af denne meddelelse kommer med yderligere tiltag.

#### 3.6.2 Forskning og udvikling

3.6.2.1 Udvalget kan endnu ikke se, at der i det 7. ramme-program for forskning procentmæssigt er afsat betydelige midler til udnyttelse af biomasse. Både inden for energiforskningen og inden for materialeudnyttelsen af fornybare råstoffer er der behov for mere omfattende forskningsprogrammer. EØSU minder om, at skæringspunkterne i forhold til andre forskningsområder som f.eks. materialeforskning, kemisk forskning og nanoteknologi bør afsøges. Med vedtagelsen af REACH-forordningen mener udvalget, at der er endnu en grund til en øget satsning på forskning i biomassebaseret kemi.

3.6.2.2 Uden det af udvalget krævede grundlæggende paradigmeskift i det nye ramme-program for forskning bremses den nødvendige omstilling til nye råstofkilder i EU. I øjeblikket er det ikke det mængdemæssige udbud af fornybare råstoffer fra arealet, der er den begrænsende faktor. Det er snarere forarbejdnings- og konversionsteknikkens stadi i forhold til det pågældende markeds- eller forarbejdningsprodukt, hvis udvikling har stået i stampe. På dette område skal forskningsaktiviteterne styrkes.

#### 3.6.3 Strukturfondene

Udvalget forventer, at der i den næste finansieringsperiode afsættes et vist minimum af midlerne fra strukturfondene til investeringer i fornybare råstoffer.

### 3.7 Beskyttelse af miljø, natur og landskaber — sikring af den biologiske mangfoldighed

EØSU mener, at en øget satsning på anvendelse af fornybare råstoffer ikke må ske på bekostning af andre økologiske mål. Derfor henstiller udvalget, at der tages hensyn til følgende principper:

— med hensyn til dyrkningen af fornybare råstoffer gælder de samme principper om god faglig praksis som ved fremstilling af fødevarer;

- arealerne skal også efter dyrkning af afgrøder, der ikke skal bruges til fremstilling af fødevarer, være egnet til fremstilling af disse, hvilket bør ske på de betingelser, der er anført i punkt 3.2 til og med 3.2.3;
- dyrkning af fornybare råstoffer bør kun ske på arealer, der allerede er udnyttet som landbrugsjord, og på udtagne landbrugsarealer. Hertil hører også arealer, der f. eks. på grund af omlægningen ikke udnyttes. Den bør ikke medføre et fald i de permanente græsarealer;
- med henblik på en nedsættelse af transporten, der som bekendt belaster miljøet, skal der tilstræbes produktion i regionale og lokale kredsløb;
- økologisk værdifulde arealer sikres i forhold til naturbeskyttelsen og drives i overensstemmelse med beskyttelsesmålene;
- navnlig fornybare råstoffer med gode økobalancer skal støttes og dyrkes.

Disse principper bør også danne grundlag for de nationale og internationale akkrediteringsstandarder.

Ved at tage hensyn til disse principper kan det sikres, at udviklingen af fornybare råstoffer bliver et win-win-koncept for den økonomiske udvikling og for miljøet: »Målsætninger, der hører sammen, konvergerer mod hinanden.«

Bruxelles, den 15. marts 2006

### 3.8 Den internationale dimension og udviklingen af fornybare råstoffer

I lyset af truende konflikter om råstoffer som olie har udviklingen af fornybare råstoffer i EU også en udenrigspolitisk, udviklingspolitisk og fredsskabende mission.

3.8.1 Fødevarerforsyningen til alle befolkningsgrupper bør have førstehedsrang i alle lande. Derfor kræver udvalget med hensyn til den internationale handel, at dyrkning og eksport af bioenergikilder under ingen omstændigheder må bringe et bestemt lands **fødevarerforsyning** i fare. **WTO's regler** skal også kvalificeres på dette punkt. De pågældende regeringer skal kunne fastlægge de nødvendige politiske rammebetingelser for sikring af fødevarerens sikkerhed. EØSU mener ligeledes, at der er behov for sociale arbejdsstandarder og økologiske standarder i Verdenshandelsorganisationens ikke-tarifere regler for handlen med vedvarende råstoffer. Udvalget støtter oprettelsen af et internationalt agentur for vedvarende energi (IRENA) og kræver mere gennemsigtighed i den internationale råstoføkonomi.

3.8.2 EØSU fremhæver, at EU's økonomi er afhængig af **udvikling og eksport af innovative teknologier** <sup>(1)</sup>. Innovative processer og produkter fra fornybare råstoffer er forudsætningen for at spille en ledende rolle i verdenshandlen, hvad fremtidsteknologier angår. Derfor er de politiske rammebetingelser for udviklingen af fornybare råstoffer af central betydning for den økonomiske udvikling i EU.

Anne-Marie SIGMUND

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

(1) EØSU's udtalelse – EUT C 241 af 28.9.2004, s. 44-48.

## BILAG

## til Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse

Følgende ændringsforslag, der havde fået mere end fjerdedel af de afgivne stemmer, blev forkastet:

Punkt 1.8 — Slettes:

~~Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg går udtrykkeligt ind for, at EU formulerer målsætninger for de vedvarende råstofkilders andel. Udvalget foreslår 4x25 frem til 2020, dvs. henholdsvis 25 % strøm, varme, brændstof og nye materialer som f. eks. kompositmaterialer, naturfiberforstærkede syntetiske stoffer eller andre olie-kemiske produkter.~~

*Begrundelse:*

Den foreslåede målformulering 4x25 frem til 2020 er for ambitiøs og tager ikke hensyn til interesserne i energitunge produktionsgrene som fx papirindustrien eller den kemiske industri.

*Afstemningsresultat*

Stemmer for: 43

Stemmer imod: 66

Stemmer hverken for eller imod: 14

Punkt 3.4.5.1 — Affattes som følger:

~~Hvad målsætningerne angår, er udvalget af den opfattelse, at man bør formulere 4 X 25 frem til 2020 som et mål. Med hensyn til biomasseudnyttelsen i fremtiden betyder det, at 25 % af elforsyningen, 25 % af varmemængden, 25 % af brændstofferne og 25 % af de materialer, der er produceret på basis af olie, såsom syntetiske stoffer, skal dækkes af fornybare råstoffer og vedvarende energi. Grundlaget er det nuværende forbrug af fossile råstofkilder. Selv under forudsætning af en omstilling til vedvarende ressourcer efter disse mål er E en effektiv udnyttelse af alle ressourcer er fremdeles af afgørende betydning for samfundsøkonomiens udvikling. I relation til en bred implementering betyder dette, at en betydeligt forbedret materiale- og energieffektivitet i EU er en absolut nødvendighed.~~

*Begrundelse:*

Den foreslåede målformulering 4x25 frem til 2020 er for ambitiøs og tager ikke hensyn til interesserne i energitunge produktionsgrene som fx papirindustrien eller den kemiske industri.

*Afstemningsresultat*

Stemmer for: 44

Stemmer imod: 70

Stemmer hverken for eller imod: 12

## Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Træ som energikilde i det udvidede EU

(2006/C 110/11)

Kommissionen anmodede i brev af 11. februar 2005, underskrevet af **Olli Rehn, Mariann Fischer Boel** og **Andris Piebalgs**, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg om i henhold til EF-traktatens artikel 262 at udarbejde en udtalelse om *Træ som energikilde i det udvidede EU*.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Landbrug, Udvikling af Landdistrikterne og Miljø, som udpegede Seppo Kallio til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 27. februar 2006.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 425. plenarforsamling den 15.-16. marts 2006, mødet den 15. marts, (afstemningsresultat) følgende udtalelse med 130 stemmer for og 6 hverken for eller imod:

### 1. Konklusion

1.1 Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg (EØSU) finder, at formålet med at anvende træ som brændsel først og fremmest er at anvende et uudnyttet europæisk energipotential (1) og mindske udledningen af CO<sub>2</sub>-drivhusgasser samt beskytte skovens almene nyttefunktioner (beskyttelsesfunktioner og biodiversitet). Øget anvendelse af træbrændsler gør det også lettere at anvende det uudnyttede råstofpotentiale til industriel forarbejdning. Anvendelse af træ som energikilde kan være med til at bekæmpe klimaændringerne, øge EU's selvforsyning på energiområdet og forbedre energiforsynings sikkerheden, som alle er energipolitiske mål i EU. Træ kan dog kun delvist løse energiproblemerne. Samtidig må man udvikle alternative energikilder og styrke energibesparelsesforanstaltninger, f.eks. varmeisolering. Træ binder under sin vækst CO<sub>2</sub> fra atmosfæren. En kubikmeter træ binder i gennemsnit 800 kilo CO<sub>2</sub>. I princippet har store skovressourcer central betydning for den langsigtede binding af CO<sub>2</sub> i skovene. Gennem god skovpleje og beskyttelse af træer under deres vækst øges CO<sub>2</sub>-reserverne. Ved at øge anvendelsen af træbaseret energi erstatter man ikke-fornybare energiresourcer og samtidig mindskes udledningerne af fossile brændstoffer. Anvendelse af træbaseret energi styrker på lang sigt plejen af skovene og øger skovressourcernes vækst.

1.2 EØSU finder desuden, at der er brug for en langsigtet strategi for at øge anvendelsen af træbrændsel. Den skal være baseret på at fjerne lovgivning, der forhindrer og sinker anvendelsen. Med henblik på anvendelsen af træbaseret energi bør der skabes lige rammevilkår ved at fjerne skatte- og støttetilg, som begunstiger fossile brændstoffer. For faste træbrændsler er der offentliggjort en europæisk specifikation vedrørende kvalitetskrav og -kategorier (CEN/TS 14961).

(1) Direktiv 2001/77/EF, EFT L 283 af 27.10.2001, s. 35, art. 2, litra b.

1.3 EØSU anser det for vigtigt, at man i alle lande øger den bæredygtige anvendelse af træ, og at brændstofmarkedet åbnes for industrielle biprodukter, for træmateriale fra skovene til energiproduktion og for forarbejdede træbrændsler. Produktionen og anvendelsen af brændsel er ofte knyttet tæt sammen med skov- og træindustrien. Der er også opstået et internationalt marked for moderne træbrændsler som f.eks. træpiller, træbriketter og flydende biobrændstoffer. Hvis markedet for træbrændsler skal udvikles, er der brug for økonomiske instrumenter, så også nye aktører kan få adgang til sektoren. Instrumenterne kan øge efterspørgsel og udbud, hvad angår træ. En CO<sub>2</sub>-skat på fossile brændstoffer og lav moms på træbrændsler øger efterspørgslen efter træbaseret energi. Investeringsstøtte kan øge energiproducenternes efterspørgsel efter træbrændsel. Samtidig må man styrke budskabet om træbaseret energi samt uddannelse, forskning og udvikling på området. De økonomiske instrumenter bør især sigte mod de eksterne sektorer for emissionshandel. I de nye medlemsstater kan overgangen til teknologi og god praksis samt skabelsen af en kommunikationsstrategi være særdeles vigtige støtteforanstaltninger.

1.4 EØSU mener, at der er brug for aktører med de rette økonomiske forudsætninger for at klare sig finansielt på et velfungerende marked, hvis denne uudnyttede ressourcer skal udnyttes og mobiliseres. Man kan yde midlertidig støtte, så aktørerne kan klare sig økonomisk, f.eks. ved hjælp af udviklingsmidler til landdistrikter i lande, hvor markedet for træenergi ikke er udviklet. Det er altafgørende at støtte skovejernes organisationer, lokale iværksættere og småindustri.

1.5 EØSU håber, at efterspørgslen efter forskellige typer træbrændsler vil stige ved hjælp af miljøbaserede, økonomiske styringsinstrumenter, som behandler forskellige brugere ens og fremmer brugen af træbrændsel inden for alle markedssegmenter: brænde og behandlet træbrændsel til opvarmning af private hjem, opvarmning af individuelle store bygninger, fjernvarme og elektricitet til landsbyer, kommunecentre og byer

samt naturligvis skovindustrien og andre industrielle anlæg, der anvender varme og energi, og som kan udnytte lokalt og regionalt træbrændsel. Man bør først bruge større mængder træ som energikilde, når alle muligheder for varmeisolering er udnyttet og der er opstillet et varmekoncept, som omfatter anvendelse af andre alternative energiformer (især solenergi).

1.6 EØSU mener, at der i næsten alle medlemsstater, men især i de nye og i kandidatlandene, hvor der er små skovbrug, og de private skovejeres organisering og udnyttelse af skovene er begrænset, er brug for særforanstaltninger for at iværksætte erhvervsaktiviteter inden for træbrændsel og træbaseret produktion af el og varme. Tærsklen for at begynde som erhvervsdrivende er ofte alt for høj. Ved at sænke tærsklen øger man erhvervsaktiviteten og igangsætter etableringen og udviklingen af forskellige markeder. Ved hjælp af EU's strukturfonde bør man aktivt iværksætte erhvervsaktiviteter og skabe et lokalt og regionalt marked.

1.7 Efter EØSU's opfattelse bør alle biobrændsler behandles ens. Træs konkurrenceevne i forhold til andre biobrændsler bør ikke bringes i fare som følge af EU-instrumenter på andre politikområder. Træbiomassen tilpasses med ny teknologi til den samlede energiproduktion, herunder også som råstof til transportbrændstof.

1.8 EØSU går ind for, at aftaler og regler, som står i vejen for den fri bevægelighed af træbaserede brændsler, fjernes, samt at øvrige handelshindringer i EU ryddes af vejen. Træ kan spille en vigtig rolle for at øge konkurrencen på energiområdet. Træ kan især lokalt og regionalt konkurrere med andre energikilder.

1.9 Udvalget konstaterer, at der i EU kun er ringe kendskab til træbrændsels potentiale og anvendelsesmuligheder. Man bør i alle nuværende og kommende medlemsstater gøre bedre status over træressourcerne, som anvendes til energiformål, da en sådan viden er grundlaget for bæredygtig udvikling. Man bør her gå frem på differentieret vis. Således må der i de store mellemeuropæiske løvskovsområder bevares et tilstrækkeligt potentiale af træ til at sikre artsmangfoldigheden i skovene. Der findes ikke tilstrækkelig viden om skovressourcer, der som følge af placering ikke er egnet til industrielle formål, hvorfor disse træressourcer også bør defineres, klassificeres og standardiseres klart, så man undgår interne problemer med træhandel i EU. Der er brug for en national statusopgørelse over træbrændsels potentiale og kontrol med anvendelsen, og mulighederne herved bør udredes bedre og på grundlag af fælles målinger.

Dette gør det muligt at opstille målsætninger for aktiviteterne og måle resultaterne af forskellige styringsinstrumenter.

1.10 EØSU mener, at øget anvendelse af træ som brændsel er et vigtigt led i bekæmpelsen af skovbrande i menneskeskabte nåletræsmonokulturer. Øget anvendelse, især inden for energi-produktionen, kan mindske faren for skovbrande og reducere antallet af dem, da det navnlig er let brændbart materiale, der på den måde udnyttes og dermed fjernes fra skovene.

1.11 Forskning i udvælgelse af ydedygtige sorter og økotyper, intensive dyrkningsmetoder og en kortere produktionscyklus bør integreres i programmet for udnyttelse af træ som energikilde. Beplantningsaspektet i forbindelse med skovbrug bør udvikles. Bestræbelser på at finde frem til effektive metoder til at opnå træenergi bør ikke gå ud over bevarelsen af den biologiske mangfoldighed eller skabe problemer for forvaltningen af lokale og regionale vandressourcer. EØSU mener, at man bør udvikle forbrændingsteknologien og de teknikker og den logistik, som anvendes i forbindelse med genvindingen af træbrændselsressourcer. Ved at støtte forsknings- og udviklings-tiltag, formidling samt teknologioverførsel kan man opnå varige resultater. Når det gælder små kedler for fast brændsel, bør der fastlægges fælles europæiske standarder for ikke at skade konkurrencen.

1.12 Ifølge EØSU bør man informere bedre om mulighederne for at anvende træ til energiformål. Det gælder hele området spændende fra brugen af træpiller i villaer til industriens og byernes stordrift, hvor skovflis og biprodukter anvendes. Mange moderne kraftvarmeværker kan anvende træ sammen med andre faste brændstoffer.

1.13 Træbaserede brændsler samt skovindustriens biprodukter og hugstaffald (trækroner, grene, træstubbe og småtræ fra udtynding) vil gøre det bæredygtige skovbrug mere rentabelt og øge skovbrugssektorens konkurrenceevne uden i større omfang at skade skovindustriens jagt på råmaterialer eller arbejdspladserne i skovbruget og industrien, der anvender træ som råmateriale. Ved at øge den træbaserede energi vil man i betydelig grad påvirke skovbrugssektorens forudsætninger for at opfylde Lissabon-strategiens hovedmålsætninger.

1.14 Til produktion af træ som energikilde skal der fortrinsvis anvendes arealer, der tages ud af landbrugsproduktionen (rejsning af energiskove).

## 2. Generelle bemærkninger

2.1 EU har ingen fælles energipolitik. I de senere år har man truffet beslutninger om markedet for henholdsvis elektricitet (direktiv 96/92/EF<sup>(2)</sup>) og gas (direktiv 98/30/EF<sup>(3)</sup>), energiforsyningsberedskab, øget anvendelse af vedvarende energiformer samt miljøspørgsmål i forbindelse med energiproduktionen. Det har ikke været muligt at fastsætte et fælles beskatningsniveau for CO<sub>2</sub>-udledninger af fossile brændstoffer, som mærkbart vil fremme anvendelsen af vedvarende energi.

2.2 I Kommissionens hvidbog fra 1997<sup>(4)</sup> opstilles som mål, at anvendelsen af vedvarende energi skal øges fra 45 Mtoe (mio. tons olieækvivalent) i 1995 til 135 Mtoe i 2010. Målet blev sat for EU's 15 medlemsstater og svarer til en stigning i andelen af vedvarende energikilder fra 5,2 % til 12 % indtil 2010. Andelen lå på 6 procent i 2001. Den vil i bedste fald stige til 10 %, men i værste fald forblive på 8 %. De foranstaltninger, som er blevet truffet med henblik på denne udvikling, har ikke været tilstrækkelige til at styre udviklingen hurtigt nok i den rigtige retning. Kommissionen konkluderede det samme i sin meddelelse<sup>(5)</sup>.

2.3 I grønbogen fra 2000 om EU's energiforsyningsstrategi<sup>(6)</sup> bliver der slået kraftigt til lyd for at mindske EU's afhængighed af importeret energi og øge dets selvforsyning. I dag ligger selvforsyningsniveauet på ca. 50 %, hvilket rent strategisk er alt for lavt.

2.4 Direktiv 2001/77/EØF<sup>(7)</sup> til fremme af produktion af vedvarende elektricitet opstillede som mål, at 22 % af al elektricitet til det indre marked skal produceres ved hjælp af vedvarende energikilder senest i 2010. Evaluering og resultater af de gennemførte foranstaltninger viser, at den pågældende andel kun vil været steget med 18-19 procent inden fristens udløb. Der har været en klar stigning i andelen af elektricitet produceret af biomasse. Der er imidlertid betydelige forskelle landene imellem.

2.5 Direktiv 2003/30/EU<sup>(8)</sup> opstiller et mål om at øge brugen af biobrændsler, så deres andel udgør 5,75 % af alle brændsler i 2010. Direktivets midlertidige mål var 2 procent i 2005, men man nåede kun op på 1,4 %.

2.6 Takket være direktivet om beskatning af energiprodukter og elektricitet (2003/96/EU<sup>(9)</sup>) kan medlemsstaterne fritage

træbrændsel for beskatning eller anvende et lavere beskatningsniveau. Det giver mulighed for fuldstændig eller delvis skattefritagelse for biobrændsler, og den samlede skat kan tilmed være lavere end det angivne mindsteniveau. Skattefritagelse kan kun gives i højst seks år ad gangen. Skattefritagelse kan ikke bevilges efter 31. december 2012, og skattefritagelser bevilget i medfør af disse beslutninger ophører med at gælde fra og med 2018.

2.7 I efteråret 2003 blev EU's direktiv om emissionshandel (2003/87/EF<sup>(10)</sup>) vedtaget. Det såkaldte »link«-direktiv (2004/101/EF<sup>(11)</sup>) blev vedtaget i september 2004. Det åbner mulighed for handel med emissionsrettigheder i udviklingsprojekter uden for EU (CDM — mekanismen for ren udvikling) og mellem industrilande (JI — fælles gennemførelse).

2.8 Kommissionen offentliggjorde i december 2005 en meddelelse om EU's *handlingsplan for biomasse*<sup>(12)</sup>, hvis mål er at fremme og udvide brugen af bioenergi i medlemsstaterne.

2.9 Hovedparten af den biomasse, der udnyttes i energiproduktionen, anvendes til varmeproduktion. Et direktiv til fremme af brugen af biomasse til varmeproduktion bør udarbejdes.

2.10 Det mest energieffektive er at producere elektricitet og varme på samme kraftværk. Kombineret produktion er især vigtig ved fjernvarmeproduktion og for at øge brugen af biomasse. For at fremme kombineret el- og varmeproduktion har man vedtaget direktiv 2004/8/EF<sup>(13)</sup>.

2.11 EU's syvende forskningsrammeprogram for perioden 2007-2013 er for øjeblikket under udarbejdelse. EU's skovbrugssektor har etableret en såkaldt teknologiplatform for skovindustriektoren (*Forest-based sector technology platform*), hvis forskningsprogram også kraftigt betoner forskning og udvikling vedrørende træbaseret energi.

2.12 Konkurrencen på energimarkedet har udviklet sig meget forskelligt i de forskellige dele af EU. Det gælder især produktion og distribution på energiområdet, men i mange tilfælde også salget af fossile brændstoffer. Konkurrencen i energisektoren fungerer dårligt. Træ kan som et lokalt og regional brændsel øge konkurrencen på markedet.

<sup>(2)</sup> Direktiv 96/92/EØF, EFT L 27, 30.1.1997, s. 20-29.

<sup>(3)</sup> Direktiv 98/30/EØF, EFT L 204, 21.7.1998, s. 1-2.

<sup>(4)</sup> KOM(97) 599 endelig af 26.11.1997.

<sup>(5)</sup> KOM(2004) 366 endelig af 26.5.2004.

<sup>(6)</sup> KOM(2000) 769 endelig af 1.12.2000.

<sup>(7)</sup> Direktiv 2001/77/EØF, EFT L 283, 27.10.2001, s. 33-40.

<sup>(8)</sup> Direktiv 2003/30/EU, EUT L 123, 17.5.2003, s. 42-46.

<sup>(9)</sup> Direktiv 2003/96/EU, EUT L 283, 31.10.2003, s. 51-70.

<sup>(10)</sup> Direktiv 2003/87/EU, EUT L 275, 25.10.2003, s. 32-46.

<sup>(11)</sup> Direktiv 2004/101/EF, EUT L 338, 13.11.2004, s. 18-23.

<sup>(12)</sup> KOM(2005) 628 endelig, 7.12.2005.

<sup>(13)</sup> Direktiv 2004/8/EF, EUT L 52, 21.2.2004, s. 50-66.



2.13 Nye og især mindre aktører, som ønsker at levere elektricitet til elnettet på lige vilkår med alle andre, har svært ved at klare sig i energisektoren. Situationen varierer betydeligt fra medlemsstat til medlemsstat.

2.14 Europa-Parlamentet vedtog den 30. september 2005 en resolution med et mål om, at andelen af vedvarende energikilder senest i 2020 skal udgøre 20 %. I den vedtagne tekst blev det påpeget, at vedvarende energikilder ikke har fri adgang til markedet. Administrative foranstaltninger, der hæmmer udviklingen, skal væk. De eksterne omkostninger ved at anvende fossile brændstoffer bør medregnes i energiprisen, og støtten til skadelige traditionelle energiformer og skatter, som er en byrde for de vedvarende energikilder, fjernes.

2.15 Civilsamfundsorganisationerne i Europa koordinerer aktivt deres holdninger til vedvarende energi ved hjælp af et miljømærke for elektricitet. Træ som fornybar naturressource opfylder kravene til bæredygtig energiproduktion. Ved at bruge træ som energikilde kan man forbedre forudsætningerne for det bæredygtige skovbrug. Hvad den bæredygtige anvendelse af træ angår, er det vigtigt, at hugsten ikke overstiger væksten. Et bæredygtigt skovbrug er baseret på og beskyttes med beslutningerne om bæredygtigt skovbrug, der blev truffet på ministerkonferencen om beskyttelse af skovene i Europa. Det bæredygtige skovbrug beskyttes også med en skovcertificeringsordning. Ifølge kriterierne for bæredygtig skovforvaltning, der blev fastlagt på skovbrugsministrenes konference i Lissabon, skal udvindingen af biomasse fra skovene til energiformål planlægges således, at kulstofkredsløbet i jordbunden sikres. Også evolutionsprocesser, næringsstofforsyning og bevarelse af jordbundens fysisk-kemiske forhold må sikres. I denne fase må man satse på en bæredygtig forøgelse af anvendelsen og dyrkningen af træ. Samtidig må man udvikle gode metoder til at udnytte træenergi. I mange EU-lande er der gode eksempler på mærkningsordninger for træbaseret energi, som garanterer kontrollen med energiproduktion og oplyser forbrugerne om, at der tages hensyn til miljøkriterier.

2.16 Europas skovreserver (træstammevolumen pr. kubikmeter uden restbiomasse = *stem volume without residuals*) voksede med ca. 30 procent, da EU fik ti nye medlemsstater i 2004. Det samlede skovareal i EU er i dag på 140 mio. hektar og i ansøgerlandene på ca. 22. mio. hektar. Erhvervsskovene (*forests available for wood supply* = skove, hvor træproduktionen ikke i væsentlig grad er underlagt lovgivningsmæssige, økonomiske og miljøbeskyttelsesmæssige begrænsninger) har et areal på 117 mio. hektar i EU's medlemsstater og 19 mio. hektar i

ansøgerlandene. Skovens årlige nettovækst (bruttovækst reduceret ved naturfjernelse) udgør 560 mio. kubikmeter i EU. I 2002 udgjorde hugsten 350 mio. m<sup>3</sup>, hvoraf 41 mio. m<sup>3</sup> bestod af traditionel brændehugst. EU's nettoimport af råtræ er på ca. 25 mio. kubikmeter. I industrien og husstande udnyttes årligt i alt 62 procent af væksten, hvoraf ca. 7 procent består af traditionelt brænde til husstande. Af den samlede vækst findes ca. 10 procent i beskyttede skove eller på anden måde uden for områder, hvor der drives skovbrug.

2.16.1 Næsten 30 procent af væksten forbliver således uudnyttet, hvilket indebærer, at EU's skovkapital vokser og sidste år er vokset med 50 %. En del af denne uudnyttede træmængde (170 mio. m<sup>3</sup>) består af småtræ, som kun kan anvendes til energi. Af den mængde kan 30 mio. m<sup>3</sup> træ mobiliseres til energiformål ved siden af andet rundtømmer. Af skovhugstrestre efter hugst af stammetræ og anden skovfældning, der egner sig til energiproduktion, forbliver årligt 173 mio. m<sup>3</sup> i skovene. Ved at tage hensyn til de tekniske, økonomiske og økologiske begrænsninger kan man af denne mængde anvende 70 mio. m<sup>3</sup> af skovhugstrestre og stammer.

2.16.2 Skovindustriens biprodukter (sortlud, bark, savsmuld m.v.) og genbrugstræ, som allerede i mange lande anvendes effektivt i navnlig den integrerede skovindustri, rummer det største potentiale. Energianvendelse, der er baseret på biprodukter og genbrugstræ, kan udgøre 30-50 procent af anvendelsen af råtræ (svarende til 100-167 mio. m<sup>3</sup> råtræ).

2.16.3 Energitræs bæredygtige potentiale i EU udgør på basis heraf ca. 267 mio. m<sup>3</sup>, hvoraf en del af de omfattede industrielle biprodukter allerede anvendes. Denne træmængde svarer til ca. 50 Mtoe energi. Det uudnyttede træenergi-potentiale i vore skove udgør således mindst 100 mio. kubikmeter. Når skovindustriens anvendelse af råtræ vokser, øges også mængden af biprodukter. Mindre mængder energitræ kan tilvejebringes gennem kulturlandskabspleje. FAO/UNECE Timber Committee udvikler i øjeblikket kontrollen med brug af træbrændsel og afprøver i 10 lande et system til dataindsamling.

2.16.4 I 2001 blev der på EU-25's areal anvendt 1.668 Mtoe energi, hvoraf kun 101,3 Mtoe blev produceret ved hjælp af vedvarende energikilder. I de fleste lande — undtagen fire — blev hovedparten af den vedvarende energi produceret med biomasse. I 11 lande lå biomassens andel på over 75 %. Andelen var særlig stor i de øvrige nye medlemsstater undtagen Malta og Cypern.

### 3. Drivhusgasser og anvendelse af træ som erstatning

3.1 Den vigtigste indirekte omkostning ved fossile energikilder skyldes klimaændringerne. CO<sub>2</sub> er den vigtigste drivhusgas. I nogle lande har man forsøgt at bekæmpe CO<sub>2</sub>-udledningerne ved hjælp af en CO<sub>2</sub>-skat. Andre eksterne omkostninger skyldes svovl-, kvælstof- og støvemissioner. Træ er et CO<sub>2</sub>-neutralt brændsel, som ikke øger nettoemissionerne i atmosfæren. Det indeholder meget lidt svovl og kvælstof i forhold til andre brændstoffer. Hovedkilden til støvemissioner fra træ er den traditionelle anvendelse i lille skala.

3.2 Klodens velstand er i dag næsten udelukkende baseret på anvendelsen af ikke-fornybare naturressourcer. Det gælder især energiproduktion og -anvendelse, hvor de vigtigste råstoffer er fossile brændstoffer som f.eks. brunkul, kul, olieskifer og naturgas.

3.3 Energiforbruget er den vigtigste årsag (59 %) til udledningen af drivhusgasser på verdensplan. Energiforbruget forårsager frem for alt CO<sub>2</sub>-emissioner, hvis indhold i atmosfæren er steget gennem flere årtier.

3.4 Forbruget af fossile brændstoffer er også skyld i udledningen af andre miljøskadelige stoffer som f.eks. svovldioxid, nitrogenoxid og støv af forskellig størrelse. Anvendelsen af træ som supplerende brændsel mindsker de pågældende emissioner. Træbrændsel er delvis et alternativ til energiproduktion, hvor betydeligt mere miljøskadelige fossile brændstoffer anvendes.

3.5 Anvendelsen af træ i forskellige produkter er et effektivt middel til at mindske CO<sub>2</sub>-emissionerne, fordi man ved fremstillingen af træprodukter almindeligvis behøver langt mindre energi, end når man anvender alternative materialer. Træ som materiale er et alternativ til ikke-fornybare naturressourcer. Som følge af emissionshandelen bliver træprodukterne mere konkurrencedygtige i forhold til energiintensive produkter som f.eks. stål og beton.

3.6 Ved at anvende vedvarende energikilder i stedet for fossile brændstoffer kan man mindske udledningen af drivhusgasser. En reduktion afhænger af, hvilke brændstoffer og produktionsmetoder der udskiftes med vedvarende energikilder. Forskellige fossile brændstoffer har forskellige CO<sub>2</sub>-emissionskoefficienter. Når man skal mindske udledningerne, er det især vigtigt, at energiproduktionens emissioner har lave enhedsomkostninger.

3.7 Fra et miljøperspektiv er det en dårlig løsning udelukkende at producere elektricitet ved hjælp af fossile brændstoffer. I mange industrielle processer kræves der meget varme, damp og elektricitet, så det mest hensigtsmæssige er at producere elektricitet i forbindelse med de pågældende processer.

3.8 I den mekaniske og kemiske skovindustri anvendes træ primært til fremstilling af træ- og papirprodukter. Under produktionen opstår forskellige biprodukter, der er velegnede som brændsel til energiproduktion. Den kemiske cellulose- og savværksindustri er i dag som regel nettoproducent af energi og kan altså producere mere energi, end den selv anvender. På markedet for biobrændsler kan man sælge biprodukter, som man ikke har brug for til sin egen energiproduktion.

3.9 Sulfatcellulosefabrikkernes vigtigste biprodukt er sortlud, som indeholder lignin, der kan anvendes til el- og varmeproduktion. Sortlud vil i fremtiden også blive anvendt som råstof til brændstof i køretøjer. Det kræver yderligere forsknings- og udviklingstiltag. Ethanol fra lignocellulose og gasifikation og efterfølgende produktion af syntetisk diesel er andre mulige energikilder.

3.10 Der er et stort potentiale i de nye medlemsstater for at udvide skovindustrien samt anvende træ som råstof i produktionen af træbaserede produkter og energi.

3.11 På grund af bl.a. transportomkostninger er markedet for biobrændsler som regel lokalt eller regionalt. Ved at forædle biprodukter fra f.eks. snedker- eller savværksindustrien til træpiller, bio-olie fra pyrolyse eller briketter kan man let opnå nye og større markedsområder. Man bør også udvikle distributionsnet og sikre, at de fungerer, så forbrugerne lettere kan anvende de pågældende produkter. En ny CEN-klassificering vil gavne distributionen og handlen.

3.12 Skovbrande er et stort problem, især i Middelhavslande som f.eks. Portugal, Spanien, Frankrig, Italien og Grækenland. De udgør også en lille risiko i de nordeuropæiske lande. Ved at passe og pleje skovområderne og genvinde materialer, som øger risikoen for skovbrande, mindsker man de økonomiske skader. Der er talrige årsager til brandene, men tre vigtige årsager bør fremhæves: Skovens tilstand — hugstaffald bør fjernes fra skovene for at mindske brandfaren -, menneskers adfærd samt mangelfuld overvågning og brandslukning. Skovbrande er store naturkatastrofer, som bør forebygges og bekæmpes med alle forhåndenværende metoder på både nationalt plan og EU-plan.

#### 4. International politik og udvikling

4.1 Energimarkedet har fået det sværere i løbet af 2005 som følge af den forhøjede pris på råolie og et underskud i forædlingskapaciteten for olieprodukter. Samtidig er elprisen generelt steget. En grund hertil er emissionshandlen, hvis samlede virkning man hidtil ikke har kunnet vurdere. Desuden har liberaliseringen af elmarkedet været meget mangelfuld.

4.2 Den internationale klimapolitik er en central faktor for at øge anvendelsen af vedvarende energikilder. EU har forpligtet sig til at mindske CO<sub>2</sub>-emissionerne med 8 procent i forhold til 1992-niveauet i henhold til Kyoto-protokollen, der trådte i kraft den 18. februar 2005. Ansvar for denne reduktion er blevet fordelt mellem medlemsstaterne på basis af de enkelte landes evne til at mindske emissionerne. EU's emissionshandel er led i EU's klimastrategi og udgør blot en del af forpligtelserne i Kyoto-protokollen.

4.3 EU's interne emissionshandel begyndte den 1. januar 2005. Den første fase omfatter 2005-2007 og berører udelukkende CO<sub>2</sub>. Den interne fordeling mellem EU-15 anvendes i det tilfælde, at EU-15 som helhed er i stand til at mindske emissionerne. Ellers må EU-15's medlemsstater selv sørge for at mindske emissionerne med 8 procent ligesom de øvrige stater. Nogle medlemsstater har mere ambitiøse krav for perioden 2008-2012. Det er uklart, hvilke regler som gælder på det internationale marked efter 2012. Enkelte af EU's medlemsstater har ønsket forskellige målsætninger for henholdsvis hele EU og dem selv.

4.4 EU har ingen fælles skovpolitik, men medlemsstaterne gennemfører egne nationale skovprogrammer og -politikker. EU's ministerråd godkendte i 1998 EU's skovstrategi. Skovstrategien er bl.a. baseret på subsidiaritetsprincippet, ifølge hvilket skovpolitikken hovedsagelig er medlemsstaternes eget ansvar. Kommissionen offentliggjorde i marts 2005 en meddelelse om gennemførelsen af EU's skovbrugsstrategi<sup>(14)</sup>. I meddelelsen understreger Kommissionen, at udviklingen af træenergiområdet fremmer EU's politik for bæredygtig udvikling. EØSU vedtog i oktober 2005 en udtalelse<sup>(15)</sup> til støtte for Kommissionens meddelelse. Kommissionen er i færd med at udarbejde EU's handlingsplan for bæredygtigt skovbrug, som efter planen skal ligge færdig inden udgangen af 2006.

<sup>(14)</sup> KOM(2005) 84 endelig, 10.3.2005.

<sup>(15)</sup> CESE 1252/2005, EUT C 28 af 3.2.2006, s. 57-65.

4.5 EU's skovareal er vokset med 20 procent siden 1998, og antallet af private skovejere er vokset fra 12 millioner til 16 millioner. I de fleste nye medlemsstater ejer staten fortsat en stor del af skovene. Det private skovbrugs aktivitetsforudsætninger må nødvendigvis forbedres i de nye og kommende medlemsstater. Træmarkedet er i flere af landene kun svagt udviklet. Udviklingen af skoverhvervet har hidtil været beskeden i de pågældende lande, men der er gode forudsætninger for at styrke skovbruget, såfremt landene opbygger en velfungerende og effektiv skovpolitik. Samtidig kan man øge interessen ved at producere energitræ. Dyrkningen af træ til energiproduktion forudsætter en bred mobilisering af skovbruget, navnlig i produktionskædens første led.

4.6 I EU findes der mange små skovbrugsbedrifter, hvis organisering og samarbejde bør styrkes, så skovbruget udvikles, og produktionen af energi med træ som kilde styrkes. EU kan yde støtte til at øge ekspertisen og kapaciteten hos skovsektorens organisationer.

4.7 Konkurrerende energiformer udvikles ofte under monopolagtige markedsvilkår, hvilket gør det særlig vanskeligt at skabe et velfungerende lokalt og regionalt marked for træbrændsler.

4.8 Brændselsmarkedet er internationalt. Også store mængder elektricitet kan transporteres hen over landegrænserne. Alligevel kan Europa hverken nu eller fremover være fuldstændig selvforsynende med energi. Hvis EU's energiforsyning skal forbedres, må man især styrke de målsætninger, som øger andelen af EU's egen energiproduktion og mindsker importafhængigheden.

#### 5. Træbrændsler og fremme af deres anvendelse

5.1 I lande med meget skov har træ stor betydning for energiforsyningen. Da kun lidt over 50 % af skovens potentiale anvendes i industrien, bør man søge at udnytte biprodukterne fra skovhugst samt dets uudnyttede potentiale i energiproduktionen. Vedvarende energi baseret på træ er, hvad bæredygtig udvikling angår, altid et alternativ til en produktion baseret på fossile råstoffer. Hermed fremmes også en ordentlig og bæredygtig forvaltning af skovene, frem for alt via skovens regenerering og udtyndning af unge skove.

5.2 Træ er en vedvarende naturressource, og træprodukter fungerer også som opsamlingssted for kulstof. Genvindingen af træprodukter vokser støt.

5.3 Efter forskellige genbrugsprocesser kan træproduktet brændes og således producere energi. På samme måde kan alle produkter fra skov- og træindustrien anvendes som råstof i energiproduktionen. Skovindustri og energiproduktion er en effektiv og miljøvenlig produktionskombination.

5.4 Træ er velegnet som brændsel til dækning af energibehovene i f.eks. villaer, højhuse, fjernvarmeproduktion og industri. Energi produceres mest effektivt i forbindelse med fjernvarmeproduktion eller industriel varme- og dampproduktion (CHP, dvs. »combined heat and power«).

5.5 En CO<sub>2</sub>-skat vil være et godt middel til at øge den træbaserede energis konkurrencedygtighed på energimarkedet. Desuden kan anvendelsen af træbaseret energi øges ved at støtte brændstofproduktionen, f.eks. via tilskud til skovejere for at dække sådanne hugstudsgifter, som ikke konkurrerer med råvareforsyningen til industrien. Dog må en sådan skat ikke resultere i en reduktion af træbeholdningen, da det ville gå ud over skovenes evne til at binde <sup>2</sup>. Som supplement bør skovejere kunne opnå skattebegunstigelser, hvis de øger træbeholdningen og dermed CO<sub>2</sub>-bindingen.

5.6 Instrumenter, som fremmer anvendelsen af træ som brændsel, øger efterspørgslen efter råvarer, som også kan forarbejdes til træpaneler til byggeformål. Varme produceres kun regionalt dér, hvor der er energibehov, og derfor bør den mekaniske skovindustri, som også kan anvende rent genvindingstræ, udvikles integreret med energiproduktionen.

5.7 Skovindustrien har en permanent fordel i og med, at produktionsanlæggene allerede har en logistik, der også kan udnyttes til tilvejebringelse og anvendelse af træbrændsler.

5.8 Den træbaserede energis konkurrencedygtighed kan også forbedres gennem skattelempelser, f.eks. ved at sænke momsen på salg af træpiller, brænde eller energi produceret ved hjælp af træ.

5.9 Én måde at sikre en hurtig udbredelse af f.eks. elektricitet produceret med træbrændsel er ved at betale konkurrencedygtige priser til el-producenterne. Produktionsanlæggenes investorer bør have mulighed for at vurdere tilgængeligheden af fornybart råmateriale og rentabiliteten af at investere i produktionen.

5.10 For at øge brugen af vedvarende energikilder på elmarkedet har visse medlemsstater indført støtteordninger baseret på kvoter eller direkte prisstøtte (»feed in«-tariffer, garanterede faste priser for vedvarende energi). Sådanne ordninger er nødvendige i mange lande for at fremme anvendelsen af træbaseret energi. Miljømærker for vedvarende elektricitet og især el produceret fra træ kan være med til fremme brugen af træbaseret energi.

5.11 I den indledende fase bør der ydes investeringsstøtte til produktionsanlæg for træbaseret energi og til de maskiner og andet teknisk udstyr, der er brug for i produktionen, på grund af de høje omkostninger ved at etablere sådanne anlæg.

5.12 Man bør også støtte forskning og udvikling, især inden for skovhugst, teknologi, energiproduktion samt anvendelse af træbrændsler. For så vidt angår skovhugst, bør der udarbejdes prognoser og scenarier, som sikrer skovenes omfattende bæredygtighed også i deres funktion for biodiversiteten. Man bør også forske i, hvordan celluloseindustriens biprodukter kan udnyttes til at producere mere forædlede flydende brændsler som f.eks. dem, der anvendes i køretøjer.

5.13 Man kan øge anvendelsen af træ som brændsel ved f.eks. at begrænse udledningen af svovl yderligere. Ligeledes kan brugen af træbrændsel fremmes ved at beskutte udledninger, aske eller andet affald, som skyldes brug af andre brændstoffer.

5.14 Markedet for træbrændsel og især brænde er lokalt, men øget brug af træbaseret energi i EU vil skabe arbejdspladser på maskine- og udstyrsmarkedet, eftersom der i alle lande kræves udstyr for en mekaniseret indsamling af tømmer fra skovene. Til fremstillingen af træpiller, briketter og andre forarbejdede træbrændsler er der også brug for særlige maskiner og udstyr. Energiproduktion kræver et betydeligt antal kedler og andet udstyr af høj økonomisk værdi og med stort vækstpotentiale. Øget brug af træbaseret energi skaber betydelige muligheder for at eksportere teknologien til tredjelande.

5.15 Overførsel af teknologi og spredning af viden mellem EU-landene forudsætter omfattende informationsvirksomhed, som kan gennemføres af forskellige uafhængige organisationer. Forskellige kampagner kan finansieres delvist eller fuldstændigt med offentlige midler.

5.16 Optimal anvendelse af de økonomiske styringsinstrumenter sikres bedst gennem nationale beslutninger og med EU som koordinator.

## 6. Beskæftigelse og udvikling af landområder

6.1 Træ er en vigtig fornybar naturressource, som udnyttes til at udvikle landområder og skabe arbejdspladser. Den direkte nettoeffekt på beskæftigelsen skønnes at andrage over 1 000 mand/år pr. 1 mio. m<sup>3</sup> træ og den samlede effekt, herunder multiplikatoreffekten, 1 500-2 000 mand/år<sup>(16)</sup>. Disse tal omfatter ikke brænde til privat brug.

6.2 Når importerede brændstoffer erstattes med træbrændsel, bliver brændstofudgifter med udenlandsk kapital erstattet med lokalt arbejde og andre lokale eller regionale input. Den overordnede virkning afhænger af, i hvor stor udstrækning importerede brændstoffer kan erstattes med lokalt eller regionalt producerede brændstoffer.

6.3 Hvis man erstatter importerede brændstoffer med træbrændsler, vil det især skabe arbejde for den lokale befolkning i landområderne. Virksomhederne er små, og deres vækst er afhængig af bedre færdigheder og udviklingsstøtte. Udvikling af tømmervirksomheder og virksomhedsmodeller er centrale faktorer, hvis man skal øge brugen af træ og træbaseret energi.

6.4 Brænde til husholdningerne er fortsat temmelig afgørende i landområderne i de nye medlemsstater med omfattende skovressourcer, hvor udnyttelsen til industrielle formål er temmelig beskeden. Udnyttelse af træbaseret energi er også et fortrinligt supplement til biprodukterne fra savværksskivning i lille skala.

6.5 Hvis Europas millioner af små skovejere skal inddrages aktivt på træenergimarkedet, er man nødt til at fremme et markedsorienteret samarbejde, f.eks. via sammenslutninger eller fælles projekter. Dette er efter manges mening nøglen til at frigøre træs uudnyttede potentiale. Bedre samarbejde, navnlig i det første led af træproduktionskæden, og mellem de forskellige operatører, vil også være gavnligt. Især i mange af de nye medlemsstater og ansøgerlande er skovejersorganisationerne kun ringe udviklet. Skovejersorganisationer og andre organisationer i mange af de gamle medlemsstater har vist sig at være den mest effektive måde at uddanne skovejere på og motivere dem til at markedsføre vedvarende træbaseret energi på træmarkedet. Et ordentligt samarbejde kan indebære betydelige omkostningsbesparelser, hvad angår indkøb af træ som råmateriale.

6.6 Også i maskinindustrien kan der skabes mange nye arbejdspladser, når anvendelsen af træbrændsler øges, og forarbejdningniveauet stiger.

Bruxelles, den 15. marts 2006

Anne-Marie SIGMUND

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

---

<sup>(16)</sup> Se kildefortegnelse.

## Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Forbindelserne mellem EU og Kina: Civilsamfundets rolle

(2006/C 110/12)

Det britiske formandskab har per brev af den 7. februar 2005 og under henvisning til EF-traktatens artikel 262 anmodet om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om: *Forbindelserne mellem EU og Kina: Civilsamfundets rolle.*

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Eksterne Forbindelser, som udpegede Sukhdev Sharma til ordfører og Thomas Ety til medordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 20. februar 2006.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 425. plenarforsamling den 15. og 16. marts 2006, mødet den 15. marts 2006, følgende udtalelse med 93 stemmer for, 2 imod og 3 hverken for eller imod:

### 1. Baggrund

1.1 Til grund for denne sonderende udtalelse ligger en anmodning fra det britiske EU-formandskab. Opbygning af et strategisk partnerskab med Kina var en af prioriteterne i det britiske formandskab. Også kommissær Peter Mandelson har fremhævet, at det er nødvendigt at skabe forbindelser med Kina baseret på menneskerettigheder og begrebet om et mere udviklet pluralistisk civilsamfund.

1.2 EU baserer sig på værdier, der er fælles for alle dets medlemsstater, hvilket den bekræfter og fremmer i sine forbindelser med den øvrige verden. Disse værdier omfatter respekten for den menneskelige værdighed, frihed, demokrati, lighed, retsstatsforhold og menneskerettigheder. På grundlag af disse værdier bestræber EU sig på at skabe partnerskaber med tredjelande og internationale, regionale eller verdensomspændende organisationer, som deler principperne om menneskerettighedernes og de grundlæggende frihedsrettigheders universalitet og udelelighed.

1.3 Europa har en betydelig politisk og økonomisk interesse i at støtte Kina i en vellykket overgang til et stabilt, fremgangsrigt og åbent land, der fuldt ud respekterer demokratiet, de frie markedsprincipper og retsstatsforhold.

1.4 Kina har oplevet en ekstremt hurtig økonomisk vækst og kraftige ændringer af samfundsstrukturen, hvilket har øget indkomsten hos visse dele af befolkningen, men har også affødt større ulighed i levevilkår, miljø, sundheds- og arbejdsvilkår, da mindre gunstigt stillede grupper ikke er fulgt med. Da man mangler kanaler, hvorigennem de forurettede legitimt og effektivt kan give udtryk for deres rettigheder og forventninger, har der rejst sig en bølge af social uro, hvilket truer den kinesiske regerings forhåbninger om — med fuld støtte fra EU — at bygge et velstående og harmonisk samfund.

1.5 EØSU har allerede tidligere givet udtryk for den opfattelse, at et stærkt og uafhængigt civilsamfund yder et afgørende bidrag til ansvarsfuld regeringsførelse og politisk, økonomisk og social stabilitet. Dets kontakter med civilsamfund i lande

uden for EU, såvel industrilande som udviklingslande, bekræfter denne overbevisning. Udvalget har derfor gjort sig til talsmand for udviklingen af frie, uafhængige og repræsentative ikke-statslige organisationer af arbejdsgivere, arbejdstagere, landbrugere, forbrugere, miljøforkæmpere, kooperativer osv. Det plæderer for lovgivning, der garanterer disse organisationers rettigheder og for ratificeringen af de internationale instrumenter, der beskytter disse rettigheder samt omsætningen af disse, i lov og praksis. Det er disse grundlæggende synspunkter, der ligger bag udvalgets stærke interesse i at samarbejde med det etablerede og fremvoksende civilsamfund i Kina. Udvalget vil søge at inddrage de i dets midte repræsenterede organisationers sammenslutninger heri.

1.6 Målet med denne udtalelse er at se nærmere på den ramme — dens natur og funktion — som de kinesiske civilsamfundsorganisationer opererer indenfor og fremkomme med henstillinger til, hvordan civilsamfundet i EU og Kina kan forbedre forbindelserne mellem EU og Kina. **Udvalget ønsker, inden hovedemnerne kort drøftes, at påpege, at dets kommentarer fremsættes i en ånd af gensidig respekt.** Når det drejer sig om internationale normer, som EU-medlemsstaterne og Kina har forpligtet sig til, kan brud på disse normer ikke betragtes som et lands interne anliggende. I sådanne tilfælde er overholdelsen af normer såvel på papiret som i praksis et fælles ansvar for det internationale samfund.

### 2. Generelle bemærkninger

#### 2.1 Ikke-statslige organisationer (ngo'er)

##### 2.1.1 Ngo'ernes stilling i Kina

2.1.1.1 Dannelsen af kinesiske ngo'er begyndte først med reformerne i 1978. Ved udgangen af 2004 var der 289 476 registrerede ngo'er i Kina. Det vides ikke, hvor mange af disse der er stærke nok til, at de kan fungere som partnerorganisationer for EU-organer. Derudover opererer mellem 3 000-6 500 udenlandske ngo'er i Kina i dag.

2.1.1.2 Den kinesiske definition af ngo'er indbefatter organisationer fra såvel det sociale som økonomisk liv, og derfor regnes handels- og erhvervssammenslutninger som ngo'er. Udvalget mener, at arbejdsgiverforbund og fagforeninger udgør en væsentlig del af det organiserede civilsamfund, selv om de ikke er ngo'er i ordets snævre forstand.

2.1.1.3 Kinesiske ngo'er inddeles i »sociale organisationer«, som er medlemsbaserede, og »private ikke-erhvervsmæssige enheder«, som er ikke-medlemsbaserede sociale tjenesteydelsesorganisationer uden vinding for øje, som f.eks. private skoler og hospitaler.

2.1.1.4 Der findes otte store nationale sociale organisationer, som ofte betegnes som »folkeorganisationer« eller »masseorganisationer«. Disse organisationer, hvortil hører den kinesiske landsorganisation (ACFTU), den kommunistiske ungdomsliga (CYL) og det kinesiske kvindeforbund (ACWF), blev i realiteten grundlagt af staten og udfører administrative og andre opgaver på dens vegne. Disse tre organisationer fungerer som kommunistpartiets kontorer for henholdsvis arbejde, ungdom og kvinder. Det er derfor fejlagtigt at kalde disse organisationer ngo'er.

2.1.1.5 For at opnå juridisk status skal de kinesiske ngo'er godkendes og registreres i ministeriet for civile spørgsmål eller dets lokale underorganer. Registreringen af ngo'er sker i henhold til tre forordning:

— forordning om registrering og forvaltning af sociale organisationer (1998),

— foreløbig forordning om registrering og forvaltning af private, ikke-erhvervsmæssige enheder (1998),

— forordning om forvaltning af fonde (2004).

2.1.1.6 De gældende bestemmelser gør det vanskeligt for visse ngo'er at blive registreret, og dette hovedsagelig af to årsager:

— Ngo'er er forpligtet til at finde en »professionel forvaltningsenhed«, der skal fungere som dets tilsynsmyndighed. Kun når en ngo er blevet godkendt af sin tilsynsmyndighed, kan den anmode om registrering i afdelinger under ministeriet for civilspørgsmål. Tilsynsmyndigheden skal være et statsorgan eller en af et sådant organ bemyndiget organisation. Tilsynsmyndigheden skal også være »relevant« for ngo'ens foreslåede aktiviteter, dvs. at den skal være kompetent inden for samme område, som ngo'en opererer på. F.eks. skal et litterært selskab være underlagt kulturkontoret og ikke uddannelseskommissionen. Statslige organisationer er dog ikke pligtige til at acceptere ansøgninger om tilsynsførelse

fra ngo'er inden for deres område. Således kan kulturkontoret afslå at sponsorere ethvert litteraturselskab, som ønsker at lade sig registrere.

— Ngo'er med samme ansvarsområde kan ikke fungere samtidig i det samme geografiske område. Findes der f.eks. allerede en forening for handicappede i Beijing, tillader man ikke, at en ny forening af denne slags kan registreres i Beijing.

2.1.1.7 Som følge af disse regler har mange græsrods-ngo'er ikke været i stand til at blive registreret, enten fordi de ikke har fundet statslige agenturer, der er villige til at fungere som deres professionelle forvaltningsenhed, eller fordi andre ngo'er med lignende mission allerede er blevet registreret i det geografiske område, hvor de ønske at operere. For at opnå legal status har visse ngo'er registreret sig i industri- og handelskontoret som virksomhed i stedet, også selv om de udøver almennyttige aktiviteter og ikke har vinding for øje.

2.1.1.8 Visse ngo'er vælger ikke at lade sig registrere. Dette gør dem illegale, men regeringen har ladet sådanne organisationer i fred, hovedsagelig fordi de betragter deres aktiviteter som harmløse. Men det, at de ikke er legale, gør sådanne ngo'er særligt sårbare under regeringens periodiske bestræbelser på at »rydde op i« ngo-sektoren. Der er klare beviser på, at de kinesiske myndigheder i de seneste år har grebet mere aktivt ind for at overvåge og kontrollere sådanne ngo'ers aktivitet i den tro, at uregistrerede, ikke-statslige organisationer er eller kan blive regeringsfjendtlige organisationer og kan vise sig at virke destabiliserende.

2.1.1.9 Så vidt udvalget ved, er man ved at udarbejde en ny forordning om ngo'er, hvor man for første gang vil kræve, at alle udenlandske ngo'er også skal lade sig registrere.

2.1.1.10 Der skelnes ofte mellem »statsligt organiserede« og »populære« ngo'er i Kina. De statsligt organiserede ngo'er (GONGO'er) startes af regeringen, og de modtager statsstøtte. Medarbejderne betales ofte af staten, og lederstillingerne beklædes normalt af pensionerede tjenestemænd. Initiativtagerne bag populære ngo'er er derimod borgere, og de modtager ingen statsstøtte. Deres medarbejdere er ikke regeringsansatte, og de ledende stillinger beklædes ikke af tjenestemænd.

2.1.1.11 GONGO'er har undertiden bedre forbindelser med regeringen. På grund af disse forbindelser fæster regeringen måske mere tillid til GONGO'er og giver dem større spillerum, hvilket rent faktisk giver dem større autonomi. GONGO'er har også bedre adgang til regeringskredse og større mulighed for at deltage i beslutningsprocessen.

2.1.1.12 Hovedparten af de populære ngo'er søger at arbejde sammen med regeringen i stedet for at understrege deres uafhængighed. Efter mere end to årtiers markedsreform har den kinesiske regering mindsket sin direkte kontrol med økonomiske og sociale aktiviteter, men sidder dog stadig inde med betydelig magt på disse områder. Uden en vis billigelse og støtte fra staten og tjenestemænd kan ingen ngo arbejde effektivt — dette er kun muligt gennem adgang til regeringen. Det er derfor, kinesiske ngo'er generelt tillægger adgang og indflydelse større betydning end uafhængighed fra regeringen i erkendelse af, at regeringen stadig har magten til at kontrollere dem og vil udnytte denne, hvis de overskrider visse grænser.

2.1.1.13 I forvaltningen af ngo'er sidder den kinesiske regering mellem to stole. På den ene side tilskynder den udviklingen af ngo'er for at overdrage dem visse af de funktioner, som den selv udøvede under den planøkonomiske model. F.eks. håber den, at ngo'erne kan påtage sig en del af byrden med at tilvejebringe sociale ydelser og bidrage til at mobilisere samfundsydelser og således supplere regeringens sociale udgifter. På den anden side er regeringen betænkelig ved, at ngo'ernes aktivisme skal udvikle sig til en social bevægelse, der kan true regeringen politisk og skabe uro. Derfor har regeringen i de to sidste årtier iværksat flere »udrensings- og normaliserings«-kampagner for at konsolidere sin kontrol over ngo'ernes aktiviteter, når den har følt, at denne kontrol er blevet svækket. Trods disse lejlig-hedsvise kampagner har civilsamfundet fortsat sin vækst og ekspansion, hvilket det voksende antal ngo'er er et bevis på.

2.1.1.14 Af officielle publikationer fremgår det, at regeringen bistår hundredevis af udenlandske ngo'er i deres arbejde inden for mere end 20 forskellige områder i Kina ved at give dem legal status.

Den har dog også vist en kraftig interesse for udenlandskbase-rede ngo'er og deres kinesiske partnerorganisationer. Flere kinesiske ngo'er har tilkendegivet, at de har været udsat for øget kontrol. De har ligeledes påpeget, at miljø- og ligestillings-spørgsmål nu betragtes som »følsomme« af myndighederne.

2.1.1.15 Begrundelsen herfor er især, at regeringen tillægger social stabilitet og skabelsen af et »harmonisk samfund« absolut prioritet. Det er med den begrundelse, at man har arresteret systemkritikere og censureret internettet. Udvalget påpeger, at vestlige virksomheder har solgt sikkerhedsredskaber og systemer til bekæmpelse af indtrængninger (firewalls) til Kina for at kontrollere og begrænse ytrings- og informationsfriheden. Visse af disse virksomheder er gået så vidt, at de har afgivet løfter om »selvdisciplin« og lovet at overholde den kinesiske censurlovgivning.

2.1.1.16 Selv om korruption er udbredt og også et debat-emne i Kina, er det dog slående, at lokale ngo'er endnu ikke har taget fat i dette spørgsmål.

2.1.1.17 Akademikere er væsentlige kontaktflader for ngo'er, både dem, der er baseret i og uden for Kina. Udenlandske ngo'er, men også Europa-Kommissionen, arbejder hyppigt sammen med dem og støtter deres forskningsaktiviteter.

2.1.1.18 Hongkong har fortsat et driftigt ngo-samfund, der både aktivt yder tjenester og udøver fortalervirksomhed. Inden for begge områder opretholder man kontakter med ngo'er i omkringliggende områder i Fastlandskina.

## 2.2 *Civilsamfundets nuværende rolle i forbindelserne mellem EU og Kina*

2.2.1 Både EU og Kina har erklæret, at de ønsker at fremme udvekslinger mellem deres respektive civilsamfundsorganisati-oner. I dokumentet af 2003 om Kinas EU-politik hedder det, at man skal tilskynde udvekslinger mellem mennesker og mellem ikke-statslige organisationer i Kina og EU.

2.2.2 Selv om der har fundet udvekslinger sted mellem civil-samfundsorganisationer i EU og Kina, har disse endnu ikke haft nogen væsentlig indflydelse på de bilaterale forbindelser. I EØSU's udtalelse om forbindelserne mellem EU og Kina fra 2003 blev der fremsat flere henstillinger til, hvordan dialogen mellem civilsamfundene kan udbygges. I punkt 4.7 foreslås det f.eks., at »EU bør støtte og fremme dialogen mellem det organi-serede civilsamfund, økonomiske og sociale interessegrupper i Kina og EU om spørgsmål såsom social uretfærdighed (fattig-domsbekæmpelse, ligestilling mellem kønnene, større medind-flydelse, miljøbeskyttelse osv.) og bør endvidere indebære dialog om spørgsmål såsom menneskerettigheder, god forvalt-ningspraksis og mindretalspolitikker«.

2.2.3 I punkt 4.14 foreslås det, at »Kommende besøg i Kina af EØSU ikke kun bør bruges til at styrke forbindelserne med Kinas økonomiske og sociale råd, men også til at på ny at udvide kontakterne med ngo-grupperne i Kina (og især med de frie og uafhængige blandt dem), der arbejder inden for sund-heds- og miljøbeskyttelse, på samme måde som under besøgene i juli 2002«.

2.2.4 Hidtil er der ikke blevet gjort væsentlige fremskridt på disse punkter. Under EØSU's besøg i Kina i oktober 2005 underskrev formændene for EØSU og det kinesiske ØSU et addendum til formændenes fælleserklæring fra 2002. I adden-dummet fremsættes der forslag om årlige møder for at inten-sivere kontakterne mellem civilsamfundet i EU og i Kina. Det foreslås også, at man på det næste topmøde mellem EU og Kina anmoder om, at der etableres en rundbordsdialog mellem civil-samfundene i EU og Kina.



2.2.5 Disse forslag er konkrete skridt til at styrke forbindelserne mellem civilsamfundet i EU og Kina. De kunne sætte civilsamfundet i stand til at spille en mere væsentlig rolle i forbindelserne mellem EU og Kina, herunder også De Særlige Administrative Områder Hongkong og Macao.

#### 2.2.6 Arbejdstager- og fagforeningsrettigheder, trepartsforbindelser og forholdet mellem arbejdsmarkedets parter

2.2.7 Den kinesiske lovgivning om arbejdstager- og fagforeningsrettigheder er langt mere restriktiv end lovgivningen vedrørende ngo'er. Europa-Kommissionen, Europa-Parlamentet og udvalget har gentagne gange henledt opmærksomheden på disse restriktioner, som strider imod de internationale arbejdsnormer, som både Kina og EU-medlemsstaterne har forpligtet sig til. Især Kina overtræder regelmæssigt internationale normer (ILO-konventionerne 87 og 98 om foreningsfrihed og kollektive overenskomster).

2.2.8 Den kinesiske regering påstår, at der findes en omfattende lovgivning, der dækker arbejdstager- og fagforeningsrettigheder, men der er en voldsom kløft mellem lovgivningen og gældende praksis. Den kinesiske regering har for ganske nylig erkendt dette. Et udvalg under den kinesiske folkekongres har set på situationen i 200 virksomheder og kom til den konklusion, at i 80 % af disse virksomheder blev arbejdstagerrettigheder som fastlagt i lovgivningen alvorligt krænkede. Problemerne er størst i den lette industri, bygge- og anlægssektoren og inden for minesektoren.

2.2.9 Udvalget mener, at disse vanskeligheder nødvendigvis bør indgå i en omfattende debat om civilsamfundets rolle i forbindelserne mellem EU og Kina. Det er vigtigt, at udvalget giver udtryk for sit syn på disse vanskeligheder og kommer med forslag til samarbejdet mellem EU og Kina på dette område, som kunne føre til forbedringer. Man bør se nærmere på og drøfte disse forslag inden for rammerne af samarbejdet mellem EØSU og det kinesiske ØSU.

2.2.10 Som medlem af ILO skal Kina overholde de rettigheder, som er fastlagt i konvention 87 og 98. Disse rettigheder indgår i Philadelphia-erklæringen, som er en del af ILO's forfatning. Krænkelser af disse rettigheder af medlemsstater, som endnu ikke har ratificeret konvention 87 og 98, kan drøftes inden for ILO's overvågningssystem og især i udvalget for foreningsfrihed under bestyrelsen. Grundlaget for dette udvalgets vurderinger er den udbredte retspraksis om foreningsfrihed og kollektive overenskomster, som har udviklet sig over flere årtier, og som generelt betragtes som resultatet af en objektiv, upartisk og uafhængig retslig analyse.

2.2.11 Kina er i de seneste år gentagne gange blevet kraftigt kritiseret for at krænke de rettigheder, der er fastlagt i konvention 87 og 98. Den væsentligste diskrepans mellem Kinas fagforeningslovgivning og konvention 87 er det fagforenings-

monopol, som den kinesiske landsorganisation (ACFTU) har fået tilkendt. Konventionen udelukker ikke, at der kun findes én fagforening, der repræsenterer arbejdstagernes interesser. Hvis dette er deres ønske, er dette helt i overensstemmelse med ILO's normer. Men det, der er i strid med konventionen, er, at der ved lov er skabt et fagforeningsmonopol, som gør det ulovligt for arbejdstagere at oprette en alternativ organisation uden for ACFTU's rammer.

2.2.12 Fagforeningslovgivningen fastlægger også den ene fagforenings politiske orientering, da den bl.a. er forpligtet til at respektere det kinesiske kommunistpartis lederskab. Endvidere foreskrives princippet om »demokratisk centralisme«, hvilket — i hvert fald som det praktiseres i Kina — er i strid med enhver demokratisk organisation.

2.2.13 Der findes ingen lov om kollektive overenskomster. Der er regler vedrørende kollektive kontrakter, som snarere er baseret på konsultationer end forhandlinger. Man anser »kollektive konsultationer« for at være et egnet instrument til at bilægge interessekonflikter mellem arbejdstagere og arbejdsgivere. Intet i disse bestemmelser afspejler hovedbestanddelene i ILO's konvention 98 om retten til kollektive overenskomster, som f.eks. regeringens tilskyndelse til kollektive overenskomster og princippet om, at forhandlingsparterne ikke må blande sig i hinandens interne anliggender.

2.2.14 Hvad angår gennemførelsen af organisationsretten i praksis, er ingen uafhængige fagforeninger tilladt i Kina, og ethvert forsøg på at oprette sådanne undertrykkes konsekvent. Eventuelle initiativtagere til sådanne bestræbelser risikerer anholdelse med efterfølgende fængselsstraffe og undertiden overførelse til lejre for omskoling via arbejde eller henvisning til psykiatriske klinikker. Trods denne undertrykkelse er der en klar tendens til kollektive foranstaltninger, herunder også tilrettelæggelsen af aktiviteter uden for det kinesiske landsforbund. Uafhængige aktivister og ngo'er, der støtter arbejdstagere i deres forsøg på at forsvare deres juridiske rettigheder, har haft væsentlig indflydelse på opretholdelsen af retsstatsforhold i Kina, men er i løbet af 2005 blevet udsat for et stadig større pres fra administrationen og politiet.

Af den tidligere omtalte rapport fra folkekongressens udvalg fremgår det af den praktiske gennemførelse af loven af 1995 om kollektive kontrakter, at der i 80 % af virksomhederne i den private sektor ikke findes kontrakter som krævet af loven. Findes der en kontrakt, er den almindeligvis gyldig i mindre end et år. Kontrakterne indeholder flere artikler om arbejdstagernes forpligtelser end om arbejdstagernes rettigheder. Ifølge rapporten er situationen lidt bedre i de statsejede virksomheder.

2.2.15 Sikkerhed og sundhed på arbejdspladsen fremhæves ofte som et af de aspekter af arbejdstagernes rettigheder, hvor fagforeningsaktiviteter mangler. Et velkendt eksempel er mineindustrien.

2.2.16 Dette kunne været et interessant debat- og samarbejdsemne, når man skal se nærmere på den rolle, som civilsamfundet kan spille i forbindelserne mellem EU og Kina. Spørgsmål om sikkerhed og sundhed på arbejdspladsen er naturligvis af en hel anden karakter end grundlæggende arbejdstagerrettigheder og fagforeningsrettigheder. Kina har ikke ratificeret en eneste relevant ILO-konvention, og mange er end ikke blevet ratificeret af EU's medlemsstater. Det er indlysende, at organisationsretten er relevant for gennemførelsen af visse foranstaltninger til sikring af sikkerhed og sundhed på arbejdspladsen.

2.2.17 På denne baggrund ser udvalget med tilfredshed på den kinesiske regerings beslutning om at udnævne 100 000 repræsentanter for arbejdstagernes sikkerhed i Kinas 24 000 kulminer og dens beredvillighed til at hjælpe med uddannelsen af disse.

2.2.18 Med henblik på arbejdstager- og fagforeningsrettigheder fremførte De Forenede Nationers økonomiske og sociale råd i sin reaktion på Kinas første rapport om gennemførelsen af den internationale pagt om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder følgende foruroligende punkter næst efter knægtelsen af organisationsretten og farlige arbejdsvilkår:

- diskrimination i arbejde og i beskæftigelse,
- anvendelse af tvangsarbejde som en straffeforanstaltning uden dom, proces eller undersøgelse,
- farligt børnearbejde,
- knægtelse af de interne vandrende arbejdstageres rettigheder,
- utilstrækkelig løn til sikring af anstændige levevilkår, især på landet, og det vedvarende problem med lønrestancer, især inden for byggesektoren.

### 2.3 Arbejdsgiverorganisationer

2.3.1 ILO-konventionerne 87 og 98 beskytter ikke kun arbejdstagernes rettigheder, men også arbejdsgivernes rettigheder. Siden slutningen af 1990'erne har det kinesiske arbejdsgiverforbund bestræbt sig på at udvikle nogle af de grundlæggende funktioner ved en repræsentativ arbejdsgiverorganisation. Hidtil er der kun blevet gjort få fremskridt, dog ikke på grund af regeringens indblanding. Hovedårsagerne til dets meget begrænsede rolle er finansiel svaghed, de store statsejede virksomheders dominans og en ordning for forholdet mellem arbejdsmarkedets parter, hvori de kunne spille en rolle. Datterselskaber af udenlandske multinationale virksomheder spiller ikke nogen rolle i arbejdsgiverforbundet.

2.3.2 Arbejdsgiverforbundet synes ikke at ville tilstræbe en omfattende repræsentation af dets medlemmers interesser. Det mener, at partiet evner at repræsentere alle interesser i Kina uden modsigelse og definerer derfor sin rolle meget beskedent: hjælpe medlemmerne til at følge regeringens regulativer på såvel mikro- som makroøkonomisk plan, hjælpe med at løse

specifikke problemer og om nødvendigt bede om fair behandling. Den anden større arbejdsgiverorganisation, det nationale industri- og handelsforbund, er af samme opfattelse.

Det er dog interessant at konstatere, at en række nye organisationer, f.eks. den nationale sammenslutning af virksomhedsejere, repræsenterer de »nye kapitalisters« interesser. Der er også en række erhvervsorganisationer, der repræsenterer akademikere og selvstændige, hvilket skaber en snæver forbindelse mellem erhvervslivet og regeringen og skaber et forum, hvor man kan mødes og drøfte ideer og fremskridt.

### 2.4 Arbejdsmarkedsforhold og trepartsforbindelse

2.4.1 På denne baggrund må udvalget gentage sine betænkeligheder ved den eksisterende og voksende samfundsmæssige utilfredshed og uro. Ifølge officielle tal var der i 2004 ca. 74 000 større arbejdstagerprotester, hvori mere end 3,7 mio. mennesker deltog. I 2003 var der ifølge regeringen 58 000 aktioner. Siden 1994 med 10 000 aktioner er tallet vokset vedvarende. Større social uro er en alvorlig trussel mod stabiliteten. Partiet og regeringen mener tilsyneladende stadig, at vedvarende høj økonomisk vækst og foreslåede forsøg på at mindske de mest iøjnefaldende uligheder vil være acceptable for den kinesiske arbejdsstyrke. Det vil blive en snæver balancegang mellem hurtig udvikling og stabilitet.

2.4.2 Udvalget er fortsat overbevist om, at en hurtig udvikling af et moderne system for arbejdsmarkedsrelationer med frie og uafhængige aktører er afgørende for sikringen af en stabil økonomisk overgangsproces. Ægte trepartsconsultationer i overensstemmelse med definitionen i ILO-konventionen nr. 144, som er baseret på uafhængige arbejdstager- og arbejdsgiverorganisationer, kunne være en hjørnesteen i et sådant system.

2.4.3 Under de nuværende omstændigheder kan civilsamfundets rolle i denne proces mod sådant et system kun være meget begrænset.

På arbejdsgiverside kunne datterselskaber af udenlandske multinationale selskaber og det europæiske handelskammer i Beijing engagere sig stærkere i processen. Hidtil har de dog ikke vist noget større engagement. Måske kan virksomhedernes sociale ansvar, hvilket den kinesiske regering hidtil har vist en vis interesse i, være et anvendeligt instrument.

Fagforeninger i EU er generelt tilbageholdende med at samarbejde med det kinesiske landsforbund, så længe denne organisation ikke synes at være tilbøjelig til at varetage medlemmernes interesser. Der er en interesse i at støtte aktiviteter i Kina, der kan gøre arbejdstagere bevidste om deres rettigheder, uddanne dem med hensyn til sikkerhed og sundhed på arbejdspladsen samt yde dem juridisk bistand. Undertiden samarbejder de med lokale ngo'er. Hvis sådanne aktiviteter i sidste ende fører til etableringen af et rimeligt system for arbejdsmarkedsrelationer, vil de være de første (og nødvendigvis meget forsigtige) skridt på en meget lang vej.

### 3. Konklusioner og henstillinger

3.1 Det er klart, at det ikke vil være let at få et effektivt samarbejde mellem civilsamfundene i EU og Kina. De to kulturer og de politiske systemer er meget forskellige, og vi har endnu ikke nogen særlig god forståelse for hinanden. Derfor er der en risiko for, at Kina som svar på EU's betænkeligheder vil sige, at vore erfaringer ikke er relevante. Det vil ikke virke at fortælle dem, at de bør være »mere som os«. Men et aktivt engagement vil være gavnligt og skal gennemføres.

3.2 EU skal øge sin forståelse for kompleksiteten for civilsamfundets udvikling i Kina. Selv om det er forståeligt, at man først og fremmest arbejder sammen med helt uafhængige civilsamfundsorganisationer i Kina, og dette bør fortsat være tilfældet, så må EU erkende, at selv folkelige (i modsætning til statslig organiseret) ngo'er har uformelle forbindelser til regeringen, og at de tillægger adgangen til regeringen større betydning end deres egen uafhængighed. Europa-Kommissionen bør til stadighed undersøge de muligheder, visse statslige masseorganisationer som f.eks. det kinesiske kvindeforbund (ACWF) har for at bidrage til at fremme demokrati, menneskerettigheder og retsstatsforhold i Kina. I de seneste år har GONGOs (Governmental Organised Non Governmental Organisations), masseorganisationer og deres lokale repræsentationer iværksat nye initiativer og innovative projekter på disse områder.

3.3 EU bør derfor vælge en flersporet tilgang ved samtidig at samarbejde med forskellige typer af ngo'er og inddrage dem på forskellige måder, som tager hensyn til deres respektive styrke og kompetencer. Det skal også udvide sine kontakter med civilsamfundsorganisationer på regionalt og lokalt plan.

Med den yderligere erklæring om udbygning af samarbejdet mellem det europæiske ØSU og det kinesiske ØSU, søger de at stimulere deres arbejdsforbindelser med årlige møder på formandsniveau med delegationer fra begge sider bestående af repræsentanter for det organiserede civilsamfunds forskellige økonomiske og sociale grupper. Man planlægger også en fælles indsats for at tilskynde EU/Kina topmødet til at etablere en bilateral rundbordsdialog på grundlag af det eksisterende samarbejde mellem det europæiske ØSU og det tilsvarende organ i Kina. Skulle dette forslag blive vedtaget, anbefales det, at repræsentanterne på kinesisk side ikke kun kommer fra regeringsorganisationer, men bør også omfatte et betydeligt antal repræsentanter fra civilsamfundsorganisationer, og endvidere bør de delegerede have mulighed for at mødes med uafhængige civilsamfundsorganisationer i forbindelse med rundbordsmøderne.

3.4 Hvad angår retsstatsforhold i Kina gjorde mange civilsamfundsrepræsentanter det klart, at det var vigtigere at gennemføre den bestående lovgivning end at udarbejde nye love. Mange problemer og utilstrækkeligheder inden for forvaltning, beskyttelse af menneskerettigheder og demokratisering kan tilskrives manglende respekt for og overholdelse af eksisterende lovbestemmelser. For at opnå forbedringer på disse

områder er det derfor tilrådeligt, at EU lægger mere vægt på behovet for at respektere den eksisterende lovgivning. Ved at opfordre den kinesiske regering til at overholde sine egne love vil EU's engagement få større gennemslagskraft.

3.5 EØSU erkender, at den kinesiske regering bestræber sig ihærdigt på at opretholde politisk og social stabilitet og frygter, at uindskrænkede ngo-aktiviteter kan virke destabiliserende. EU bør fortsat forsøge at gøre den kinesiske regering opmærksom på, at stabilitet og et vitalt civilsamfund ikke er uforeneligt, så længe retsstatsforholdene respekteres. På baggrund af eksempler især fra de nye medlemsstater i Central- og Østeuropa kan man gøre det klart for den kinesiske regering, at et veludviklet civilsamfund kan bidrage til forbedre regeringsførelsen og øge stabiliteten.

3.6 Da arbejdsmarkedsspørgsmål for tiden er et meget følsomt emne i Kina, er den kinesiske regering nok ikke rede til at mindske kontrollen med arbejdsmarkedetsorganisationer. Kun hvis det centrale spørgsmål om foreningsfrihed behandles systematisk i den internationale dialog, kan man håbe, at regeringen vil slække sit greb om fagforeningerne.

3.7 I betragtning af den kinesiske regerings beredvillighed til at fremme handels- og erhvervs-sammenslutninger tilrådes det, at EU udnytter denne mulighed for hjælpe kinesiske handels- og erhvervs-sammenslutninger med at tage ved lære af lignende erfaringer i Europa. En positiv udvikling inden for et hvilket som helst segment af civilsamfundet kunne i sidste ende have en afsmitning på andre segmenter.

3.8 På baggrund af en mulig nedskæring af EU's udviklingsbistand til Kina er både lederne af de kinesiske ngo'er og repræsentanter for udenlandske ngo'er i Kina af den opfattelse, at EU i det mindste bør fastholde den finansielle støtte til civilsamfundsorganisationer i Kina på det nuværende niveau. I dag modtager civilsamfundsorganisationer meget begrænset finansiel støtte fra den kinesiske regering, og den private sektors støtte til ngo-aktiviteter er også underudviklet. EU bør derfor overveje at fastholde, ja sågar øge den finansielle støtte til civilsamfundsorganisationer i Kina, men målrette den mod tiltag, som også fremmer grundrettigheder og arbejdstagerrettigheder. EØSU ser med tilfredshed på Kommissionens forslåede programmer til civilsamfundets udvikling i Kina og henstiller, at EU overvejer at øge den finansielle støtte til civilsamfundsorganisationer i Kina. Det understreger dog vigtigheden af, at man også yder støtte til græsrodsorganisationer ved at tilvejebringe små lån på grundlag af en forenklet ansøgningsprocedure samt giver teknisk støtte til udarbejdelsen af sådanne ansøgninger.

3.9 Lige så vigtigt er det, at EU fortsat støtter kapacitetsopbygningsprogrammer for kinesiske ngo'er. Udformningen af sådanne programmer bør forbedres for at tage hensyn til de kinesiske ngo'ers særlige behov, og det bør også indebære en høring af dem.

3.10 Repræsentanter for kinesiske civilsamfundsorganisationer er også af den opfattelse, at EU bør gøre sin indflydelse gældende for at stimulere partnerskaber mellem ngo'er på den ene side og regeringen og erhvervslivet på den anden. Den bør opfordre den kinesiske regering til at give ngo'er muligheder for at give deres mening tilkende over for regeringen om emner af almen interesse. Dette er en problematik, som EU burde tage op. I sin udtalelse om forbindelserne mellem EU og Kina fra 2003 fastslog EØSU, at en meningsfuld interesserepresentation nødvendigvis skal være baseret på foreningsfrihed (punkt 3.13). Til trods for den gældende begrænsning for foreningsfriheden i Kina er det stadig muligt at øge ngo'ernes deltagelse i beslutningsprocessen. EU kan vise den kinesiske regering og ngo'er, hvordan civilsamfundsorganisationer i Europa udøver fortalervirksomhed, overvåger regeringens arbejde og bidrager til den offentlige politik, således at Kina kan drage fordel af de positive europæiske erfaringer.

3.11 Trods forskellig begrænsninger i pressefriheden har de kinesiske medier på afgørende vis bidraget til civilsamfundets vækst i den seneste år. EU bør undersøge, hvordan man fortsat kan støtte medierne aktive rolle i Kina. En mulighed var venskabsbesøg for journalister i EU og Kina.

3.12 EØSU erkender, at civilsamfundet i Hongkong fortsat spiller en uvurderlig rolle i forsvaret af demokrati og menneskerettigheder og er en vigtig inspirationskilde og støtte for civilsamfundet i Fastlandskina. Kontakterne og samarbejdet med civilsamfundet i Hongkong bør opretholdes.

3.13 Sammen med Europa-Parlamentet og det kinesiske burde EØSU og andre relevante civilsamfundsorganisationer

overvåge overgreb mod grundlæggende rettigheder og tilskynde Kommissionen til på rette vis at følge op herpå.

3.14 Foreningsretten og retten til kollektive overenskomster bør indtage en central plads i EØSU's drøftelser med det kinesiske ØSU om menneskerettighedsspørgsmål.

Kommissionen skal fortsætte sin dialog med den kinesiske regering og medvirke til, at den overvinder sin dybe mistænkelighed over for »regeringsfjendtlige organisationer«, »Solidarnoseffekten« og »de farvede revolutioner«. Den bør forsøge at give et positivt indhold til de »forskellige former for arbejdstagersamarbejde«, som den kinesiske regering har nævnt som et væsentligt punkt i sit forslag til økonomisk samarbejde og handel i sit dokument om »EU-politik« fra oktober 2003. Den strukturerede EU-Kina dialog om arbejdskraft, beskæftigelse og sociale spørgsmål, som Kommissær Špidla og den kinesiske minister for arbejde og social sikkerhed blev enige om kunne være en god anledning til at gøre dette. EØSU vil søge at benytte sine egne kontakter til den kinesiske ØSU.

3.15 EØSU vil undersøge, på hvilken måde virksomhedernes sociale ansvar og den internationale adfærdskodeks for multinationale virksomheder (især OECD-retningslinjerne) kan øve indflydelse på de udenlandske virksomheders bidrag til at udvikle regler for forholdet mellem arbejdsmarkedets parter i Kina.

Man bør være særlig opmærksom på den rolle, som fagforeninger, arbejdsgiverorganisationer og i givet fald ngo'er kan spille i bestræbelserne på at øge sikkerheden og sundhedsbeskyttelsen på arbejdspladsen.

Bruxelles, den 15. marts 2006

Anne-Marie SIGMUND

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

## Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forebyggelse og håndtering af ungdomskriminalitet samt ungdomsretssystemets rolle i EU«

(2006/C 110/13)

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 10. februar 2005 under henvisning til forretningsordenens artikel 29, stk. 2, at afgive udtalelse om: »Forebyggelse og håndtering af ungdomskriminalitet samt ungdomsretssystemets rolle i EU«.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Beskæftigelse, Sociale og Arbejdsmarkeds-mæssige Spørgsmål og Borgerrettigheder, som udpegede **José Maria Zufiaur Narvaiza** til ordfører. Sektio-nen vedtog sin udtalelse den 22. februar 2006.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 425. plenarforsamling den 15.-16. marts 2006, mødet den 15. marts 2006, følgende udtalelse med 98 stemmer for, ingen imod og 1 hverken for eller imod:

### 1. Indledning

1.1. Ungdomskriminalitet er i dag et fænomen, som vækker stadig større bekymring i de europæiske samfund, og det har siden det forrige århundrede også været et af de kriminologiske problemer, som er blevet fulgt løbende verden over. Det skal dog bemærkes, at unges adfærd ofte tiltrækker sig større opmærksomhed i samfundet end de voksnes, især hvis den er dårlig, hvorved der opstår en særligt negativ opfattelse i befolkningen af unge lovovertrædere. Man må heller ikke glemme, at det i mange tilfælde er de unge selv, der er ofre for ungdomskriminaliteten. Når det europæiske samfund betragter ungdomskriminalitet som så alvorligt et fænomen, må det også finde effektive svar herpå, og de bør først og fremmest baseres på tre søjler eller aktionslinier: forebyggelse, sanktionerende/opdragende foranstaltninger samt integration og social rehabilitering af mindreårige og unge lovovertrædere.

1.2 Efter EØSU's mening bør udformningen af en fælles strategi for bekæmpelse af ungdomskriminalitet prioriteres højere i EU — ikke kun fordi dette problem berører en særligt følsom befolkningsgruppe (mindreårige og unge og heriblandt ofte unge fra grupper, som er i fare for social marginalisering) — men også fordi en forebyggende indsats i dag over for de mindreårige og unge lovovertrædere ikke blot er et forsøg på at reintegrere dem i samfundet, men også en forebyggelse af voksenkriminalitet senere hen. Der findes ganske vist projekter og EU-politikker, som kan få en indirekte forebyggende effekt på ungdomskriminaliteten (Den Europæiske Beskæftigelsesstrategi vedtaget på Det Europæiske Råd i Luxembourg i november 1997, Den Europæiske Social- og Arbejdsmarkedspolitiske Dagsorden vedtaget på Det Europæiske Råd i Nice i december 2000, Den Europæiske Ungdomspagt og Fremme af Aktivt Medborgerskab vedtaget af Det Europæiske Råd i Bruxelles i marts 2005 osv.) samt diverse aftaler og resolutioner vedrørende unge <sup>(1)</sup>, som ligeledes fremmer en normal integration af

denne befolkningsgruppe i deres respektive samfund, men der savnes instrumenter og foranstaltninger rettet specielt mod ungdomskriminalitet.

1.3. Det er ikke nogen nem opgave at undersøge dette område i EU-landene, da hvert land definerer ungdomskriminalitet efter forskellige kriterier. I nogle lande omfatter dette begreb handlinger begået af mindreårige, som er omfattet af straffeloven. I andre lande, hvor børne- og ungdomsretten er baseret på et rehabiliterings- eller forsorgssystem, opereres der med en bredere vifte af handlinger, som udløser en indgriben fra retssystemet, hvis de begås af mindreårige, idet der også gribes ind over for handlinger, som — hvis de begås af voksne — kun kan medføre administrative eller civile sanktioner eller slet ingen <sup>(2)</sup>. Der er også store forskelle mht. sanktionsordningerne, idet nogle lande har udviklet en ungdomsstrafferet med en specifik sanktionsordning, mens andre lande giver mindreårige de samme straffe som voksne, dog med mulighed for at begrænse og mildne dem i et vist omfang. Hertil kommer, at den aldersgruppe, inden for hvilken unge mennesker kan holdes strafansvarlige, afgrænses forskelligt. Ganske vist er den øvre grænse mere ensartet fastlagt (18 år med mulighed i nogle lande for at udvide den til 21 år), men det gælder ikke den kriminelle lavalder, hvor der er markante forskelle (idet den svinger fra 7 til 16 år) <sup>(3)</sup>.

1.4 Med forbehold af de begrænsninger, som disse forskelle medfører, fremgår det af en sammenligning af EU-landenes statistikker, at ungdomskriminaliteten i gennemsnittet udgør 15 % af den samlede kriminalitet, skønt den i nogle lande når

<sup>(2)</sup> Det er f.eks. tilfældet med »statuskrænkelser« såsom at løbe hjem-mefra, bo på gaden osv.

<sup>(3)</sup> For den øvre grænses vedkommende er der ikke så store afvigelser mellem EU-landene, idet der i strafferetten i alle tilfælde tages hensyn til ung alder indtil det fyldte 18. år, og der er lande, som giver mulighed herfor i forskelligt omfang og afhængigt af de enkelte sager for unge indtil 21 år (Østrig, Tyskland, Grækenland, Italien, Holland og Portugal). Den nedre grænse svinger mere, idet den er fastsat til 7 år i Irland, 8 år i Skotland og Grækenland, 10 år i England, Wales og Frankrig, 12 år i Holland og Portugal, 13 år i Polen, 14 år i Østrig, Estland, Tyskland, Ungarn, Italien, Letland, Litauen, Slovenien og Spanien, 15 år i Tjekkiet, Danmark, Finland, Slovakiet og Sverige og 16 år i Belgien. Man må dog huske på, at i de fleste tilfælde er de foranstaltninger, der kan iværksættes over for børn i aldersgruppen mellem 7 og 13-15 år, ikke af egentlig straffetretlig karakter eller de er mildere end dem, der kan gribes til over for unge i aldersgruppen derover og indtil 18-21 år, idet anbringelse på lukkede institutioner i mange tilfælde er helt udelukket.

<sup>(1)</sup> Resolution af 14. december 2000 om social inddragelse af unge, vedtaget af Rådet og repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer forsamlet i Rådet, (EFT C 374 af 28. december 2000); Resolution af 27. juni 2002 om rammen for det europæiske samarbejde på ungdomsområdet, vedtaget af Rådet og repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer forsamlet i Rådet, (EFT C 168 af 13. juli 2002); Kommissionens hvidbog af 21. november 2001 om et nyt afsæt for europæisk ungdom (KOM(2001) 681 endelig); Kommissionens meddelelse til Rådet om europæiske ungdomspolitikker, KOM(2005) 206 endelig.

op på 22 %. Under alle omstændigheder skal det påpeges, at den kriminalitet, der ikke kommer med i statistikkerne (dvs. den procentdel eller det antal af kriminelle handlinger, som ikke anmeldes til de sociale kontrolmyndigheder, nærmere bestemt politi og domstole) er mere udbredt for ungdomskriminalitetens vedkommende, fordi forseelserne som regel ikke er særligt alvorlige og ofrene tit også er mindreårige, der sjældnere henvender sig til sådanne instanser.

1.5 Uanset resultaterne af skiftende statistiske opgørelser er det en udbredt opfattelse i de europæiske lande, at ungdomskriminaliteten stiger, og at de forbrydelser, som unge begår, bliver stadig alvorligere. I en sådan situation kræver borgerne mere effektive kontrolmekanismer, hvilket i mange lande er ved at føre til en skærpelse af ungdomslovgivningen. Alt dette skaber behov for koordinerende og retningsgivende initiativer, som kan fremme en europæisk styring af fænomenet, men også for passende informationspolitikker, som kan bidrage til at afdramatisere fænomenet og sikre, at det ses i det rette perspektiv og ikke overdrevent negativt, som nævnt i første punkt i denne udtalelse.

1.6 Uden at forklejne betydningen af at undersøge årsagerne til fænomenet ungdomskriminalitet (det ses der, om end i korte træk, nærmere på i næste punkt) og drøfte politikkerne for forebyggelse (som udtalelsen også kommer ind på, men som under alle omstændigheder bør sigte mod at overvinde de nævnte årsager), **er det vigtigste sigte med denne udtalelse dog at analysere situationen for de mindreårige, som på grund af en lovstridig adfærd er blevet underlagt de respektive ungdomsretssystemer, samt de foranstaltninger, der kan tages i anvendelse for at beskytte, genopdrage og reintegrere dem i samfundet for at undgå, at de falder tilbage i det negative adfærdsmønster.**

## 2. Årsager til ungdomskriminalitet

2.1 Der er mange vidt forskellige årsager og omstændigheder, som kan lede en mindreårig ud i kriminalitet, og der er ikke generel enighed blandt eksperterne herom. Men hvis man tager udgangspunkt i de mest almindeligt anerkendte årsager med særlig vægt på de økonomisk og socialt relaterede — som er de årsager, der har størst interesse i forbindelse med denne udtalelse — kan der peges på følgende:

2.1.1 Opbrudte familiestrukturer (*broken homes*) eller blot de vanskeligheder, der undertiden er med at forene familie- og arbejdsliv, dvs. situationer, hvor omsorgssvigt og mangel på grænser og kontrol over for børnene bliver stadig

mere udbredt. En sådan situation kan få nogle unge til at kompensere for disse mangler ved at søge ind i bander eller kliner af unge, som er knyttet sammen med fælles bånd af vidt forskellig art (ideologisk, musikalsk, etnisk, sportsligt osv.), men som regel karakteriseret ved en grænseoverskridende adfærd. I grupperinger af denne art er antisocial (vandalisme, graffiti) eller direkte voldelig og kriminel adfærd meget udbredt.

2.1.2 Socioøkonomisk marginalisering eller fattigdom, som ligeledes gør en passende socialisering af den mindreårige vanskelig. En sådan marginalisering er udbredt blandt unge fra indvandrerfamilier (særligt sårbare er uledsagede, mindreårige indvandrere) og i visse storbyghettoer, hvor en ofte anonym og kold arkitektur kan fremkalde følelser af angst og aggressivitet hos beboerne.

2.1.3 Pjækkeri og nederlag i skolen med det resultat, at nogle unge allerede i skolen stemples som sociale tabere, hvilket i mange tilfælde leder til antisocial adfærd eller kriminalitet.

2.1.4 Arbejdsløshed, idet den er størst blandt unge og ofte fører til frustration og håbløshed, som på sin side giver grobund for afvigende adfærd (\*).

2.1.5 Transmission af voldssituationer og voldelig adfærd i visse tv-programmer eller videospil for børn og unge, som er med til at indgyde de unge et værdisystem, hvor vold er en acceptabel udvej.

2.1.6 Indtagelse af narkotika og farlige stoffer, som i mange tilfælde tvinger stofmisbrugerens ud i kriminalitet for at skaffe penge til sit forbrug. Desuden svækkes eller forsvinder de normale hæmninger under påvirkning af narkotika eller ved abstinenser. Her bør også nævnes et umådeholdent stort forbrug af alkohol (også selvom det er sporadisk), som er en vigtig medvirkende årsag til hærverk og tilsidesættelse af trafik-sikkerheden.

2.1.7 Personligheds- eller adfærdsforstyrrelser i tilknytning til eller uafhængigt af den i foregående punkt nævnte faktor, der som regel hænger sammen med andre sociale eller miljømæssige faktorer, som bevirker, at den unge reagerer impulsivt eller tankeløst imod de socialt accepterede normer for opførsel.

(\*) I forbindelse med denne faktor og den i punkt 2.1.2 nævnte fattigdomsfaktor henvises til undersøgelsen »Thematic Study on Policy Measures concerning Disadvantaged Youth«, som er under udarbejdelse i Kommissionens Generaldirektoratet for Beskæftigelse og Sociale Anliggender under koordination af *Institute for Regional Innovation and Social Research* (IRIS).

2.1.8 Utilstrækkelig undervisning i og formidling af sociale værdier såsom lovlighed, solidaritet, generøsitet, tolerance, respekt for andre, selvkritisk indstilling, empati, høj arbejdsmoral osv., som i vore »globaliserede« samfund er ved at blive afløst af mere nyttefikserede værdier såsom individualisme, konkurrence og et umådeholdent forbrug, som under visse omstændigheder kan føre til en vis opløsning af normfællesskabet.

2.2 Alle disse faktorer gør sig i større eller mindre grad gældende overalt i EU, i samfund med høj velstand, men hvor socialt opbrud fører til denne form for antisocial eller afvigende adfærd.

2.3 For at forebygge og gøre noget ved ungdomskriminaliteten må samfundene udforme strategier, der kombinerer forebyggelse, intervention og straf. Forebyggelse og intervention bør sigte mod at socialisere og integrere alle mindreårige og unge, især via familien, samfundet, gruppefællesskabet, skolen, erhvervsuddannelserne og arbejdsmarkedet.

De retlige foranstaltninger eller straffe skal under alle omstændigheder følge principperne om lovlighed, antagelse om uskyld, ret til forsvar, behandling af sagen med alle retsgarantier, respekt for privatlivet, proportionalitet og fleksibilitet. Såvel sagens afvikling som valget af foranstaltning og dens iværksættelse skal først og fremmest være baseret på princippet om tilgodeseeelse af barnets tarv<sup>(5)</sup>.

### 3. Begrænsningerne ved de traditionelle ungdomsretssystemer

3.1 De klassiske ungdomsretssystemer har haft meget vanskeligt ved at reagere på og tilpasse sig nutidens kriminalitet. De europæiske kriminalretlige systemer for børn og unge har faktisk været langsomme, ineffektive og økonomisk skrantende: lange ventetider var almindelige og de unges tilbagefaldsprocent meget høj. Samtidig er de miljøer, der traditionelt har udøvet uformel social kontrol (skole, familie, arbejdsplads osv.), lidt efter lidt blevet svækket.

3.2 I nogle lande (især de nordiske) er den *beskyttende tilgang*, der vandt indpas i de første år af det 20. århundrede, og som i en paternalistisk ånd betragtede den mindreårige lovovertræder som et socialt tilfælde (på linie med andre ubeskyttede mindreårige), blevet afløst af en *behandlende eller velfærdsorienteret tilgang* som samfundets reaktion på ungdomskriminalitet, men som ikke yder den mindreårige den nødvendige retsgaranti, fordi indsatsen foregår uden for retssystemet.

3.2.1 Siden 1980 har en række internationale konventioner og aftaler om børne- og ungdomsret (De Forenede Nationers

Standardminimumsregler for Retspleje over for Mindreårige »Beijingreglerne« fra 1985; De Forenede Nationers retningslinier for forebyggelse af ungdomskriminalitet, »Riyadh-retningslinierne« fra 1990; De Forenede Nationers regler om beskyttelse af frihedsberøvede unge fra 1990; Anbefaling nr. R (87) 20 fra Europarådets ministerkomité om sociale reaktioner på ungdomskriminalitet) sat gang i en gradvis ændring af ungdomsretssystemerne i de europæiske lande med indførelsen af den såkaldte *ansvarsmodel*. Af særlig stor betydning i denne proces er Konventionen om Barnets Rettigheder, som blev vedtaget af FN's Generalforsamling den 20. november 1989. Den er ratificeret af alle EU's medlemsstater og er således bindende for alle EU-lande. Artikel 37 og 40 i denne konvention omhandler emnet for denne udtalelse. Med den nævnte ansvarsmodel styrkes de unges retsstilling, og børne- og ungdomsretten bevæger sig i retning af de strafferetlige systemer for voksne ved at give de unge samme rettigheder og garantier som voksne. Det drejer sig om at kombinere opdragende og retlige elementer gennem anvendelse af en model med indbyggede garantier og nogle foranstaltninger, der først og fremmest er af opdragende karakter. Hensigten er kort sagt at »opdrage til ansvarlighed«.

3.3 Ovennævnte model, som bygger på de nævnte internationale standardregler, er efterhånden blevet indarbejdet i lovgivningen i de 25 EU-lande.

3.3.1 *Ansvarsmodellen* bygger på følgende principper:

- forebyggelse frem for straf: den bedste måde at bekæmpe ungdomskriminalitet på er at forhindre unge i at blive kriminelle, og hertil kræves passende programmer for bistand af social, beskæftigelsesmæssig, økonomisk og uddannelsesmæssig art (her må man ikke glemme de tiltag, som skal fremme en passende udnyttelse af fritiden og lette adgangen til fritidstilbud).
- anvendelsen af de traditionelle strafferetlige systemer bør begrænses til et absolut minimum, og der bør indføres nye retlige strukturer, som er specielt designet til ungdomskriminalitet. Indsatsen over for unge med andre problemer (forladte, mishandlede, utilpassede børn osv.) bør overlades til andre instanser (under socialvæsenet).
- Samfundets straffesanktioner bør begrænses, samtidig med at forebyggende strategier tages i anvendelse på områderne social bistand til unge, socialpolitik, arbejdsmarked, fritidstilbud og det kommunalpolitiske område generelt, således at lokalsamfundet og andre grupper i samfundslivet får en større rolle at spille i løsningen af konflikten og i udforskningen af mulige alternativer (såsom familie, socialarbejdere, skole, lokalsamfund, frivillige sociale organisationer osv.).

<sup>(5)</sup> Artikel 40 i konventionen om barnets rettigheder, vedtaget af FN's Generalforsamling den 20. november 1989.

- Frihedsberøvende foranstaltninger eller sanktioner bør begrænses mest muligt og kun anvendes i særtilfælde.
- Tilgangen til straf bør være fleksibel og varieret og omfatte foranstaltninger, som kan afpasses efter den unges forhold afhængigt af omstændighederne og de fremskridt, der er sket i behandlingen eller iværksættelsen af foranstaltningen som alternativer til frihedsberøvelse.
- Unge lovovertrædere skal have samme rettigheder og garantier under en retssag som voksne (fair, upartisk og retfærdig retssag).
- De officielle sociale kontrolinstanser, som tager sig af unge kriminelle, skal være professionelle og specialiserede. Det er derfor absolut nødvendigt at specialuddanne de personer, som varetager retshåndhævelsen over for børn og unge (politi, dommere, offentlige anklagere, advokater og de ansatte i kriminalforsorgen).

#### 4. Nye tendenser inden for børne- og ungdomsretten

4.1 Der er altså flere mulige alternativer til imødegåelse af ungdomskriminalitet bortset fra de traditionelle frihedsberøvende foranstaltninger. Der er verden over en tendens til at anvende andre supplerende systemer for at gøre behandlingen af mindreårige mere effektiv og frem for alt mere gavnlig for deres personlige og sociale/uddannelsesmæssige udvikling, samtidig med at frihedsberøvelse bevares som en sidste udvej.

4.2 God europæisk praksis på ungdomsretsområdet kan opdeles i tre store kategorier: forebyggelse, socialpædagogisk behandling i lokalsamfundet eller på en institution samt social og beskæftigelsesmæssig integration.

4.2.1 Bortset fra forebyggelse, som er omtalt ovenfor, skal den socialpædagogiske behandling på institutioner helst gennemføres med lokale ressourcer eller på institutioner i de unges eget miljø, for at de kan erhverve de kompetencer og uddannelsesmæssige færdigheder, som de hidtil har manglet, og som ligger til grund for deres konflikt med loven. De unge bør undersøges grundigt af specialister på forskellige områder for at afdække disse »huller« og finde frem til, hvorledes de kan bibringes færdigheder, som kan mindske risikoen for tilbagefald til det afvigende adfærdsmønster. Med dette mål for øje bør man arbejde sammen med de unges familier for at få dem til at samarbejde og engagere sig i den opdragende og resocialiserende indsats.

4.2.2 Unge lovovertrædere er — på linie med andre grupper såsom handicappede, etniske minoriteter, ældre osv. — blandt de grupper i samfundet, som enten er marginaliserede eller i fare for at blive det. De har som nævnt særlige behov og vanskeligheder, som gør, at de har brug for specifik hjælp til at blive selvstændige mennesker, da de ellers uvægerligt vil lide

nederlag og blive socialt utilpassede, hvilket vil øge faren for, at de får tilbagefald og ender i det kriminalretlige system for voksne.

4.2.3 Derfor har disse unge brug for at blive hjulpet og støttet i deres integration på mange forskellige måder (social, kulturel, sproglig integration osv.). Der er ikke kun én måde, hvorpå man kan sikre social integration af unge lovovertrædere, ligesom der heller ikke er nogen garanti for, at en perfekt integreret person ikke kan begå asociale handlinger. Der er dog bred enighed om, at **beskæftigelsesmæssig integration** er altafgørende, hvis det skal lykkes at få de unge lovovertrædere sluset ind i et miljø, hvor de kan opleve økonomisk og social stabilitet og integration.

4.3 Med hensyn til udviklingen i ungdomsretssystemerne og idet der henvises til bemærkningerne i punkt 3.2 og 3.3 skal det for det første nævnes, at der som en modsætning til begrebet **gengældelsesretfærdighed** (»retributive justice« — straf baseret på skyld) nu er en tendens til at lægge mere vægt på **retssystemets genoprejsende eller genoprettende funktion** (»restorative justice« — genoprettende retshåndhævelse). Baggrunden herfor er den kriminalpolitiske bevægelse til støtte for offeret, som vil gengive offeret en rolle i straffeprocessen. Den genoprettende retshåndhævelse inddrager offeret, gerningsmanden og samfundet i forsøget på at finde en løsning på den konflikt, som overgrebet har foranlediget, med det mål at genoprette skaden, forsoner parterne og styrke følelsen af kollektiv sikkerhed. Den genoprettende resthåndhævelse søger at beskytte både offerets interesse (gerningsmanden skal erkende den forvoldte skade og søge at yde erstatning), samfundets interesse (i at rehabilitere lovovertræderen, forebygge tilbagefald og nedbringe strafferetssystemets omkostninger) og gerningsmandens interesse (i at blive holdt uden for strafferetssystemet under opretholdelse af de forfatningsmæssige garantier).

4.4 Desuden har den genoprettende foranstaltning en specifik opdragende funktion, da de unge lovovertrædere herigennem tilskyndes til at tænke over deres skyld, når de konfronteres direkte med offeret, hvilket kan afskrække dem fra at begå lignende handlinger fremover. Det er derfor en model, der egner sig godt til unge kriminelle, fordi den ikke virker specielt stemplende, men har en stor pædagogisk værdi og karakter af en mildere straf.

4.5 Kort sagt er der i de sidste tyve år virkelig sket end ændring i procedurerne, sanktionsformerne og dommene på ungdomsretsområdet. De ikke-straffende indgreb såsom samfundstjeneste, erstatning og genopretning, mægling mellem gerningsmanden og offeret eller mellem gerningsmanden og det miljø, vedkommende er vokset op i, erhvervsuddannelse i praktik eller særlig behandling af stofmisbrug og andre former for afhængighed såsom alkoholisme. Denne form for foranstaltninger kræver overvågning og løbende kontrol af den unges fremskridt og resultater. I dag bliver det stadig mere almindeligt at anvende disse foranstaltninger, og det sker ofte i form af anbringelse på åbne eller halvåbne institutioner, overvågning og løbende kontrol, løsladelse under tilsyn, elektronisk overvågning af den unges færden osv. eller en kombination af forskellige indgreb. Ikke desto mindre er anbringelse på behandlingshjem eller fængsling stadig en sanktion, der benyttes meget.



4.6 På den anden side har den opmærksomhed, der i offentligheden har været omkring nye fænomener, som især har vundet frem i de europæiske storbyer (organiseret kriminalitet, ungdomsbander, hærværk på offentlig ejendom, vold inden for sporten, bander i skolerne, vold mod forældre, racistiske handlinger og ekstremistiske gruppers fremfærd, sammenkædningen af nye former for kriminalitet og indvandring, stofmisbrug osv.) ført til, at der i de seneste år i nogle europæiske lande har været en tendens til en **skærpelse** af de strafferetlige sanktioner over for børn og unge ved at give mulighed for anvendelse af hårdere sanktioner og indføre forskellige former for anbringelse på lukkede institutioner eller ligefrem i en vis udstrækning stille forældrene til den unge lovovertræder til ansvar.

4.6.1 I den forbindelse skal nævnes reformerne af straffetretten for mindreårige, som blev gennemført i *Nederlandene* i 1995 og i *Frankrig* i 1996 såvel som den britiske *Criminal Justice Act* fra 1994, som forhøjer maksimumstraffen for unge mellem 15 og 18 år fra et til to år og anbringelse på en lukket institution i en periode på mellem seks måneder og 2 år for unge mellem 12 og 14 år. I Storbritannien indførtes også en såkaldt »parenting order«, hvorefter forældre til unge lovovertrædere eller til unge, som er blevet optaget i politiets registre, fordi de uden gyldig grund er udeblevet fra skolen, kan forpligtes til at følge ugentlige kurser i op til tre måneder. Forældre, som gentagne gange svigter deres opdragelsespligt, kan idømmes bøder på op til 1000 GBP.

4.6.2 Problemet med forholdsregler af denne art er, at de tager ansvaret fra de unge lovovertrædere, som ifølge de moderne strafferetlige principper baseret på ansvarliggørelse, bør tilskyndes til selv at gøre en indsats for at genoprette den forvoldte skade og forsøge at yde erstatning. Desuden lider forældrene i visse tilfælde uretmæssig skade (især forældre med få økonomiske ressourcer og dermed mere begrænsede muligheder for at tage sig af deres børn og holde øje med dem), hvis de ikke kan bevise, at de ikke bærer ansvaret. Det, som forældrene har brug for, er hjælp til at opdrage deres børn ordentligt, og ikke at skylden for noget, de ikke har gjort, væltes over på dem.

4.6.3 Nogle lande genindfører sanktioner, som i 80'erne blev anset for forældede, såsom anbringelse på lukkede institutioner, der også er beregnet for støttetrængende børn. Det vil sige, at man igen blander mindreårige, som er anbragt af de sociale myndigheder og unge strafafsonere.

## 5. Aktuel behandling i EU

5.1 Mens Europarådet allerede ved flere lejligheder har taget emnet ungdomsret op (især i førnævnte anbefaling nr. R (87) 20 fra Europarådets ministerkomité om sociale reaktioner på

ungdomskriminalitet og senere i ministerkomitéens anbefaling Rec (2003) 20 om nye metoder til håndtering af ungdomskriminalitet og børne- og ungdomsrettens rolle<sup>(6)</sup>) kan det samme ikke siges om EU-institutionerne, som kun i forbifarten har berørt dette emne i forbindelse med behandlingen af andre mere overordnede emner såsom kriminalitetsforebyggelse.

5.2 Den Europæiske Unions og Det Europæiske Fællesskabs grundlæggende tekster indeholder to indfaldsvinkler til emnet for denne udtalelse: Afsnit VI i Traktaten om Den Europæiske Union (EU-traktaten), der indeholder *Bestemmelser om politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager* og afsnit XI i Traktaten om Oprettelse af Det Europæiske Fællesskab (EF-traktaten), der omhandler *Social- og arbejdsmarkedspolitikken, uddannelse, erhvervsuddannelse og ungdom*.

5.2.1 Politisamarbejde og retligt samarbejde er underlagt bestemmelserne i artikel 29 ff. i EU-traktaten, der fastsætter, at det er Unionens mål at give borgerne et højt tryghedsniveau i et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Disse bestemmelser giver mulighed for samarbejde mellem regeringerne på det strafferetlige område og mellem politi og retlige myndigheder, herunder forebyggelse og bekæmpelse af organiseret og anden kriminalitet. På dette område fremlagde Kommissionen den 30. april 2004 *Grønbog om tilnærmelse, gensidig anerkendelse og fuldbyrdelse af strafferetlige sanktioner i EU*. Med dette høringsdokument vil Kommissionen undersøge, om det skaber problemer for det retlige samarbejde mellem medlemsstaterne, at der er forskellige systemer i EU, og indkredse hindringerne for gennemførelsen af princippet om gensidig anerkendelse. Intetsteds i dette dokument nævnes ungdomskriminalitet eller børne- og ungdomsret. Der ville dog ikke være noget til hinder for at lade disse to aspekter være omfattet både af de mål, der opstilles i grønbogens indledning, og af henvisningerne til såvel frihedsstraffe som alternative straffe og mægling.

5.2.2 Her kan også nævnes *Rammeprogrammet AGIS*<sup>(7)</sup>, der blev vedtaget af Kommissionen den 22. juli 2002, og som skal fremme politi-, told- og retligt samarbejde på det strafferetlige område og støtte de berørte fagfolk i deres indsats for at udvikle EU-politikken på dette område. Under dette program er der lanceret en række initiativer om gensidig anerkendelse af lovgivning og god praksis på området ungdomskriminalitet og børne- og ungdomsret.

<sup>(6)</sup> Her kunne også nævnes anbefaling (66) 25 om metoder til kortvarig behandling af unge kriminelle under 21 år, anbefaling (78) 62 om social forandring og ungdomskriminalitet, anbefaling (88) 6 om sociale reaktioner på ungdomskriminalitet begået af unge fra indvandrerfamilier og anbefaling (2000) 20 om betydningen af tidlig psykosocial indgriben for at forebygge kriminalitet.

<sup>(7)</sup> Dette program viderefører og udvikler arbejdet under de foregående programmer, der var baseret på afsnit VI: *Grotius II Criminal, Oisín II, Stop II, Hippocrates og Falcone*.

5.2.3 Ligeledes skal der i forbindelse med afsnit VI i EU-traktaten henvises til Rådets beslutning af 28. maj 2001 om oprettelse af *Det Europæiske Kriminalpræventive Net* <sup>(8)</sup>, der omfatter alle former for kriminalitet, dog med særlig fokus på ungdomskriminalitet <sup>(9)</sup>, storbykriminalitet og narkotikarelateret kriminalitet.

5.2.4 På området social- og arbejdsmarkedspolitik, uddannelse, erhvervsuddannelse og ungdom fremhæver artikel 137 i EF-traktaten EU-institutionernes indsats til fremme af integration af personer, der er udstødt fra arbejdsmarkedet samt bekæmpelse af social udstødelse. I lyset af ovennævnte er der ingen tvivl om, at arbejdsmæssig og social integration er to afgørende faktorer i forebyggelsen og bekæmpelsen af ungdomskriminalitet. På dette område har Det Europæiske Råd og EU-institutionerne gennem tiden vedtaget en lang række strategier, agendaer, projekter og programmer, hvoraf nogle er nævnt i punkt 1.2. Særlig relevant i denne forbindelse på grund af dets tættere forbindelse med unge lovovertrædere er *programmet for bekæmpelse af forskelsbehandling* <sup>(10)</sup>, som indgår i Den Europæiske Socialfonds mål nr. 1.

5.3 Europa-Parlamentet har for sin part om end snarere i form af principerklæringer beskæftiget sig meget med beskyttelse af mindreårige og blandt andet vedtaget en lang række beslutninger, hvoraf især skal fremhæves det såkaldte *europæiske charter om børns rettigheder*, vedtaget af Parlamentet den 8. juli 1992 (beslutning A 3-0172/1992). Punkt 8.22 og 8.23 i dette charter indeholder en række garantier for mindreårige i forbindelse med straffesager samt de principper og kriterier, som bør ligge til grund for sanktioner og retsmidler, som tages i anvendelse over for mindreårige lovovertrædere.

## 6. Er der brug for en europæisk ungdomsretlig reference-ramme?

6.1 Som tidligere nævnt er mange europæiske borgere bekymret over kriminaliteten blandt unge. Der er desuden en klar bevidsthed om, at problemet findes i alle europæiske lande, og at det ville være hensigtsmæssigt, om EU-institutionerne tog fat på dette spørgsmål. Dette fremgik af en Eurobarometerundersøgelse i 2001 (den første vedrørende indre sikkerhed i

<sup>(8)</sup> EFT L 153 af 8.6.2001.

<sup>(9)</sup> Et eksempel på det arbejde, Det Europæiske Kriminalpræventive Net udfører, er rapporten »A Review of the knowledge on juvenile violence: trends, policies and responses in the EU member states«; Fitzgerald, Stevens and Hale, 2004.

<sup>(10)</sup> Som eksempel på dets anvendelse inden for børne- og ungdomsretten i Spanien kan nævnes den ikke-statslige organisation »Fundación Diagrama« (et organ, som i samarbejde med mange autonome regioner forvalter frihedsberøvende foranstaltninger over for mindreårige lovovertrædere). Sammen med de regionale myndigheder forvalter den et operativt program for mindreårige, som afsoner eller har afsonet frihedsberøvende sanktioner. Det er målet med dette program at afstikke integrerede, individuelt afpassede rammer for integration af disse unge på arbejdsmarkedet, endnu før den mindreårige forlader anbringelsesstedet. Programmet kan opviser gode resultater.

medlemslandene). Ifølge samme undersøgelse mente 45 % af EU-borgerne, at politikken for forebyggelse af ungdomskriminalitet burde være et fælles anliggende for de nationale myndigheder og EU-institutionerne.

6.2 Som nævnt ovenfor findes der forskellige internationale standarder fastlagt af FN og Europarådet vedrørende ungdomskriminalitet og børne- og ungdomsret. De har dog ingen eller kun ringe bindende kraft (bortset fra ovennævnte Børnekonvention) og omfatter blot nogle fælles minimumsstandarder for hele det internationale samfund. Med udgangspunkt i disse principper bør EU i betragtning af sit udviklingsniveau og større interne homogenitet imidlertid stræbe efter at forbedre de internationalt fastsatte principper og sørge for, at de i højere grad håndhæves inden for EU.

6.3 Endvidere kan EU-landene ved fastlæggelsen af deres politik på området ungdomskriminalitet — herunder forebyggelse, retshåndhævelse, beskyttelse og integration — trække på erfaringer og god praksis i de forskellige medlemsstater, især i en tid, hvor der er stadig større lighed mellem de forskellige årsager til og former for ungdomskriminalitet i medlemsstaterne (stofmisbrug, fremmedfjendsk adfærd, vold inden for sporten, anvendelse af nye teknologier til begåelse af forbrydelser, vandalisme i byerne osv.).

6.4 Også andre forhold — såsom ophævelsen af indre grænser og den fri bevægelighed for personer — taler for fastlæggelsen af fælles regler på området børne- og ungdomsret: unge kan bevæge sig frit mellem EU-landene og mellem nabo-regioner med fælles grænser, som strækker sig over flere tusinde kilometer mellem de 25 medlemsstater. Større homogenitet og/eller koordination mellem nationale lovgivninger og politikker på området vil kunne afværge eller mindske risici eller nye problematikker i tilknytning til den øgede mobilitet (som f.eks. muligheden for, at en ung lovovertræder med bopæl i ét EU-land bliver dømt for en lovovertrædelse i et andet EU-land).

6.5 Endvidere bruges børne- og ungdomsret ofte som et forsøgslaboratorium for fremtidige reformer af strafferetten for voksne, og koordination og tilnærmelse mellem ungdomsretssystemerne vil derfor på deres side kunne fremme tilnærmelsen mellem de nationale strafferetssystemer. Som tidligere nævnt er dette allerede et af Den Europæiske Unions mål, og der er allerede sket store fremskridt i denne retning (europæisk arrestordre, gensidig anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser

osv.). Desuden er lovgivningen på området ungdomskriminalitet ret ny (de tidligste stammer fra begyndelsen af det 20. århundrede), og der vil derfor ikke være så megen modvilje og problemer som inden for strafferetten på voksenområdet, som er resultatet af en meget lang proces, hvor dybt rodfæstede historiske, kulturelle og juridiske forhold spiller ind.

6.6 Man må heller ikke se bort fra, at en EU-referenceramme vil kunne begrænse eller forhindre bagstræberiske tendenser i behandlingen af ungdomskriminalitet og i børne- og ungdomsretten, der som tidligere nævnt er ved at dukke op i nogle medlemsstater.

6.7 Kort sagt er der såvel ud fra en forebyggende, social synsvinkel som ud fra en sanktionerende, retlig synsvinkel fælles fænomener, som gør sig gældende for EU-landene (fri bevægelighed for kapital, varer og personer, voksende befolkningstal i byerne og de dermed forbundne problemer osv.), og som taler for at gå i gang med udarbejdelsen af en fælles ramme for behandlingen af dette spørgsmål. Dette har Europarådet opfordret til i sin henstilling 2003 (20), hvori det peger på behovet for at fastlægge europæiske regler for sanktioner og foranstaltninger, der anvendes i Fællesskabet, samt specifikke europæiske strafferetsbestemmelser for mindreårige.

## 7. Forslag til en europæisk politik på området børne- og ungdomsret

7.1 På baggrund af ovenstående fremstilling i denne udtalelse kan der udtrages følgende **overordnede tilgange**:

7.1.1 Alle EU-lande er i større eller mindre grad konfronteret med en række næsten ens fænomener, som kræver nogenlunde samme svar: de traditionelle udøvere af uformel social kontrol (skole, familie, arbejdsplads osv.) er i krise; der er opstået storbyghettoer, hvor en stor del af indbyggerne er i fare for social marginalisering; der er dukket nye former for ungdomskriminalitet op (vold i hjemmet og i skolen, ungdomskliker, byvandalisme), narkotika- og alkoholmisbrug osv.

7.1.2 Siden 1970'erne og 80'erne er der med udgangspunkt i de i punkt 3.2.1 nævnte internationale konventioner sket en gradvis tilnærmelse mellem ungdomsretssystemerne i EU's medlemsstater, hvor den såkaldte *ansvarsmodel* har vundet frem normalt kombineret med en *genoprejsende eller genoprettende retshåndhævelse*. Dette forhindrer dog ikke, at der stadig er store forskelle (dette gælder især aldersgrænsen for unges strafansvar som anført ovenfor).

7.1.3 Mange forskellige forhold, som der redegøres detaljeret for i nærværende udtalelse (medlemsstaternes ensartede socio-økonomiske og politiske forhold, retlige traditioner, som i nogle tilfælde ligger meget tæt på hinanden og i andre tilfælde i det mindste ikke er uforenelige, socialpolitikker, som lægger vægt på forebyggelse af ungdomskriminalitet og som allerede finansieres eller støttes over EU's budgetter), taler for en gradvis

tilnærmelse mellem modellerne og systemerne for forebyggelse, beskyttelse, indsats samt behandling af fænomenet ungdomskriminalitet samt tackling af retshåndhævelsen over for børn og unge.

7.1.4 Endelig er der på det område, vi her beskæftiger os med, forskellige faktorer, som gør en sådan tilnærmelse, koordination og udveksling velbegrunderet:

7.1.4.1 Indsatsen på området ungdomskriminalitet og retshåndhævelsen over for børn og unge begrænser sig ikke til det juridiske felt (hvor de forskellige retlige modeller og traditioner kan være en hindring for en sådan indsats), men skal være tværfaglig og tværinstitutionel med inddragelse af andre videnssfærer — såsom sociologi og adfærdspsykologi — og mange forskellige institutioner, myndigheder og organisationer (statslige, regionale og lokale forvaltninger, forskellige områder inden for socialvæsenet, politi og retsvæsen, ikke profitorienterede organisationer, private virksomheder via projekter vedrørende virksomhedernes sociale ansvar, foreninger af pårørende, økonomiske og sociale aktører osv.), som ofte går lidet koordineret til værks.

7.1.4.2 Informationssamfundet, de teknologiske fremskridt, de gennemtrængelige grænser og andre lignende faktorer spiller utvivlsomt en vigtig rolle i udbredelsen af de fænomener, der nævnes i punkt 7.1.1<sup>(1)</sup>, uden at undervurdere den simple »smitteeffekt« af en sådan opførsel (som forstærkes af mediernes omtale af begivenhederne); der er i alle tilfælde tale om forandringer, som sker i en rasende fart, og som de europæiske lande ikke kan forholde sig passivt til.

7.2 På denne baggrund anser EØSU det for hensigtsmæssigt, at der tages følgende skridt til udvikling af en fællesskabspolitik om ungdomskriminalitet og børne- og ungdomsret:

7.2.1 For det første er det absolut nødvendigt at råde over opdaterede og sammenlignelige data om ungdomskriminalitetens udbredelse i de 25 EU-lande, som gør det muligt at få et pålideligt kendskab til problemets art, dets omfang og de forskellige måder at tackle det på. De forskelle, der kan være mellem mandlige og kvindelige lovovertrædere, bør også tages med i betragtning.

7.2.2 Set ud fra en kvalitativ synsvinkel vil det også være hensigtsmæssigt at råde over nogle **minimumsstandarder eller fælles retningslinier** for alle medlemsstater — lige fra den forebyggende politik over politiets og retsvæsenets behandling af børn og unge, som er kommet i konflikt med straffeloven, til den socialpædagogiske og resocialiserende indsats. Når sådanne standarder med udgangspunkt i Konventionen om Børns Rettigheder, især artikel 37 og 40 heri, og i de internationale retningslinier på området i ovennævnte konventioner (jf. punkt 3.2.1 i denne udtalelse), først er defineret, kan man arbejde videre på udviklingen og anvendelsen af dem.

<sup>(1)</sup> Det skal her nævnes, at anvendelsen af chats, e-mail, blogs, mobiltelefoner osv. tilsyneladende spillede en stor rolle i forbindelse med begivenhederne i de franske forstæder i november 2005.

7.2.3 Det første skridt henimod udarbejdelsen af sådanne minimumsstandarder er at opbygge et så præcist kendskab som muligt til de forskellige forhold og erfaringer i hver enkelt medlemsstat. Det kan gøres på forskellig vis — blandt andet ved at indsamle information via rundspørger i hvert enkelt medlemsstat, som følges op med afholdelse af møder mellem eksperter og fagfolk på området, som kan udveksle erfaringer og god praksis. Sådanne møder kan få en permanent karakter gennem oprettelse af et **ekspertnet**, hvis sammensætning og opgaver er tilpasset det specifikke mål, der arbejdes hen imod. Endelig vil det for bedre at styre overvejelserne og debatten om dette emne og nå ud til flest mulige institutioner, organisationer og enkeltpersoner være passende, at Kommissionen offentliggør en **grøn bog** om emnet.

7.2.4 Sideløbende med de i foregående punkt nævnte skridt eller i det mindste som næste trin i videnindsamlingen og tilnærmelsen mellem medlemsstaternes ungdomsretssystemer vil det være hensigtsmæssigt at oprette et **europæisk observatorium** om ungdomskriminalitet, hvilket vil gøre det lettere ikke alene løbende at undersøge dette fænomen, men også at formidle resultaterne og yde de kompetente myndigheder og institutioner råd og vejledning i beslutningstagningen. Tanken er altså, at dette forskningsarbejde og videnindsamling ikke blot skal ende i en samling akademiske resultater, men tjene som støtteredskaber for vedtagelsen af reelle politikker og strategier <sup>(12)</sup>.

7.3 Uanset ovenstående er det nødvendigt med en **operativ koordination** mellem de berørte instanser og agenturer, således at ungdomskriminaliteten kan behandles på den tværfaglige og tværinstitutionelle måde, der — som det understreges i denne udtalelse — er den bedst egnede for dette fænomen i betragtning af, at de mange forskellige aspekter af ungdomskriminalitet og børne- og ungdomsret er omfattet af forskellige **EU-politikker** (fri bevægelighed, sikkerhed og retlige anliggender, ungdom, almen og faglig uddannelse, beskæftigelse og sociale anliggender).

7.4 De særlige træk, som kendetegner ungdomskriminaliteten, og dens dynamiske og skiftende karakter, kræver en faglig uddannelse, der er så specialiseret som muligt, og løbende efteruddannelse og ajourføring af det faglige personale og de aktører, som medvirker i hele indsatsen over for unge

kriminelle: dommere, anklagere, advokater, politifolk, offentligt ansatte, ombudsmænd, undervisere, de ansvarlige for gennemførelsen af foranstaltningerne osv. I indsatsen på dette felt tilkommer det EU-institutionerne at spille en fremtrædende rolle via ovennævnte mekanismer (ekspertnet, observatorium osv.) og via andre supplerende, såsom programmer for udveksling af faguddannede mellem medlemsstaterne, networking, fjernundervisning som f.eks. e-learning osv. I dette øjemed bør der iværksættes EU-programmer, som skal søge at dække disse konkrete uddannelsesbehov. Man må heller ikke glemme, at de fremskridt, der sker i EU på området børne- og ungdomsret vil medvirke til at højne dette fagområdes prestige og bane vejen for særstudier på de europæiske universiteter, som bør understøtte hele denne proces.

7.5 Da denne problematik har en åbenbar social og borgerretlig dimension må man ikke forsømme at inddrage civilsamfundets organisationer og fagfolk, som er direkte knyttet til dette område (den »tredje« sektors organisationer, foreninger, familier, ngo'er osv.), så de kan bidrage til udformningen og den senere anvendelse af de programmer og strategier, der udvikles i EU.

7.6 I forbindelse med den sociale reintegration af mindreårige og unge lovovertrædere — den i punkt 1.1 nævnte tredje søjle — vil det også være nødvendigt at tage hensyn til fagforeningernes og arbejdsgiverorganisationernes og deres specifikke dialogforas rolle i udformningen af løsningsmodeller, som kan muliggøre social og erhvervs-mæssig integration af unge socialt marginaliserede. Hertil fordres medvirken fra alle berørte aktørers side, da social og erhvervs-mæssig integration er en af de vigtigste veje frem mod en reintegration af disse unge i vort samfund.

7.7 Endelig er EØSU bevidst om, at for at gennemføre alle disse foranstaltninger er der brug for tilsvarende budgetbevillinger. Derfor bør Kommissionen stille budgetmidler, der er afsat til beskyttelse af børn og unge, forebyggelse af ungdomskriminalitet og behandling af unge lovovertrædere til rådighed, både via eksisterende projekter eller budgetposter (som dem, der er afsat til bekæmpelse af marginalisering og social udstødelse eller til støtte for unge og deres sociale og erhvervs-mæssige integration) <sup>(13)</sup> og via programmer rettet specifikt mod disse mål.

Bruxelles, den 15. marts 2006

Anne-Marie SIGMUND

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

<sup>(12)</sup> Allerede den 21. februar 2003 fremlagde en stor gruppe medlemmer af Europa-Parlamentet et forslag til beslutning (B5-0155/2003) om oprettelse af et europæisk observatorium for ungdomskriminalitet.

<sup>(13)</sup> Blandt de eksisterende projekter og programmer kan nævnes programmerne AGIS, DAPHNE II, EQUAL og det operative program til bekæmpelse af diskrimination.

**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: »i2010 — Et europæisk informationssamfund som middel til vækst og beskæftigelse«**

KOM(2005) 229 endelig

(2006/C 110/14)

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber besluttede den 1. juni 2005 under henvisning til EF-traktatens artikel 262 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Transport, Energi, Infrastruktur og Informations-samfundet, som udpegede **Göran Lagerholm** til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 31. januar 2006.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 425. plenarforsamling den 15. og 16. marts 2006, mødet den 16. marts 2006, følgende udtalelse med 141 stemmer for, 1 imod og 5 hverken for eller imod:

## 1. Resumé

1.1 EØSU bifalder Kommissionens meddelelse om i2010, der er et vigtigt element i den fremtidige strategi for informations-samfundet i EU. EØSU støtter fuldt ud forslaget tre hovedmål, nemlig skabelse af et europæisk samarbejdsområde for information med adgang for alle og et rigt udbud af digitalt indhold, bedre præstationer inden for forskning og innovation på det informations- og kommunikationsteknologiske område (ikt) og fremme af et inkluderende informationssamfund, som øger livskvaliteten.

1.2 Eftersom ikt er så vigtig en del af Lissabon-processen, understreger EØSU, at det er nødvendigt med en mere intensiv indsats for både at støtte og presse medlemsstaterne i den rigtige retning, især dem, der halter bagefter, således at udviklingstempoet kan sættes i vejret, og forudsætningerne kan skabes for opfyldelsen af det strategiske Lissabon-mål inden 2010. Hvis der ikke afsættes betydelige finansielle ressourcer, navnlig til F&U på ikt-området, vil målsætningerne i meddelelsen ikke kunne nås. F&U og innovationspolitikker spiller en vigtig rolle både for ikt-branchen og -brugere. Det er vigtigt at forøge budgettet, men det er ligeså vigtigt at sikre, at erhvervslivet kan få størst mulig udbytte af F&U-projekter, således at EU's borgere kan høste de fulde fordele.

1.3 Kommissionen gør ret i at behandle spørgsmålene om sammensmeltning og interoperabilitet, som er nogle af de vigtigste aspekter i strategien for slutbrugere. EØSU er overbevist om, at reglerne bør fremme interoperabilitet under fastholdelse af en teknologineutral indfaldsvinkel, og at de trods vanskelighederne bør kunne rette op på eventuelle modsætninger mellem interoperabilitet og en neutral indfaldsvinkel. F&U og standardiseringsarbejdet på dette område er efter EØSU's opfattelse meget lønsomt og bør fortsat være markedsstyret samt inddrage alle relevante interessenter.

1.4 EØSU understreger, at en udjævning af it-kløften er en forudsætning for, at man kan udnytte ikt's sociale og økono-

miske potentiale. It-kløften kan kun udjævnes, hvis alle har teknisk og juridisk adgang til information og adgang til bredbåndstjenester til overkommelige priser og besidder de nødvendige ikt-kundskaber, og hvis programmerne er brugervenlige. Det er ligeledes ensbetydende med, at man ved politikudformningen bør tage hensyn til socialt ugunstigt stillede personers særlige behov for hermed at sikre et informationssamfund, hvor alle kan deltage på lige fod. Der er også behov for at udvikle en kultur, der er dygtig til at vurdere informationer og kontrollere deres troværdighed. Indtil nu har den europæiske undervisningssektors ikke kunnet leve op til den digitale tidsalders behov. EØSU anbefaler derfor, at man knytter i2010-strategien til forbedringer i EU's undervisningssektor, navnlig ved at øge bevillingerne til sektoren. Kun hvis ovennævnte betingelser er opfyldt, kan vi udnytte de muligheder, som informationssamfundet giver, ikke kun for vækst og beskæftigelse, men også for personlig udvikling.

1.5 Idéen med adgang for alle til overkommelige priser bør ledsages af konkrete tekniske skridt, som går ud på at forbedre og udvikle telekommunikationsinfrastrukturen, som er ryggraden i informationssamfundet. EØSU understreger ligeledes vigtigheden af at øge bevidstheden om sikkerhedsspørgsmål, eftersom tillid til IT er en forudsætning for hyppig anvendelse, og især for at kunne få fuldt udbytte af Internettet. Med henblik herpå bør offentlige myndigheder på lokalt, nationalt og europæisk niveau ansøre til samarbejde med erhvervslivet med henblik på at bekæmpe Internet-kriminalitet.

## 2 Indledning: Resumé af forslaget

2.1 Med dette forslag (KOM(2005) 229 endelig) har Kommissionen til hensigt at følge op på handlingsplanen eEurope 2005 <sup>(1)</sup>, som var efterfølgeren til handlingsplanen eEurope 2002 <sup>(2)</sup>. Sidstnævnte blev lanceret i juni 2000 som støtte for Lissabon-strategien med det formål inden 2010 at

<sup>(1)</sup> »eEurope 2005: Et informationssamfund for alle«, KOM(2002) 263 endelig.

<sup>(2)</sup> »eEurope 2002: Tilgængeligheden af offentlige websteder og deres indhold«, KOM(2001) 529.

gøre EU til den mest konkurrencedygtige og dynamiske videnbaserede økonomi i verden, en økonomi, der kan skabe en holdbar økonomisk vækst med flere og bedre job og større social samhørighed. Eftersom handlingsplanen eEurope 2005 nærmer sig sin afslutning, ikt byder på nye udfordringer, efterhånden som den videreudvikles og bliver mere global, og der skal foretages en midtvejsevaluering af Lissabon-strategien, er der et presserende behov for at udforme en omfattende og holistisk strategi for at fremme væksten på dette område.

2.2 Kommissionen finder, at ikt-sektoren er en vigtig drivkraft for vækst og beskæftigelse, og at den dermed spiller en vigtig rolle i udformningen af EU's politikker. Kommissionen erkender samtidig, at den tekniske sammensmeltning mellem informationssamfunds- og medietjenester, net og udstyr udgør en stor udfordring i forbindelse med politikudformningen, eftersom den kræver en fremsynet, aktiv og integreret politik og sammensmeltning mellem politikker samt evne til hurtigt at justere lovrammerne.

2.3 Kommissionen foreslår, at der skabes en ny strategisk ramme, i2010 — det europæiske informationssamfund i 2010, der udstikker brede politiske retningslinjer. Målet er at fremme en åben og konkurrencebaseret digital økonomi, idet der lægges særlig vægt på ikt som drivkraft for integration i informationssamfundet og livskvalitet. Som et nøgleelement i den fornyede Lissabon-strategi skal i2010 bidrage til at opbygge en samlet strategi for informationssamfundet og audiovisuelle medier i EU.

2.4 Kommissionen foreslår tre hovedmål på grundlag af en omfattende analyse af informationssamfundets udfordringer og en bred høring af interesseparterne om tidligere initiativer og instrumenter <sup>(3)</sup>. Det første mål er at skabe et europæisk samarbejdsområde for information med sikre bredbåndsforbindelser til overkommelige priser og et rigt og varieret udbud af indhold og digitale tjenester under hensyntagen til princippet om interoperabelt udstyr og platforme. Det andet mål er at opnå præstationer i verdensklasse inden for ikt-forskning og -innovation. Det tredje mål er at fremme udviklingen af et informationssamfund for alle, med offentlige serviceydelser af høj kvalitet og øget livskvalitet.

### 3. Generelle bemærkninger

3.1 I sin udtalelse om handlingsplanen eEurope <sup>(4)</sup>, som er forløberer for den nu foreslåede i2010-handlingsplan, fremsatte EØSU bl.a. følgende bemærkninger:

<sup>(3)</sup> Dvs. eEurope-initiativerne og meddelelsen om den fremtidige europæiske lovgivningspolitik på det audiovisuelle område — KOM(2003) 784.

<sup>(4)</sup> Udtalelsens ordfører var Christoforos Koryfidis.

»ØSU hilser eEurope-initiativet velkommen. Det anser det for EU's mest betydningsfulde og ambitiøse forsøg på hurtigst muligt at gøre borgerne fortrolige med de nye vilkår, som skabes af den digitale tidsalder og den såkaldt »nye økonomi«, og at tilpasse virksomhederne og de offentlige institutioner til disse vilkår. Det opfatter den som et udgangspunkt, et startskud til ovennævnte tilvænning og tilpasning — som et initiativ, der understøtter procedurer, som allerede er under udvikling (men i et langsomt tempo) såvel på markedet som i samfundet <sup>(5)</sup>«.

»ØSU præciserer, at enhver indsats til fremme af brugen af Internettet, etablering af informationssamfundet og opfyldelse af EU's nye strategiske mål skal fokusere på mennesket og menneskets behov — på EU-borgerne og det europæiske samfund. Indførelsen af informationssamfundet, der er forstadiet til videnssamfundet, får reelt indhold fra det øjeblik, den tjener ovenstående målsætning. <sup>(6)</sup>«

»ØSU fornemmer og forstår, at udviklingen af den pågældende handlingsplan er forbundet med mange og store problemer. Det er især klar over, at det bliver svært at indhente det efterslæb, som er opstået, fordi Europa ikke har reageret på de teknologiske udfordringer i tide <sup>(7)</sup>«.

»For ØSU at se er risikoen mangeartet og stor for udelukkelse af personer, grupper af personer eller hele regioner fra den samlede indsats, eftersom adgangen til almene tjenester i ikke-elektronisk form i praksis vil forsvinde i takt med, at tjenesterne udbygges elektronisk. ØSU er derfor enig med dem, der mener, at ikke alene det globale program, men også de konkrete foranstaltninger skal tage højde for denne risiko <sup>(8)</sup>«.

3.2 Disse og andre bemærkninger <sup>(9)</sup>, som EØSU har fremsat i forbindelse med den endelige rapport og andre kommissionsdokumenter om programmet eEurope 2002, danner grundlag for EØSU's konklusioner om Kommissionens meddelelse »i2010 — Et europæisk informationssamfund som middel til vækst og beskæftigelse«.

3.3 EØSU udtrykker tilfredshed med Kommissionens meddelelse om i2010, som er et vigtigt skridt i bestræbelserne på at udarbejde en fremtidig strategi for informationssamfundet i EU.

<sup>(5)</sup> EFT C 123 af 25.4.2001.

<sup>(6)</sup> Ibid. (pkt. 3.1.4).

<sup>(7)</sup> Ibid. (pkt. 3.2).

<sup>(8)</sup> Ibid. (pkt. 3.2.2).

<sup>(9)</sup> Jf. f.eks. følgende EØSU-udtalelser: EFT C 123 af 25.4.2001, EFT C 139 af 11.5.2001, EFT C 80 af 3.4.2002., EFT C 94 af 18.4.2002, EFT C 116 af 20.4.2000, EUT C 61 af 14.3.2003, EUT C 133 af 6.6.2003, EFT C 36 af 8.2.2002, EFT C 311 af 7.11.2001, EUT C 85 af 8.4.2003, EFT C 36 af 8.2.2002, EFT C 241 af 7.10.2002, EFT C 221 af 7.8.2001, EUT 133 af 6.6.2003 osv.

3.4 EØSU støtter Kommissionen i dens bestræbelser på at videreføre og styrke eEurope-initiativet efter 2005.

3.5 Europa har i de seneste ti år gjort store fremskridt med at udnytte nye informationsteknologier, både hvad angår ibrugtagning af IT og bevarelse af en stærk it- og telekommunikationsindustri. Denne udvikling er blevet forstærket af vigtige politiske initiativer fra Kommissionens side og ikke mindst handlingsplanen eEurope, som i den forbindelse har haft afgørende betydning. Der skal dog stadig gøres meget, før Europa kan få fuldt udbytte af og høste fordelene ved et informations- og videnssamfund, som er præget af konstant udvikling.

3.6 EØSU er enig med Kommissionen i, at investering og forskning i ikt delvis forklarer produktivitetforskellene mellem USA og EU, og at øget investering i ikt kan sikre en hurtigere produktivitetstigning også i Europa og fremme vækst, beskæftigelse og velfærd.

3.7 Globaliseringen giver EU en række nye udfordringer. Kina, Indien og Sydamerika er hurtigt voksende økonomier, hvor it- og telekommunikationsindustrien er inde i en rivende udvikling. For at kunne klare sig i den globale konkurrence bør EU udforme solide strategier, ikke mindst på ikt-området.

3.8 Det blev understreget i Lissabon-strategien, at ikt spiller en vigtig rolle, når det drejer sig om at øge EU's konkurrenceevne. EØSU bifalder i2010-initiativet, der er et vigtigt element i bestræbelserne på at nå Lissabon-målet om inden 2010 at gøre EU til den mest dynamiske og konkurrencedygtige videnbaserede økonomi i verden, en økonomi, der kan skabe en holdbar økonomisk vækst med flere og bedre job og større social samhørighed.

3.8.1 Eftersom ikt er så vigtig en del af Lissabon-processen, understreger EØSU, at det er nødvendigt at intensivere indsatsen samt støtte og presse medlemsstaterne i den rigtige retning, især dem, der halter bagefter, således at udviklingstempoet kan sættes i vejret, og forudsætningerne kan skabes for opfyldelsen af det strategiske Lissabon-mål inden 2010.

3.9 Ikt falder ind under kategorien af »teknologier med et generelt anvendelsesformål«. En sådan teknologi giver i realiteten mulighed for at ændre hele samfundet, eftersom den findes i et hav af applikationer, hvor den ofte er indlejret. Et andet eksempel på en sådan teknologi i det 20. århundrede er dampmotoren. Da bilen blev opfundet, var det ikke bilindustrien, som var drivkraften bag det langvarige opsving i de vestlige økonomier i det 20. århundrede, men den infrastruktur, som blev anlagt for, at vi kunne anvende bilen, lige fra veje og nye servicesektorer til fundamentalt ændrede livsmønstre og systemer til distribution af varer.

3.9.1 Indførelsen af ny teknologi skaber ikke i sig selv større merværdi eller fortjeneste. Det sker kun gennem en omlægning

af arbejdet og produktionsprocesserne. Produktivitetstigninger opnås som regel først længe efter, at innovationen er blevet indført. Det samme gælder ikt. Man må gøre sig klart, at der kun kan opnås fuldt udbytte af ikt (teknologi med et generelt anvendelsesformål), hvis alle relevante interesseparter, herunder virksomheder, arbejdstagere, borgere og offentlige myndigheder på alle forvaltningsniveauer, gør en større ikt-indsats. EØSU understreger, at en udjævning af it-kløften er en forudsætning for, at man kan udnytte hele ikt's potentiale.

3.10 Kommissionen understreger bl.a. i sin meddelelse, at det er nødvendigt med flere investeringer for at styrke udbudssiden. EØSU havde gerne set, at Kommissionen også havde set nærmere på betingelserne for sådanne investeringers gennemførelse. Efter EØSU's opfattelse er det også et spørgsmål om innovationskapacitet og spredning af teknologier.

3.10.1 For at der kan høstes effektivitets- og produktivitetsevner ved anvendelse af ny teknologi, bør arbejdet organiseres således, at man bedre kan udnytte de muligheder, som den nye teknologi giver. Det kræver ændringer i virksomhedernes ledelse og indførelse af åbne og innovative arbejdsstrukturer gennem social dialog. Det vil også give arbejdstagerne flere ansvarsområder og mere arbejdsindhold. Det havde været hensigtsmæssigt, om Kommissionen havde set nærmere på dette aspekt.

3.10.2 Skal vi skabe et samfund og en økonomi, som bygger på viden, bør vi overveje, hvordan vi kan udnytte ikt i industri- og servicesektoren i en verden med skiftende produktions- og arbejdsvilkår. En undersøgelse af eksempler på virksomheders succesfulde anvendelse af ikt viser, at fordelene ved ikt altid blev opnået, efter at der var indført nye former for arbejdsorganisation, som bygger på flade hierarkier og tillid til arbejdstagernes erfaring og viden, og hvor knowhow og beslutningstagning ofte går hånd i hånd.

3.10.3 Kommissionen lægger i sin strategi stor vægt på en forøgelse af investeringerne for at styrke udbudssiden. Det ville her have været nyttigt med en mere eksplicit diskussion af, hvilke rammebetingelser og brugerkrav, som er nødvendige for, at sådanne investeringer fra starten kan resultere i vellykket innovation.

3.11 EØSU mener, at Kommissionen i sin meddelelse burde have set nærmere på indsamling af statistiske oplysninger om informationssamfundet. De hidtil anvendte statistiske instrumenter kan ikke finde anvendelse på de nye kommunikationsteknologier og beslægtede sektorer. En politik på dette område kræver standardiserede og internationalt sammenlignelige statistikker over brug og udvikling af tjenester og teknologier. Selv om disse spørgsmål ikke drøftes i meddelelsen, er EØSU bevidst herom og bifalder, at Kommissionen har taget initiativ til at behandle dem.

#### 4. Særlige bemærkninger

4.1 EØSU bemærker, at forbedring og udvikling af telekommunikationsinfrastrukturen, som er informationssamfundets ryggrad, er en væsentlig forudsætning for, at målene i meddelelsen kan nås. Det er vigtigt, at der ved udformningen af fremtidige politiske initiativer lægges mest mulig vægt på tiltag, som fremmer investering og effektiv konkurrence i de forskellige sektorer og mellem alle markedsaktører på lige betingelser. EØSU understreger dog, at der især bør tages hensyn til tilstedeværelsen af dominerende aktører og andre særlige konkurrencevilkår, som gælder for ikt-industrien, især virksomheder, der udvikler, fremstiller og markedsfører software.

4.2 EØSU understreger, at udbygningen af bredbånd bør ske i et tempo, hvor det ikke går ud over brugen af nye avancerede softwareapplikationer.

4.2.1 Det er vanskeligt at give en specifik og alment accepteret definition af bredbånd, men for at der kan føres en meningsfuld debat om udviklingen heraf, er det naturligt nødvendigt med en forholdsvis afgrænset definition. Kommissionen burde have belyst dette i sin meddelelse. EØSU mener, at bredbånd som udgangspunkt bør betragtes som en asynkron overførselshastighed på mere end 2 mb pr. sekund, og at 512 kbit pr. sekund kun kan accepteres som bredbånd i særlige tilfælde.

4.3 EØSU bifalder Kommissionens planer om at revidere lovrammerne for elektronisk kommunikation. Der er et presserende behov for en sådan revision, hvis der skal skabes flere incitamenter til at investere og innovere.

4.4 EØSU understreger, at sammensmeltningen stiller nye krav til udformningen af politikker, når det drejer sig om at øge brugen af it. Sammensmeltningen er ensbetydende med, at brugere får adgang til det samme indhold og tjenester (f.eks. overførsel af tale, højhastighedsdata og video) via et bredt spektrum af forskellige platforme (ADSL, kabel, satellit, el-nettet, 3G osv.) til forskellige terminaler, som kan være alt lige fra traditionelle computerterminaler, mobiltelefoner og TV til integrerede it-elementer i biler, husholdningsmaskiner og mange andre applikationer. For at der kan gøres fremskridt i sammensmeltningen, skal kunderne tilbydes indholdstjenester af høj kvalitet og have adgang til højhastighedsforbindelser.

4.4.1 Det er vigtigt, at der ved udformningen af nye regler og standarder tages hensyn til den hurtige udvikling af nye applikationer og indførelse af banebrydende teknologier som f.eks. produktmærkning med chips eller overførsel af tale via

Internettet. EØSU mener, at reglerne skal fremme interoperabilitet, der er det vigtigste spørgsmål for slutbrugerne, under fastholdelse af en teknologineutral indfaldsvinkel og trods vanskelighederne med at rette op på eventuelle modsætninger mellem interoperabilitet og en neutral indfaldsvinkel.

4.5 Ikt-industrien gennemgår en større omvæltning for at kunne møde de udfordringer, der er forbundet med sammensmeltningen. Der er her tale om spredning af bredbånd, teknologiske ændringer, nye forbrugsmønstre, nye virksomhedsmodeller og stigende konkurrence mellem forskellige platforme.

4.5.1 Kommissionen gør ret i at behandle spørgsmålene om sammensmeltning og interoperabilitet. F&U og standardiseringsarbejdet på dette område kan efter EØSU's opfattelse være meget lønsomt. Standardiseringsarbejdet bør fortsat være markedsstyret, inddrage alle relevante interesseparter og fokusere på brugernes behov. EØSU henviser i den forbindelse til de erfaringer, der er gjort med f.eks. GSM-standarden og IP-protokollen.

4.6 Udviklingen i retning af mere integrerede IP-baserede netværk både i den private og den offentlige sektor vil have vidtrækkende konsekvenser for samspillet mellem alle aktører, dvs. virksomhederne, myndighederne og borgerne. Aktørerne på telekommunikationsmarkedet vil være nødt til at foretage store investeringer for at opfylde kravene i forbindelse med sammensmeltningen, forbedre eksisterende netværk, forenkle arkitekturer og udvikle den næste generation af netværk. EØSU mener, at det er af afgørende betydning for et europæisk informationssamfund, at EU og beslutningstagerne i medlemsstaterne skaber et klima, der fremmer sådanne investeringer.

4.7 I debatten om informationssamfundet spiller sikkerhed en vigtig rolle for udviklingen af holdninger og tillid til brugen af it. Tilbøjeligheden til at anvende ikt i en virksomhed afhænger af, om man finder det sikkert og har tillid til elektroniske transaktioner. Forbrugernes villighed til at oplyse deres kreditkortnummer på en hjemmeside afhænger i høj grad af, om de har tillid til denne transaktion. Brugernes tillid til ikt er desuden afgørende for, om e-forvaltning accepteres og får større udbredelse.

4.7.1 Informationssikkerhed og computerrelateret kriminalitet er et stadig større problem, som i lige grad berører virksomheder, myndigheder, arbejdstagere og forbrugere. EØSU understreger, at politikken for informationssamfundet bør udformes således, at den genskaber tilliden og giver alle aktører mod på at udnytte Internettets muligheder fuldt ud <sup>(10)</sup>.

<sup>(10)</sup> Man bør også være behørigt opmærksom på de sikkerhedsløsninger, som ligger i open source-styresystemer og -software, i kampen mod piratkopiering og indtrængen i netværkene.



4.7.2 I takt med, at informationsnetværkene bliver stadig mere integrerede, bliver samfundet stadig mere afhængigt af, at systemet fungerer døgnet rundt. En velfungerende fysisk infrastruktur er derfor et vigtigt aspekt i debatten om informations- og netværkssikkerhed. Det er vigtigt, at der er netværksredundans i systemet.

4.7.3 Det er vigtigt for ikt-brugere, at der gøres en indsats for at bekæmpe computerrelateret kriminalitet. Det bør, om muligt, ske gennem international harmonisering eller nøje håndhævelse af lovgivningen, således at der ikke er tvivl om, at sådan kriminalitet ikke lønner sig. Der bør imidlertid foretages en evaluering af initiativer til bekæmpelse af computerkriminalitet for at sikre, at de ikke sker på bekostning af erhvervslivet eller grundlæggende rettigheder som f.eks. privatlivets fred. En sådan evaluering er vigtig, især i den aktuelle debat om strengere krav til lagring af data <sup>(1)</sup>.

4.7.4 Kommissionen har behandlet sikkerhedsproblemet i en lang række meddelelser og henstillinger samt i forbindelse med oprettelsen af Det Europæiske Agentur for Net- og Informationsikkerhed. EØSU mener, at der bør skabes et fælles rum via agenturet, hvor offentlige og private aktører kan samarbejde om at beskytte deres informationssystemer under hensyntagen til den stadig hurtigere teknologiske udvikling, og uden at der pålægges unødvendige administrative og økonomiske byrder.

4.7.5 EØSU mener, at det er nødvendigt med **større bevidstgørelse**, når det drejer sig om at øge informations- og netværkssikkerheden. For at øge bevidstheden bør myndigheder på lokalt, nationalt og europæisk niveau anspore til et mere intensivt samarbejde med erhvervslivet med henblik på at bekæmpe Internet-kriminalitet.

4.8 Tilliden til elektroniske transaktioner bør også styrkes i andre henseender. Der findes et kludetæppe af direktiver og nationale love om elektronisk handel og privatlivets fred, og det fremmer ikke forståelsen af, hvad der er tilladt og ikke tilladt. Det er især tilfældet nu, hvor håndhævelsen af lovgivningen og gennemførelsen af sanktioner stadig er i sin vorden.

4.8.1 EØSU bifalder Kommissionens forslag om en evaluering af direktiverne om e-business og privatlivets fred. Der er ofte mulighed for forenkling, eftersom det giver større gennemsigthed. Det kan undertiden være nyttigt med yderligere harmonisering, f.eks. hvad angår medlemsstaternes håndtering af spam i den elektroniske kommunikation.

4.9 Det er dog ikke kun sikkerhedsaspekter og kendskabet til eksisterende regler, som afholder små og mellemstore virksomheder fra at udnytte ikt-udviklingens muligheder fuldt ud.

En vigtig faktor er manglen på programmer, som er tilstrækkeligt brugervenlige. EØSU mener, at støtte til udvikling af ikt-produkter og -tjenester i små og mellemstore virksomheder, f.eks. gennem støtte til F&U, standardisering og uddannelsesprojekter, kan spille en afgørende rolle, når det drejer sig om at øge EU's konkurrenceevne.

4.10 F&U og innovationspolitikker er vigtige både for ikt-branchen og -brugerne. Det er ikke kun vigtigt at forøge budget til F&U og innovationsaktiviteter; det er også vigtigt at tilstræbe de største virkninger af og fordele ved F&U-projekter for EU's borgere og virksomheder. Det er i den forbindelse vigtigt at inddrage de vigtigste aktører i F&U-projekter, især dem, som har afgørende indflydelse på den endelige brug af teknologier som f.eks. visse brancher, producenter og leverandører af tjenesteydelser.

4.11 Det uafhængige panel, som gennemførte femårs-evalueringen af »IST-RTD«, konkluderede i en nyligt offentliggjort rapport, at Europas ikt-forskning og -udvikling yder et vigtigt bidrag til bestræbelserne på at gøre EU til den mest konkurrencedygtige videnbaserede økonomi i verden, men at Europa bør øge sine investeringer, hvis det skal nå op på den »kritiske masse« inden for disse teknologier. Rapporten understreger også nødvendigheden af at begrænse bureaukratiet, som risikerer at hæmme forskningen. EØSU er enig i denne analyse.

4.12 EØSU mener, at en af de vigtigste søjler i ikt-politikken er myndighedernes brug af ikt i bred forstand. Offentlige myndigheder er ofte krævende og kompetente brugere og købere af ikt og er derfor et vigtigt politisk instrument til opfyldelse af målene i i2010-handlingsplanen. Der findes en hel række foranstaltninger, som bør overvejes, lige fra elektronisk baserede offentlige indkøbsprocedurer, brug af ikt for at lette virksomhedernes administrative byrde (e-forvaltning), elektroniske sundhedsydelse og eLearning til offentlige F&U-udgifter.

4.13 Det er vigtigt at være opmærksom på konsekvenserne af »it-kløften« og øget brug af ikt. Disse vil være af økonomisk, social og kulturel karakter. For at der kan høstes fuldt udbytte af informationssamfundet, skal virksomhederne, borgerne og arbejdstagerne forbedre deres it-kundskaber. Det handler om livslang læring og kompetenceudvikling.

4.14 EØSU mener på basis af sit hidtidige arbejde, at hovedproblemet i forsøget på at opbygge et fuldstændigt og effektivt europæisk informationssamfund er manglende forståelse i en stor del af den europæiske offentlighed for den rolle og værdi og det potentiale, der ligger i pålidelige oplysninger og viden, når det drejer sig om at ændre den moderne produktions- og

<sup>(1)</sup> Se udtalelsen EUT C 68/16 af 21.3.2006 (ordfører: Bernardo Hernández Bataller).

markedsverden. Der har ikke været nogen omfattende og systematisk udvikling af en »kultur, der er dygtig til at vurdere informationer og kontrollere deres troværdighed«<sup>(12)</sup>. Med andre ord en kultur, der kan håndtere den forvirring, der er skabt som følge af den øgede informationsmasse og af den hastighed og hyppighed, hvormed den spredes i vore dage.

4.14.1 EØSU mener, at disse problemer skyldes den europæiske undervisningssektors ringe præstationer, når det drejer sig om at leve op til den digitale tidsalders behov. Det anbefaler derfor, at man knytter i2010-strategien så tæt og effektivt som muligt til forbedringer i EU's undervisningssektor, navnlig ved at øge bevillingerne til sektoren.

4.14.2 En fordobling af antallet af arbejdstagere, som tager en it-uddannelse på forskellige niveauer, vil helt klart sætte gang i udviklingen. Denne uddannelse skal i samme grad tiltrække højt- og lavtkvalificerede arbejdstagere. Både arbejdsgivere og arbejdstagere spiller i den forbindelse en vigtig rolle.

4.14.3 Den offentlige sektor på forskellige niveauer spiller også en vigtig rolle, når det drejer sig om at fremme og integrere livslang læring. Det er helt klart i overensstemmelse med EU's overordnede politiske mål i Lissabon-processen, som også omfatter bæredygtig udvikling. Arbejdsløse bør samtidig have adgang til it-uddannelsesprogrammer, som støttes af det offentlige, således at de kan få hjælp til at vende tilbage til arbejdsmarkedet.

4.14.4 EØSU gentager i den forbindelse det synspunkt, som det anlagde i en tidligere udtalelse<sup>(13)</sup>, og understreger på det kraftigste behovet for at skabe et gunstigere miljø for eLearning, så det kan indgå på alle uddannelsesniveauer.

4.15 Det er imidlertid ikke kun et spørgsmål om uddannelsesinitiativer, hvis socialt ugunstigt stillede medborgere skal have adgang. Mange samfundsgrupper er af økonomiske,

geografiske eller særlige årsager (f.eks. svagtseende og ældre) ofte afskåret fra at bruge moderne kommunikationsmidler. Disse forhindringer skal fjernes, for at der kan skabes et velfungerende og retfærdigt informationsfund.

4.15.1 En anden udfordring består i at oprette et inkluderende europæisk samarbejdsområde for information, som styrker alle borgeres ret til at deltage og fremmer kulturel og sproglig mangfoldighed. For at dette kan lade sig gøre, skal informationsstrømmen og innovationen gøres mere demokratisk, og der skal sikres fri adgang til information. Som følge af informationsområdets digitalisering og den nye teknologiske udvikling inden for overvågning og begrænsning af informationsstrømmen bør der være juridiske garantier for, at offentlig information vedbliver med at være tilgængelig for alle, og at der tages hensyn til offentlighedens interesse i information, som er beskyttet via copyright. Innovationsevnen kan i høj grad påvirkes af regler om beskyttelse af intellektuelle ejendomsrettigheder lige fra patenter og copyrights til beskyttelse af software og databaser. Der bør skabes en balance mellem reglerne om beskyttelse af intellektuelle ejendomsrettigheder og individuelle adgangsrettigheder til kultur og viden, således at der via midlertidig beskyttelse kan åbnes op for fremme af investering og innovation, samtidig med at der i overensstemmelse med Lissabon-strategien gives videst mulig adgang til information og viden.

4.16 It-kløften kan kun udjævnes, hvis alle har teknisk og juridisk adgang til information og adgang til bredbåndstjenester til overkommelige priser og besidder de nødvendige ikt-kundskaber, og hvis programmerne er brugervenlige. Kun hvis disse betingelser er opfyldt, vil vi kunne udnytte de muligheder, som informationsfundet giver, ikke kun for vækst og beskæftigelse, men også for personlig udvikling.

Bruxelles, den 16. marts 2006

Anne-Marie SIGMUND

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

<sup>(12)</sup> Med denne term menes der udvikling via uddannelse af personlige mekanismer til analyse af oplysninger og kontrol af deres pålidelighed - EFT C 157 af 25.05.1998 (punkt 2.3.8).

<sup>(13)</sup> Det fremgår af EØSU's udtalelse om uddannelsens europæiske dimension (Ordfører: Christoforos Koryfidis, EFT C 139 af 11.5.2001 (punkt 4.5)): »EØSU anser »eLearning«-initiativet for en vigtig europæisk indsats for at bringe europæerne ind i den digitale alder - en indsats, der især skal fremme brugen af Internettet, skabe netværk mellem uddannelsesinstitutioner og udvikle virtuel mobilitet. Derfor anbefaler det, at hindringer for en effektiv udvikling af initiativet fjernes hurtigst muligt. Blandt disse hindringer indtager prisen, kvaliteten af den elektroniske infrastruktur, udgifterne til telekommunikationsforbindelser, digitalt indhold og sprog på Internettet en fremtrædende plads.

## Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Vold mod kvinder i hjemmet

(2006/C 110/15)

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 14. juli 2005 under henvisning til forretningsordenens artikel 29, stk. 2, at afgive udtalelse om *Vold mod kvinder i hjemmet*

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Beskæftigelse, Sociale og Arbejdsmarkedsmæssige Spørgsmål og Borgerrettigheder, som udpegede Renate Heinisch til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 22. februar 2006.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 425. plenarforsamling den 15.-16. marts 2006, mødet den 16. marts 2006, følgende udtalelse med 99 stemmer for og 2 hverken for eller imod:

### 1. Konklusioner og henstillinger

1.1 Mænds vold mod kvinder i hjemmet er, hvad enten der er tale om fysisk eller psykisk vold, en af de alvorligste krænkelse af menneskerettighederne, dvs. retten til liv og fysisk såvel som psykisk integritet. Da denne form for vold har sine årsager i den ulige magtfordeling mellem kønnene, der stadig kendetegner vore samfund, berører den kvinder fra alle samfundslag. Dette hæmmer udviklingen af det demokratiske samfund som helhed. En af de vigtigste opgaver for en europæisk politik, der bygger på respekt for de grundlæggende menneskerettigheder, består derfor i at forhindre sådanne voldshandlinger og skabe effektive uddannelses-, forebyggelses-, strafforfølgelses- og støtteprocedurer.

1.2 Kvinders sikkerhed og ligebehandling må som integrerende bestanddele af menneskerettighederne være grundlæggende udgangspunkt for og principielt mindstekrav til alle nuværende og kommende medlemsstater. EØSU beder derfor udtrykkeligt Rådsformandskaberne om fortsat af alle kræfter at tage sig af emnet »vold mod kvinder i hjemmet«.

Dette er henvendt til Rådsformandskaberne og til Kommissionen.

1.3 Ganske vist ligger hovedansvaret for bekæmpelse af vold i hjemmet hos medlemsstaterne. Men da de nationale reaktioner er meget forskellige, finder EØSU **en fælleseuropæisk strategi** hårdt tiltrængt.

— Da vold mod kvinder i hjemmet på den ene side afspejler uligheden mellem kønnene, men på den anden side selv er med til at skabe denne ulighed, opfordrer EØSU til, at man, på grundlag af eksisterende traktatbestemmelser, lader Kommissionen udarbejde en omfattende strategi til bekæmpelse af problemet.

— Grundlaget for denne fælleseuropæiske strategi skal være, at der gennemføres en indledende undersøgelse i hele EU af

forekomsten af vold mod kvinder i hjemmet, af voldens individuelle og sociale konsekvenser og af dens finansielle omkostninger.

— Da vold mod kvinder i hjemmet primært er et ligestillingsproblem, og kompetencen i forbindelse med ligestilling mellem kønnene (*»gender equality«*) ligger hos Generaldirektoratet for Beskæftigelse, Sociale Anliggender og Ligestilling, foreslås det, at dette generaldirektorat får ansvaret for at udarbejde en fælleseuropæisk strategi.

Dette er henvendt til Kommissionen og til Generaldirektoratet for Beskæftigelse, Sociale Anliggender og Ligestilling.

1.4 Vold mod kvinder i hjemmet kan kun bekæmpes effektivt på det relevante nationale niveau. Derfor skal alle medlemsstater som led i den kommende fælleseuropæiske strategi udarbejde **en national handlingsplan** til bekæmpelse af vold mod kvinder i hjemmet, der indeholder konkrete foranstaltninger og tidsfrister for strategiens gennemførelse. Medlemsstaterne bør i den forbindelse fastlægge tidsplaner, afsætte midler og navnlig tage hensyn til følgende punkter:

— Lovgivningen, særlig vedrørende politi og retsvæsen.

— Statistisk registrering af vold i hjemmet.

— Hjelpe- og støtteforanstaltninger over for faktiske og potentielle volds ofre, særlig under aspektet *»empowerment«*. Der bør i den forbindelse særlig tages hensyn til foranstaltninger, der retter sig mod arbejdsmarkedet og den konkrete arbejdsplads.

— Der bør specielt fokuseres på særlige grupper af ofre for vold i hjemmet som f.eks. migrantkvinder, ældre kvinder og meget unge kvinder.

— Der bør ofres særlig opmærksomhed på præventive og repressive foranstaltninger over for gerningsmændene.

- Der bør etableres netværk mellem alle foranstaltninger og koncepter, og der bør arbejdes på tværs af institutioner og ressourcer.
- Uden at fratage staten ansvaret for bekæmpelsen af vold i hjemmet bør man sikre ngo'erne — som spiller en vigtig rolle i forbindelse med forebyggelse af vold mod kvinder i hjemmet, gennemførelse af oplysningskampagner og uddannelsestiltag, hjælp og støtte til ofre og aktiviteter over for gerningsmændene — såvel finansiel som organisatorisk støtte.
- Der må sikres uddannelse af juridisk, politimæssigt, pædagogisk, psykologisk, medicinsk og socialt personale, som har til opgave i tide at spore vold i hjemmet og effektivt at hjælpe de berørte.
- Der bør udpeges nationale rapportører til at indsamle, udveksle og bearbejde information og statistiske data om vold mod kvinder i hjemmet og til at fremme udveksling af eksempler på god praksis mellem medlemsstaterne og mellem medlemsstaterne og ansøgerlande.
- Der bør iværksættes oplysningskampagner for at udbrede kendskabet til de nationale handlingsplaner og de deri indeholdte foranstaltninger og koncepter.

1.5 EØSU finder det nødvendigt at føre kontrol med gennemførelsen af de påtænkte foranstaltninger («monitoring»). Særlig opmærksomhed bør der i den forbindelse vies ofres og vidners beredvillighed til at anmelde vold i hjemmet som udtryk for tillid til politiet, retsvæsenet og de sociale institutioner.

Dette er rettet til medlemsstaterne.

1.6 For at få kendskab til omfanget af volden mod kvinder i hjemmet, for at henlede offentlighedens opmærksomhed på problemet og for at åbne mulighed for en effektiv reaktion fra institutionernes side må der tilvejebringes statistiske data i alle medlemsstater — selv om statistikker naturligvis aldrig kan afspejle det fulde omfang af et problem som vold i hjemmet.

1.7 EØSU mener, det er på høje tid at få etableret pålidelige og sammenlignelige statistikker over vold mod kvinder i hjemmet i alle medlemsstaterne og i ansøger- og kandidatlandene. Man bør straks begynde at udarbejde det nødvendige grundlag og de nødvendige regler herfor.

Dette er rettet til Kommissionen, Eurostat, det nye Europæiske Institut for Ligestilling mellem Kønnene og medlemsstaterne.

1.8 Efter EØSU's opfattelse er det absolut nødvendigt at finde nye løsninger med henblik på præventiv og repressiv

bekæmpelse af vold mod kvinder i hjemmet og udveksling af eksempler på god praksis mellem medlemsstaterne og på europæisk plan. Udvalget finder, at anvendelse af de store landsdækkende medier til regelmæssig formidling af budskabet, at ofre er uden skyld, vil kunne gøre det lettere for disse at anmelde den vold, som de har været udsat for, hvilket vil være et første skridt på vejen til at genvinde styrken. Medlemsstaterne bør anvende de store medier til at informere ofre om deres rettigheder og om hjælpeprocedurer og -instanser.

Dette er rettet til medlemsstaterne og til Det Europæiske Kriminalpræventive Net (EUCPN).

## 2. Begrundelse

### 2.1 Omfanget af, årsagerne til og virkningerne af mænds vold mod kvinder

2.1.1 »Mænds vold mod kvinder« har i løbet af de seneste fire årtier udviklet sig fra et tabuiseret problem, der blev regnet for den pågældende kvindes »privatsag«, til et socialt problem, der diskuteres indgående offentligt og i kriminalpolitisk sammenhæng. En afgørende andel i denne nyvurdering havde (og har) kvindebevægelsen og den feministiske bevægelse, der kraftigt og vedvarende har gjort opmærksom på de mange tilfælde af mænds vold mod kvinder i privatlivet og i familien og på de utilstrækkelige reaktioner herpå fra officielle instansers og institutioners side.

2.1.2 Vold mod kvinder i hjemmet er ikke et individuelt problem for kvinden, men et samfundspolitisk problem, som hænger sammen med strukturel forfordeling og diskriminering af kvinder i et samfund, der stadig domineres af mænd. Det findes i alle lande og i alle sociale lag, om end ikke i samme omfang. Det påvirker kvinders muligheder for at komme ud på eller vende tilbage til arbejdsmarkedet og/eller deres evne til i fuldt omfang at udføre deres arbejdsopgaver.

2.1.3 Ifølge Verdenssundhedsorganisationens rapport fra 2002 om »Vold og helbred«, som analyserer 48 undersøgelser af forekomsten af vold mod kvinder, har (i forskellige lande og ifølge forskellige undersøgelsesmetoder) 10-69 % af kvinderne i livets løb været udsat for fysisk vold fra deres mands/partners side<sup>(1)</sup>. For Europas vedkommende når en studie vedrørende »Tyske kvinders livssituation, sikkerhed og sundhed«, offentliggjort 2004 af det tyske Forbundsministerium for Familie, Ældre, Kvinder og Unge, på grundlag af forskellige europæiske undersøgelser frem til, at 7-45 % af kvinderne har været udsat for fysisk vold<sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> Verdenssundhedsorganisationen (2002): Weltbericht Gewalt und Gesundheit ([www.who.int/violence\\_injury\\_prevention/violence/world\\_report/en/summary\\_ge.pdf](http://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/world_report/en/summary_ge.pdf)).

<sup>(2)</sup> Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2004): Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland. Eine repräsentative Untersuchung zu Gewalt gegen Frauen in Deutschland ([www.bmfsfj.de](http://www.bmfsfj.de)).

2.1.4 Ved vurderingen af disse statistiske data må man holde sig for øje, at de er meget ufuldstændige, og at de kun i meget begrænset omfang, om overhovedet, er sammenlignelige. De bygger på indbyrdes afvigende definitioner af »vold mod kvinder«, registreringsmetoderne og stikprøvestørrelserne er klart forskellige, og ikke mindst er der stor forskel på, hvor villige kvinderne er til at udtale sig om partnervold, som de har været udsat for. Men det går an at fortolke de foreliggende data derhen, at mænds vold mod kvinder forekommer i alle verdens stater, herunder også i EU's medlemsstater, og at man må gå ud fra, at fænomenet i alle stater er væsentligt mere udbredt, end det fremgår af de statistiske data.

2.1.5 Der er almindelig enighed om, at arten og omfanget af mænds vold mod kvinder afhænger af forekomsten af patriarkalske magtstrukturer og af de — ikke mindst deraf bestemte — kønsroller, der er fremherskende i samfundet. Mænds vold mod kvinder er et fænomen, hvis umiddelbare årsager ligger i samfundsmæssige strukturer, nemlig i uligheden mellem mænd og kvinder. Den manglende ligestilling mellem kønnene er også årsag til, at denne form for vold ikke i tilstrækkeligt omfang gøres til genstand for undersøgelse, forhindres og forfølges strafferetligt. Svarende hertil bidrager de samfundsmæssige processer hen imod kvinders ligeberettigelse og ligestilling med mænd og imod lige rettigheder og samme friheder for kvinder ganske væsentligt til at begrænse volden. Kvindernes stilling i samfundet, deres skoleuddannelse og erhvervsmæssige muligheder, deres økonomiske/finansielle uafhængighed af partneren og omfanget af deres deltagelse i samfundslivet er faktorer, som er af afgørende betydning for at sikre dem en tilværelse med selvbestemmelse og med mindre risiko for at blive udsat for vold i hjemmet.

2.1.6 Undersøgelserne viser også klart, at volden mod kvinderne har omfattende psykiske, psykosociale og helbreds-mæssige konsekvenser — som igen får følger for bl.a. sundhedsvæsenet og arbejdsmarkedet.

## 2.2 Vold mod kvinder i hjemmet som tema inden for EU

2.2.1 En milepæl på vejen mod omvurderingen af vold mod kvinder var FN's 4. Verdenskvindekonference i Beijing (Kina) i 1995, som også alle EU's medlemsstater deltog i. Deres repræsentanter tilsluttede sig — sammen med alle andre konference-deltagere — »Beijing-erklæringen og -handlingsprogrammet« og besluttede i den forbindelse bl.a. at træffe foranstaltninger til at forebygge og afskaffe vold mod kvinder <sup>(3)</sup>.

<sup>(3)</sup> The United Nations: Fourth World Conference on Women: Beijing Declaration and Platform for Action ([www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform/index.html](http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform/index.html)).

2.2.2 Ganske vist er det medlemsstaternes sag at gennemføre disse foranstaltninger, men der er også gjort en indsats på EU-plan for at støtte medlemsstaterne. Hovedvægten lå i den forbindelse — ud over handel med kvinder — på emnet »vold mod kvinder i hjemmet« (se også »European Women's Lobby«s rapport fra 2004 »Beijing +10 1995-2005« <sup>(4)</sup>).

2.2.3 Blandt de seneste aktioner på europæisk plan kan nævnes den planlagte gennemførelse af en beslutning truffet af Europarådet på topmødet i Warszawa den 16.-17. maj 2005: »Europarådet vil træffe foranstaltninger til bekæmpelse af vold mod kvinder. Dertil hører også egnede foranstaltninger til bekæmpelse af vold i hjemmet. Europarådet vil med henblik herpå nedsætte en arbejdsgruppe, som skal evaluere fremskridt på dette felt i de enkelte stater og følge udviklingen i Europa som helhed. Målet hermed er at udarbejde forslag til mulige foranstaltninger.« <sup>(5)</sup>

2.2.4 Desuden har Europa-Parlamentet fået forelagt »Betænkning om status over bekæmpelsen af volden mod kvinder og eventuel fremtidig indsats«, udarbejdet af Udvalget om Kvinders Rettigheder og Ligestilling <sup>(6)</sup>.

## 2.3 EØSU's analyse og forslag

2.3.1 Der er ingen tvivl om, at der inden for de seneste år på EU-plan er sket adskilligt på området »vold mod kvinder«. Volden anerkendes som et problem i alle medlemsstaterne, og overalt er der opstillet programmer og truffet foranstaltninger til bevidstgørelse om og til bekæmpelse og begrænsning af den. Også ansøgerlandene erkender deres problemer på området og tilstræber forbedringer <sup>(7)</sup>.

2.3.2 Men de relevante informationer er brudstykkeagtige og vanskeligt sammenlignelige. Der savnes fælles definitioner ikke mindst med henblik på statistisk registrering af volden, ligesom der savnes nøje kendskab til de foranstaltninger, der i de enkelte medlemsstater er truffet til forebyggelse af, indgriben mod og bekæmpelse af vold mod kvinder i hjemmet — for slet ikke at tale om mulighederne for at bedømme foranstaltningernes virkninger.

<sup>(4)</sup> European Women's Lobby: Beijing+10. 1995-2005: Review of the Implementation of the Beijing Platform for Action by the European Union. November 2004 ([www.womenlobby.org](http://www.womenlobby.org)).

<sup>(5)</sup> CM-SUIV13(2005)7; [www.coe.int/t/dcr/summit/20050517\\_plan\\_action\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dcr/summit/20050517_plan_action_en.asp). Arbejdsgruppen nedsættes i 2006.

<sup>(6)</sup> Betænkning om status over bekæmpelsen af volden mod kvinder og eventuel fremtidig indsats (2004/2220(INI)) af 9.12.2005, udarbejdet af Udvalget om Kvinders Rettigheder og Ligestilling (A6-0404/2005).

<sup>(7)</sup> Se Betænkning om kvinder i Sydøsteuropa (2003/2128(INI)), udarbejdet af Udvalget om Kvinders Rettigheder og Ligestilling den 24.5.2004 (A5-0182/2004).

2.3.3 I denne udtalelse defineres »vold mod kvinder i hjemmet« som **partnervold**, dvs. som psykisk eller fysisk (herunder seksuel) vold inden for et ægteskab eller et andet parforhold, herunder også efter forholdets opløsning, hvis der er en direkte sammenhæng med det tidligere forhold. Det drejer sig i forbindelse med denne form for vold om en proces, der sigter mod at opnå kontrol og dominans, idet partnerens frihedsrettigheder og legemlige, sjælelige og seksuelle integritet krænkes. I den forbindelse kan psykisk vold (»åndelig grusomhed«) i høj grad påvirke kvindens evne til at sætte sig til modværge mod volden eller til at gøre en ende på forholdet. I de fleste tilfælde af vold i hjemmet er det manden, der udøver den, og kvinden, der er offer.

2.3.4 Volden rammer ikke bare offeret selv, men også de øvrige familiemedlemmer, herunder navnlig **børnene**. Børn, der bliver vidner til vold i hjemmet, er dermed også ofre for psykisk vold. Hyppigere end andre børn bliver de også ofre for korporlig vold. Alligevel er vold i hjemmet ikke direkte og umiddelbar vold mod børn.

2.3.5 Vold mod børn, ikke mindst når den finder sted i de nære sociale omgivelser, er et så vigtigt tema, at det bør behandles for sig selv og ikke i sammenhæng med vold mod kvinder i hjemmet.

2.3.6 På baggrund af ovenstående er navnlig følgende henstillinger blevet drøftet:

2.3.7 Overblik over medlemsstaternes lovmæssige grundlag for forhindring og forfølgelse af »vold mod kvinder i hjemmet« og over dets gennemførelse

2.3.7.1 Efter de hidtidige erfaringer er tilstedeværelse af lovbestemmelser af afgørende betydning for bevidstgørelse om denne form for vold og for forebyggelse og bekæmpelse af den med egnede foranstaltninger. Som eksempel herpå kan der henvises til udviklingen i Østrig (efter indførelsen af »Lov om beskyttelse mod vold i familien« af 1. maj 1997). Siden har flere europæiske stater indført tilsvarende bestemmelser<sup>(8)</sup>.

2.3.7.2 For diskussionen inden for Det Europæiske Fællesskab ville det være af stor betydning at have nøjagtig aktuel viden om de forskellige lovbestemmelser, særlig om politiets

(8) Albin Dearing/Max Haller: Das Österreichische Gewaltschutzgesetz. Wien 2000; Maria Ullmann: Der polizeiliche Umgang mit häuslicher Gewalt in Österreich. In: Detlef Schröder/Peter Petzolt (Hrsg.): Gewalt im sozialen Nahraum I. Eine erste Zwischenbilanz nach Einführung des Gewaltschutzgesetzes. Frankfurt 2004, S. 7-23.

optræden, domstolenes kompetence og, ikke mindst, andre aktørers indsats og samarbejdet med disse, f.eks. hjælpe- og rådgivningstjenester (ikke-statslige organisationer).

2.3.7.3 Men lige så vigtigt ville det være at have sikker viden om lovbestemmelsernes gennemførelse i praksis. Fra forskellige medlemsstater foreligger der information om, at tilstedeværelsen af lovbestemmelser alene ikke er tilstrækkelig til effektivt at forhindre og bekæmpe vold mod kvinder i hjemmet.

2.3.8 Udvikling og indsamling af statistiske data om »vold mod kvinder i hjemmet«

2.3.8.1 Den aktuelle situation vedrørende statistisk information er yderst utilfredsstillende. Der findes til nu ingen sikre statistiske data af værdi om »vold mod kvinder i hjemmet«, som er afstemt indbyrdes inden for EU og dermed sammenlignelige. De indikatorer, der blev udviklet under det danske formandskab, er, så vidt vides, endnu ikke taget i anvendelse.

2.3.8.2 Kriminalstatistiske data om emnet fra de enkelte medlemsstater kan, for så vidt de overhovedet foreligger, for øjeblikket i bedste fald indsamles af **Eurostat**. Ifølge Generaldirektoratet for Retlige Anliggender, Frihed og Sikkerhed er Eurostat i gang med at udarbejde et instrument til indsamling af sammenlignelige kriminalstatistiske data. **Europol** har indtil nu beskæftiget sig lige så lidt med denne problematik som Interpol. De bestræbelser, der udfoldes som led i Daphne-programmet, er af stor betydning med henblik på at forbedre den nuværende situation; de bør afgjort videreføres.

2.3.8.3 Selv om det fortsat bør tilstræbes at få indført sammenlignelig kriminalstatistisk registrering af data vedrørende »vold i hjemmet«, lader det sig nok lettere gøre på nationalt plan at gennemføre **rundspørger/befolkningsundersøgelser** (»victim surveys«) efter sammenlignelige kriterier. I forbindelse med EIDIV-projektet »European Indicators Database on Intimate Partner Violence«, som finansieres under Daphne-programmet, stilles der tilsvarende forslag om »en harmoniseret europæisk befolkningsundersøgelse«, der skulle kunne gennemføres relativt nemt og hurtigt. I en sådan undersøgelse kunne man også interessere sig for **interventionsorganers** (ngo'ers) inddragelse og virke.

2.3.8.4 Også i form af **Eurobarometer**-undersøgelser kan der foretages repræsentative rundspørger. Således blev der i forbindelse med den allerede omtalte »Europæiske kampagne mod vold i ægteskaber og parforhold« foretaget en Eurobarometer-undersøgelse af de europæiske borgeres indstilling til vold i hjemmet. Så vidt vides er det planen at foretage en ny undersøgelse i 2006.

### 2.3.9 Understregning af betydningen af at forebygge vold mod kvinder i hjemmet

2.3.9.1 Forebyggelse af vold mod kvinder i hjemmet er af afgørende betydning. Vel er det vigtigt at bringe volden til offentlighedens kundskab — at bryde tavsheden — at straffe den som den forbrydelse, den er, og at hjælpe, beskytte og støtte ofrene, men langt vigtigere er foranstaltninger med henblik på at forhindre, at volden overhovedet forekommer.

2.3.9.2 Med henblik på at sikre social, universel forebyggelse er der navnlig brug for information og oplysning om, at mænds vold mod kvinder ikke kan accepteres i et moderne demokratisk samfund. Allerede i den tidligste barndom skal børnene — drenge som piger — lære, at drenge og piger, mænd og kvinder har samme værd, samme rettigheder og pligter og samme muligheder. Opdragelsen til ligestilling skal så fortsætte gennem hele skoletiden og i den voksne alder.

2.3.9.3 Vold i hjemmet har omfattende konsekvenser for børn, der oplever den og må vokse op i et voldeligt miljø. Børn må derfor tidligt og vedvarende have hjælp til at bryde voldscirklen og lære uvoldelige problemløsninger.

2.3.9.4 Ved hjælp af egnede sociale, økonomiske og retlige foranstaltninger må det sikres, at de situationer slet ikke opstår, som i særlig grad betinger vold i hjemmet. Hertil hører bl.a. dårlige materielle forhold, finansiel og økonomisk afhængighed af partneren, for trange boligforhold og ikke mindst alkohol- og stofmisbrug. Dårlige sociale forhold kan øge voldsrisikoen for kvinder, selv om vold mod kvinder i hjemmet forekommer i alle sociale lag.

### 2.3.10 Fremme af interventionsprojekter og samarbejdsgrupper, optimering af hjælpen, samarbejde med gerningsmændene, bibringelse af styrke

2.3.10.1 Som regel finder kvinder, der er ofre for vold i hjemmet, ikke megen støtte i deres sociale miljø. Også de institutioner, der egentlig er ansvarlige, har ofte vist sig blinde eller hjælpeløse over for problemet, der er blevet betragtet som tilhørende privatlivet. Kvindehjemmenes arbejde har været en succes; deres muligheder for at yde hjælp og støtte bør bevares og udbygges. Desuden er det vigtigt at forbedre samarbejdet mellem forskellige statslige og ikke-statslige organer og institutioner, f.eks. via institutionaliserede samarbejdsgrupper (»interventionsprojekter«).

2.3.10.2 Med interventionsprojekter og samarbejdsgrupper kan der påbegyndes og gennemføres en perspektivforskydning: Mænd bliver inddraget i diskussionen om og i indsatsen mod vold i parforholdet og bliver betragtet som medansvarlige og

ikke længere blot som en del af problemet, men også som aktiv del af løsningen. Kvinder, der er ofre for vold i hjemmet, bliver ikke fastholdt i deres offerrolle, men oplever at føle sig stærke (»empowerment«). Det er navnlig de ikke-statslige organisationer, der påtager sig disse opgaver.

2.3.10.3 Det er endnu for tidligt at sige noget endeligt, men alligevel skal yderligere fire problemkomplekser omtales:

### 2.3.11 Større hensyntagen til indvandrerkvinders situation

2.3.11.1 Efter alle foreliggende oplysninger at dømme ser det ud til, at der blandt indvandrerkvinder findes grupper, der er hårdere ramt af vold i hjemmet end sammenlignelige grupper i den hjemmehørende befolkning og får mindre både statslig og ikke-statslig hjælp. Det er der mange årsager til. Migrantkvinderne er fortsat til en vis grad isolerede fra samfundet; det er svært for dem at bekvemme sig til at henvende sig til civilsamfundets institutioner; der er sprogbarrierer, sociale og kulturelle forskelle og ukendskab til mulighederne for at få hjælp. De migrantkvinder, der opholder sig illegalt i værtslandet, befinder sig i en særlig vanskelig situation. Deres opholdsmæssige status og deres manglende kendskab til, at de har samme ret til hjælp som hjemmehørende kvinder og migrantkvinder med legalt ophold, forhindrer direkte, at de kan søge hjælp i tilfælde af vold i hjemmet.

### 2.3.12 Stærkere inddragelse af alle juridiske, politimæssige, pædagogiske, psykologiske, medicinske og sociale faggrupper

2.3.12.1 Den nationale politik på dette område skal have til formål at sikre, at de juridiske, politimæssige, pædagogiske, psykologiske, medicinske og sociale faggrupper er i stand til tidligt at erkende vold. Manglende viden hos de relevante faggrupper om voldens symptomer, fremtrædelsesformer, stadier og eskalationstrin fører til, at volden ties ihjel, at processerne ikke erkendes, og at der træffes uegnede foranstaltninger — med deraf følgende skæbnesvangre konsekvenser.

### 2.3.13 Overvejelser i forbindelse med adgangs- og kontaktforbud

2.3.13.1 I henhold til de fleste love om beskyttelse mod vold i familien kan der udstedes kontakt- og adgangsforbud. Men den dermed tilstræbte beskyttelse af ofret mod den voldelige partner kan ophæves af (fraskilte) mænds ret til at besøge deres børn. Hvordan man skal håndtere disse situationer, er der allerede taget stilling til i nogle medlemsstaters lovgivning.

2.3.13.2 Der er stadig mange kvinder, der må søge beskyttelse i støtteinstitutioner, fordi de er blevet ofre for vold i hjemmet. Trods alle anstrengelser fra støtteinstitutionernes side kan et sådant ophold få negative konsekvenser for ofrenes, herunder ikke mindst ledsagende børns, psykiske velbefindende. Derfor bør der skabes retlige forudsætninger for, at gerningsmanden bag volden i hjemmet kan forvises fra den fælles bolig, som ofrene så får eneret til.

#### 2.3.14 Større hensyntagen til ældre voldsramte kvinders situation

2.3.14.1 Ifølge kvinderådgivningsinstanser er det særlig svært for ældre kvinder at hente og få hjælp i tilfælde af vold. Her kan kønsrollemønstrene være dybt indgroede. I henvendelser til offentligheden om vold i hjemmet bør gruppen af ældre kvinder have en mere fremtrædende placering, så de ikke

blot får kendskab til mulighederne for hjælp, men også bliver klar over, at hjælpen er en ret.

#### 2.3.15 Social integration i almindelighed af ofrene for vold i hjemmet og integration på arbejdsmarkedet i særdeleshed

2.3.15.1 Vold mod kvinder i hjemmet er en hindring for kvindernes sociale integration i almindelighed og deres integration på arbejdsmarkedet i særdeleshed — med marginalisering, fattigdom og finansiell og materiel afhængighed til følge. De fysiske og psykiske følger af volden kan indvirke ikke blot på adgangen til arbejdsmarkedet, men også på situationen på arbejdspladsen (fravær, psykiske belastninger, boligskifte m.m.). Det problem må arbejdsmarkedsinstitutionerne finde løsninger på, f.eks. gennem aftaler mellem arbejdsgivere og fagforeninger om beskyttelse af og støtte til kvindelige arbejdstagere, der har været ofre for vold i hjemmet. Sådan gør man f.eks. i Sverige.

Bruxelles, den 16. marts 2006

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

---