

# Den Europæiske Unions Tidende

# C 195

49. årgang

Dansk udgave

## Meddelelser og oplysninger

18. august 2006

### Informationsnummer

### Indhold

Side

#### I Meddelelser

.....

#### II Forberedende retsakter

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

#### **427. plenarforsamling den 17. -18. maj 2006**

2006/C 195/01	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om de uafhængige højt kvalificerede eksperter femårsevaluering af forskningsindsatsen (1999-2003) KOM(2005) 387 endelig .....	1
2006/C 195/02	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om markedsføring af pyrotekniske artikler KOM(2005) 457 endelig — 2005/0194 (COD) .....	7
2006/C 195/03	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om begrænsning af markedsføring og anvendelse af perfluoroktansulfonater (ændring af Rådets direktiv 76/769/EØF) KOM(2005) 618 endelig — 2005/0244 (COD) .....	10
2006/C 195/04	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af Rådets direktiv 90/385/EØF og 93/42/EØF og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/8/EF for så vidt angår revidering af direktiverne om medicinsk udstyr KOM(2005) 681 endelig — 2005/0263 (COD) .....	14

# DA

Pris: 22 EUR

(Fortsættes på omslagets anden side)

<u>Informationsnummer</u>	Indhold (fortsat)	Side
2006/C 195/05	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Forslag til Rådets direktiv om afgiftsfritagelse ved indførelse af varer i småforsendelser uden erhvervmæssig karakter fra tredjelande (kodificeret udgave) KOM(2006) 12 endelig — 2006/0007 (CNS) .....	19
2006/C 195/06	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Revideret forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om offentlig personbefordring med jernbane og ad vej KOM(2005) 319 endelig — 2000/0212 (COD) .....	20
2006/C 195/07	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs UDTALELSE om Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om fremme af renere vejtransportkøretøjer KOM(2005) 634 endelig — 2005/0283 (COD) .....	26
2006/C 195/08	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om revision af strategien for bæredygtig udvikling — En handlingsplatform KOM(2005) 658 endelig .....	29
2006/C 195/09	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om vurdering og forvaltning af oversvømmelser KOM(2006) 15 endelig — 2006/0005 (COD) .....	37
2006/C 195/10	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Forslag til Rådets beslutning om indførelse af Fællesskabets civilbeskyttelsesordning (omarbejdet) KOM(2006) 29 endelig — 2006/0009 (CNS) .....	40
2006/C 195/11	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Grønbog Forbedring af befolkningens mentale sundhed. På vej mod en strategi for mental sundhed i Den Europæiske Union KOM(2005) 484 endelig .....	42
2006/C 195/12	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Flexicurity — det danske tilfælde« .....	48
2006/C 195/13	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs UDTALELSE om »Ændret forslag til Rådets direktiv om ændring af direktiv 77/388/EØF med hensyn til leveringsstedet for tjenesteydelser« KOM(2005) 334 endelig — 2003/0329 (CNS) .....	54
2006/C 195/14	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Fjernelse af selskabsskattemæssige hindringer for små og mellemstore virksomheder i det indre marked — udkast til en mulig pilotordning for hjemstatsbeskatning« KOM(2005) 702 endelig .....	58
2006/C 195/15	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Ændret forslag til Rådets forordning om oprettelse af Samhørighedsfonden (kodificeret udgave) KOM(2006) 5 endelig — 2003/0129 (AVC) .....	61
2006/C 195/16	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om EU og resten af verden: Det organiserede civilsamfunds rolle .....	62
2006/C 195/17	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Bidrag til Det Europæiske Råds møde den 15. og 16. juni 2006 — Tænkepausen« .....	64
2006/C 195/18	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Forslag til Rådets beslutning om retningslinjer for medlemsstaternes beskæftigelsespolitik KOM(2006) 32 endelig — 2006/0010 (CNS) .....	66



<u>Informationsnummer</u>	Indhold (fortsat)	Side
2006/C 195/19	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Meddelelse fra Kommissionen: Handlingsplan for biomasse KOM(2005) 628 <i>endelig</i> .....	69
2006/C 195/20	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Udvikling og fremme af alternative brændstoffer for vejtransport i EU .....	75
2006/C 195/21	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Forslag til Rådets direktiv om afgifter på personbiler KOM(2005) 261 <i>endelig</i> -2005/0130 (CNS) .....	80
2006/C 195/22	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om luftkvaliteten og renere luft i Europa KOM(2005) 447 <i>endelig</i> — 2005/0183 (COD) .....	84
2006/C 195/23	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Civilsamfundets situation i det vestlige Balkan .....	88
2006/C 195/24	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »EU's kampagne for bevarelse af biodiversiteten — civilsamfundets stilling og bidrag« .....	96
2006/C 195/25	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Afrika som en nødvendig prioritet: det europæiske civilsamfunds standpunkt .....	104
2006/C 195/26	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets henstilling om nøglekompetencer for livslang læring KOM(2005) 548 <i>endelig</i> — 2005/0221 (COD) .....	109



## II

(Forberedende retsakter)

## DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG

### 427. PLENARFORSAMLING DEN 17. -18. MAJ 2006

#### **Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om de uafhængige højt kvalificerede eksperters femårsevaluering af forskningsindsatsen (1999-2003)**

KOM(2005) 387 endelig

(2006/C 195/01)

Kommissionen besluttede den 24. august 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 Det Indre Marked, Produktion og Forbrug, som udpegede Paolo Braghin til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 25. april 2006.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 427. plenarforsamling, mødet den 17. - 18. maj 2006, følgende udtalelse med 108 stemmer for, 1 imod og 1 hverken for eller imod:

#### 1. Resumé af udtalelsen

1.1 EØSU påskønner og støtter den indsats, der har været forbundet med den tredje femårsevaluering, og det store arbejde, der er udført af så intellektuelle ressourcer på så højt et niveau, og håber, at de henstillinger, der er fremkommet fra de forskellige ekspertgrupper, og især fra det panel<sup>(1)</sup>, der har ansvaret for den overordnede evaluering, kan bruges som en fast referenceramme for implementeringen af rammeprogrammerne, formuleringen af den fremtidige forsknings- og innovationspolitik og mere overordnet for de politikker, der skal bruges til gennemførelsen af Lissabon-strategien.

1.2 EØSU har gentagne gange talt for en betydelig stigning i det europæiske FTU-budget, og beklager derfor den foreslåede reduktion af beløbet, da det er i strid med den prioritering af udvikling, som de konkurrencemæssige udfordringer på verdensplan har nødvendiggjort, og som er fastlagt i Lissabon-strategien.

1.3 EØSU understreger vigtigheden af øget engagement fra industriens side i forskning og innovativ udvikling som en forudsætning for opnåelse af det mål, der blev opstillet på Det

Europæiske Råds møde i Barcelona, og opfordrer til en øget kommunikation med og større inddragelse af virksomheder og produktionsorganisationer og –sammenslutninger. Dette kunne også hjælpe med til at identificere de strategiske temaområder, inden for hvilke den europæiske forskningsekspertise kan markere sig.

1.4 EØSU anbefaler, at der udvikles redskaber, der kan medvirke til at øge de private investeringer i forskning og udvikling (FTU), fra risikovillig kapital eller venture kapital til øremærket EIB-finansiering og kreditfaciliteter til forskning, således at det bliver lettere at omsætte forskningsresultater til specifikke erhvervsinitiativer.

1.5 EØSU er enig med panelet i, at det er nødvendigt i højere grad at gøre forskerne uafhængige og give dem større ansvar (med respekt for etiske principper), skabe øget opmærksomhed om videnskabelige karrierer, sikre større mobilitet både geografisk og mellem de forskellige grene og integrere Marie Curie-stipendieordningen i nationale og regionale programmer og anvende dem med særligt henblik på at øge mobiliteten mellem den offentlige og private sektor.

(1) Femårsevalueringen af E's forskningsrammeprogrammer 1999-2003, Europa-Kommissionen, GD Forskning, 15. december 2004.

1.6 EØSU opfordrer til, at det prioriteres at udarbejde politikker til udvikling af universitetsuddannelser inden for videnskab og ingeniørvidenskab med det formål at øge andelen af kvindelige forskere, gøre det mere attraktivt at gøre karriere inden for videnskab og få de forskere, der arbejder uden for EU, til at komme tilbage. Det ville desuden være ønskeligt at styrke de højere læreanstalters naturvidenskabelige og tekniske undervisningstilbud og indføre foranstaltninger til fremme af naturvidenskabelige universitetsuddannelser.

1.7 For forenklingens skyld håber EØSU, at forslagsindkaldelser udarbejdes således, at de forskellige ordninger, aktiviteter og kategorier af deltagere fremgår klarere, at der er større fleksibilitet og valgfrihed for ansøgeren og med enkle retningslinier for den administrative og økonomiske forvaltning, især for så vidt angår de kontraktlige aftaler, der indgås mellem deltagerne.

1.8 EØSU foreslår, at effektiviteten af de anvendte procedurer og af de formelle kontrol- og vurderingsprocedurer løbende evalueres, og at der for veldefinerede udviklingsprojekter fastlægges kontrol af aktiviteterne og de forventede resultater på bestemte og forud fastsatte tidspunkter i projektet. Tildelingen af økonomiske midler og projektets fortsatte beståen bør afhænge af denne kontrol.

1.9 EØSU foreslår også, at der gøres en særlig indsats for at anvende en række indikatorer, som gør det muligt at måle resultater i form af konkurrencedygtighed og udvikling. Gennem anvendelse af sådanne indikatorer for forskningsresultater kan man måle de finansierede foranstaltningers effekt på de videnskabelige fremskridt og EU's samlede udvikling og derudfra fastlægge prioriteter for fremtidige foranstaltninger.

## 2. Den europæiske forsknings udfordringer

2.1 Den tredje femårsevaluering (1999-2003) af forskningsrammeprogrammerne er en omfattende og dybtgående kritisk analyse (?). EØSU er stort set enig i de analyser og henstillinger, ekspertpanelet er fremkommet med, og som Kommissionen har tilrådt. Under hensyntagen til konkurrencen på verdensplan og de mål, der er fastlagt i Lissabon-strategien og på Det Europæiske Råds møde i Barcelona, fremhæver EØSU nødvendigheden af snarest at overveje, hvad der skal prioriteres og være de grundlæggende mål for den europæiske forskning særligt med henblik på at øge produktionssektorernes deltaelse.

(?) Evalueringsprocessen har omfattet et betydeligt antal dokumenter og rapporter, som er offentligt tilgængelige på <http://forum.europa.eu.int/Public/irc/rtd/fiveyearasskb/library>.

2.2 Teknisk-videnskabelige fremskridt og innovation skabes i dag i stigende grad af samarbejde på tværs af discipliner i et omfattende tværfagligt samspil mellem universiteter, virksomheder og det eksterne miljø snarere end ved udelukkende at følge den lineære model, hvor innovation følger efter grundlæggende forskning (først og fremmest på akademisk niveau), og udvikling og anvendelse varetages af den industrielle forskning, som har styret den videnskabelige udvikling indtil for nylig (?). Forskning er i dag grundlæggende kendetegnet ved samarbejde, interaktiv uddannelse, usikkerhed og risiko.

2.3 Den interaktive model giver en forklaring på, hvorfor de regionale klynger har været en succes. Tilsammen danner de et system, der gør det muligt at påvirke virksomheders og universiteters adfærd i positiv retning og at skabe de rette sociale og kulturelle betingelser, effektive organisatoriske og institutionelle rammer, infrastrukturer og regelsystemer, der kan klare de konkurrencemæssige udfordringer.

### 2.4 Konkurrence på verdensplan

2.4.1 Europa står over for nogle hidtil ukendte udfordringer i henseende til den verdensomspændende konkurrence og muligheder for vækst; udfordringer som Europa har håndteret mindre effektivt end ikke kun de traditionelle konkurrenter, men også de største vækstlande. Særligt i Indien og Kina er udgifterne til FTU steget meget kraftigt, i Kina på op mod 20 % om året, hvorfor det anslås, at disse lande i 2010 vil anvende en lige så stor andel af deres BNP på FTU som EU. Mange europæiske virksomheder investerer i Kina ikke kun på grund af de lavere omkostninger, men også på grund af den fordelagtige kombination af veluddannet arbejdskraft og store og dynamiske markeder for teknologi og højteknologiske produkter (?). Eftersom forskning og innovation er nøglefaktorer i håndteringen af disse udfordringer (?), bør Europa mobilisere tilstrækkelige økonomiske ressourcer og enhver intellektuel kompetence til fremme af videnskab, teknologi og innovation (?).

2.4.2 Desværre er de seneste tal alarmerende: Udgifterne til forskning har reelt ligget stabilt omkring 1,9 % af BNP siden 2001. Hvis den årlige vækst i perioden 2000-2003 på 0,7 % fortsætter indtil 2010, vil udgifterne til forskning til den tid kun udgøre 2,2 % af BNP. Det er værd at huske på, at eftersom USA's BNP er større, er FTU-aktiviteterne af en helt anden størrelsesorden i absolutte tal, og det er derfor meget lettere at opnå den nødvendige kritiske masse. Forskellen mellem udgifter til forskning og udvikling i Europa og dets vigtigste

(?) Jf. Keith Smith, *The Framework Programmes and the Changing Economic Landscape*, Europa-Kommissionen, JRC/IPTS, Sevilla, december 2004, side 11-12.

(?) Janez Potočniks forord til *Key Figures 2005. Towards a European Research Area: Science, Technology and Innovation*, Europa-Kommissionen, GD Forskning, 2005, s. 5

(?) EØSU har i adskillige udtalelser behandlet dette emne indgående, senest i INT/269 – EØSU's udtalelse 1484/2005 om det syvende rammeprogram for FTU, 14. december 2005, ordfører Gerd Wolf, punkt 2.2, 2.3 og 2.4. (EUT C 65 af 17.3.2006)

(?) Se formand Erkki Ormalas indledning til Femårsevalueringen af EU's forskningsrammeprogrammer 1999-2003.

konkurrenter skyldes primært, at den private sektor bidrager mindre (i 2002 bidrog den private sektor i EU samlet med 55,6 % sammenlignet med 63,1 % i USA og 73,9 % i Japan). Hvad der er endnu mere foruroligende er, at de private udgifter til forskning i samme periode er faldet, samt at de private europæiske investeringer synes at have retning mod andre dele af verden pga. bedre rammevilkår. I perioden 1997-2002 steg europæiske virksomheders investeringer i forskning i USA med 54 % i reelle tal, hvorimod strømmen af investeringer fra USA mod Europa kun steg med 38 % (7).

## 2.5 De grundlæggende mål

2.5.1 EØSU er enig i den analyse, der har ført til fastlæggelsen af fire grundlæggende mål:

- at tiltrække og belønne det bedste talent
- at skabe et frodigt miljø for erhvervs- og industri-FTU
- at samle ressourcerne om innovation og bæredygtig vækst
- at opbygge tillid til videnskab og teknologi.

2.5.2 Hovedudfordringen, der blev formuleret på Rådsmødet i Barcelona, nemlig at 3 % af BNP skal gå til forskning i 2010 ved at forhøje den andel af forskningen, der finansieres af den private sektor, til 2/3 af denne værdi, nødvendiggør, at der sker en sammenligning og koordinering af EU's og den nationale forskningspolitik. Det mål kan kun nås, såfremt Europa formår at tiltrække flere investeringer til forskning, forskningen gøres mere effektiv med fastsættelse af passende rammebetingelserne, de offentlige udgifter i højere grad formår at fungere som en saltvandsindsprøjtning for den private forskning, og såfremt forskningspolitikken gøres mere effektiv og sammenhængende både på EU-niveau og på nationalt niveau (8).

2.5.3 På grundlag af de i evalueringsprocessen udførte analyser og de synspunkter, der har været fremført af mange interesserede parter, finder EØSU, at der er behov for, at Kommissionen og medlemsstaterne koordinerer mere gennemgribende tiltag til forbedring af de relevante betingelser, som ikke er tilstrækkeligt gunstige for forskningen. Man bør på europæisk plan fastlægge en række mekanismer til fremme af innovation og systemets konkurrencedygtighed, idet fragmenteringen og den manglende koordinering af indsatsen står i vejen

(7) Alle tal er hentet fra *Key Figures 2005*, s. 9-10.

(8) Se forordet til *Key Figures 2005*, s. 3.

for opnåelsen af kritisk masse og den nødvendige fokusering. Det er også nødvendigt, at der på helt anden vis sker en sammenligning og koordinering af ikke kun de nationale forskningspolitikker, men også af de politikker, der vedrører uddannelse og udvikling af menneskelige ressourcer, beskyttelse af intellektuel ejendomsret, innovationsudvikling gennem skattelettelser, konstruktivt og synergiskabende samarbejde mellem universiteter og virksomheder osv.

## 2.6 Retningslinier for den fremtidige forskningspolitik i EU

2.6.1 EØSU har gentagne gange talt for en betydelig stigning i det europæiske FTU-budget og har derfor kraftigt støttet Kommissionens forslag om at bevilge flere midler til det syvende rammeprogram og på længere sigt at øge beløbet yderligere (9). EØSU ser ikke positivt på Rådets forslag om en væsentlig nedbringelse af beløbet til omkring 5 % af EU's almindelige budget i stedet for de 8 % foreslået af Kommissionen, og mener endvidere, at det er i strid med den prioritering af udvikling, som de konkurrencemæssige udfordringer på verdensplan har nødvendiggjort, og som er fastlagt i Lissabon-strategien.

2.6.2 EØSU har hele tiden støttet skabelsen af et europæisk forskningsrum (10), og har været enig i, at det ville være en god idé at oprette et europæisk forskningsråd, som kunne fungere som et nøgleredskab til fremme af videnskabelig ekspertise gennem områder inden for »frontlinieforskning«, der udvælges ved hjælp af en bottom-up-tilgang. EØSU glæder sig over, at dets henstillinger særligt for så vidt angår det europæiske forskningsråds autonomi og sammensætningen af dets videnskabelige råd er blevet fulgt, og gentager vigtigheden af også at inddrage fremstående videnskabsfolk fra den industrielle forskning (11).

2.6.3 EØSU er enig i, at det er nødvendigt med en bred vifte af koordinerede foranstaltninger for at sikre den bedst mulige integration af de nye medlemsstater, men finder ikke, at der til det formål er iværksat tilstrækkelige tiltag. Den overgangsfase, som disse lande har gennemgået i den omhandlede evalueringsperiode, gør det vanskeligere at pege på de foranstaltninger, der er bedst egnede til at skabe en økonomi, der er solidt baseret på udvikling af viden og forskning. Målsætningen om at »styrke forskningen« har særlig betydning for disse lande, men må være fokuseret på »innovationsfrembringelse« for at påbegynde den udvikling, som disse lande har brug for.

(9) EØSU's udtalelse 1484/2005, punkt 1.4, s. 2, og punkt 4.1-4.6, s. 9-10 EUT C 65 af 17.3.2006.

(10) På det seneste fremgår det især af EØSU's udtalelse 1647/2004 i EUT C 156 af 28.6.2005 om *Meddelelse om videnskab og teknologi, nøglen til Europas fremtid*, ordfører Gerd Wolf og af den supplerende udtalelse om samme emne (CCMI/015 – CESE 1353/2004, ordfører Joost Van Iersel, medordfører Enrico Gibillieri).

(11) INT/269 – CESE 1484/2005, punkt 4.11 EUT C 65 af 17.3.2006.



### 3. Overvejelser om henstillingerne vedrørende rammeprogrammet

#### 3.1 Den private sektors deltagelse

3.1.1 EØSU er enig i panelets henstillinger, og fremhæver især vigtigheden af øget deltagelse og engagement fra industriens side i forskning og innovativ udvikling som en forudsætning for opnåelse af det mål, der blev opstillet på Det Europæiske Råds møde i Barcelona. Dette mål kan nemmere nås ved, at erhvervslivet mere aktivt bidrager til at træffe strategiske valg og til at identificere områder, hvor europæisk forsknings-eksperitise kan markere sig mere.

3.1.2 For at sikre en sådan deltagelse finder EØSU, at det er nødvendigt, at kommunikationen med virksomheder og produktionsorganisationer og –sammenslutninger intensiveres, ligesom det også i højere grad er nødvendigt at involvere disse, ikke mindst for at gøre det lettere for SMV'er at deltage og således øge den nuværende deltagelse fra de ikke særligt tilfredsstillende 13 %. Det følger af karakteren af det syvende rammeprogram og rammeprogrammet for konkurrenceevne og innovation, at de ikke skal betragtes som alternativer, men som programmer, der supplerer hinanden og skaber synergi.

3.1.3 For ikke at skabe utilsigtede adgangsbarrierer (som dem, der blev konstateret af eksperterne i begyndelsen af det sjette rammeprogram) mener EØSU ikke, at de traditionelle finansieringsformer<sup>(12)</sup> eller de nye, der fastsattes for det sjette rammeprogram, bør ændres væsentligt. Derimod bør de tilpasses i overensstemmelse med de erfaringer, der er gjort, således at de bliver lettere at benytte sig af.

3.1.4 De af SMV'erne foretrukne integrerede projekter og specifikke målrettede forskningsprojekter bør derfor forbedres for yderligere at fremme SMV'ernes deltagelse. De teknologiske platforme og i endnu højere grad de fælles teknologiinitiativer er ordninger, der uden tvivl medvirker til opnåelsen af dette mål. De ekspertisenet, som universiteter og offentlige forskningscentre værdsætter og i vid udstrækning deltager i, bør udvikles, således at industrien i højere grad opmuntres til at deltage og som et redskab til at øge forskeres mobilitet med den ønskede større udveksling mellem den private og offentlige sektor.

#### 3.2 Forenkling af administrationen og procedurerne

3.2.1 Forenkling af administrationen og procedurerne er et tilbagevendende emne, hver gang rammeprogrammet skal fornyes. Der er sket mange forbedringer i løbet af årene spændende fra diverse dokumenter om forenkling til

<sup>(12)</sup> Se i den forbindelse EØSU's udtalelse INT/309, der er under udarbejdelse.

kommissær Janez Potocniks nedsættelse af et høringsråd bestående af repræsentanter for små forskningsenheder. Men de konkrete forslag synes ikke at have løst de vanskeligheder og problemer, som deltagerne har stået over for.

3.2.2 På grundlag af eksperternes erfaringer og de berørte parter direkte erfaringer foreslår EØSU, at de vanskeligheder, som deltagerne i projekterne under det nuværende rammeprogram er stødt på, systematisk indsamles og analyseres med henblik på at foreslå mekanismer, der i højere grad er indrettet efter den aktuelle situation. Dette ville kunne gøre en løbende evaluering af effektiviteten af de anvendte procedurer og formelle kontrol- og evalueringsprocesser lettere.

3.2.3 Det ville for veldefinerede udviklingsprojekter også være hensigtsmæssigt med en regelmæssig kontrol af aktiviteterne og de forventede resultater. Tildelingen af økonomiske midler og projektets fortsatte beståen bør afhænge af denne kontrol, der skal finde sted på bestemte og forud fastsatte tidspunkter i projekter.

3.2.4 For så vidt angår deltagelsen og den administrative og økonomiske forvaltning ville det være en fordel med klarere formulerede retningslinier og en ensartet fortolkning af de kontraktlige aftaler, der indgås mellem deltagerne, større fleksibilitet og valgfrihed for ansøgere og forslagsindkaldelser, der klart viser de forskellige ordninger, aktiviteter og kategorier af deltagere.

3.2.5 Det er blevet bemærket, at en relativt lille kerne af organisationer flere gange har deltaget i flere programmer ofte som hovedkontrahent og har som sådan — skønnes det — administreret ca. en femtedel af projekterne<sup>(13)</sup>. En sådan koncentration giver anledning til nogen bekymring. På den ene side afslører den, hvor svært det er at deltage, især for dem, der for første gang deltager i et forskningsudbud, og på den anden side viser den, at der er grænser for gennemførelsen af nye projekter rettet mod radikal innovation og med forhøjet risiko (efterlyst i henstilling 2).

#### 3.3 Fremme af forskningen

3.3.1 Det er stadig ikke tilstrækkeligt klart defineret, hvordan man kan fremme private investeringer i FTU, ligesom de markedsmekanismer, der kunne have en positiv synergieffekt, ikke synes at være identificeret, og er derfor ikke, som de burde være, anvendelige på kort sigt. Skattelettelser, styrkelse af intellektuel ejendomsret, lettere adgang til brug af risikovillig kapital er snarere målsætninger end brugbare redskaber.

<sup>(13)</sup> Femårsevalueringen, s. 7.

3.3.2 EØSU håber især, at der udvikles redskaber, der kan medvirke til at skabe en iværksætterkultur blandt europæiske forskere, og at der iværksættes foranstaltninger (fra risikovillig kapital eller venture kapital til øremærket EIB-finansiering og kreditfaciliteter til forskning), der kan hjælpe med til at omsætte forskningsresultater til specifikke erhvervsinitiativer.

3.3.3 EØSU er, som det fremgår af flere tidligere udtalelser, helt enig i henstillingen om, at højteknologiske SMV'er i højere grad bør deltage, men det bør ikke kun ske gennem de fælles teknologiinitiativer, de teknologiske platforme og de muligheder, som følger af programmet »Idéer«, men også gennem andre specifikke ordninger. EØSU håber, at dette gøres til et hovedmål og genstand for særlig opmærksomhed i forbindelse med anvendelsen af den åbne koordineringsmetode.

3.3.4 For at fremme den mere innovative forskning med henblik på at opnå konkurrencedygtige resultater finder EØSU, at det er nødvendigt at løse udestående vedrørende intellektuel ejendomsret. I den forbindelse henviser EØSU især til det europæiske patent, patenterbarheden af computerimplementerede opfindelser og opfindelser inden for nye videnområder såvel som til den fulde gennemførelse af direktivet om retlig beskyttelse af bioteknologiske opfindelser.

#### 3.4 Menneskelige ressourcer

3.4.1 EØSU finder, at en af de vigtigste opgaver er at gøre det attraktivt at satse på en karriere inden for videnskab og teknologi ved at højne forskeres sociale så vel som økonomiske status. Den stigende tendens til at supplere kandidatuddannelsen og forske i andre lande både i og uden for det akademiske miljø er en mobilitet, der helt sikkert er god for forskernes udvikling, idet udveksling af viden og arbejdsmetoder er en uerstattelig form for berigelse. Men det bliver et problem, når mobiliteten kun går én vej, hvis der i hjemlandet ikke findes de arbejdsbetingelser, muligheder for at gøre karriere, den sociale anseelse og passende økonomisk belønning, der gør det attraktivt at vende tilbage<sup>(14)</sup>. Alle EU's medlemsstater bør være attraktive for unge, der ønsker at gøre karriere som forskere. EØSU håber især, at det bliver lettere for ressourcer fra vækstlande, herunder Kina og Indien, at få adgang til EU, herunder også i forbindelse med organiserede former for udveksling.

3.4.2 Programmerne for menneskelige ressourcer og mobilitet synes ikke at kunne udgøre et tilstrækkeligt grundlag for det kvalitative spring i retning af at »tiltrække og belønne det

bedste talent«, som det første hovedmål er formuleret. Der er ikke noget klart billede af »den europæiske forsker«, som bør være kernen i dette mål.

3.4.3 Denne alvorlige situation bør løses ved gennemførelse af innovative politikker. Det er nødvendigt at investere i udvikling af undervisning på universitetsniveau inden for videnskab og ingeniørvidenskab, hvilket forudsætter større vægtning af de naturvidenskabelige fagområder på de højere læreanstalter og fremme af naturvidenskabelige universitetsuddannelser. Det er endvidere nødvendigt at reducere antallet af uddannede inden for disse områder, som ikke er beskæftiget inden for deres fag (som det især er tilfældet i de nye medlemsstater og i Italien, Portugal og Østrig) samt øge andelen af specielt kvindelige forskere (der kun udgør lidt over en tredjedel af det samlede antal forskere, på trods af at 63 % af de uddannede kandidater inden for natur- og ingeniørvidenskab er kvinder)<sup>(15)</sup>, og gøre det mere attraktivt at satse på en videnskabelig karriere.

3.4.4 EØSU finder, at sådanne politikker, som primært er medlemsstaternes ansvar, bør udbygges gennem den åbne koordineringsmetode, der også med fordel kan anvendes på undervisning ved højere læreanstalter og i forskningssystemet til at finde frem til bedste praksis, passende former for ekstern evaluering, fælles tiltag mellem medlemsstater og regioner og de tværnationale forskningsområder, der skal prioriteres.

3.4.5 Forskere udgør en langt mindre andel af arbejdsstyrken end i konkurrerende lande (5,4% i EU — i de nye medlemsstater og i landene i Sydeuropa overstiger andelen ikke 5% — mod 9% i USA og 10,1% i Japan), og alderen på de beskæftigede i de videnskabelige og teknologiske sektorer er ved at give anledning til bekymring (35 % er i aldersgruppen 45-64, i nogle medlemsstater er det endda mere end 40 %, og kun 31 % er i aldersgruppen 25-34)<sup>(16)</sup>. Et andet forhold, som giver anledning til bekymring, er, at ca. 150 000 europæiske forskere for tiden arbejder i USA, og at der for at nå Barcelona-målet i de næste ti år er brug for yderligere 500 000-700 000 forskere<sup>(17)</sup>.

3.4.6 EØSU er enig med panelet i, at det er nødvendigt i højere grad at gøre forskerne uafhængige og give dem større ansvar (med respekt for etiske principper), skabe øget opmærksomhed om videnskabelige karrierer, sikre større mobilitet både geografisk og mellem de forskellige grene og integrere Marie Curie-stipendieordningen i nationale og regionale programmer og anvende dem med særligt henblik på at øge mobiliteten mellem den offentlige og private forskning.

<sup>(14)</sup> EØSU har i adskillige udtalelser berørt emnet, senest i INT/269 – CESE 1484/2006, punkt 4.12 ff. EUT C 65 af 17.3.2006.

<sup>(15)</sup> Key Figures 2005, s. 53-57.

<sup>(16)</sup> Key Figures 2005, s. 47-51.

<sup>(17)</sup> Five Year Assessment, cit., s. 12.



3.4.7 EØSU støtter endvidere Kommissionens bestræbelser på at indføre et europæisk charter for forskere<sup>(18)</sup>, som er et første skridt i den rigtige retning, men finder, at medlemsstaterne i højere grad bør forpligte sig og koordinere indsatsen for at skabe mere effektive og bedre harmoniserede uddannelses-, karriere- og lønsystemer (omfattende sociale bidrag, pensions- og skatteordninger)<sup>(19)</sup>.

3.4.8 EØSU finder, at det er uhyre vigtigt at finde en løsning på problemet med tilliden til og berettigelsen af videnskab og teknologi i Europa, og at det endvidere er en forudsætning for, at forskere opnår professionel og økonomisk anerkendelse. Om ikke andet så af denne årsag er det vigtigt hurtigst muligt at få formuleret en aktiv og koordineret politik mellem Kommissionen og medlemsstaterne og bevilget de nødvendige midler og ressourcer.

### 3.5 Evalueringsprocessen

3.5.1 EØSU noterer sig den betydelige indsats, Kommissionen har gjort for at forbedre evalueringsprocessen, som har

Bruxelles, den

udmøntet sig i en række dokumenter vedrørende evalueringsarbejdet. Imidlertid består det egentlige problem i den efterfølgende evaluering. Hvis den begrænses til en konstatering af formel overensstemmelse med målene, risikerer man at miste fokus på det egentlige strategiske mål, som er vurderingen af rammeprogrammernes strukturelle indvirkning på det økonomiske og forskningsmæssige landskab i EU, hvad der skal prioriteres og den deraf følgende fordeling af midler.

3.5.2 EØSU foreslår, at man anvender en række indikatorer, som gør det muligt at måle resultater i form af konkurrence-dygtighed og udvikling. Sådanne indikatorer for forskningsresultater burde gøre det muligt at måle de finansierede aktiviteter effekt på EU's samlede udvikling og sikre, at fremtidige aktiviteter er i overensstemmelse med de opstillede prioriterede mål. EØSU er dog klar over, at en automatisk vurdering under ingen omstændigheder kan erstatte den nuancerede og situationstilpassede bedømmelse, som eksperter på området kan komme med.

Anne-Marie SIGMUND

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

---

<sup>(18)</sup> Kommissionens henstilling af 11. marts 2005 om et europæisk charter for forskere og en adfærdskodeks for ansættelse af forskere, EUT L 75/67 af 22.3.2005.

<sup>(19)</sup> Jf. EØSU's udtalelse 305/2004 om meddelelse om forskere i det europæiske forskningsrum, ordfører Gerd Wolf, EUT C 110 af 30.4.2004.

**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om markedsføring af pyrotekniske artikler**

KOM(2005) 457 endelig — 2005/0194 (COD)

(2006/C 195/02)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 25. november 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 EØSU's Faglige Sektion for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug, som udpegede Bryan Cassidy til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 25. april 2006.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 427. plenarforsamling den 17. og 18. maj 2006, mødet den 17. maj 2006, følgende udtalelse med 117 stemmer for, 1 imod og 2 hverken for eller imod:

## 1. Resumé af EØSU's konklusioner og henstillinger

1.1 Forslaget til direktiv har til hensigt at:

- sikre fri bevægelighed for pyrotekniske varer inden for EU,
- forbedre sikkerheden for forbrugere og professionelle brugere,
- harmonisere sikkerhedskravene i alle medlemsstater.

1.2 EØSU støtter generelt Kommissionens forslag til direktiv, men fremsætter følgende henstillinger:

1.2.1 Kommissionen bør overveje en længere gennemførelsesfrist end den, der foreslås i artikel 20. Den foreslåede gennemførelsesfrist for fyrværkeri er kun 24 måneder efter offentliggørelsen af direktivet, sammenlignet med 5 år for andre pyrotekniske artikler. I betragtning af den lange markedsføringstid ved import af fyrværkeri fra Kina og andre lande, som forhandlere i EU anslår til at være mindst 3 år, anbefaler EØSU, at samme gennemførelsesfrist bør gælde for fyrværkeri som for andre pyrotekniske artikler, dvs. 5 år.

1.2.2 EØSU henviser til, at ordningerne for undersøgelse af fyrværkeri og for overholdelse af CEN-standarder pålægger importører og forhandlere et ansvar. Udvalget anbefaler derfor, at direktivet gør det klart, at importører skal angive de standarder, der skal opnås med henblik på CE-mærkning, når de afgiver deres ordrer til fabrikanter, uanset hvor i verden, ordren placeres. Ansvaret for afprøvning og CE-mærkning bør ligge hos fabrikanten, idet importøren bør have et sekundært ansvar for at sikre, at produkter, der er forsynet med CE-mærkning, reelt kan opfylde CEN-standardene, så det undgås, at varemærkeforfalskede produkter indføres på markedet.

1.2.3 EØSU mener, at medlemsstaternes toldmyndigheder og andre nationale myndigheder også bør inddrages i overvågningen af, at CE-mærkede produkter reelt opfylder CEN-standardene.

1.2.4 De ulykkesdata, som Kommissionen modtager fra medlemsstaterne, er ufuldstændige. Kommissionen er klar over

dette. EØSU opfordrer alle medlemsstater til at forbedre overvågningen af forbrugerrelaterede ulykker.

1.2.5 Artikel 14 beskriver reglerne for hurtig underretning om varer, der er forbundet med alvorlig risiko. RAPEX-systemet kunne også anvendes som en foreløbig ordning, indtil direktivet træder i kraft.

1.2.6 Hvad angår pyrotekniske artikler til anvendelse i bilindustrien, foreskriver artikel 12, stk. 1, at fabrikanten skal sikre, at pyrotekniske artikler »mærkes korrekt på det officielle sprog i det land, hvor de sælges til forbrugerne«. EØSU mener, at dette er misvisende, da de fleste pyrotekniske artikler allerede i produktionsfasen indbygges i motorkøretøjer. Oplysninger vedrørende det originale udstyr kan derfor fortsat affattes på det sprog, der anvendes i øjeblikket, dvs. engelsk. Fabrikanter af dette udstyr er imidlertid bekymrede over forpligtelsen til at affatte instrukser på alle 25 medlemsstaters officielle sprog, da de ikke har nogen kontrol over, i hvilket land den pågældende artikel vil blive brugt. EØSU mener, at fabrikanternes sikkerhedsdatablade vil være tilstrækkelige, da de hovedsagelig indeholder oplysninger i form af diagrammer og statistik.

— Kravet om mærkning »på det officielle sprog i det land, hvor de sælges til forbrugerne« strider imod det indre markeds grundlæggende principper, da mærkning på forskellige sprog ville udgøre en handelshindring. EØSU mener endvidere, at udskiftningsairbags o.lign. kun i sjældne tilfælde ville blive solgt til slutbrugeren, men i stedet ville blive monteret af værkstedsmekanikere.

1.2.7 I henhold til artikel 8, stk. 4, i forslaget til direktiv, er medlemsstaterne forpligtede til at underrette Kommissionen, hvis de mener, at bestemte produkter ikke fuldt ud opfylder de væsentlige krav i artikel 4, stk. 1, der tjener som retsgrundlag. EØSU anbefaler imidlertid, at RAPEX-systemet i mellemtiden anvendes til at sende data vedrørende ulykker og risici til Kommissionen med henblik på videreformidling af disse oplysninger til andre medlemsstater.

1.2.8 EØSU har erfaret, at en række mikrovirksomheder i nogle medlemsstater fremstiller fyrværkeri til særlige lejligheder på lokalt plan. Medlemsstaterne må sikre, at disse virksomheder også overholder direktivets sikkerhedskrav.

1.2.9 Pyrotekniske artikler til biler bør være dækket af et FN/ECE-regulativ under 1958-aftalen (WP 29 i Genève) og ikke af en standard.

1.2.10 For så vidt angår pyrotekniske artikler til biler mener EØSU, at Kommissionen bør være indstillet på at acceptere en eller anden form for typegodkendelse.

## 2. Resumé af Kommissionens forslag

2.1 »Fyrværkeri« anvendes normalt til underholdning eller for at markere en særlig begivenhed, f.eks. en religiøs fest. De indgår i mange EU-landes kulturhistorie. Direktivet skelner mellem disse og »pyrotekniske artikler«, som i direktivet dækker sprængstoffer, der anvendes til at aktivere airbags og tilbageholdelsesanordninger i motorkøretøjer.

### 2.2 Kategorier

I direktivforslagets artikel 3 beskrives 4 kategorier af fyrværkeri:

#### a) Fyrværkeri

- Kategori 1: fyrværkeri forbundet med meget lav risiko og beregnet til anvendelse i boliger og i fysisk begrænsede områder,
- Kategori 2: fyrværkeri forbundet med lav risiko og beregnet til udendørs anvendelse i fysisk begrænsede områder,
- Kategori 3: fyrværkeri forbundet med mellemhøj risiko og beregnet til udendørs anvendelse i større, fysisk åbne områder,
- Kategori 4: fyrværkeri forbundet med høj risiko og beregnet til kun at blive anvendt af personer med ekspertviden.

#### b) Andre pyrotekniske artikler

- Kategori 1: andre pyrotekniske artikler end fyrværkeri, som er forbundet med lav risiko,
- Kategori 2: andre pyrotekniske artikler end fyrværkeri, som er beregnet til kun at blive håndteret eller anvendt af personer med ekspertviden.

### 2.3 Aldersgrænser

2.3.1 Artikel 7 i direktivet forbyder salget af

- fyrværkeri i kategori 1 til personer under 12 år,
- fyrværkeri i kategori 2 til personer under 16 år,
- fyrværkeri i kategori 3 til personer under 18 år.

Andre pyrotekniske artikler må ikke sælges eller på anden måde stilles til rådighed for personer, medmindre de har den nødvendige erhvervsfaglige uddannelse.

2.4 Der er stor forskel på de 25 medlemsstaters regler om markedsføring af pyrotekniske artikler. Det samme gør sig gældende for ulykkesstatistik og udarbejdelsen heraf. I øjeblikket omfatter medlemsstaternes statistiske data kun fyrværkeri og ikke andre produkter såsom dem, der anvendes i automobilindustrien, til sceneeffekter og i nødblus.

2.5 Markedet for pyrotekniske artikler til biler er den største af de to sektorer med en værdi på 5,5 mia. EUR om året (hvoraf airbagsystemer tegner sig for 3,5 mia. EUR og selestrammere for 2 mia. EUR). (Eksportværdien i 2004 var 223 438 297 EUR og importværdien 16 090 411 EUR).

2.6 Da langt størstedelen af det fyrværkeri, der findes på det europæiske marked, er importeret fra Kina, giver det hovedsagelig beskæftigelse i EU's små og mellemstore virksomheder. EU's marked for fyrværkeri, der sælges til private brugere, skønnes at være på ca. 700 mio. EUR om året, og markedet for fyrværkeri til »professionelle« anslås til omtrent det samme. Ifølge Kommissionens konsekvensanalyse er ca. 3 000 personer beskæftiget inden for området, hovedsagelig i forbindelse med indkøb, opbevaring, distribution og professionel affyring af fyrværkeri. Malta er en undtagelse, da landet har et stort antal religiøse fester, der omfatter affyring af håndlavet fyrværkeri, der ikke sælges til private.

2.7 Antallet af ulykker svinger afhængigt af nøjagtigheden af de nationale statistikker. Tallet ligger på mellem 1,36 pr. mio. indbyggere i Estland til 60,1 pr. mio. indbyggere i Storbritannien. Ved at ekstrapolere denne statistik når Kommissionen frem til et samlet antal fyrværkeriulykker på mellem 7 000 og 45 000 for en EU-befolkning på 455 millioner.

2.8 Der synes ikke at være nogen særskilt statistik for ulykker i forbindelse med pyrotekniske artikler i biler sammenlignet med færdselsulykker generelt.

### 2.9 CE-mærkning

2.9.1 Der er ikke i øjeblikket noget krav om, at fyrværkeri skal være forsynet med CE-mærkning, selv om CEN offentliggjorde standarder for fyrværkeri i maj 2003. Artikel 9 og 10 foreslår, at fyrværkeri ikke må markedsføres, medmindre det har været igennem den procedure for overensstemmelsesvurdering, som er beskrevet i disse artikler.

2.9.2 Det foreslås, at medlemsstaterne skal meddele Kommissionen, hvem de har udpeget til at foretage den pågældende procedure.

2.9.3 Fyrværkeriartikler vil ikke blive tilladt, medmindre de har været igennem proceduren for overensstemmelsesvurdering.

### 2.10 Pyrotekniske artikler til biler

2.10.1 Der er ikke nogen ensartet godkendelsesprocedure for markedsføring af airbagoppustere og andre sikkerhedsanordninger til automobilindustrien.

## 2.11 Konsekvensanalyse

2.11.1 Kommissionen forventer, at harmoniseringen af procedurerne vil indebære betydelige besparelser både hvad angår fyrværkeri og pyrotekniske artikler til biler. Det anslås, at der i øjeblikket er hele 50 000 forskellige typer godkendt fyrværkeri i brug i EU, og godkendelsen af fyrværkeri kan koste mellem 500 og 3 000 EUR *pr. artikel pr. land*. Kommissionen har beregnet, at omkostningerne ved et nyt system med en harmoniseret procedure, der dækker alle 25 medlemsstater, vil være lavere.

2.11.2 Hvad angår artikler til biler, kan udgifterne til en airbaggodkendelse løbe op i 25.000 EUR i ét land (Tyskland), og Kommissionen håber, at konkurrence mellem afprøvningsmyndighederne vil reducere omkostningerne.

## 3. Generelle bemærkninger

3.1 EØSU støtter direktivets mål — fri bevægelighed for pyrotekniske artikler, et højt forbrugerbeskyttelsesniveau og væsentlige sikkerhedskrav — men har nogle forbehold, navnlig med hensyn til fyrværkeri.

3.2 Da langt størstedelen af fyrværkeriartiklerne fremstilles i Kina, og de kinesiske fabrikanter formodentlig ikke har ressourcerne til at kunne overholde EU-standarderne, kan man spørge, hvem der skal være ansvarlig for afprøvningen — importøren, fabrikantens agent eller forhandleren?

3.3 Hvilken sikkerhed vil der være for, at den CE-mærkning, importeret fyrværkeri er forsynet med, er ægte, og at den CE-mærkede artikel ikke er varemærkeforfalsket?

3.4 Hvilken grad af samarbejde kan der opnås mellem forbrugerbeskyttelsesorganer i EU og myndighederne i oprindelseslandet?

3.5 EØSU er noget skeptisk over for de tal, der angives i Kommissionens konsekvensanalyser, navnlig de vidt forskellige

ulykkestal — mellem 7 000 og 45 000. Udvalget er enig med Kommissionen i, at »... ethvert forsøg på at anslå det samlede antal ulykker i EU må omfattes med store forbehold.«

3.6 De samme forbehold gør sig gældende for den økonomiske konsekvensanalyse og, hvad angår pyrotekniske artikler til biler, den noget optimistiske tiltro til, at »... øget konkurrence mellem afprøvningsmyndighederne« kan reducere godkendelsesudgifterne.

3.7 EØSU konstaterer, at resultatet af den sociale konsekvensanalyse er positivt med hensyn til at reducere antallet af fyrværkerirelaterede ulykker og neutralt hvad angår beskæftigelsen i både fyrværkeri- og automobilsektoren.

3.8 Den miljømæssige konsekvensanalyse henleder opmærksomheden på indvirkningen af Rådets direktiv 96/82/EF (Seveso II) af 9. december 1996 og dets udvidelse ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/105/EF af 16. december 2003 til også at omfatte anlæg, hvor der findes pyrotekniske artikler.

3.9 På trods af sine forbehold hilser EØSU disse konsekvensanalyser velkommen.

## 4. Særlige bemærkninger

4.1 Automobilsektoren er af langt større økonomisk betydning end fyrværkerisektoren. Det er en vigtig eksportsektor og en stor arbejdsgiver. EØSU støtter ethvert skridt, der kan hjælpe EU-fabrikantene til at klare sig i en sektor, hvor konkurrencen udefra bliver stadig skarpere.

4.2 EØSU håber, at indførelsen af ensartede standarder for markedsføring af sikre fyrværkeriartikler kan føre til et opsving i EU's produktion ved i et marked på 1,4 mia. EUR (salg til private 700 mio., salg til professionelle ligeledes 700 mio.) at tilbyde økonomiske stordriftsfordele, som i øjeblikket hindres af for mange og ofte modstridende nationale standarder.

Bruxelles, den 17. maj 2006

Anne-Marie SIGMUND

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om begrænsning af markedsføring og anvendelse af perfluoroktansulfonater (ændring af Rådets direktiv 76/769/EØF)**

KOM(2005) 618 endelig — 2005/0244 (COD)

(2006/C 195/03)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 17. januar 2006 under henvisning til EF-traktatens artikel 95 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til EØSU's Faglige Sektion for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug, som udpegede **David Sears** til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 25. april 2006.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 427. plenarforsamling den 17.-18. maj 2006, mødet den 17. maj, følgende udtalelse med 126 stemmer for og 2 hverken for eller imod:

## 1. Konklusioner og henstillinger

1.1 Forslaget er en følge af en erklæring fra den ledende producent af perfluoroktansulfonater (PFOS) om, at denne vil ophøre med at fremstille og markedsføre forbrugerprodukter baseret på disse stoffer. Beslutningen blev taget, fordi producenten kunne konstatere mulige risici for menneskers sundhed og miljøet. Siden er omfanget af disse risici blevet vurderet og denne beslutning bekræftet som værende korrekt for den pågældende slutanvendelse. Den største risiko er blevet fjernet, og tiltagene her skal sikre, at problemet ikke forekommer igen. Samtidig er det nødvendigt at beskytte andre brugere, indtil der foreligger alternative materialer eller procedurer og/eller man har foretaget en fuldstændig konsekvensanalyse.

1.2 EØSU støtter forslaget, idet man især påpeger begrænsningen af markedsføring og brug af PFOS-relaterede stoffer, undtagelserne for nærmere angivet slutanvendelse af resterende lagre og behovet for yderligere forskning.

1.3 EØSU noterer, at de slutanvendelser, som skal undtages, adskiller sig væsentligt fra hinanden, hvad angår de anvendte mængder, sandsynligheden for og omfanget af menneskers eller miljøets eksponering, og den tid, det tager at identificere, udvikle og opnå godkendelse for passende og sikre materialer eller processer. EØSU mener derfor, at undtagelserne bør evalueres af Kommissionen fra sag til sag efter råd fra Den Videnskabelige Komité for Sundheds- og Miljorisici (VKSM). Hvilke faktorer, som påvirker disse evalueringer, nævnes under de særlige bemærkninger. Tidsrammen for eventuelle risiko- eller konsekvensanalyser bør være forenelig med det voksende ønske om en risikovurdering af kemikalier inden for rammerne af REACH (registrering, vurdering og godkendelse af kemiske stoffer). Kommissionen er nødt til at sikre, at den selv har ressourcer nok til at opfylde disse forpligtelser rettidigt og på et velorienteret grundlag.

1.4 EØSU bemærker, at de ovenfor beskrevne tiltag, der er en reaktion på uventede nye ydre omstændigheder, strider mod den normale procedure for risikostyring, hvor foranstaltninger først defineres, når de behørig myndigheder i medlemsstaterne har foretaget en risikovurdering af allerede identificerede priori-

terede stoffer. Denne fremgangsmåde vil imidlertid efter al sandsynlighed blive anvendt mere regelmæssigt inden for rammerne af REACH, hvilket den også specifikt er beregnet til. Et proportionelt, acceptabelt og effektivt resultat, hvad PFOS angår, bør blive et eksempel til efterfølgelse for den fremtidige anvendelse af REACH.

## 2. Resumé af Kommissionens forslag

2.1 Kommissionen baserer sit grundlag på en OECD-farlighedsvurdering, der lå færdig i november 2002, og en britisk risikovurderingsrapport fra juli 2005. Disse og andre undersøgelser, hovedsagelig i USA, blev forberedt efter, at selskabet 3M den 16. maj 2000 meddelte, at de frivilligt fjernede PFOS-relaterede stoffer, der hovedsageligt blev anvendt til at gøre materialer som f.eks. tekstiler, tæpper og papir bestandige mod fedt, olie og vand samt til coating generelt.

2.2 Kommissionen accepterer VKSMs udtalelse af 18. marts 2005, som går ud på, at selv om den nuværende metode til at afprøve disse stoffer er begrænset, viser de hidtidige data, at PFOS er meget persistent, yderst bioakkumulerende og potentielt giftigt, og at der er god grund til at træffe risikobegrænsende foranstaltninger for at forhindre, at det igen vinder stor udbredelse.

2.3 Kommissionen og VKSM er også enige i, at der er særlige formål, hvortil der kun kræves små mængder, hvor der fortsat ikke er blevet fundet effektive alternative produkter eller processer. Eftersom den fortsatte brug af PFOS-relaterede produkter til de resterende formål ikke synes at indebære nogen ekstra risici for menneskers sundhed og miljøet, bør disse undtages fra den overordnede begrænsning af markedsføring og anvendelse. De slutanvendelsesformål, som skal undtages, nævnes og diskuteres i forslaget.

2.4 Der er brug for yderligere arbejde inden for rammerne af forskningsrammeprogrammet PERFORCE vedrørende eksponering, kilder, ruter og fysisk-kemiske parametre i forbindelse med disse PFOS-relaterede stoffer.



2.5 Forslaget skal garantere et højt beskyttelsesniveau for sundhed og miljø. Det indre marked for sådanne produkter vil blive bevaret. Omkostningerne for de berørte sektorer anses for minimale. En omfattende høringsproces har fundet sted.

### 3. Generelle bemærkninger

3.1 Fluorinerede kemikalier blev udviklet i de sene 1940'ere og er blevet brugt i stadig større omfang for at skabe inaktive væsker med lav overfladespænding (meget let at sprede) eller solide overflader med særlige (almindeligvis klæbefri) egenskaber. En undergruppe af disse, de såkaldte PFOS-relaterede produkter, blev udviklet af virksomheder som f.eks. 3M til at gøre en række industri- og forbrugerprodukter bestandige mod fedt, olie og vand. I år 2000 var den årlige produktion og markedsføring på verdensplan af produkter som f.eks. tæppe- og tekstilimpregneringsmidlet 3M Scotchgard™ nået op på 4.500 tons. Efter man har fjernet PFOS-relaterede stoffer, er disse produkter blevet baseret på en ny formel, der bygger på andre fluorinerede kemikalier med tilsvarende overfladespændingspåvirkende egenskaber, men med mindre indvirkning på sundhed og miljø.

3.2 Som navnet (»PFOS«) angiver, er der tale om produkter, hvor alle (»per«) brintatomer på en kulstofkæde med 8 medlemmer (»oktan«) er blevet erstattet af fluoratomer (»fluor«) og en SO<sub>3</sub>- (»sulfonat«) gruppe for at danne en stabil, negativt ladet enhed (»anion«), som kan danne et vandopløseligt krystalinsk salt med metaller som f.eks. lithium, natrium eller kalium eller med andre positivt ladede grupper (»kationer«), bl.a. NH<sub>4</sub><sup>+</sup> (»ammoniak«). »PFOS« er ikke et enkelt »stof«, men anvendes som betegnelse for bestanddele (»enheder« eller »dele«) af »stoffer«, der er omfattet af EU-lovgivning om »stoffer« og »præparater«. PFOS-relaterede stoffer fremstilles ved en særlig kemisk proces kaldet »elektrokemisk fluorering«.

3.3 Kombinationen af »organiske« egenskaber (kulstofbaseret, olieopløselig) og »uorganiske« egenskaber (metalsalt, vandopløselig) gør PFOS-relaterede stoffer særdeles effektive som overfladeaktive midler til en række særlige anvendelsesformål. Stofferne er modstandsdygtige over for iltning (er inaktive og brænder ikke) eller anden miljømæssig nedbrydning (er stabile og derfor persistente). Da de kan opløses i både olie og vand, vil de sandsynligvis bioakkumulere. De kan være giftige eller ikke-giftige for forskellige arter under forskellige eksponeringsbetingelser. Deres usædvanlige fysiske og kemiske egenskaber indebærer, som VKSM har bemærket, at laboratorietestmetoder kan være upålidelige, når det gælder om at fastslå, hvordan de påvirker miljøet som helhed.

3.4 Fuldt fluorerede kortkædede polymerer med tilsvarende egenskaber som PFOS-relaterede stoffer som f.eks. overfladeaktive midler, men med lavere eller uanselig indvirkning på menneskers sundhed og miljøet, kan fremstilles ved en proces, der er kendt som »telomerisering«. Disse produkter (»telemerer«) behandles ikke i herværende forslag.

3.5 Ifølge et OECD-skøn i 2004, som senere blev citeret af VKSM, lå den samlede årlige anvendelse af PFOS-relaterede stoffer i EU i 2000 på ca. 500 tons, hvoraf 98 % blev anvendt til at behandle tekstiler, papir og coating. De årlige emissioner blev anslået til ca. 174 tons. Fra og med 2004 er brugen på verdensplan faldet betydeligt. De årlige emissioner i EU blev på daværende tidspunkt anslået til 10 tons i værste fald, idet man antog, at 9 tons kom fra ikke-nyttiggjort spildevand fra metalforkromning. Ifølge nyere tyske tal kan også meget af dette nyttiggøres.

3.6 VKSM har også bemærket, at det kun er i de senere år, at analytiske teknikker er blevet tilstrækkelig sofistikerede til at afsløre og med sikkerhed identificere PFOS-koncentrationer i miljøprøver. Det er derfor vanskeligt at spore forandringer på grund af ovennævnte reduktioner. VKSM kunne imidlertid konkludere, at emissioner fra nuværende anvendelsesformål, som foreslås undtaget, kun vil påvirke PFOS-koncentrationer på lokalt niveau og have en ubetydelig indvirkning på den samlede koncentration i miljøet. Mere specifikt konkluderede VKSM, at de overordnede risici for miljøet og borgerne var til at overse, hvad angik deres fortsatte brug i den fotografiske industri, halvlederindustrien og luftfartsindustrien. Anvendelsen i forkromningsindustrien gav imidlertid anledning til bekymring og burde begrænses.

3.7 Arbejdsrisici i hver af disse sektorer skal vurderes særskilt. Når det gælder den fotografiske industri, halvlederindustrien og luftfartsindustrien, er det i betragtning af de pågældende industriers karakter og det nuværende høje beskyttelsesniveau vanskeligt at se, hvordan brugen af PFOS-relaterede stoffer kan udgøre en yderligere risiko på arbejdspladsen. Anvendelsen i forkromningsindustrien giver imidlertid igen anledning til bekymring. Hvad angår brandslukningsskum, skal de sundheds- og miljørisici, der er forbundet med de foreslåede erstatningsstoffer, undersøges, før der kan træffes en endelig afgørelse. Man må også blive enige om, hvordan man mest hensigtsmæssigt kan få bugt med eksisterende lagre og afstrømning fra større ildebrande.

3.8 EØSU støtter ovennævnte og har tillid til, at de fornødne foranstaltninger vil blive inkluderet i Kommissionens arbejdsplaner.

### 4. Særlige bemærkninger

4.1 EØSU støtter de to begrænsninger af PFOS-relaterede stoffer, som defineres i forslaget, dvs. (1) de må ikke markedsføres i produkter eller dele heraf i præparater i en koncentration på 0,1 masseprocent eller derover og (2) de må ikke markedsføres i produkter eller dele heraf i en koncentration på 0,1 masseprocent eller derover.

4.2 EØSU støtter også undtagelsen i punkt 3 i betragtningerne, der går ud på, at punkt 1 og 2 ovenfor ikke skal finde anvendelse i de seks specifikke tilfælde, der nævnes og diskuteres i de efterfølgende betragtninger.

**4.2.1 Fotolitografi:** det vil generelt sige den proces, hvorved computerchips udstyres med mønster. Den seneste udvikling inden for halvlederproduktionen kræver særlige procesvæsker, så mønstret kan fremstilles med meget stor sikkerhed, tæthed og ensartethed. De PFOS-relaterede stoffer har enestående elektrokemiske og overfladeaktive egenskaber og betragtes af halvlederindustrien som afgørende for opgaven. Procesvæskerne, som ikke forbliver i de færdige produkter, er genstand for meget nøje specifikation og afprøvning for hver teknologi på hvert anlæg hos hver producent. Eftersom det anvendes i »rent-rums«-produktionsmiljøer, hvor al kontaminering skal fjernes, er der ingen mulighed for eksponering på arbejdspladsen. Ifølge en massebalance for industrien foretaget i 2002 lå det samlede emissionsniveau på under 45 kg om året. Produktudviklingstiden kan være på op til 10 år. Trods omfattende global forskning og udvikling er der ikke fundet nogen erstatningsstoffer til de resterende anvendelsesformål. Den mest sandsynlige måde at fjerne PFOS-relaterede stoffer på kunne være ved hjælp af en ny metode til chipproduktion, som endnu ikke er opfundet. Uden en undtagelse kan produktionen ikke finde sted i EU, selv om den uden problemer kan fortsætte andetsteds. I betragtning af ovennævnte og eftersom der ikke er fremlagt nye beviser, som giver anledning til bekymring, henstiller EØSU, at der ikke fastsættes en tidsfrist for ophævelse af denne undtagelse.

**4.2.2 Fotografiske coatings:** PFOS-relaterede stoffer købes ofte i koncentrerede opløsninger, som derefter fortyndes kraftigt for at frembringe nogle egenskaber, der både er afgørende for sundheden og sikkerheden på arbejdspladsen og for at kontrollere produkternes overordnede ydeevne til særlige fotografiske formål. De ønskede egenskaber omfatter kontrol af elektrostatiske ladning, kontrol af friktion og adhæsion, smudsafvisning og andre overfladeaktive egenskaber for højeffektiv billeddannelse. Produktionsteknikkerne kræver, at helt op til 18 billedlag skal påføres en hurtig filmbase for at sikre et ensartet lag på typisk mindre end 0,11 mm tykkelse. De anvendte væsker må ikke være fotoaktive, men skal sikre jævn spredning og god adhæsion på de efterfølgende lag. De antistatiske egenskaber er afgørende for at mindske faren for brand eller eksplosion og efterfølgende skader på ansatte eller driftsudstyr. Brugen af PFOS-relaterede stoffer er blevet mindsket med mindst 60 % i de senere år ved at anvende erstatningsstoffer til formål, hvor det er mindre afgørende, og ved det generelle fald i brugen af film i forhold til digitale løsninger til mange forbruger-, sundheds- og industrielle anvendelsesformål. De resterende formål bidrager med mindre end 8 kg til miljøet pr. år. Det er sandsynligt, at en yderligere overgang til digitale løsninger vil resultere i et fortsat fald i de mængder, der kræves til filmfremstilling, selv om efterspørgslen efter fotografisk papir til f.eks. at udskrive digitale billeder forventes at fortsætte. Trods omfattende forskning er der ikke blevet fundet nogen erstatningsstoffer til de resterende formål, PFOS-relaterede stoffer anvendes til. Nye processer, der endnu ikke er opfundet, og som det kræver 10 år eller mere at udvikle, gennemføre, afprøve og godkende, vil være nødvendige for at afslutte denne proces. Uden en undtagelse kan produktion ikke finde sted i EU, selv om den uden problemer kan fortsætte andetsteds. I betragtning af ovennævnte og eftersom der ikke er fremlagt nye beviser, som giver anledning til bekymring, henstiller EØSU, at der ikke fastsættes en tidsfrist for ophævelse af denne undtagelse.

**4.2.3 Midler til forhindring af dampdannelse til brug ved forkromning:** PFOS-relaterede stoffer i fortyndet opløsning beskytter arbejdstagere, der arbejder med dekorativ og beskyttende forkromning af metal- eller plastsubstrater til bil- og andre forbrugerdrevne industrier, og deres sundhed og sikkerhed. De mindsker også overfladespændingen og fungerer som blødgørere, navnlig inden for plastgravering. Arbejdsmiljøet i forkromningssektoren er kendt som barskt og potentielt farligt, især hvad angår processer baseret på Cr(VI), et kendt kræftfremkaldende stof. Det er derfor afgørende at forhindre dampdannelse og menneskers øgede eksponering. Situationen kan forbedres ved at anvende processer baseret på Cr(III), men disse er endnu ikke fuldt tilgængelige. Kun PFOS-baserede overfladeaktive midler har hidtil vist sig stabile under begge disse forhold. Ifølge VKSM lå det årlige forbrug i Europa i 2000 på ca. 10 tons. Der er meget forskellige skøn for den samlede årlige udledning i miljøet, afhængigt af de anvendte processer og i hvilken grad disse er kontrolleret, hvad angår emissioner, genbrug og affaldsforbrænding. Et skøn fra den tyske industri, baseret på lokale eksempler på god praksis, viser, at de samlede emissioner kan være helt nede på 500 kilo om året ved ekstrapolering til hele Europa. Hvis mindre velegnede teknologier og kontrolforanstaltninger anvendes, kan emissionerne være højere. Eftersom forkromning er det største anvendelsesformål for PFOS-relaterede stoffer, der er tilbage, og eftersom teknologien udvikler sig, og der i et vist omfang allerede findes alternativer, synes det passende, at der fastsættes en tidsfrist for den foreslåede undtagelse og endvidere, som foreslået af VKSM, at der straks gennemføres analyser af eksponering under arbejdet og langsigtede vurderinger af miljörisici. Disse bør gennemføres i samarbejde med industrien for at sikre, at produktionen kan fortsætte i EU. Der er intet incitament til at tvinge en afgørende fase i bilfremstillingen til at flytte, da der er en klar fare for, at resten af produktionen senere vil følge efter. Ligeledes er det vigtigt, at man ikke alt for tidligt fjerner PFOS-relaterede midler til forhindring af dampdannelse, så man undgår øgede risici for arbejdstageres sundhed. EØSU henstiller, at denne undtagelse kun bør gælde i en femårsperiode efter en vurdering foretaget af Kommissionen og VKSM.

**4.2.4 Hydrauliske væsker til luftfartsindustrien:** Disse væsker anvendes til at kontrollere overflader og andre komponenter i flyvemaskiner til kommerciel, militær og almen flyvning. De anvendes og skal på daglig basis kunne fungere uafbrudt efter de højeste driftsstandarder for at sikre flyvemaskinernes og passagerers sikkerhed under de mest ekstreme temperatur- og trykforhold. Erhvervet er globalt, og produkter, komponenter og systemer er underlagt omfattende afprøvning og certificering af flyfabrikanter og de relevante nationale og internationale organer. En typisk godkendelsescyklus for en ny formel kan vare op til 20 år. PFOS-relaterede stoffer anvendes i små mængder (ca. 0,1 masseprocent) for at gøre de mekaniske dele, ventiler, rør og åbninger resistente over for erosion. Trods omfattende afprøvning har man hidtil ikke fundet nogen erstatningsstoffer eller nogen antydninger af eventuelle erstatningsstoffer. De anvendes i lukkede systemer under strengt kontrollerede forhold. Den samlede udledning til jordbund og vand blev af VKSM anslået til under 15 kg om året.

I betragtning af ovennævnte, og eftersom der ikke er fremlagt nye beviser, som giver anledning til bekymring, henstiller EØSU, at der ikke fastsættes en tidsfrist for undtagelsens ophævelse.

**4.2.5 Brandslukningsskum:** Fluorinerede overfladeaktive midler er i mange år blevet anvendt i højtspecificeret brandslukningsskum. PFOS-relaterede stoffer er stort set blevet erstattet i nye skumtyper, der er blevet fremstillet for at erstatte lagre af skum til slukning af konkrete brande eller oprette lagre til nye anlæg, lufthavne, olieraffinaderier og kemiske anlæg, skibe og tankfarme. De sundheds- og miljømæssige virkninger af disse alternative produkter er imidlertid ikke blevet gennemanalyseret endnu. Alt skum skal sælges med 15-20 års garanti, eftersom det ideelt set aldrig anvendes. Der findes derfor fortsat betydelige lagre af skum med PFOS, og nu drejer det sig om at slippe af med disse lagre. De overfladeaktive midler skal få den vandbaserede skum til at sprede sig hurtigt over de brændende kulbrinter i stedet for at synke ned under dem, så man bremser ilttilførsel og undgår »burn back«. Både overfladeaktive midler og skum skal være stabile under intense anvendelsesforhold og begge skal kunne modstå iltning. Ydelsesstandarder for skum til forskellige ildebrandsscener fastlægges af nationale og internationale organer. 3 %- eller 6 %-koncentrater oplagres i centrale depoter for distribution og fortynding ude på brandstedet. Det kan være nødvendigt med store mængder, og problemerne med at bortskaffe afstrømmende spild efter branden kan være anseelige. Afstrømningen bliver uundgåeligt kontamineret af de produkter, som brændte, af biprodukter af ukontrolleret kulstofforbrænding ved lav temperatur (polyaromatiske carbonhydrider (PAH'er) og dioxiner) og af skummets bestanddele. Den nylige brand i et lagerdepot i Buncefield, Storbritannien, har f.eks. efterladt en restkoncentration på 20 millioner liter kontamineret affald. Forbrænding ved høj temperatur er den eneste sikre måde, men den er ineffektiv og omkostningskrævende, når materialet hovedsagelig består af vand. Det er derfor vanskeligt at sætte tal på de årlige udledninger i miljøet, der afhænger af antal, omfang og omstændighederne i forbindelse med hver ildebrand, og i afgørende grad af, i hvor stort omfang afstrømningen kan standses ved hjælp

af sikringsvolde. VKSM nævnte et årligt udslip i EU på under 600 kilo og bemærkede, at det måske var sat højere end den reelle udledning. EØSU er enig med VKSM i, at de eksisterende lagre af PFOS-baserede skumkoncentrater ikke bør destrueres, før alternativerne er blevet færdiganalyseret. EØSU henstiller derfor, at den fornødne konsekvens- og risikoanalyse bør gennemføres hurtigst muligt, og at tilbageværende PFOS-baseret skum kun bør anvendes, hvor det af ydelsesmæssige grunde er nødvendigt, og hvor afstrømning kan standses ved hjælp af sikringsvolde. Kommissionen bør arbejde sammen med industrien og de kompetente myndigheder i medlemsstaterne for at sikre, at der er tilstrækkeligt med bortskaffelsesstrategier for de store mængder affald, som frembringes. I betragtning af de mange usikkerhedsmomenter ser EØSU ikke nogen grund til at fastsætte en tidsfrist for ophævelse af denne undtagelse, men al grund til at løse de resterende spørgsmål hurtigst muligt.

**4.2.6 Andre kontrollerede lukkede systemer:** Dette er eller bør være en standardundtagelse for hovedparten af stoffer, der er underlagt EU-markedsføring og brugsbegrænsninger. Såfremt råmaterialer kan leveres sikkert til systemet, og produkter og affaldsprodukter fjernes på en sikker måde, vil systemer med meget lav emission fortsat kunne fremstille vigtige mellemprodukter med minimal risiko for menneskers sundhed eller for miljøet. Arbejdspladsevalueringer af driftsforhold bør gennemføres i forbindelse med rutinemæssige sundheds- og sikkerhedsinspektioner. Eftersom der ikke er fremlagt nye beviser, som giver anledning til bekymring, henstiller EØSU, at der ikke fastsættes en tidsfrist for ophævelse af denne undtagelse.

4.3 Kommissionen vil fortsat spille en nøglerolle for at sikre et tilfredsstillende resultat i hver af ovenstående sektorer. Der vil være brug for et løbende forskningsprogram i og uden for de berørte sektorer for at udvikle alternative produkter og processer. Direktiverne for disse sektorer bør eventuelt ændres for at afspejle ændringer i nuværende eller foreslået global praksis.

Bruxelles, den 17. maj 2006

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

**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af Rådets direktiv 90/385/EØF og 93/42/EØF og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/8/EF for så vidt angår revidering af direktiverne om medicinsk udstyr**

KOM(2005) 681 endelig — 2005/0263 (COD)

(2006/C 195/04)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 2. februar 2006 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 Paolo Braghin til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 25. april 2006.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 427. plenarforsamling den 17. og 18. maj 2006, mødet den 17. maj 2006, følgende udtalelse med 128 stemmer for og 1 hverken for eller imod:

## 1. Resumé af udtalelsen

1.1 EØSU bifalder Kommissionens forslag, som har været længe ventet af medlemsstaterne og sektorens aktører. De opstillede mål rejser ingen problemer og de fleste forslag findes passende. EØSU har imidlertid formuleret en række konkrete forslag for at opfylde målene om retssikkerhed, klarhed, forenkling og sundhedsbeskyttelse.

1.2 EØSU ønsker større klarhed omkring hvilken myndighed, der er bemyndiget og ansvarlig for den samlede vurdering i de tilfælde, hvor medicinsk udstyr kombineres med lægemidler, der er fremstillet ud fra humant blod og væv. Samtidig ønsker udvalget, at der fastsættes en frist for de kompetente myndigheders gennemførelse af vurderingen, og at der udarbejdes en vejledning om specifikke kompetencer og fremgangsmåden for vurderingen.

1.3 EØSU mener, at fremsendelse af en række relevante oplysninger om registrering, kliniske data, attester og overvågning bør være obligatorisk og foreslår i den forbindelse at styrke den allerede eksisterende europæiske database. Udvalget henstiller endvidere, at det undersøges, hvordan man på hensigtsmæssig vis kan sikre en omfattende udbredelse af ikke-fortrolige oplysninger mellem ikke alene bemyndigede organer og relevante myndigheder, men også blandt de involverede aktører.

1.4 Sundhedsaktørenes rolle og ansvar bør tydeliggøres i systemet for overvågning efter markedsføringen, og der bør tages skridt til at sikre en passende udbredelse af oplysninger og resultater af kontrollen.

1.5 EØSU påskønner forslagene vedrørende kliniske afprøvninger, som for det medicinske udstyrs vedkommende vedrører udstyrets sikkerhed og ydeevne. Udvalget foreslår nogle få ændringer for at gøre dem endnu klarere, især hvad angår tidspunktet for, hvornår dem kliniske afprøvning kan påbegyndes, når det relevante etiske udvalg har givet tilladelse i overensstemmelse med udstyrets kategorisering.

1.6 EØSU er imod, at der gives afkald på at behandle oparbejdningsspørgsmålet. Denne praksis med at genanvende medicinsk udstyr og produkter, der er udviklet til engangsbrug, udgør en fare for patientens helbred. EØSU anmoder derfor om, at det i det mindste pålægges den virksomhed, som oparbejder medicinsk udstyr med henblik på genanvendelse, at fremlægge et sæt data om arten af det foretagne indgreb og give sikkerhed for, at udstyrets kvalitet og sikkerhed svarer til det, som gælder for det originale produkt, og informerer brugerne og patienterne herom.

## 2. Resumé af Kommissionens forslag

2.1 Selvom erfaringerne med anvendelsen af direktiv 90/385/EØF<sup>(1)</sup> om aktive, implantable medicinske anordninger og direktiv 93/42/EØF<sup>(2)</sup> om medicinsk udstyr generelt har været positive, bør lovgivningen ændres af hensyn til bedre gennemførelse, både for at præcisere visse gældende forskrifter og tilvejebringe et retsgrundlag for planlagte initiativer.

2.2 I direktiv 93/42/EØF hedder det, at Kommissionen senest fem år efter direktivets gennemførelse skal forelægge Rådet en rapport om visse aspekter af direktivets virkemåde. Denne evalueringsproces bevirkede, at der i juni 2002 offentliggjordes en rapport om, hvordan direktiverne om medicinsk udstyr fungerer. Rapportens konklusioner var indeholdt i Kommissionens meddelelse KOM(2003) 386<sup>(3)</sup>, som Rådet hilste velkommen i sine konklusioner i december 2003, og som fik en positiv modtagelse af Parlamentet.

2.3 Ifølge meddelelsen bør der først og fremmest foretages forbedringer på følgende områder:

- Overensstemmelsesvurderingen, især i forbindelse med de bemyndigede organers<sup>(4)</sup> konstruktionsafprøvning.
- Tilstrækkelige kliniske data for alle klasser af udstyr.

<sup>(1)</sup> EFT L 189 af 20.7.1990.

<sup>(2)</sup> EFT L 169 af 12.7.1993, senest ændret ved forordning (EF) nr. 1882/2003 (EUT L 283 af 31.10.2003).

<sup>(3)</sup> KOM(2003) 386 i EUT C 96 af 21.4.2004.

<sup>(4)</sup> De »bemyndigede organer« er de organer, som fabrikanterne skal forelægge deres dokumentation for i de fastsatte tilfælde at opnå en overensstemmelsesattest som krævet i henhold til direktiverne eller en tilladelse til markedsføring. Der kan være én eller flere af disse organer i hver medlemsstat, ligesom de kan være specialiseret på forskellige områder.



- Kontrol efter markedsføringen, især med henblik på en bedre koordinering af aktiviteterne på dette område.
- De bemyndigede organer, der har forskellige opfattelser af deres kompetence i forhold til de opgaver, de er udpeget til at udføre, og udførelsen og kontrollen af deres aktiviteter er præget af manglende åbenhed.
- Større åbenhed over for offentligheden i forbindelse med vurderingen af udstyr.

Kommissionen har foretaget en høring, som indledtes i 2003 og primært blev gennemført via Kommissionens Ekspertgruppe for Medicinsk Udstyr og fulgt op af en offentlig høring på internettet. <sup>(5)</sup>

2.4 Da dette forslag indebærer en tydeliggørelse af reglerne snarere end en ændring, forventes det ikke at have større økonomiske virkninger. Med forslaget ønsker Kommissionen at opnå:

- større klarhed for at sikre et højt folkesundhedsbeskyttelsesniveau,
- større åbenhed og sikkerhed for alle markedsaktører og navnlig for offentligheden,
- en forbedret lovgivning, der fremmer en hurtig teknisk udvikling til glæde for borgerne og på vilkår, der er klarere og skaber sikkerhed og større tillid.

2.5 Forslagets retsgrundlag er EF-traktatens artikel 95 (tidligere artikel 100A), som er grundlaget for direktiv 93/42/EØF. For at kunne opfylde målet om fjernelse af tekniske hindringer for handel og tydeliggørelse af de eksisterende bestemmelser i direktiv 93/42/EØF og 90/385/EØF er det nødvendigt og hensigtsmæssigt at harmonisere medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om visse aspekter af markedsføring og ibrugtagning af medicinsk udstyr.

### 3. Generelle bemærkninger

3.1 EØSU bifalder Kommissionens forslag, som har været længe ventet af medlemsstaterne og sektorens aktører. Udvalget tilslutter sig fuldt ud de opstillede mål og finder de konkrete forslag passende for at kunne forbedre harmoniseringen gennem klarere og forenklede regler for en sektor, som er meget kompleks og forskelligartet. Udvalget har dog visse forbehold, som anføres i det følgende.

3.2 Medicinsk udstyr er et segment, der har voksende betydning inden for sundhedsområdet og stor indvirkning på folkesundheden og de offentlige udgifter til sundhedsvæsenet. De nævnte direktivers bestemmelser vedrører mere end 10.000

produkttyper, som spænder lige fra simpelt udstyr (som f.eks. gaze, injektionssprøjter og briller) til yderst avancerede og komplicerede instrumenter (som f.eks. implantabelt udstyr, der redder liv, og apparatur til billeddiagnosticering).

3.3 Sektoren repræsenterer en aktivitet, der er præget af højteknologi, eftersom borgere og sundhedsmyndigheder efterspørger stadig mere avancerede og sikre produkter. Den har endvidere stor økonomisk betydning: på verdensplan ligger det europæiske marked som nummer to lige efter det amerikanske, dets samlede omsætning er omkring 55 mia. euro, det omfatter godt 8.000 virksomheder og beskæftiger ca. 450.000 personer.

3.4 Det skal understreges, at EU importerer en betydelig og stigende mængde udstyr, og derfor kan en klarere og effektiv lovgivning og et mere åbent samarbejde mellem de kompetente myndigheder sætte skub i sektoren og minimere faren for tab af markedsandele og arbejdspladser.

3.5 Kommissionen vurderer, at de økonomiske følger ikke vil være betydelige på det makroøkonomiske plan, hvilket EØSU er enig i, men sammenholdt med de ekstra krav kan det medføre en ikke ubetydelig omkostningsbyrde for visse virksomheder eller produktlinjer.

### 3.6 Retssikkerhed

3.6.1 Forslaget fastlægger ændringer af ovennævnte direktiver og skaber klarhed omkring nogle anvendelsesmåder i forhold til andre direktiver og forordninger i tilfælde, hvor det ikke er fuldstændig klart, hvilken lovgivning der finder anvendelse (udstyr, der indeholder et lægemiddel, <sup>(6)</sup> stof fremstillet af humant blod <sup>(7)</sup> eller produkter fremstillet ud fra manipuleret humant væv <sup>(8)</sup>), og tydeliggør, at medicinsk udstyr til in vitro-diagnostik <sup>(9)</sup> ikke er omfattet af direktivet om biocider, <sup>(10)</sup> som ændres i overensstemmelse hermed.

3.6.2 EØSU tilslutter sig princippet om, at hvis det medicinske udstyr indeholder lægemidler eller stoffer fremstillet af humant blod eller produkter fremstillet ud fra manipuleret humant væv »der kan påvirke organismen ud over den med udstyret tilsigtede virkning« finder direktiverne om medicinsk udstyr anvendelse. Udvalget undrer sig imidlertid over, at produkter fremstillet ud fra animalsk væv, som nævnes i nogle af bilagene, ikke eksplicit nævnes i artiklerne. Det giver også anledning til bekymring, at formuleringen »der kan påvirke organismen ud over den med udstyret tilsigtede virkning« på ny kan give anledning til forskellige opfattelser i medlemsstaterne og de bemyndigede organer og udvalget håber derfor, at dette begreb vil blive defineret mere præcist.

<sup>(6)</sup> Reguleret af direktiv 2001/83/EF, EFT L 311 af 28.11.2001, senest ændret ved direktiv 2004/27/EF, EUT L 136 af 30.4.2004.

<sup>(7)</sup> Reguleret af direktiv 2002/98/EF af 23.1.2003.

<sup>(8)</sup> Der henvises til forordning (EF) nr. 726/2004 og til det forslag om lægemidler til avanceret terapi, som i øjeblikket er til debat og om hvilket EØSU har påbegyndt udarbejdelsen af en udtalelse.

<sup>(9)</sup> Direktiv 98/79/EF.

<sup>(10)</sup> Direktiv 98/8/EF, EFT L 123 af 24.4.1998, senest ændret ved forordning (EF) nr. 1882/2003.

<sup>(5)</sup> Høringen fandt fra den 11. maj 2005 til den 25. juni 2005.



3.6.3 Der bør herske større klarhed omkring, hvilken myndighed der skal være kompetent og ansvarlig for den samlede vurdering, når udstyr kombineres med lægemidler, der er fremstillet ud fra blod eller humant væv. I disse tilfælde kan de bemyndigede organer inddrage de nationale myndigheder eller EU-myndighederne (som Det Europæiske Lægemiddelagentur), der ikke altid som sådan besidder den nødvendige kompetence til at vurdere medicinsk udstyr og følger procedurer, der er udviklet til andre produkttyper, ofte med meget lange frister.

3.6.3.1 EØSU mener, at der bør fastsættes frister for vurderingens gennemførelse, da et innovativt produkt inden for denne sektor hurtigt forældes. Udvalget opfordrer ligeledes til, at man udarbejder en vejledning over specifikke kompetencer og vurderingsmetoder for de kompetente myndigheder i samarbejde med de myndigheder, der er ansvarlige for udstyret. På baggrund af fabrikanternes indhøstede erfaringer igennem årenes løb håber EØSU, at de bemyndigede organer kan indhente en videnskabelig udtalelse fra ikke alene EMEA, men fra enhver anerkendt kompetent myndighed.

3.6.4 En stor del af de produkter, der er fremstillet ud fra manipuleret humant væv, må på grund af deres karakter, virkningsmekanisme og fremstillingsmetoder snarere sidestilles med medicinsk udstyr end med lægemidler. For at undgå mulige huller i lovgivningen mener EØSU, at disse produkter bør omfattes af forslaget med undtagelse af de produkter, hvis hovedvirkning på eller i det menneskelige legeme fremkaldes af farmakologisk, metabolisk eller immunologisk vej.

3.6.5 EØSU kan ikke tilslutte sig, at to direktiver kan anvendes samtidig (dvs. direktivet om medicinsk udstyr og direktivet om personlige værnemidler), da de indeholder forskellige krav, selvom de forfølger det fælles mål om at beskytte brugeren. Det kan medføre komplikationer på det praktiske plan og øge omkostningerne, der ikke modsvares af fordele, når det gælder sikkerhed.

3.6.6 EØSU støtter den nye udvalgsprocedure, som er tilføjet i artikel 13, for at fremme bindende og hurtige beslutninger i spørgsmål om fejlagtig eller manglende klassificering. Udvalget understreger imidlertid, at det for at opnå det bedste mulige resultat er nødvendigt at forbedre informationsudvekslingen mellem de kompetente myndigheder og sikre en effektiv ajourføring af data gennem den europæiske database.

### 3.7 Information og gennemsigtighed

3.7.1 EØSU finder, at der er behov for klarere og mere omfattende regler for indsamling af og adgang til oplysninger og for koordinering og kommunikation i forbindelse med overvågningsaktiviteter.

3.7.2 Udvalget finder forslaget mangelfuldt, når det gælder de bemyndigede organers evne til at varetage de opgaver, de har fået tildelt, hvilket allerede blev påpeget i meddelelsen fra 2003.<sup>(1)</sup> De udvidede grænser for behandling og det forhold, at udstyret bliver mere og mere kompliceret og avanceret, betyder, at de videnskabelige og tekniske kompetencer ikke altid kan tilvejebringes på nationalt niveau. Det ville være ønskeligt med en europæisk plan eller i det mindste koordinering for at sikre, at nogle af de bemyndigede organer er specialiseret i visse af de særligt komplicerede og avancerede produkttyper.

3.7.3 EØSU er enig i, at enhver fabrikant fra et land uden for EU bør udpege en repræsentant i en medlemsstat til at handle på sine vegne og stå til ansvar over for myndighederne, hvad angår kravene i det foreliggende direktiv. Der er imidlertid mangler og selvmodsigelser i teksten, som bør tydeliggøres (jf. efterfølgende punkt 4.3). EØSU er generelt tilhænger af et fleksibelt system, som giver industrien reel valgfrihed.

3.7.4 EØSU mener, at det bør være obligatorisk snarere end frivilligt, at alle oplysninger vedrørende registrering, kliniske data, attester og overvågning (herunder således hændelser og alvorlige uønskede virkninger) skal fremsendes til den europæiske database EUDAMED. Den fungerer allerede, men på begrænsede områder. Dens opgaver bør hurtigst muligt omdefineres, især hvad angår tilrådgivningsstilling af ikke-fortrolige oplysninger for de berørte aktører, og den bør udstyres med passende strukturer og ressourcer.

3.7.4.1 Det vil være rimeligt at give de interessenter, som er direkte berørt, adgang til et passende sæt ikke-fortrolige oplysninger, om end dog i sammenfattende form, og oplysninger om sikkerhed, kvaliteten af produkterne og kontrollen efter markedsføringen. De bør også stilles til rådighed for sundhedspersonalets sammenslutninger for at sikre mere bevidst og sikker anvendelse af medicinsk udstyr.

3.7.4.2 EØSU ser endvidere gerne, at der i samarbejde med interessenterne udarbejdes en vejledning, så de ansvarlige operatører kan udarbejde og offentliggøre en sammenfatning af produktets karakteristika. Denne vejledning og de indsamlede og kontrollerede oplysninger bør stilles til rådighed for de bemyndigede organer og kompetente myndigheder. Der bør også udvikles passende måder til at fremme oplysningernes større bevægelighed.

3.7.5 Forslaget tillader, at brugsanvisningen kan gives på andre måder end via en indlægsseddel. Dette er på linje med operatørernes behov, i betragtning af den brede vifte af typer af medicinsk udstyr. Man bør i større grad udnytte mulighederne for at anvende elektroniske instrumenter (som f.eks. CD-ROM og internettet) og anvende en mere enkel og fleksibel procedure end den hidtil foreslåede, så det ikke er påkrævet med kvalificeret flertal blandt medlemsstaterne.

<sup>(1)</sup> Jf. meddelelse KOM(2003) 386 af 2.7.2003, cit.

3.7.6 EØSU mener, at direktivet udtrykkeligt bør nævne de vejledende fortolkningsdokumenter, som er udarbejdet af ad-hoc arbejdsgrupper og offentliggjort af Kommissionen (MedDev-dokumenter), og at der bør fastlægges forenklede regler for deres godkendelse, for således at mindske fortolkningsproblemerne og fremme større harmonisering af fabrikanternes og de bemyndigede organers adfærd.

### 3.8 Sikkerhed

3.8.1 Systemet for overvågning af markedsføringen er klart defineret i forslaget, hvad angår fabrikanten, men sundhedspersonalets rolle og ansvar ekspliciteres ikke, ligesom udbredelsen af oplysninger og af resultaterne af overvågningen stadig er utilstrækkelig. Systemet lider stadig under at være nationalt orienteret; det ville være ønskeligt med et europæisk tilsnit.

3.8.2 EØSU påskønner ændringerne til bilag X om kliniske data, som for det medicinske udstyrs vedkommende vedrører udstyrets sikkerhed og ydeevne. Udvalget foreslår, at artiklen gøres endnu klarere med hensyn til tidspunktet for påbegyndelsen af den kliniske afprøvning, når tilladelsen fra det relevante etiske udvalg er opnået i overensstemmelse med udstyrets kategorisering.

3.8.3 EØSU bakker ikke op om udelukkelsen af »oparbejdning« fra den foreslåede tekst. Denne praksis med at genanvende medicinsk udstyr, der er udviklet og produceret til engangsbrug, og allerede er forbudt i nogle medlemsstater, giver ikke tilstrækkelig sikkerhedsgaranti for patienten, da alle de pålideligheds- og sikkerhedsprøver, som førte til tilladelsen til engangsproduktet, ikke er gennemført.

3.8.3.1 EØSU mener, at denne praksis, som ofte finder sted på hospitaler i forskellige medlemsstater, bør forbydes, da den er farlig for patientens helbred, ligesom den gør det vanskeligt at indkredse ansvaret. Sterilisering er faktisk ikke en garanti for, at produktet er fuldstændig uskadeligt, bl.a. fordi der kan opstå ændringer i det anvendte materiales struktur.

3.8.3.2 EØSU er opmærksom på, at denne adfærd henhører under de nationale kompetenceområder, men finder det nødvendigt med en indsats på EU-plan, bl.a. fordi borgernes fri bevægelighed og den nylige anerkendelse af muligheden for at modtage behandling i en anden medlemsstat gør det påkrævet med en praksis, der er generelt anerkendt. I en overgangsperiode kunne man i det mindste fastlægge et princip om, at den virksomhed, der foretager oparbejdningen, skal fremlægge et sæt data, der er i overensstemmelse med klassificeringen af det

medicinske udstyr og typen af det udførte indgreb, så der ydes de samme garantier for kvalitet og sikkerhed, som dem, der gælder for det oprindelige produkt, og at brugerne og patienterne oplyses klart herom.

3.8.4 EØSU tilslutter sig fuldt ud de foreslåede præciseringer i overensstemmelsesvurderingen og kravet om fremlæggelse af konstruktionsdokumentation for det medicinske udstyr, der er på linje med klassificeringen af udstyret og den teknologiske eller behandlingsmæssige nyskabelse, som er involveret. Udvalget er også enig i, at fabrikanten på passende vis bør kontrollere den tredjepart, som han anvender til konstruktion og fremstilling.

## 4. Bemærkninger til specifikke artikler

### 4.1 Klarhed omkring anvendelsesområdet

4.1.1 EØSU finder, at det ikke er i overensstemmelse med princippet om forenkling og retssikkerhed at lade to direktiver finde anvendelse på samme produkt samtidigt, således som det nu foreslås for medicinsk udstyr og personlige værnemidler. Udvalget håber derfor, at den oprindelige tekst i direktiv 93/42/EØF, artikel 1, stk. 6, atter indføres.

4.1.2 Generelt ønsker EØSU, at det når der er tale om medicinsk udstyr, som kan høre under andre direktivers definitioner (lægemidler, kosmetiske midler, osv.) overalt, hvor det findes hensigtsmæssigt, bør specificeres, at de kompetente organer og myndigheder i vurderingen af, hvilket direktiv der finder anvendelse skal tage hensyn til formålet, dvs. produktets formål og den relevante hovedvirkning.

4.1.3 For at undgå enhver usikkerhed omkring lovgivningen mener EØSU, at den nuværende version af bilag I, punkt 7.4, bør ændres. Det bør især tydeliggøres, at såfremt medicinsk udstyr indeholder et stof, der isoleret betraget kan defineres som et lægemiddel, finder de specifikke dele af lægemiddellovgivningen, som henviser til stoffets sikkerhed og kvalitet, anvendelse på stoffet og ikke lægemiddellovgivningen som helhed.

4.1.4 Hvad angår medicinsk udstyr, som indeholder et stof, der er fremstillet ud fra manipuleret humant væv, frygter EØSU, at den nye artikel 4b ikke løser alle fortolkningsmæssige problemer, og håber derfor, at definitionen på disse stoffer ekspliciteres i artikel 1 i overensstemmelse med gældende direktiver og især med den forordning, som for tiden er til debat, om lægemidler til avanceret terapi.<sup>(12)</sup>

<sup>(12)</sup> KOM(2005) 567, Forslag til forordning om lægemidler til avanceret terapi og om ændring af direktiv 2001/83/EF og forordning (EF) nr. 726/2004.

#### 4.2 Oplysninger og den europæiske database

4.2.1 EØSU mener, at det skal være obligatorisk for de forskellige kompetente myndigheder og organer og fabrikanter eller repræsentanter at indberette vigtige data, herunder kliniske data og anmeldelse af alvorlige og uventede negative virkninger, til den europæiske database EUDAMED. For at denne dataindsamling kan blive effektiv vil det imidlertid være nødvendigt at omdefinere databasens opgaver og udarbejde et gennemførelsesprogram, som kan sikre, at databasen med en passende struktur og ressourcer kan fungere effektivt.

4.2.2 For at sikre, at de indsamlede data er fuldstændige og af hensyn til større udbredelse af ikke-fortrolige relevante oplysninger, finder EØSU det nødvendigt at ændre en række punkter i forslaget. Det gælder især:

- den syvende betragtning, så det bliver obligatorisk at centralisere data om kliniske afprøvninger;
- direktiv 90/385/EØF, artikel 10a, hvor det bør gøres obligatorisk at indberette oplysninger om fabrikanter og repræsentanter, og 10 b) om data, der er foreskrevet i direktivet, samt artikel 11, stk. 5, hvad angår udstedte attester;
- direktiv 93/42/EØF, artikel 16, stk. 5, hvad angår udstedte attester.

4.2.3 EØSU ser også gerne, at den nuværende ordlyd i artikel 20, stk. 3, ændres for at bekræfte princippet om, at ikke-fortrolige oplysninger i sammenfattende form skal stilles til rådighed for brugerne, hvilket såvel fabrikanter og repræsentanter som de involverede organer og myndigheder skal inddrages i.

#### 4.3 Repræsentant

4.3.1 EØSU konstaterer, at der ikke findes en entydig definition på repræsentanten for en fabrikant, der ikke har hovedsæde i Fællesskabet: hvor der i fjortende betragtning nævnes én enkelt repræsentant for alle klasser af udstyr, henvises der i artikel 10 a), stk. 3, og artikel 14, stk. 2, til udstyr uden at specificere, om det gælder for alle eller kun nogle kategorier.

4.3.2 I betragtning af den uensartede vifte af medicinsk udstyr, en fabrikant kan markedsføre, efterlyser EØSU større fleksibilitet: Der bør således udpeges én enkelt repræsentant for hver produkttype og ikke nødvendigvis for hele produktionen (og samtidig bør det præciseres i de forskellige sprogversioner, at der juridisk set henvises til både fysiske personer og juridiske personer).

#### 4.4 Kliniske afprøvninger

4.4.1 Bestemmelserne om underretning af de kompetente myndigheder for at lette overvågningen og behandlingen af data om kliniske afprøvninger bør inkorporeres i artikel 2, stk. 2, og specificere, at fabrikanten eller hans repræsentant skal underrette myndighederne i alle de medlemsstater, hvor disse afprøvninger gennemføres, hvis afprøvningsplanen suspenderes, afbrydes eller afsluttes, ledsaget af relevante forklaringer og begrundelser.

4.4.2 EØSU hilser den nye affattelse af artikel 15, stk. 2 og 3, velkommen. Udvalget mener imidlertid, at det bør overvejes, om det ikke vil være hensigtsmæssigt at ændre stk. 3 og specificere, at hvad angår udstyr i klasse I, kan de kliniske afprøvninger indledes, så snart det relevante etiske udvalg har afgivet en positiv udtalelse om den kliniske afprøvningsplan.

Bruxelles, den 17. maj 2006

Anne-Marie SIGMUND

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Forslag til Rådets direktiv om afgiftsfritagelse ved indførsel af varer i småforsendelser uden erhvervmæssig karakter fra tredjelande (kodificeret udgave)**

KOM(2006) 12 endelig — 2006/0007 (CNS)

(2006/C 195/05)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 14. februar 2006 under henvisning til EF-traktatens artikel 93 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 Henriks Danusēvičs til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 25. april 2006.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 427. plenarforsamling den 17. og 18. maj 2006, mødet den 17. maj 2006, følgende udtalelse med 132 stemmer for, 1 imod og 2 hverken for eller imod:

1. Formålet med dette forslag er at foretage en kodifikation af Rådets direktiv 78/1035/EØF af 19. december 1978 om afgiftsfritagelse ved indførsel af varer i småforsendelser uden erhvervmæssig karakter fra tredjelande. Det nye direktiv træder i stedet for de forskellige retsakter, som er indarbejdet i det; forslaget *ændrer ikke indholdet* af de retsakter, der kodificeres, men er blot en sammenskrivning af dem, og der foretages *kun de formelle ændringer*, der er nødvendige af hensyn til selve kodifikationen.

2. Den almindelige kodifikation af EF-rettens bestemmelser, som Kommissionen har iværksat i henhold til sin beslutning af 1. april 1987, og som blev bekræftet i konklusionerne fra topmødet i Edinburgh, kan udvalget kun bifalde. Derfor udtaler EØSU sig til fordel for forslaget til direktiv, helt i tråd med hvad udvalget allerede har gjort ved tidligere lejligheder i forbindelse med tilsvarende initiativer.

3. Udvalget fremhæver, at i der henhold til den interinstitutionelle aftale af 20. december 1994 mellem Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen *ikke kan foretages indholdsmæssige ændringer* i forbindelse med kodifikationen, en betingelse, som Kommissionen garanterer er opfyldt med direktivforslagets tekst.

4. EØSU's rådgivende rolle og dets ansvarlige indstilling indebærer, at de tilføjede ændringer gennemgås, inden dokumentet godkendes, hvilket ordføreren har gjort, uden at det har givet anledning til kritik eller særlige bemærkninger.

5. Udvalget støtter kodifikationsforslaget, der er et led i processen med at forenkle den europæiske lovgivning og gøre den klarere.

Bruxelles, den 17. maj 2006

Anne-Marie SIGMUND

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

## Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Revideret forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om offentlig personbefordring med jernbane og ad vej

KOM(2005) 319 endelig — 2000/0212 (COD)

(2006/C 195/06)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 30. september 2005 under henvisning til EF-traktatens artikel 71 og 89 at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til EØSU's Faglige Sektion for Transport, Energi, Infrastruktur og Informationsområdet, som udpegede Stephane Buffetaut til ordfører og Erhard Ott til medordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 2. maj 2006.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 427. plenarforsamling den 17. og 18. maj 2006, mødet den 18. maj 2006, følgende udtalelse med 63 stemmer for, 1 imod og 12 hverken for eller imod:

### 1. Konklusioner og henstillinger

1.1 Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg finder, at Kommissionens forslag til forordning om offentlig personbefordring med jernbane og ad vej er et fremskridt i forhold til tidligere udgaver, for så vidt angår muligheden for underhåndsaftaler.

1.2 Men for at opfylde målsætningen om retssikkerhed, som både de organiserende myndigheder og operatørerne ønsker, er det nødvendigt at præcisere visse punkter:

— konkret gennemførelse af den geografiske afgrænsning af offentlig trafikbetjening og specifikke bestemmelser, der kan forhindre konkurrenceforvridning i tilfælde af indgåelse af en underhåndsaftale med en lokal »in house« operatør;

— undtagelse fra de generelle principper i tilfælde af indgåelse af en underhåndsaftale om jernbanetransport, som ud fra en juridisk betragtning ikke synes særlig berettiget, men som ikke desto mindre fortjener bedre rammer;

— tilbagevenden til forslaget til forordning fra februar 2002 <sup>(1)</sup>, hvad angår servicekvalitet og respekt for sociallovgivningen, uden at det går ud over subsidiaritetsprincippet;

— præcisering med hensyn til gensidighedsordningen i overgangsperioden;

— mulighed for i ekstraordinære tilfælde at forlænge kontrakter ud over den planlagte varighed, når investeringsbyrden og afskrivningen nødvendiggør det;

— en klarere definition af regional trafik og fjertrafik;

— anvendelse af forordningen i forbindelse med alle kontrakter, der vedrører offentlig transport, er omfattet af forsyningspligt eller tildeler enerettigheder,

— bekræftelse af, at forordningen har forrang for udbudslovgivningen, så snart operatøren bærer en risiko.

1.3 I den sammenhæng støtter udvalget udtrykkeligt pligten til at indgå kontrakter kombineret med ligevægten mellem muligheden for at sende i udbud og muligheden for at tildele underhåndsaftaler med henblik på at fremme den nødvendige gennemsigtighed og forbedre tjenesternes kvalitet inden for rammerne af et system med konkurrence.

1.4 Udvalget ser gerne, at forordningens bestemmelser anvendes på samtlige kontrakter om offentlig trafikbetjening.

1.5 For så vidt angår ligevægten mellem udbud og underhåndsaftaler med en intern operatør, er udvalget gunstigt stemt over for den geografiske afgrænsning af aktiviteterne for at undgå enhver konkurrenceforvridning og således bevare de lokale myndigheders frie valg og retfærdigheden i en kontrolret konkurrence.

1.6 Når det gælder underhåndsaftaler med en intern operatør, ser udvalget gerne, at man bevarer en fleksibel manøvremargin, som dog skal være klart defineret og afgrænset, i de tilfælde, hvor det er af afgørende betydning for sammenkædningen af nettene og integrationen af de offentlige transporttjenester, således at disse kan udstrækkes til tilstødende territorier med andre kompetente myndigheder end dem, der har indgået kontrakten om offentlig trafikbetjening.

1.7 Undtagelserne for kontrakter af beskedent omfang og undtagelser, der har til formål at bevare kontinuiteten i trafikbetjeningen, finder udvalget berettigede.

1.8 Udvalget tvivler dog på det hensigtsmæssige i at indgå underhåndsaftaler om offentlige jernbanetransporttjenester med gamle operatører på samme måde som med nye operatører uden nogen præcise rammer eller regler, der sikrer en fair konkurrence, sådan som det er planen for interne operatører, hvilket vil være en kilde til retsikkerhed og konkurrenceforvridninger.

<sup>(1)</sup> KOM (2000) 7 endelig 2000/0212 (COD), som ændret ved KOM (2002) 107 endelig.



1.9 Efter udvalgets opfattelse kan principperne om gennemsigthed, ligebehandling, kvalitet og effektivitet i den offentlige trafikbetjening ikke garanteres bedre end ved at anvende de samme regler som for lokal vejtransport.

1.10 Udvalget opfordrer til at vende tilbage til ånden i forordningen fra 2002, hvad angår servicekvalitet og overholdelse af medlemsstaternes gældende sociallovgivning.

1.11 Med forbehold af ovenstående slår EØSU til lyd for en hurtig vedtagelse af forordningen med henblik på at etablere den fornødne retssikkerhed i sektoren.

## 2. Indledning

2.1 Kommissionen har offentliggjort et nyt forslag til forordning om offentlig personbefordring med jernbane og ad vej. Forslaget er det tredje i rækken.

2.2 EØSU vil gerne rose Kommissionen for det arbejde, den har udført for at genåbne debatten, som var kørt fast i EU-institutionerne.

2.3 I sit forslag forsøger Kommissionen at forlige de forskellige holdninger, som er kommet til udtryk under tidligere debatter i lyset af den seneste udvikling i retspraksis (herunder især Altmark-Trans-dommen), og at fjerne enhver bekymring for manglende hensyntagen til subsidiaritetsprincippet og overholdelse af princippet om de territoriale myndigheders administrationsfrihed.

2.4 Forslaget er meget forskellig fra den tidligere udgave — der er bl.a. sket en forenkling. Parlamentet har dog for ikke at forlænge lovgivningsproceduren besluttet at betragte den nyeste udgave som samme tekst og gå direkte til andenbehandlingen. Forslaget befinder sig nu hos ministerrådet, der lige har påbegyndt behandlingen og har besluttet at undersøge forholdet mellem den nye udgave og den tredje jernbanepakke, navnlig hvad angår åbningen af den internationale trafik og muligheden for cabotage<sup>(2)</sup>.

2.5 Kommissionen mener, at den aktuelle lovgivningsramme, der stammer fra 1969, er forældet, og finder, at effektiviteten og kvaliteten i transportsektoren skal forbedres for at bevare eller øge markedsandele. Den ønsker, »at regulere konkurrencen, også på regionalt plan og i byområder, således at kontrakter om offentlig tjeneste indgås og gennemføres på helt gennemsigtig måde«<sup>(3)</sup>. Med hensyn til dette emne udtrykte EØSU i 2001 i sin udtalelse om det tidligere forslag til forordning tilfredshed med, »at Kommissionen har til hensigt inden for personbefordring at tilvejebringe en markedsordning, som går i retning af indførelse af kontrolleret konkurrence«<sup>(4)</sup>.

<sup>(2)</sup> Bemærk, at dette forslag ikke længere dækker flodsejlad, der fortsat er reguleret af EF-traktatens artikel 73.

<sup>(3)</sup> KOM(2005) 319 endelig udg. - punkt 2.

<sup>(4)</sup> EFT C 221 af 7.8.2001 (punkt 2.2).

2.6 EØSU bemærkede tillige med tilfredshed, »at lige muligheder og lige konkurrence mellem virksomhederne, uanset deres karakter, fremover skal opnås via juridisk og regnskabsmæssig gennemsigthed«<sup>(5)</sup>.

2.7 Selv om forslaget til forordning skal drøftes under andenbehandlingen i Europa-Parlamentet, kan EØSU i dag kun genfremsætte sit ønske om gennemsigthed, lige muligheder, kontrolleret konkurrence i forvaltningsprocedurerne for offentlig personbefordring med jernbane og ad vej under overholdelse af neutralitetsprincippet i traktatens artikel 295.

2.8 I den henseende har EU-domstolens seneste retspraksis tilført flere nye vurderingselementer, navnlig i dommene i Altmark-Trans- og Stadt Halle-sagerne. Kommissionen er i forbindelse med udøvelsen af sin initiativret ikke bundet af retspraksisdoktriner, eftersom Den Europæiske Unions retssystem først og fremmest er baseret på den skrevne ret og ikke på retsafgørelser. I praksis er principperne i de tre sidste kriterier fra Altmark-Trans-dommen blevet indskrevet i artikel 4 i forslaget til forordning. Desuden er visse elementer fra det fjerde kriterium medtaget under punkt 7 i bilaget.

2.9 Det er værd at understrege, at Altmark-Trans-dommen fastsætter kriterier, der skal sikre, at kompensationer for forsyningspligttydelser ikke juridisk kan betegnes som statsstøtte. Forslaget til forordning har et bredere anvendelsesområde og behandler punkter, som retspraksisen ikke kommer ind på, f.eks. spørgsmålet om overensstemmelse med konkurrencereglerne vedrørende kompensationer, der juridisk kan betegnes som statsstøtte, og tildeling af enerettigheder. Det skal understreges, at der i 1969 ikke eksisterede noget transportmarked og at spørgsmålet om enerettigheder derfor ikke var aktuelt.

## 3. Generelle bemærkninger

3.1 Udvalget hilser Kommissionens initiativ velkommen, men ønsker samtidig at pege på visse juridiske spørgsmål, som bør diskuteres. Det anser det for vigtigt, at forordningen reelt skaber den retssikkerhed, som hele sektoren har ønsket, for at den kan vedtages og gennemføres hurtigt.

3.2 Udvalget glæder sig over Kommissionens bestræbelser på at nå frem til en ny ligevægt i den lokale trafikbetjening, som respekterer de lokale myndigheders forvaltningsmæssige frihed og kan tilfredsstille alle interessegrupper.

3.3 Udvalget glæder sig over, at de lokale offentlige myndigheder nu har valget mellem at sende deres trafikbetjening i udbud eller udføre tjenesterne selv eller via en intern operatør, forudsat at de opfylder præcise kriterier, som skal forhindre enhver konkurrenceforvridning.

<sup>(5)</sup> Ibidem punkt 2.4.

3.4 Udvalget gentager sin støtte til princippet om kontrolleret konkurrence (snarere end til helt fri konkurrence), som er indskrevet i det nye forslag til forordning (artikel 3 og artikel 5, stk. 3). Dette princip synes at være bedst egnet til på den ene side at opfylde behovene for offentlig trafikbetjening og på den anden side at etablere den nødvendige harmoniserede og sikre ramme for bestemmelser vedrørende tildeling af kontrakter. Princippet opfylder på én gang behovene for offentlig trafikbetjening og virksomhedernes behov i sektoren (uanset hvilken juridisk status virksomhederne måtte have).

3.5 Udvalget finder, at et system med konkurrence, der stiller som generelt krav, at der skal indgås kontrakt, og giver frit valg mellem enten at sende i udbud eller at indgå underhåndsaftale, vil sikre en offentlig trafikbetjening af bedre kvalitet og større effektivitet. De organiserende myndigheder vil klart og på forhånd skulle definere, hvad de offentlige tjenesteforpligtelser består i og hvilket geografisk område, de dækker, fastsætte regler for beregning af kompensation og fordeling af udgifter og indtægter og sørge for en fyldestgørende forudgående offentliggørelse

3.6 På den måde vil operatørerne få en klar forståelse af rammen og de forpligtelser, der er forbundet med deres aktivitet.

3.7 Desuden bestemmes det, at de kompetente myndigheder en gang om året skal offentliggøre en detaljeret rapport om den forsyningspligt, der hører under deres kompetence, de udvalgte operatører samt den kompensation og de enerettigheder, operatørerne har fået til gengæld (artikel 7). På den måde informeres borgerne om, præcis hvilke vilkår der gælder for drift af transporttjenester, og vil således være i stand til at sammenligne kvalitet og pris for de tjenester, som tilbydes. Det er dog vigtigt at sørge for, at den foreslåede rapport ikke medfører en urimelig forøgelse af de offentlige myndigheders administrationsbyrde og indirekte af de udgifter, som pålægges operatørerne. For meget bureaukrati er skadelig for god informationsformidling.

#### 4. Særlige bemærkninger

##### 4.1 Forordningen *contra* anden lovgivning vedrørende offentligt udbud

4.1.1 Spørgsmålet om, hvilken lovgivning der skal have forrang, er blevet bragt på bane, fordi der kan blive tale om et dobbelt regelsæt for sektoren.

4.1.2 Under sin førstebehandling i 2001 vedtog Europa-Parlamentet et ændringsforslag, ifølge hvilket den kommende forordning skulle have forrang for bestemmelserne om offentlige indkøbskontrakter med henblik på at skabe en klar og sammenhængende juridisk ramme. Kommissionen foreslår nu en løsning, hvor anvendelsen af lovbestemmelser afhænger af den organiserende offentlige myndigheds valg:

— hvis der er tale om forsyningspligt og operatøren påtager sig en del af risikoen, gælder forordningen;

— hvis der er tale om en »offentlig købsaftale«, gælder direktivet om offentlige købsaftaler, for så vidt angår udbudsproceduren for kontrakter.

4.1.3 EØSU mener, at forordningens bestemmelser skal gælde for alle kontrakter om offentlig trafikbetjening under overholdelse af principperne om gennemsigtighed og lige behandling. Dette vil være langt den enkleste og klareste løsning, uden at den ville drage de kompetente myndigheders aftalefrihed i tvivl.

##### 4.2 Muligheden for at indgå underhåndsaftaler

4.2.1 I modsætning til de to tidligere udgaver åbner det nye forslag for første gang mulighed for at indgå en kontrakt med en intern operatør om offentlig trafikbetjening ved underhåndsaftale og uden forudgående udbudsprocedure (artikel 5, stk. 2). Den nye mulighed er en reaktion på ønsket om at bevare de lokale myndigheders frihed til at organisere, som er blevet fremsat under tidligere debatter.

##### 4.2.2 Muligheden er underlagt flere betingelser:

— Trafikbetjeningen skal være lokal.

— Den interne operatør må kun drive offentlig personbefordring inden for det geografiske område, der henhører under den pågældende myndighed, og må ikke deltage i udbudsprocedurer uden for det område. Dette er essensen i det ønske om konkurrencemæssig reciprocitet, som Parlamentet gav udtryk for under førstebehandlingen (ændringsforslag nr. 61), bragt i overensstemmelse med principperne i EU-traktaten. Bestemmelsen er både logisk og rimelig, eftersom det ville være uretfærdigt, hvis en lokal operatør under en offentlig myndigheds kontrol, der nyder beskyttelse mod konkurrence i sit eget geografiske område, kunne konkurrere med andre operatører i geografiske områder, der er åbne for konkurrence.

— Der kan kun indgås underhåndsaftaler med en intern operatør, som er under den kompetente myndigheds fuldstændige kontrol i lighed med dens egne tjenestegrene. Kommissionen har dog ikke taget fuldt hensyn til EU-domstolens retspraksis (dom i Teckal-sagen af 18.11.1999, dom i Stadt Halle-sagen af 11.1.2005 og dom i Parking Brixen-sagen af 13.10.2005).

4.2.3 Under førstebehandlingen udtalte Europa-Parlamentet sig klart til fordel for at bevare muligheden for at indgå en underhåndsaftale med en lokal operatør under den kompetente myndigheds kontrol ved siden af muligheden for at sende i udbud. Debatten i ministerrådet har peget i samme retning: en stor del af repræsentanterne for medlemsstaterne har været positivt stemt over for forslaget om, at de kompetente myndigheder skal bevare friheden til vælge mellem selv at levere lokal trafikbetjening gennem egne virksomheder eller at indgå kontrakter herom efter en udbudsprocedure.

4.2.4 På baggrund af de samstemmende holdninger har Kommissionen derfor søgt at finde den rigtige balance mellem kontrolleret konkurrence og muligheden for indgåelse af underhåndsaftaler — en indfaldsvinkel, som EØSU støtter, fordi den sikrer de organiserende myndigheders forvaltningsfrihed og tager hensyn til de principper, som EU-domstolen har fastsat.

4.2.5 Det er værd at understrege, at Kommissionen i definitionen af interne operatører (med en formulering, der stemmer overens med traktaten) indfører en geografisk afgrænsning som kriterium for at tage hensyn til det princip om konkurrence-mæssig reciprocitet, som Europa-Parlamentet ønskede for lokale »in house«-tjenester. Anvendelsen af dette kriterium rejser to spørgsmål:

— Gælder dette kriterium både for de transporttjenester, der leveres af interne operatører, og for dem, der leveres af underkontrahenter?

— Hvad sker der, når ruter fortsætter ud over grænserne for det geografiske område, hvor den organiserende myndighed har kompetencen? Skal de så afbrydes eller gælder der i så tilfælde særlige regler? Efter EØSU's mening må kriteriet om territorial kompetence gøres mere fleksibelt. Transporttjenester kan være af interesse for flere kompetente myndigheders territorier, når der er brug for at sammenkoble net eller integrere transporttjenester, og når territorier har fælles grænse med eller støder op til territoriet for den myndighed, der har indgået kontrakten om offentlig trafikbetjening.

4.2.6 Man bør derfor i de tilfælde, hvor transporttjenester leveres af den organiserende myndighed selv eller gennem en intern operatør, være opmærksom på, at disse transporttjenester kan være af interesse for flere kompetente myndigheders territorier, når der er brug for at sammenkoble net eller integrere transporttjenester eller hvis territorierne har fælles grænse og støder op til territoriet for den myndighed, der har indgået kontrakten om offentlig trafikbetjening. For at undgå, at denne mulighed misbruges til at omgå princippet om fair konkurrence, bliver det nødvendigt at sikre sig, at de tjenester, som leveres uden for den organiserende myndigheds geografiske kompetenceområde ikke overstiger en vis procentdel af kontraktens samlede værdi.

4.2.7 Det bør desuden være tilladt for forskellige myndigheders interne operatører at samarbejde, især om forskning og udvikling, for at de ikke organisatorisk skal blive mindre effektive end deres eventuelle konkurrenter, som måske ikke er underlagt de samme begrænsninger.

4.2.8 Det bliver nødvendigt at afklare disse forhold såvel juridisk som hvad angår trafikbetjeningens praktiske organisation. Man kan i denne forbindelse notere sig, at kriterierne, som EU-domstolen i sin dom af 11.1.2005 (sagen Stadt Halle) anvender til at definere »en intern operatør«, giver én vis manøvreremargin, idet formuleringen lader forstå, at listen ikke er udtømmende. Den seneste retspraksis (dommen i sagen Parking Brixen af 13.10.2005) understreger endvidere, at det er et

afgørende kriterium, at kontrollen svarer til den kontrol, som udføres over for egne tjenester.

4.2.9 Endelig er det overraskende, at mens betingelserne generelt er meget strengt defineret for underhåndsaftaler med en intern operatør, er jernbanesektorens særlige undtagelse fra forordningens principper, der vedrører underhåndsaftaler med en operatør, ikke gjort betinget af noget — en forskel, som hverken er begrundet eller forklaret i forordningens begrundelse.

#### 4.3 Udbud og indkaldelse af tilbud

4.3.1 Ud over muligheden for at indgå en underhåndsaftale med en operatør giver forslaget til forordning mulighed for konkurrencebaserede udbud. Princippet om udbud kan fraviges i tre tilfælde:

— ved kontrakter af beskedent omfang,

— for at sikre, at trafikbetjeningen ikke afbrydes, eller forhindre en umiddelbar risiko herfor,

— ved kontrakter om offentlig regional trafikbetjening og fjerntrafikbetjening med jernbane.

4.3.2 Efter EØSU's opfattelse er de første to principielt berettigede, selv om man kan diskutere de kriterier, som lægges til grund for definitionen af tjenester af beskedent omfang. Den tredje undtagelse rejser derimod flere spørgsmål. For det første på grund af sektorens størrelse (en omsætning på ca. 50 mia. euro), dernæst fordi tildelingsbetingelserne er temmelig løst defineret (i modsætning til indgåelse af underhåndsaftale med en intern operatør), selv om artikel 7 fastsætter nogle nyttige offentliggørelsesforanstaltninger, og endelig fordi jernbanetransport som sektor ikke automatisk bør undtages fra konkurrence, medmindre den er underlagt bestemmelser, der svarer til bestemmelserne i artikel 5, stk. 2, i forslaget til forordning.

4.3.3 Spørgsmålet er, om ikke kontrollerede udbud bedre ville sikre gennemsigtighed, ligebehandling og såvel passage-ernes som operatørernes interesser, og om den valgte løsning, der ligner et politisk kompromis, ikke bringer uorden i den juridiske sammenhæng.

#### 4.4 Kompensation for forsyningspligt

4.4.1 Artikel 6 i forslaget til forordning viser tilbage til artikel 4, som delvis er inspireret af kriterierne i dommen i Altmark-Trans-sagen. Enhver kompensation skal være i overensstemmelse med bestemmelserne i denne artikel, uanset efter hvilken procedure kontrakten er indgået. Kompensationer i forbindelse med underhåndsaftaler skal desuden være i overensstemmelse med reglerne i bilaget, ifølge hvilket kompensationsbeløbet beregnes ved at sammenligne den situation, hvor forsyningspligten opfyldes, med den tænkte situation, hvor forsyningspligten ikke blev opfyldt, og de tjenester, der er omfattet af forsyningspligten, i stedet blev drevet udelukkende på forretningsmæssigt grundlag.

4.4.2 Teksten skelner således mellem to situationer:

- hvis trafikbetjeningen er sendt i udbud, vil operatørernes kompensation i det store og hele være i overensstemmelse med de tre første betingelser, som defineres i dommen i Altmark-Trans-sagen.
- hvis trafikbetjeningen udføres i henhold til en underhåndsaftale, er operatørernes kompensation kun delvis inspireret af kriterierne i dommen i Altmark-Trans-sagen: der skal desuden foretages en sammenlignende undersøgelse af, hvad den økonomiske forvaltning af trafikbetjeningen ville koste uden forsyningspligt.

4.4.3 Systemet indebærer en vis juridisk kompleksitet, som kalder på klarere formuleringer for at sikre gennemsigtighed og god forvaltning for både passagerer og skatteborgere.

#### 4.5 Servicekvalitet og sociallovgivning

4.5.1 Kommissionen insisterer på, at formålet med forslaget til forordning er at indføre regler for forsyningspligt og kompensation for forsyningspligt i transportsektoren og ikke at behandle alle tænkelige spørgsmål vedrørende servicekvalitet, sociallovgivning og forbrugerbeskyttelse. Således strejves spørgsmålet om sociale rettigheder kun overfladisk i artikel 4, stk. 7. Man må medgive, at dette er et område, hvor medlemsstaterne har kompetencen på dette område.

4.5.2 Ikke desto mindre indeholdt det reviderede forslag fra 2002 en præcis definition af fyldestgørende kvalitet, passagerinformation og sociallovgivning i den offentlige trafikbetjening (tidligere artikel 4, 4a) og 4b)).

4.5.3 EØSU beklager, at den seneste udgave af forordningen er alt for diskret i spørgsmålet om kvalitet, passagerinformation og den sikring, som man kan forvente af de nationale sociallovgivninger. Udvalget insisterer på, at Kommissionen skal komplettere sit nye forslag med bestemmelserne fra 2002 i fuld respekt for subsidiaritetsprincippet og princippet om de lokale myndigheders forvaltningsmæssige frihed. Uden at give en udtømmende liste med kriterier for sikkerhed, kvalitet og passagerinformation ville det være godt at opstille minimumskrav på disse områder.

#### 4.6 Overgangsperioderne fra den nuværende situation til den nye lovgivnings ikrafttræden

4.6.1 Artikel 8, stk. 6, der handler om den konkurrencemæssige situation i anden halvdel af overgangsperioderne, er præget af en vis mangel på præcision. Første halvdel af overgangsperioderne belyses slet ikke, og beskrivelsen gælder ikke underhåndsaftaler.

Bruxelles, den 18. maj 2006

Anne-Marie SIGMUND

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

## BILAG

## til Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse

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

**Punkt 4.6**

Der tilføjes et nyt punkt under afsnit 4.6:

Markederne for offentlig landtransport i EU udviser forskellige grader af åbning eller liberalisering, lige fra dem der er lukkede, over dem med reguleret konkurrence og til dem der er helt liberaliserede. Derfor er det nødvendigt at fastsætte en overgangsperiode, så markederne kan tilpasse sig forordningen, og så de kan godkendes, således at der undgås uligheder medlemsstaterne imellem.

*Begrundelse*

Afgives mundtligt.

*Afstemningsresultat*

For: 22

Imod: 43

Hverken for eller imod: 3

---



## Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs UDTALELSE om Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om fremme af renere vejtransportkøretøjer

KOM(2005) 634 endelig — 2005/0283 (COD)

(2006/C 195/07)

Rådet anmodede i et brev af 1. marts 2006 under henvisning til EF-traktatens artikel 175, stk. 1, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg om at udarbejde en udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvises til EØSU's Faglige Sektion for Transport, Energi, Infrastruktur og Informationssamfundet, som udpegede Virgilio Ranocchiarri til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 2. maj 2006.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 427. plenarforsamling den 17.-18. maj 2006, mødet den 17. maj, følgende udtalelse med 137 stemmer for, 1 imod og 4 hverken for eller imod:

### 1. Konklusioner og henstillinger

1.1 Mere end 75 % af Den Europæiske Unions befolkning bor i byområder. Bytransporten udgør således en væsentlig andel af den samlede transportsektor og har indflydelse på såvel parametre vedrørende luftkvaliteten (carbonmonoxid, kulbrinter, nitrogenoxider, partikler, ozonprækursorer) — og dermed også den lokale forurening — som klimaændringerne (CO<sub>2</sub>-emissioner).

1.2 I løbet af de senere år er der taget forskellige lovgivnings- og forskningsinitiativer på europæisk niveau, men også som led i internationalt samarbejde. Målet er først og fremmest at forbedre energieffektiviteten, formindske de forurenende emissioner samt begrænse afhængigheden af olie.

1.3 Efter indførelsen af regler for køretøjers emissioner, kendt som eurostandarder, er der i løbet af de sidste 25 år sket et voldsomt fald i de forurenende emissioner fra vejtransportkøretøjer.

1.4 Modeller som f.eks. CAFE (Clean Air For Europe — Renere luft i Europa, 2005) giver ligeledes mulighed for yderligere at formindske forureningsniveauet med 5 % inden 2020.

1.5 Direktivet har til formål at fremme et bæredygtigt bymiljø. Forslaget sigter mod at oprette en »renere« park af tunge køretøjer, som både forbruger mindre energi og producerer færre forurenende emissioner.

1.6 Specielt forpligtes de offentlige organer til at afsætte en andel på 25 % af deres årlige indkøb af tunge køretøjer, som vejer mere end 3,5 ton. Kommissionens forslag lægger desuden op til, at der senere kan ske en udvidelse til andre kategorier af køretøjer, som indkøbes af offentlige organer.

1.7 Hvis de offentlige organer investerer på et tidligt tidspunkt, vil en hurtig ikrafttræden af direktivet kunne fremme en hurtig udvikling og en udstrakt udbredelse af renere teknologier.

1.8 Hvis direktivet vedtages, vil det give de mange lokale myndigheder, som er tvunget til at begrænse den frie bevægelighed for køretøjer, en alternativ løsning til at opnå positive resultater af miljømæssig, social og økonomisk art.

1.9 Byer som f.eks. Paris, Montpellier, Frankfurt, Helsingfors m.fl., der har investeret i en renere vognpark (naturgasdrevne busser og renovationsvogne), har opnået betydelige resultater og indkøber yderligere køretøjer med henblik på at udvide deres nuværende vognparker.

1.10 Hvis tempoet sættes i vejret, indsatsen spredes, og der gøres en indsats på forskellige niveauer for at begrænse den samlede miljømæssige indvirkning (eurostandarder i forbindelse med kontrol af køretøjers emissioner, foranstaltninger til forbedring af energieffektiviteten og forsynings sikkerheden samt til spredning af energikilderne), kan det kun føre til sociale fordele samt teknologiske og økonomiske fremskridt.

1.11 EØSU håber derfor, at direktivet stadig vil kunne vedtages i løbet af 2006, og at det vil indgå i rækken af andre tiltag, som Det Europæiske Fællesskab allerede har gennemført, eller som er under udarbejdelse eller vedtagelse.

### 2. Begrundelse og lovgivningsmæssig kontekst

2.1 Den 21. december 2005 fremlagde Kommissionen dette forslag til direktiv om fremme af renere vejtransportkøretøjer (<sup>(1)</sup> (retsgrundlag: EF-traktatens artikel 175, stk. 1, den fælles beslutningsprocedure).

2.2 De vigtigste formål med direktivet er:

— at formindske de forurenende emissioner i transportsektoren,

— at fremme markedet for renere køretøjer, navnlig tunge køretøjer over 3,5 ton.

2.3 I henhold til direktivet skal de offentlige organer afsætte en minimumsandel af deres årlige indkøb af tunge køretøjer (som vejer mere end 3,5 ton) til indkøb af køretøjer, der opfylder præstationsstandarden for et »mere miljøvenligt køretøj«. Den fastsatte minimumsandel er på 25 % og vedrører substitution af tunge køretøjer med henblik på gnidningsløst at indføre miljøkriterier i den offentlige proces for indkøb af køretøjer og forberede de offentlige organer og industrien på, at der kan ske en udvidelse til andre køretøjskategorier.

(<sup>1</sup>) KOM(2005) 634 endelig.

3.4 Dette direktiv vil på længere sigt føre til stordriftsfordele, lavere omkostninger og større udbredelse af de mere miljøvenlige køretøjers teknologi og således til en generel forbedring af den samlede vognparks miljøpræstation.

### 3. Definitioner og forklaringer

3.1 De tunge køretøjer, som behandles i direktivet, er tunge erhvervskøretøjer over 3,5 ton som f.eks. busser og erhvervskøretøjer (eksempelvis renovationsvogne).

3.2 Ved »renere køretøj« forstår et »mere miljøvenligt køretøj«, der svarer til definitionen under EEV-standarden (»Enhanced Environmentally-Friendly Vehicle«) <sup>(2)</sup>, som fastsætter strenge grænser for emissioner af CO<sub>2</sub> og andre skadelige emissioner af carbonmonoxid, kulbrinter, nitrogenoxider, partikler og ozonprækursorer:

CO (g/kWh)	HC (g/kWh)	NO <sub>x</sub> (g/kWh)	PM (g/kWh)	FUMO (m <sup>-1</sup> )
1,5	0,25	2,0	0,02	0,15

3.3 Medlemsstaterne er altid blevet opfordret til at indføre skattelettelser for køretøjer, der overholder emissionsgrænser, som er strengere end de gældende Euro 4-standarder <sup>(3)</sup>, med henblik på at fremme et marked for renere og mere effektive køretøjer.

3.4 De offentlige organer, som berøres af direktivet, er statslige, regionale og lokale myndigheder, offentligretlige organer, offentlige virksomheder og aktører, der har indgået aftale med offentlige organer om levering af transporttjenester.

3.5 Forpligtelsen til at afsætte en minimumsandel af de årlige indkøb til indkøb af renere køretøjer gælder både ved køb og leje af tunge køretøjer.

3.6 Fremme af anvendelsen af EEV-køretøjer er endvidere i overensstemmelse med Kommissionens seneste forslag til direktiv om beskatning af personbiler <sup>(4)</sup>. Denne beskatning vil delvis være baseret på CO<sub>2</sub>-emissioner for at fremme indkøb af renere og mere energieffektive køretøjer som f.eks. køretøjer, der drives ved hjælp af biobrændstoffer, naturgas og autogas (LPG) eller elektro- eller hybridmotor.

3.7 Øget forbrug af biobrændstoffer er et af målene for den handlingsplan for biomasse <sup>(5)</sup>, som for nylig blev vedtaget af Kommissionen, og der slås også til lyd herfor i den efterfølgende meddelelse om biobrændstoffer <sup>(6)</sup>.

<sup>(2)</sup> Direktiv 2005/55/EF, artikel 1, litra c) og bilag I, punkt 6.2.1.

<sup>(3)</sup> Direktiv 1998/69/EF.

<sup>(4)</sup> KOM(2005) 261 endelig af 5.7.2005.

<sup>(5)</sup> KOM(2005) 628 endelig af 7.12.2005.

<sup>(6)</sup> KOM(2006) 34 endelig af 7.2.2006.

3.8 Dette forslag indgår således i en lang række tiltag, der er blevet iværksat for at tage kampen op med de konstant stigende emissioner af drivhusgasser, som har en negativ indflydelse på Fællesskabets mål på området for klimaændringer, den stigende lokale forurening som følge af emissioner fra køretøjers udstødning, der indvirker negativt på folkesundheden, og brændstoffers energieffektivitet, som stadig medfører, at EU i høj grad er afhængig af olie.

3.9 I grønbogen om energiforsyningsikkerheden <sup>(7)</sup> analyserer Kommissionen de temaer, som er forbundet med transportsektorens vækst, det øgede energiforbrug, CO<sub>2</sub>-emissionerne og afhængigheden af olie med det formål at indkredse tiltag, som kan påvirke efterspørgslen efter alternative teknologier og brændstoffer og fremme en generation af »renere« køretøjer, temaer, som også behandles i hvidbogen <sup>(8)</sup> om den europæiske transportpolitik frem til 2010.

3.10 I henhold til både meddelelsen om alternative brændsler til vejtransport <sup>(9)</sup> og det efterfølgende direktiv om fremme af biobrændstoffer <sup>(10)</sup> udgør spredning af energikilderne et effektivt middel til at begrænse afhængigheden af olie, CO<sub>2</sub>-emissioner og lokale forureningskilder.

3.11 I meddelelsen om revision af EU's strategi for bæredygtig udvikling <sup>(11)</sup> behandles de aspekter, der er forbundet med klimaændringerne. Som led i denne strategi foreslås eksplicit at skabe et marked for renere køretøjer inden for rammerne af et program til styring af bytrafikken, som indebærer fremme af miljømæssige innovationer og indførelse af »renere« busser.

3.12 Grønbogen om energieffektivitet <sup>(12)</sup> foreslår konkrete foranstaltninger såsom offentlige indkøb med henblik på udvikling af et marked for køretøjer, som i forhold til traditionelle køretøjer er mindre forurenende og mere energieffektive.

3.13 Fremstilling og anvendelse af køretøjer, der overholder grænseværdierne for luftforurenende stoffer, udgør en afgørende faktor i forsøget på at nå de mål, som opstilles i de europæiske standarder på området <sup>(13)</sup>.

3.14 I forbindelse med temastrategien for luftforurening <sup>(14)</sup>, hvori Kommissionen foreslår at tilpasse de gældende direktiver på området, understreges det atter, at de offentlige organer bør anbefales hvert år at afsætte en minimumsandel af deres indkøb til renere og energieffektive køretøjer.

<sup>(7)</sup> KOM(2000) 769.

<sup>(8)</sup> KOM(2001) 370.

<sup>(9)</sup> KOM(2001) 547: lægger op til, at 20 % af de traditionelle brændstoffer skal erstattes med alternative brændstoffer inden 2020.

<sup>(10)</sup> Direktiv 2003/30/EF.

<sup>(11)</sup> KOM(2005) 37.

<sup>(12)</sup> KOM(2005) 265.

<sup>(13)</sup> Direktiv 1996/62 om luftkvaliteten og de afledte direktiver: direktiv 1999/30 om grænseværdierne for svovldioxid, nitrogendioxid, partikler og bly, direktiv 2000/69 om grænseværdier for benzen og carbonmonoxid og direktiv 2002/3 om luftens indhold af ozon.

<sup>(14)</sup> KOM(2005) 446 endelig.

3.15 Europa-Parlamentet har udtalt sig til fordel for en fællesskabshandlingsplan for forbedring af energieffektiviteten i transportsektoren og fremhævede i den forbindelse bl.a. vigtigheden af målrettede programmer vedrørende offentlige indkøb med henblik på at reducere prisen på energieffektivitetsudstyr og på den måde opnå, at udstyret kan konkurrere med de traditionelle teknologier <sup>(15)</sup>.

3.16 Det Europæiske Råd har slået til lyd for foranstaltninger, som skal inddrage miljøforvaltning og bæredygtig udvikling i transportpolitikken <sup>(16)</sup>.

#### 4. Generelle bemærkninger

4.1 Vedtagelsen af dette forslag til direktiv vil give mulighed for at træffe en række obligatoriske foranstaltninger vedrørende offentlige indkøb, med det formål at sætte skub i markedets efterspørgsel efter renere køretøjer. Forslaget tilskynder som anbefalet af medlemsstaterne samtidig til indførelse af renere og energieffektive køretøjer ved at anlægge en teknologineutral indfaldsvinkel <sup>(17)</sup>.

4.2 Forpligtelsen, hvad angår indkøb af tunge køretøjer over 3,5 ton, giver i forhold til frivillige aftaler og andre typer regler en række cost-benefit-fordele både med hensyn til de økonomiske aspekter, som er forbundet med den europæiske industris konkurrenceevne, og den miljømæssige indvirkning.

4.3 Indkøbsandelen på 25 % svarer til 10 % af det samlede marked og er således stor nok til at kunne påvirke udviklingen af et marked for renere køretøjer og skabe stordriftsfordele, samtidig med at investeringsomkostningerne fortsat holdes på et acceptabelt niveau.

4.4 Ifølge de foretagne vurderinger vil ca. 52 000 køretøjer, heraf 17 000 busser og 35 000 tunge erhvervs-køretøjer være berørt af dette direktivforslag. Indførelsen af 25 % renere køretøjer vil derfor svare til indkøb af 13 000 EEV-køretøjer om året. De offentlige organer kan helt frit træffe beslutning om antallet og arten af køretøjer (busser, renovationsvogne eller andre), som skal erstattes.

4.5 Indkøbsforpligtelsen, der skal føre til systematisk indførelse af renere køretøjer, vil fremme bilindustriens udvikling og sikre et ekspansivt, stabilt europæisk marked for tunge køretøjer gennem en øget konkurrence og konkurrenceevne i sektoren.

4.6 Paris, Montpellier og Frankfurt m.fl. råder allerede over en miljøvenlig vognpark, som de har til hensigt at udvide set i lyset af de positive resultater, der er opnået på det miljømæssige og det samfunds-økonomiske område.

4.7 Forpligtelsen til at indkøbe en bestemt procentdel EEV-køretøjer til parken af tunge køretøjer giver de offentlige myndigheder et yderligere instrument til at opfylde de forpligtelser, som følger af fællesskabsdirektiverne om luftkvaliteten.

4.8 Den i direktivforslaget foreslåede udskiftningsprocent giver mulighed for hurtigt at opnå de første resultater med hensyn til en forbedring af luftkvaliteten <sup>(18)</sup>, eftersom EEV svarer til standarder, der i væsentlig grad formindsker emissioner af HC, NO<sub>x</sub> og PM.

4.9 Anvendelsen af EEV-køretøjer er desuden med til at begrænse forbruget af brændstoffer og fremme forskningen i, hvordan der hele tiden kan opnås bedre miljømæssige resultater. Fremme af anvendelsen af alternative brændstoffer og undersøgelser af teknologier til behandling af emissioner bidrager i høj grad til at skabe vækst i bilindustrien.

4.10 I betragtning af, at den gennemsnitlige levetid for de tunge køretøjer, som behandles i dette forslag, er ca. 15 år, og under antagelse af, at forslaget træder i kraft i løbet af 2006, vil de offentlige organer kunne afskrive deres investeringer, gøre teknologiske fremskridt og forbedre præstationsstandarderne helt frem til 2030.

4.11 En hurtig og målrettet indsats for at fremme anvendelsen af renere køretøjer vil ligeledes have en positiv indvirkning på det sociale område. En forbedring af luftkvaliteten i bycentre giver bl.a. mulighed for at begrænse forekomsten eller forværringen af luftvejssygdomme, hvilket kan forbedre sundhedsbudgettet.

Bruxelles, den 17. maj 2006

Anne-Marie SIGMUND

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

<sup>(15)</sup> A5-0054/2001.

<sup>(16)</sup> Det Europæiske Råd i Helsingfors (1999) og Det Europæiske Råd i Göteborg (2001).

<sup>(17)</sup> I overensstemmelse med de prioriteter, som blev opstillet på Det Europæiske Råd den 22. og 23. marts 2005 i forbindelse med Lissabon-strategien.

<sup>(18)</sup> Montpellier-by indførte de første »rene« naturgasdrevne busser i 1999. Efter tredive måneder er emissionerne af NO<sub>x</sub> faldet med 50 %, PM er næsten forsvundet, og støjniveauet er faldet fra 5 til 8 decibel. (Kilde: ADEME, *Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie* – den regionale delegation Languedoc-Roussillon).

## Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om revision af strategien for bæredygtig udvikling — En handlingsplatform

KOM(2005) 658 endelig

(2006/C 195/08)

Europa-Kommissionen besluttede den 13. december 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 EØSU's Faglige Sektion for Landbrug, Udvikling af Landdistrikterne og Miljø, som udpegede Lutz Ribbe til ordfører og Olivier Derruine til medordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 26. april 2006.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 427. plenarforsamling den 17.-18. maj 2006, mødet den 17. maj, følgende udtalelse med 137 stemmer for, 2 imod og 4 hverken for eller imod:

### 1. Resumé af udvalgets konklusioner og henstillinger

1.1 EØSU har igen og igen betonet den store betydning af bæredygtig udvikling for Europas fremtid og den globale udvikling og bifalder derfor, at Kommissionen forelægger en handlingsplatform vedrørende emnet.

1.2 Kommissionens meddelelse er et af de fem dokumenter, som offentliggjordes om emnet »bæredygtig udvikling« alene i 2005. Selv om EØSU hele tiden har insisteret på vigtigheden af konkret handling, finder udvalget det forkert at offentliggøre så mange forskellige dokumenter inden for et år, fordi det gør det næsten umuligt for en almindelig politisk interesseret borger at bevare overblikket.

1.3 Det er uklart, hvordan relationerne er mellem Lissabonstrategien og strategien for bæredygtig udvikling. Hvis borgerne skal forstå relationerne, kommer man ikke uden om pædagogiske tiltag og bestræbelser på at skabe sammenhæng. Metoderne til effektanalyser bør ændres, så der tages lige så meget hensyn de sociale og miljømæssige aspekter som til de økonomiske. Den forskning og fornyelse, som Lissabonstrategien skal fremme, bør eksplicit understøtte en bæredygtig udvikling.

1.4 EØSU ser ikke den handlingsplatform, som præsenteres i meddelelsen, som en ny revideret strategi. Den aktuelle situation analyseres rigtigt og det slås fast, at det ikke kan fortsætte som hidtil, men det bliver næsten udelukkende ved analysen. F.eks. er de konkrete anvisninger på, hvordan man kommer videre, alt for utilstrækkelige.

1.5 Med denne meddelelse imødekommer Kommissionen således ikke EØSU's henstilling fra april 2004, og den holder ikke sine løfter fra juni 2004. Den opstiller ikke nogen klare målsætninger, som skal indfris gennem bæredygtighedsstrategien.

1.6 En strategi beskriver normalt metoder til at opfylde målsætninger. De manglende målsætninger fører uundgåeligt til

en mangelfuld bestemmelse af instrumenter. Dette er en afgørende svaghed ved meddelelsen. Hvis man ikke med sikkerhed ved, hvor man vil hen, kan man ikke fastlægge en kurs for, hvordan man når dertil.

1.7 De beskrevne nøgleaktioner er vage og meget upræcise. Det drejer sig til dels om krav eller løfter, som har været inde i billedet de sidste 30 år, men aldrig har været omsat i praksis. Det diskuteres dog hverken, hvordan det kan være gået til, at så gamle krav aldrig er blevet realiseret, eller om disse krav stadig er aktuelle, og frem for alt om de er tilstrækkelige.

1.8 Dér, hvor Kommissionen fremsætter vigtige budskaber, gør den det ganske uforpligtende. Når Kommissionen således bebuder, at den internationale handel skal anvendes som instrument for bæredygtig udvikling, kan man kun hilse det velkommen. Man burde imidlertid kunne forvente af en handlingsplatform at få svar på, hvordan det skal gøres i praksis.

1.9 Kommissionen bør skabe klarhed om aktørernes rolle og svare på spørgsmålet »Hvem skal gøre hvad?« i relation til henholdsvis EU's, medlemsstaternes, arbejdsmarkedsparternes og de øvrige interesserede parter kompetencer.

1.10 EØSU agter at bidrage til debatten og lidt efter lidt opbygge en database, der bl.a. vil gøre det muligt at formidle god praksis og at pege på forhindringer, som aktører med praktiske erfaringer er stødt på, med henblik på at udbygge den viden, som skal danne grundlag for Kommissionens og de interesserede parter beslutninger.

1.11 Meddelelsen efterlader derfor flere ubesvarede spørgsmål, end den giver svar, og opkaster faktisk flere nye spørgsmål, som samfundet hidtil har ventet forgæves på svar på.

1.12 EØSU beklager dette dybt. Meddelelsen er ikke et egentligt fremskridt for bæredygtig udvikling, men tyder snarere på, at man i øjeblikket træder vande.



## 2. Udtalelsens hovedelementer og baggrund

2.1 Den 13. december 2005 — lige inden Det Europæiske Råds finansstopmøde i Bruxelles — forelagde Kommissionen meddelelsen om revision af strategien for bæredygtig udvikling — En handlingsplatform <sup>(1)</sup> (genstanden for denne udtalelse) for Rådet og Europa-Parlamentet.

2.2 EU's strategi for bæredygtig udvikling, som nu er til revision, blev besluttet på topmødet i Göteborg i sommeren 2001. EØSU har flere gange taget stilling såvel til forarbejdet til strategien som til strategien selv, senest i en sonderende udtalelse fra april 2004 »Evaluering af strategien for bæredygtig udvikling« <sup>(2)</sup> og i en udtalelse fra maj 2005 »Bæredygtig udvikling og dens rolle i forbindelse med de kommende finansielle overslag« <sup>(3)</sup>. Hertil kommer, at udvalget sammen med Kommissionen i april 2005 afholdt et meget succesfuldt og konstruktivt stakeholder-forum og i marts 2006 arrangerede en høring i forbindelse med udarbejdelsen af denne udtalelse. Resultaterne af disse arrangementer har naturligvis været en del af grundlaget for denne udtalelse.

2.3 Allerede Prodi-Kommissionen meddelte, at den ville vedtage en revideret udgave af strategien for bæredygtig udvikling. Det skete dog ikke. Under behandlingen af de forskellige dokumenter blev sagen betydeligt forsinket. Dette kan betragtes som et indicium på, hvor svært det har været for Kommissionen — og for den sags skyld også for Rådet — at gøre fremskridt med strategien for bæredygtig udvikling.

2.4 I februar 2005 kunne Barrosos Kommission derfor ikke fremlægge en revideret strategi, men kun meddelelsen »2005-revision af EU's strategi for bæredygtig udvikling: første status og fremtidige retningslinjer« <sup>(4)</sup>. I denne meddelelse taler Kommissionen bl.a. om »forværringen af uholdbare tendenser«, om at fremskridtene med hensyn til integration af miljøspørgsmål i de sektorspecifikke politikker »hidtil har været begrænsede«, om at »fattigdom og social udstødelse er et problem, der bliver større og større« og at vi »i en verden med voksende indbyrdes afhængighed ikke kan fortsætte med at producere og forbruge som hidtil«.

2.5 Meddelelsen, der er genstand for denne udtalelse, skal ses i denne sammenhæng. EØSU kan betragte den som endnu et skridt hen imod en revision af bæredygtighedsstrategien, men ikke som resultatet af en allerede udført revision. Ifølge de seneste, uformelle oplysninger er det nu planen, at Rådet på sit møde i juni 2006 skal vedtage en revision af bæredygtighedsstrategien

<sup>(1)</sup> KOM(2005) 658 endelig.

<sup>(2)</sup> EUT C 117 af 30.4.2004, s. 22.

<sup>(3)</sup> EUT C 267 af 27.10.2005, s. 22.

<sup>(4)</sup> KOM(2005) 37 endelig af 9.2.2005.

fra 2001 og at Rådets konklusioner skal udgøre den fælleseuropæiske bæredygtighedsstrategi indtil 2009. EØSU slår derfor fast, at Kommissionen ikke har opfyldt sin forpligtelse fra 2001 til at forelægge en revision af bæredygtighedsstrategien, hver gang en ny Kommission tiltræder. Og nu foreligger der altså fem dokumenter fra 2005 <sup>(5)</sup>, som måske nok kan opfattes som debatoplæg og materiale til en revision, men under ingen omstændigheder som en revideret ny strategi for de næste fire år, som tager hensyn til den aktuelle situation, der fortsat udvikler sig i en faretruende retning.

2.6 Udvalget undrer sig over, at det ikke har modtaget udførlige bemærkninger til sin seneste sonderende udtalelse »Evaluering af strategien for bæredygtig udvikling« <sup>(6)</sup>, selv om Kommissionen er forpligtet til at sende sådanne bemærkninger. Mange af de principielle spørgsmål, som EØSU stillede i den sonderende udtalelse, er stadig ikke blevet besvaret, hvilket tydeligt ses og bekræftes af manglen på målsætninger, idéer og orientering i den nu forelagte handlingsplatform.

2.7 Udvalget beklager i øvrigt som i 2004 manglen på klare indikatorer på området, som kan bruges til at afgrænse og bestemme relationen mellem de to store strategier, som i øjeblikket er styrende for EU's aktuelle aktioner, altså strategien for bæredygtig udvikling og Lissabon-strategien for vækst og beskæftigelse, i henhold til de mål, som Unionen har sat i EU-traktatens artikel 2 <sup>(7)</sup>. En gennemgang af de nationale reformprogrammer for Lissabon-strategien viser, at medlemsstaterne ikke prioriterer bæredygtig udvikling højt, hvilket er i modstrid med konklusionerne fra Det Europæiske Råd i marts 2005, hvor det blev slået fast, at strategien for bæredygtig udvikling er EU's vigtigste strategi.

2.8 EØSU vil i denne udtalelse først og fremmest undersøge, om Kommissionen har inddraget og taget hensyn til udvalgets bemærkninger, spørgsmål og henstillinger i ovennævnte udtalelser fra perioden april 2004 til maj 2005.

2.9 Desuden undersøger EØSU om de krav, som Kommissionen selv har formuleret, er blevet opfyldt.

<sup>(5)</sup> 1) Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om revision af strategien for bæredygtig udvikling - En handlingsplatform, KOM(2005) 658 endelig af 13.12.2005. ([http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/da/com/2005/com2005\\_0658da01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/da/com/2005/com2005_0658da01.pdf))

2) EUROSTAT report: Measuring progress towards a more sustainable Europe - Sustainable development indicators for the European Union - Data 1990-2005 - (Måling af fremskridtene hen imod et mere bæredygtigt Europa - Indikatorer for bæredygtig udvikling for Den Europæiske Union 1990-2005) (13.12.2005)

3) Det Europæiske Råd 16.-17. juni 2005, Formandskabets konklusioner: de styrende principper for en bæredygtig udvikling ([http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/da/ec/85351.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/da/ec/85351.pdf))

4) Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet: 2005-revision af EU's strategi for bæredygtig udvikling: første status og fremtidige retningslinjer, KOM(2005) 37 endelig af 9.2.2005. ([http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/da/com/2005/com2005\\_0037da01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/da/com/2005/com2005_0037da01.pdf))

5) Annex to The 2005 Review of the EU Sustainable Development Strategy: Stocktaking of Progress, SEK(2005) 225, (Bilag til 2005-revisionen af EU's strategi for bæredygtig udvikling: status over fremskridtene).

<sup>(6)</sup> EUT C 117 af 30.4.2004, s. 22.

<sup>(7)</sup> EFT C 325 af 24.12.2002, s. 5.



### 3. Generelle bemærkninger

3.1 I meddelelsen, som behandles i denne udtalelse, giver Kommissionen ligesom i tidligere dokumenter først en beskrivelse af den generelle situation. Et citat fra tredje afsnit i meddelelsen beskriver situationen klart og tydeligt: »Europa er kommet godt i gang med at anvende disse principper for bæredygtig udvikling. ... Men ... det er nødvendigt med yderligere bestræbelser ...« .

3.2 Udvalget kan bekræfte dette udsagn og er enig i den generelle analyse: på mange områder er der — såvel på EU-som på nationalt niveau, af virksomheder, ikke-statslige organisationer og privatpersoner — taget mange initiativer, der kan tjene som forbilleder. De er dog ikke tilstrækkelige til, at man kan tale om en afgørende vending i udviklingen.

3.3 Der findes konkrete eksempler på succes historier på nationalt plan (f.eks. de positive følger for miljøet og jobskabelsen af det tyske program for energirigtig bygningsanering og anvendelse af fornyelige energikilder), på sektorniveau (f.eks. afkald på at anvende CFC i klimaanlæg i biler eller »handlingsplanen for miljøteknologi«) og selv på virksomhedsniveau (f.eks. British Petroleum, der i 1998 forpligtede sig til inden 2010 at sænke drivhusgasniveauet til 10 % under niveauet i 1990 og allerede i 2003 nåede målet gennem energieffektivitet — eller den støtteskrivelse til den engelske premierminister om at stoppe klimaforandringer, som blev underskrevet af mange britiske og multinationale virksomheder)<sup>(8)</sup>.

3.4 Eksemplerne viser, at bæredygtige produktionsmetoder og forbrugsmønstre ikke bare er teknisk mulige, men også rentable og kan bidrage til at bevare eller skabe arbejdspladser. Dette budskab bør formidles tydeligere, end det er gjort hidtil.

3.5 Bæredygtig udvikling skal ses om et anderledes, nyt, integreret samfundsmæssigt udviklingskoncept: de erhvervs-mæssige, sociale og økologiske aspekter af bæredygtig udvikling styrker gensidigt hinanden og bidrager til at bevare »europæiske værdier«. Bæredygtig udvikling fremmer på den måde den generelle velstand i samfundet. I den forbindelse bifalder udvalget Kommissionens og Eurostats fælles bestræbelser på at udvikle en »velstandsindikator«, der fungerer bedre som målestok for bæredygtig udvikling end BNP. Dette kunne være det økologiske fingeraftryk, som bl.a. formidles af Det Europæiske Miljø-agentur. En sådan indikator skal ikke kun tage hensyn til de eksterne miljøomkostninger, men også visse sociale omkostninger.

3.6 Bæredygtig udvikling består ikke i at kompensere for mangler, der er opstået i forbindelse med en uheldig udvikling i

én sektor som følge af foranstaltninger, som er truffet i andre sektorer (sådan fungerede politikken før i tiden). Så sent som i juni 2005 bekræftede Det Europæiske Råd fortolkningen af udviklingskonceptet, og flere Kommissionsdokumenter har vist, at en sådan tilgang virker<sup>(9)</sup>.

3.7 Under alle omstændigheder er der først og fremmest brug for en bred politisk og samfundsmæssig debat om de værdier, som vi til dels i modsætning til andre regioner i verden, tror på og forsvare i Europa, og om de mål, som vi i Europa ønsker at nå gennem en bæredygtig udvikling. Og hvad mere er: det er på høje tid med sådan en debat. Først når man er nået til klarhed om, hvilke mål Europa skal stille sig og hvilke (europæiske) værdier der skal bevares, kan man begynde at diskutere, hvordan man opfylder målene, altså hvilken strategi man skal vælge. EØSU tvivler dog også her på, at debatten har været tilstrækkelig. EØSU gentager, hvad det slog fast for to år siden, nemlig at selve begrebet »bæredygtighed« er fuldstændig ubekendt for en stor del af borgerne, og de borgere, som har hørt om begrebet, kan ofte ikke forbinde indholdet med noget. Dette er det værste tænkelige udgangspunkt for politisk handling (og situationen er den samme for Lissabon-strategien).

3.8 EØSU er i den forbindelse godt klar over, at en sådan debat om værdier og mål i lyset af de globale markeder ikke er så ligetil. For hvis Europa vil være i front med hensyn til bevarelse af livsgrundlaget, kan det nemlig bl.a. føre til, at ikke-bæredygtige produkter fra Europa flyttes til andre dele af verden (hvilket globalt set ikke er nogen fordel), og at de europæiske virksomheders konkurrenceevne påvirkes i negativ retning. Men netop fordi der er så mange problemer, er det på tide at iværksætte den brede debat, som EØSU har rykket for flere gange.

#### Fokus på nøgleområder

3.9 I meddelelsen fokuserer Kommissionen på seks såkaldte nøgleområder:

- klimaændring og ren energi,
- folkesundhed,
- social eksklusion, demografi og migration,
- forvaltning af naturressourcer,
- bæredygtig transport,
- globale udfordringer i forbindelse med fattigdom og udvikling.

<sup>(8)</sup> Blandt disse skal især fremhæves følgende:

»The effects of environmental policy on European business and its competitiveness: a framework for analysis«, SEK(2004) 769 (Miljøpolitikens følger for de europæiske virksomheder og disses konkurrenceevne: analyserammer)

»Commission staff working document on the links between employment policies and environment policies«, SEK(2005) 1530 (Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene: - Forbindelser mellem beskæftigelses- og miljøpolitik.)

og »Employment and Productivity and their Contribution to Economic Growth«, SEK(2004) 690 (Beskæftigelse og produktivitet og disses bidrag til økonomisk vækst).

<sup>(8)</sup> [http://www.cpi.cam.ac.uk/bep/downloads/CLG\\_pressrelease\\_letter.pdf](http://www.cpi.cam.ac.uk/bep/downloads/CLG_pressrelease_letter.pdf).

3.10 EØSU er enig i vægtningen (sådan som udvalget allerede har betonet igen og igen i tidligere udtalelser), men foreslår dog, at disse områder som et minimum inddrages mere i overvejelserne vedrørende de politikker, hvor EU har fuld kompetence (og det fulde finansielle ansvar), f.eks. landbrugs- og regionalpolitikken. Det er påfaldende, hvor lidt disse områder nævnes i meddelelsen — i annekts 2 henvises der således med internetlink til Kommissionens forordning om Fællesskabets strategiske retningslinjer for udvikling af landdistrikterne (programperioden 2007–2013), KOM(2005) 304 endelig, uden at der redegøres nærmere for indholdet, hvad angår mål og foranstaltninger i lyset af bæredygtig udvikling.

3.10.1 I meddelelsens indledning henvises der i forbindelse med beskrivelsen af EU's hidtidige indsats kort til reformen af landbrugs- og fiskeripolitikken, og det understreges, at »styrkelsen af politikken for udvikling af landdistrikter« er et udtryk for vilje til at opnå integrerede politikker. EØSU stiller sig helt uforstående over for dette udsagn, eftersom man slet ikke kan tale om nogen styrkelse. Stik imod Kommissionens politiske løfter og EØSU's anbefalinger<sup>(10)</sup> vil de økonomiske midler til udvikling af landdistrikter i den kommende finansperiode 2007-2013 ligge væsentligt under både den aktuelle budgetgen-nemførelse og Kommissionens planlagte tiltag<sup>(11)</sup>.

3.10.2 Hvad fiskeripolitikken angår, nøjes EØSU med at henvise til, at det hidtil ikke en eneste gang er lykkedes at garantere overholdelsen af de aftalte fangstkvoter, hvilket betyder, at overfiskeriet i havene fortsætter. En simpel opregning af forskellige internetsider med information om tidligere politikker og planer om eventuelle meddelelser eller grønbøger fra Kommissionen synes i lyset af denne situation ikke at være tilstrækkelig til at nå det såkaldte »operationelle« mål om at »opnå et maksimalt bæredygtigt fangstniveau inden 2015«<sup>(12)</sup>.

#### Mangel på klare mål

3.11 I sin meddelelse fra februar 2005 (KOM(2005) 37 endelig) foretog Kommissionen vigtige og efter EØSU's mening korrekte analyser af situationen og udviklingstendenserne, som fortsat er uholdbare, og fremsatte i Del II (»Hvordan udfordringerne tages op«) strategier, som EØSU tidligere havde efterlyst. Her understregedes det, at »økonomisk vækst, social inklusion og miljøbeskyttelse (må) gå hånd i hånd lige som i andre dele af verden«, at man vil »placere bæredygtig udvikling i hjertet af EU's politikudformning«, samt at »der er behov for klarere mål og hertil hørende frister, hvis indsatsen skal kunne fokuseres på prioriterede områder og

<sup>(10)</sup> Se EØSU's udtalelse om Forslag til Rådets forordning om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL), EUT C 234 af 22. september 2005, s. 32, og udvalgets sonderende udtalelse om »Bæredygtig udvikling og dens rolle i forbindelse med de kommende finansielle overslag«, EUT C 267 af 27. oktober 2005, s. 22.

<sup>(11)</sup> Se også landbrugskommissær Fischer-Boels tale under den internationale Grüne Woche den 12. januar 2006.

<sup>(12)</sup> KOM(2005) 658 endelig, annekts 2, s. 25.

fremskridtene skal kunne måles. Selv om tendenserne udgør langsigtede problemer, som kræver langsigtede løsninger, kan man kun sikre, at samfundet bevæger sig i den rigtige retning, ved at opstille klare mellemliggende mål og måle fremskridtene. At opstille langsigtede mål må derfor ikke betyde, at indsatsen udskydes til senere.«

3.12 I sin udtalelse fra april 2004 beklagede EØSU også, at bæredygtighedsstrategien indeholdt alt for få letforståelige og derfor verificerbare mål. Udvalget henviste til, at det ikke altid havde forholdt sig sådan, men at den meddelelse fra Kommissionen, som bæredygtighedsstrategien i sidste instans bygger på, indeholdt klare målsætninger<sup>(13)</sup>.

3.12.1 EØSU gjorde det allerede dengang klart, at en strategi ikke kan være målrettet, medmindre der opstilles hensigtsmæssige endemål og udarbejdes mellemliggende delmål. EØSU opkastede endvidere spørgsmålet om, hvad man egentlig forstår ved en »strategi« og fremsatte følgende bemærkning: »Definitionen på en strategi er en nøjagtig plan over ens egen fremgangsmåde til at nå et mål, hvori der tages højde for de faktorer, som kan påvirke egne handlinger. Med dette in mente burde EU's kommende strategi for bæredygtighed

— definere klare målsætninger,

— beskrive de enkelte instrumenter, der skal anvendes til at opfylde en eller flere målsætninger, herunder beskrive ansvarsområder, kompetencer og muligheder for påvirkning i detaljer,

— inddele langsigtede mål i delmål, som regelmæssigt skal kontrolleres mht. overholdelse og opfyldelse ved hjælp af forståelige indikatorer,

— koncentrere sig om de faktorer, som kan skabe problemer i processen og

— sikre, at alle politikområder altid vurderes på grundlag af bæredygtighedskriterier«<sup>(14)</sup>.

3.13 Den største mangel ved Kommissionens meddelelse og dennes »handlingsplatform« er vel, at der igen hverken opstilles reelle, klare mål og milepæle eller anvises nogen vej fremad, selv om Kommissionen selv anser dette for nødvendigt. Selve dokumentet indeholder kun højst vage »nøgleaktioner«. I annekts 2 opstilles endvidere en række »operationelle mål« samt »eksempler på nøgleforanstaltninger: igangværende og planlagte«, som enten forekommer vilkårlige og lidet oplysende, eller som kun skal »undersøges« eller »overvejes«.

<sup>(13)</sup> Her opstilledes meget vidtgående mål, f.eks. behovet for en CO<sub>2</sub>-reduktion på 70 % på længere sigt, KOM(2003) 745 endelig/2.

<sup>(14)</sup> EUT C 117 af 30.4.2004, s. 22, punkt 2.2.7.

3.14 Det angives heller ikke, hvem der i sidste instans skal være ansvarlig for hvad, og hvordan der etableres netværk mellem de forskellige politiske niveauer for at opnå størst mulig synergieffekt fra de forskellige ansvarsområder.

#### Ingen debat om instrumenter

3.15 EØSU har med stor interesse læst kapitel 3.2 og bemærkningerne vedrørende den mest effektive **blanding af instrumenter**. Det er helt korrekt, at »*Regeringer og andre offentlige organer har en bred vifte af værktøjer, som de kan benytte til at tilskynde folk til at skabe forandring — regulering, skatter og afgifter, indkøb, støtte, investering, udgifter og information.*« Udfordringen består i at finde den rette blanding af politikker ... Den mest effektive metode til at opnå forandring på er uden tvivl at sikre, at markederne sender de rette signaler (»til de rigtige priser«), hvilket er et vægtigt incitament for folk til at ændre deres adfærd og dermed få indflydelse på markedet. Det kan ske ved at sikre, at vi alle, producenter såvel som forbrugere, får at vide, hvilke omkostninger og konsekvenser vores beslutninger får — når vi træffer disse beslutninger. Det betyder for eksempel, at de udgifter, som en »forurener« påfører andre i samfundet, indregnes i prisen på produktet ...

3.16 EØSU kan kun gå ind for denne strategi, som opfylder kravene i mange af de udtalelser, som udvalget har afgivet i de seneste år<sup>(15)</sup>. EØSU finder det imidlertid dybt beklageligt, at meddelelsen nøjes med at analysere og ikke angiver, hvordan man vil internalisere de eksterne omkostninger.

3.17 Allerede i april 2004 opfordrede EØSU i en udtalelse Kommissionen til at skride til handling på dette område ved at søge og opretholde en dialog med alle berørte parter. Disse har ikke kun en stærk interesse i, men også ret til at vide, hvordan (og hvor længe) internaliseringen af de eksterne omkostninger vil blive sikret. EØSU opfordrede også allerede dengang til, at det blev gjort klart, hvilke virkninger internaliseringen af omkostningerne ville have på den økonomiske konkurrenceevne i almindelighed og på transportområdet i særdeleshed. Kommissionen havde selv understreget, at »mindre end halvdelen af de eksterne miljøomkostninger ... indgår i markedsprisen«, hvilket betyder, at »den ikke-bæredygtige efterspørgsel fremmes«<sup>(16)</sup>.

3.18 EØSU kunne godt tænke sig at vide, hvor og hvornår Kommissionen planlægger at føre denne debat. Udvalget mener, at strategien for en bæredygtig udvikling er den helt rigtige kontekst for en sådan debat. Det er beklageligt, at det forslag til en »Meddelelse om anvendelse af markedsinstrumenter til fordel for miljøet (på det indre marked)«, som i mellemtiden har været lovet i over to år, endnu lader vente på sig.

<sup>(15)</sup> Jf. EØSU's initiativudtalelse om »Vedvarende energikilder« af 15.12.2005, punkt 1.3, EUT C 65 af 17.3.2006, s. 105.

<sup>(16)</sup> SEK(1999) 1942 af 24.11.1999, s. 14

3.19 EØSU beklager endvidere følgende relativt uforpligtende udsagn fra Kommissionen »...Medlemsstaterne bør sammen med Kommissionen udveksle erfaringer og bedste praksis med hensyn til at ændre beskatning af arbejde til beskatning af forbrug og/eller forurening på en indkomstneutral måde og derved bidrage til EU's mål om stigende beskæftigelse og miljøbeskyttelse.« EØSU opfordrer Kommissionen til straks at tage initiativ på dette område og til snarest muligt at foretage relevante undersøgelser og derefter videreformidle de pågældende resultater i form af en meddelelse til EU-institutionerne med en evaluering og konsekvensanalyse.

3.20 Ud over, at der lades hånt om en gammel EU-dyd, nemlig at opstille klare mål og fastsætte klare tidsfrister, er denne mangel på en debat om mulige instrumenter og disses følger en stor mangel ved meddelelsen. Hermed undgås naturligvis eventuelle konflikter, men EØSU har gentagne gange opfordret til aktivt at søge en kritisk diskussion med alle berørte parter. Uden en sådan diskussion kan der ikke gøres væsentlige fremskridt med bæredygtighedsprocessen.

3.21 EØSU ser positivt på, at de nationale strategier skal koordineres bedre med de europæiske strategier. Dette kræver imidlertid, som sagt, en reel europæisk strategi, og ikke kun en strategi på papir, som blot består i at samle gamle holdninger, hensigtserklæringer og programmer, og som endnu ikke har været i stand til i tilstrækkelig grad at vende de negative tendenser.

3.22 Det fremgår af Kommissionens forslag, at konsekvensanalyserne tillægges en central betydning i bestræbelserne på at forbedre sammenhængen mellem de forskellige initiativer og deres forskellige faser (udformning, gennemførelse osv.). Det må imidlertid betænkes, at disse analyser ikke alene kan tage udgangspunkt i de påløbne udgifter, men at der også må tages hensyn til andre økonomiske, sociale og miljømæssige fordele<sup>(17)</sup>. Der bør derfor udformes et kriterium — i lighed med undersøgelsen af virkningerne på konkurrenceevnen — for at sikre, at sidstnævnte to dimensioner ikke forsømmes.

3.22.1 Som det har givet udtryk for tidligere, mener EØSU, at bæredygtighedskriteriet bør ligge til grund for udvælgelsen af de projekter, der skal finansieres under forskellige budgetposter og programmer<sup>(18)</sup>. Der bør endvidere tages hensyn hertil, når effektiviteten af disse udgifter skal vurderes.

#### Mangel på klar styring

3.23 Ud over uklare målsætninger og en manglende debat om instrumenter konstaterer EØSU endnu et svagt punkt i Kommissionens dokument. Kommissionen giver ikke noget svar på spørgsmålet om fordelingen af ansvarsområder. Der er tale om et prekært emne, da nogle af de planlagte aktioner falder ind under EU's kompetenceområde (handelspolitik), mens

<sup>(17)</sup> Jf. »Meddelelse fra Kommissionen om en fælles EU-metode til vurdering af de administrative omkostninger som følge af lovgivning«, KOM(2005) 518 endelig.

<sup>(18)</sup> Sonderende udtalelse om »Bæredygtig udvikling og dens rolle i forbindelse med de kommende finansielle overslag«, EUT C 267 af 27.10.2005, s. 22.



andre snarere sorterer under de nationale myndigheder (energi) eller er genstand for et koordineringsforsøg på europæisk plan (socialpolitik). Hertil kommer, at der ud over disse mange ansvarsområder findes en yderligere dimension, nemlig den globale dimension (se også ovenfor).

3.24 EØSU mener, at en af årsagerne til manglen på konkrete fremskridt på området bæredygtig udvikling er mangfoldigheden af strategier, handlingsplaner osv. samt de mange ændringer, disse har været genstand for i løbet af årene for at afspejle politiske prioriteringer. I overensstemmelse med Det Europæiske Råds erklæring fra juni 2005 om de styrende principper for bæredygtig udvikling<sup>(19)</sup>, mener EØSU, at det er op til Kommissionen klart at fastlægge på hvilket niveau ansvaret for de forskellige foranstaltninger skal ligge. Det pågældende niveau skal derefter over for de andre aktører sikre stabilitet på langt sigt samt sammenhæng med andre foranstaltninger.

3.25 I tråd med de principper, der blev fremsat i hvidbogen om nye styreformer og den vilje til at mindske kløften mellem EU og dets borgere, der blev givet udtryk for i hvidbogen om kommunikationspolitik og senere på det rådgivende forum af 20.-21. marts 2006 om bæredygtig udvikling, mener EØSU, at en struktureret og permanent høring af de interesserede parter er nødvendig for at omsætte mobiliseringen af lokale aktører til væsentlige fremskridt og for at give den bæredygtige udvikling et konkret indhold. Udvalget er således gået i gang med at oprette en database i stil med den database for det indre marked (PRISM), som det allerede forvalter. Målet med databasen skal være at kortlægge de hindringer, de lokale aktører kommer ud for, sprede god praksis, give oplysninger om de organisationer, der er ansvarlige for de pågældende innovative projekter, give bottom-up-strategien fast form og styrke den ekspertise, som navnlig Kommissionen støtter sig til ved udarbejdelsen af direktivforslag, konsekvensanalyser og meddelelser.

3.26 EØSU mener endvidere, at den reform af Den Internationale Valutafond, der skal finde sted i 2008, vil være en lejlighed for de europæiske repræsentanter til at tale med én stemme for at sikre, at bæredygtig udvikling bliver et kriterium for støttetildeling.

3.27 EØSU hilser det velkommen, at Kommissionen agter at tage bæredygtighedsprocessen op til revision hvert andet år i form af en statusrapport og i den forbindelse inddrage både Det Europæiske Råd og Europa-Parlamentet samt drage nytte af EØSU's og Regionsudvalgets rolle som katalysatorer i samfundsdebatten.

<sup>(19)</sup> Formandskabets konklusioner, Det Europæiske Råd i Bruxelles den 16. og 17. juni 2005, bilag I: »Erklæring om de styrende principper for bæredygtig udvikling«.

## Forbindelse med moderne industripolitik og forskning

3.28 I Kommissionens seneste meddelelse om den nye industripolitik<sup>(20)</sup> annonceredes det, at der ville blive nedsat en ekspertgruppe på højt niveau om konkurrenceevne, energi og miljø, og at der ville blive ført en debat om eksterne aspekter af konkurrenceevne og markedsadgang (forår 2006) samt håndtering af strukturelle ændringer i fremstillingsindustrien (ultimo 2005). EØSU bifalder nedsættelsen af en gruppe på højt niveau (februar 2006) og dennes kommissorium<sup>(21)</sup>. Udvalget er rede til i givet fald at støtte gruppen i dens arbejde. Det håber endvidere, at de forslag, der senere skal fremlægges af Kommissionen, vil være forenelige med bestræbelserne på at sikre en passende udnyttelse af synergiene mellem de europæiske politikker og nå frem til kompromiser med henblik på at opfylde bæredygtighedsmålet.

3.29 EØSU er stærk tilhænger af målet om, at 3 % af BNP skal afsættes til FoU (2/3 fra den private sektor), men mener, at disse investeringer og den deraf følgende innovation bør indgå i et bredere perspektiv om fremme af bæredygtig udvikling. Kommissionen bør med bistand fra Eurostat og sine nationale modparter så vidt muligt udarbejde en regelmæssig rapport, der gør status over situationen med henblik på at sikre overensstemmelse mellem Lissabon-strategien og den overordnede strategi for bæredygtig udvikling. Kommissionen bør i givet fald udarbejde henstillinger vedrørende de integrerede retningslinjer for at sikre kompatibilitet og synergi.

## 4. Kommentarer til nogle af de seks nøgleområder i Kommissionens meddelelse

### 4.1 »Klimaændring og ren energi«

4.1.1 EØSU konstaterer med bestyrtelse, at Kommissionen næsten opgivende erkender, at klimaændring ikke længere kan undgås, og at det eneste, der nu kan gøres, er at afbøde virkningerne for de hårdest ramte.

4.1.2 »Nøgleaktionerne« på dette område er intet andet end hensigtserklæringer og forsigtige verbale tilkendegivelser om at søge mere vidtgående forpligtelser og internationale aftaler. Manglen på klare målsætninger på dette politikområde er så meget desto mere alarmerende, som det allerede i dag ligger klart, at de nuværende mål for nedsættelse af drivhusgasemissioner inden 2012 ikke vil kunne nås, og dette trods den voksende trussel og de ekstreme vejrforhold — som ikke længere kan bestrides — med deres katastrofale menneskelige og samfundsøkonomiske følger.

<sup>(20)</sup> »Gennemførelse af Fællesskabets Lissabon-program: Politiske rammer til styrkelse af fremstillingsindustrien i EU - mod en mere integreret industripolitisk strategi«, KOM(2005) 474 endelig.

<sup>(21)</sup> Jf. pressemeddelelse IP/01/226.

4.1.3 Ikke desto mindre bifalder EØSU de ret generelle opfordringer til udnyttelse af EU's eget potentiale med henblik på øget effektivitet og teknologisk udvikling inden for vedvarende energi og energiforbrug. EØSU støtter disse målsætninger, men opfordrer kraftigt Rådet og Kommissionen til at udarbejde klare og reelt ambitiøse mål, definere instrumenterne til opnåelse af målene og derefter drøfte disse med alle berørte parter.

4.1.4 Det ser således i dag ud til, at industrien kunne stå over for et gennembrud, hvad angår CO<sub>2</sub>-frie kulkraftværker. I forbindelse med en bæredygtighedsstrategi kan man helt sikkert forvente, at spørgsmålet vil blive rejst, om hvilke rammebetingelser (og dermed instrumenter) politikken skal fastlægge for at fremme anvendelsen af en sådan teknologi.

#### 4.2 »Social eksklusion, demografi og migration«

4.2.1 EØSU finder det positivt, at bekæmpelsen af fattigdom og social eksklusion ikke kun handler om at øge de lave indkomster, men mener, at de foreslåede nøgleaktioner langt fra slår til. Kommissionen bør navnlig ajourføre Laeken-indikatorerne<sup>(22)</sup> for jobkvalitet<sup>(23)</sup> og styrke denne dimension i retningslinjerne.

4.2.2 Kommissionen annoncerer, at den vil høre arbejdsmarkedets parter vedrørende spørgsmålet om sammenhæng mellem arbejdsliv og privatliv. Hvis arbejdsmarkedsparterne anser opfølgingsforanstaltninger for nødvendige, men det ikke lykkes dem at indgå en aftale i henhold til EF-traktatens artikel 139, skal Kommissionen og den europæiske lovgivningsmyndighed efter EØSU's opfattelse tage affære. Denne fremgangsmåde bør også gælde for de andre omtalte områder.

#### 4.3 »Forvaltning af naturressourcer«

4.3.1 Også inden for det prioriterede område **naturressourcer** lyder nøgleaktionerne temmelig uforpligtende eller direkte utroværdige. Kommissionen skriver således, at »EU og medlemsstaterne bør sørge for tilstrækkelige midler til og forvaltning af Natura 2000-nettet af beskyttede områder og for, at biodiversitet inddrages bedre i interne og eksterne politikker for at stoppe tabet af biodiversitet.« På baggrund af Det Europæiske Råds finansielle beslutninger i december 2005, som indebar nedskæringer netop i denne sektor, vil det straks stå lysende klart for offentligheden, hvor stor afstand der er mellem ord og handling i EU-politikken.

<sup>(22)</sup> Kvaliteten af jobbet indhold; færdigheder, livslang uddannelse og karriereudvikling; ligestilling; arbejdsmiljø; fleksibilitet og tryghed; integration og adgang til arbejdsmarkedet; arbejdets tilrettelæggelse og balancen mellem arbejdsliv og privatliv; dialogen mellem arbejdsmarkedets parter og arbejdstagernes medbestemmelse; mangfoldighed og ikke-forskelsbehandling; samlede økonomiske resultater og produktivitet.

<sup>(23)</sup> Jf. »Forbedring af kvaliteten i arbejdet: en gennemgang af den seneste udvikling«, KOM(2003) 728 endelig.

4.3.2 Under de i annek 2 opstillede »operationelle mål« for »en bedre forvaltning af naturressourcerne« gentages blot allerede kendte og vedtagne politikker, f.eks. det mål, der blev offentliggjort i hvidbogen<sup>(24)</sup> i 1997(!) om, at 12 % af energiforbruget bør stamme fra vedvarende energikilder inden 2010, men som ifølge Kommissionen selv i dens meddelelse af 26.5.2004<sup>(25)</sup> sandsynligvis ikke vil kunne opnås med de aktuelle foranstaltninger. Der foreslås imidlertid ikke nye foranstaltninger, og der foretages ikke nogen analyse af begrundelsen for, at dette mål formodes ikke at ville kunne nås.

4.3.3 Også her mener EØSU, at opstillingen af ambitiøse og fremadrettede mål — som Sverige f.eks. gjorde det i begyndelsen af februar — ville give bæredygtighedsstrategien større gennemslagskraft, opmærksomhed og støtte end disse vage hensigtserklæringer, som hverken forekommer nye eller aktuelle. Sverige har som bekendt sat sig som mål på længere sigt at erstatte fossile brændstoffer med andre energikilder samt at afvikle atomkraft.

4.3.4 Derudover kunne der formuleres et mål for energibesparelse og -effektivitet, der ville være attraktivt i offentlighedens øjne, samtidig med at det ville være fremtidsorienteret og innovationsfremmende, nemlig at alt nybyggeri i EU indtil f.eks. 2020 skal være såkaldte »nulenergi-huse«, dvs. bygninger, som ikke kræver noget ekstra energiinput.

#### 4.4 »Bæredygtig transport«

4.4.1 På transportområdet anføres det først, at »den nuværende tendens er uholdbar«.

4.4.2 Kommissionen skriver derefter: »Fordelene ved mobilitet kan også opnås ved meget lavere økonomiske, sociale og miljømæssige virkninger. Det kan ske ved at reducere transportbehovet (f.eks. ved at ændre jordudnyttelsen, fremme distancearbejde og videokonferencer), udnytte infrastruktur og køretøjer bedre, ændre transportmåde, for eksempel jernbane i stedet for veje, cykel eller gang ved korte afstande, og udvikle offentlig transport, hvor der anvendes renere køretøjer, og udvikle alternative muligheder til olie, for eksempel biobrændsel og brintdrevne køretøjer.« Dette falder indholdsmæssigt i tråd med EØSU's udtalelse om »Fremtidige transportinfrastrukturer: planlægning og nabolande — bæredygtig mobilitet — finansiering«<sup>(26)</sup>. Kommissionen understreger endvidere, at »Fordelene ved mere bæredygtig transport er mange og store.«

4.4.3 EØSU støtter i princippet de fremsatte erklæringer og henvisninger til win-win-situationer, men undrer sig over, hvorfor Kommissionen på trods af alle disse fordele og muligheder hele tiden vender tilbage til de negative tendenser, f.eks. på transportområdet.

<sup>(24)</sup> KOM(97) 599 endelig udg.

<sup>(25)</sup> KOM(2004) 366 endelig.

<sup>(26)</sup> EUT C 108 af 30. april 2004, s. 35.



4.4.4 Der må være en grund til, at personer og virksomheder på trods af de fordele ved mere bæredygtig transport, som Kommissionen beskriver, alligevel satser på og i overvejende grad foretrækker ikke-bæredygtige transportformer. Sådanne bevæggrunde analyseres ikke, men uden en sådan analyse kan der ikke fastlægges nogen effektiv modstrategi.

4.4.5 På transportområdet nævner Kommissionen 3 nøgleaktioner:

- EU og medlemsstaterne bør fokusere på at gøre alternativer til vejtransport mere attraktive for fragt- og passagerbefordring ... (EØSU noterer, at Kommissionen ikke lover at undlade at investere i ikke-bæredygtige muligheder).
- Kommissionen vil fortsætte med at se på brugen af infrastrukturegegifter i EU ... (EØSU noterer, at Kommissionen ikke erklærer at ville foretage en påligning af samtlige omkostninger ved brug af vejinfrastrukturer og af yderligere eksterne omkostninger).
- Kommissionen vil foreslå en pakke af foranstaltninger, der skal gøre biler mere miljøvenlige, mere rene og energieffektive ... (hvilket EØSU hilser velkommen).

4.4.6 EØSU anser det for mere end tvivlsomt, at den »tiltagende trafiktæthed«, som der udtrykkes beklagelse over i bæredygtighedsstrategien<sup>(27)</sup>, kan bringes under kontrol med disse nøgleaktioner, således at der sker en tilstrækkelig reduktion af trafikken. De krav og erklæringer, der fremsættes i nøgleaktionerne, er langt mindre vidtgående end det, der er formuleret i tidligere EU-dokumenter, herunder f.eks. grønbogen om »Borgernes Transportnet« og hvidbogen om »Transportpolitik«<sup>(28)</sup>.

4.4.7 Fastsættelse af et mål, der f.eks. går ud på, at Europa inden 2020 eller 2025 kun tillader emissionsfrie biler, ville være en langt mere attraktiv og samtidig langt mere ambitiøs og effektiv formidling af bæredygtighedsstrategien til den brede offentlighed. Dette ville give betydelige incitamenter for forskning og udvikling, sætte fart i den teknologiske fornyelse og øge europæiske bilers konkurrenceevne, hvilket igen ville gavne EU's økonomiske udvikling. Der er endvidere tale om en teknologisk strategi, der kunne bidrage til at forhindre, at den rivende udvikling på transportområdet, der finder sted i visse nye vækstøkonomier, ikke fører til økologisk og klimatisk sammenbrud.

4.4.8 En sådan strategisk målsætning på transportområdet kombineret med gennemførelsen af EØSU's krav om bæredygtig udvikling af transportinfrastrukturene<sup>(29)</sup> ville være værdig til at indgå i en europæisk strategi for bæredygtig udvik-

ling og ville omsætte de ofte omtalte »win-win«-effekter til virkelighed.

4.5 »Globale udfordringer i forbindelse med fattigdom og udvikling«

4.5.1 Det er kritisabelt, at krav, der i årevis har været fremsat af EU, men ikke er gennemført, mere eller mindre genbruges i meddelelsen. Et eksempel herpå er nøgleaktionen inden for det 6. indsatsområde »Globale udfordringer«, ifølge hvilken »EU og medlemsstaterne skal øge deres bistand til 0,7 % af bruttonationalindkomsten (BNI) i 2015, med et mellemliggende mål på 0,56 % i 2010 fordelt på individuelle mål på 0,51 % for EU 15 og 0,17 % for EU 10.« EØSU tvivler ingenlunde på, at dette er et rigtigt krav at stille<sup>(30)</sup>. Det minder blot om, at industrilandene allerede på FN's generalforsamling den 24. oktober 1970 — dvs. for over 35 år siden!!! — lovede at afsætte 0,7 % af deres BNP til udviklingshjælp (hvilket naturligvis ikke var nok til at løse alle problemer). Den konstante gentagelse af løfter, som ikke overholdes, gør ikke just den førte politik mere troværdig.

4.5.2 EØSU bifalder naturligvis alle annoncerede foranstaltninger, der har til hensigt at bekæmpe fattigdommen i verden. Kommissionen vil optrappe sine bestræbelser på at sikre, at international handel bliver benyttet som et værktøj til at opnå en reel global bæredygtig udvikling. Dette er uden tvivl en ekstremt vigtig, globalt set måske endda afgørende, strategi. WTO-aftalen er en handelsaftale og indeholder derfor ikke bæredygtighedskriterier, selv om verdenshandelen har en afgørende indvirkning på dette område. Rådet og Kommissionen bør derfor understrege dette vigtige forhold, men samtidig skitsere, hvordan strategien omsættes i praksis.

4.5.3 Dette er også vigtigt for at gøre det klart over for offentligheden, at der ikke kun er tale om en hensigtserklæring. For EØSU er det klart, at finansiel støtte ikke alene kan sikre en varig forbedring af leve- og arbejdsvilkårene for befolkningen i udviklingslandene.

EØSU minder endvidere om, at formandskabets konklusioner fra Det Europæiske Råds møde om globaliseringens sociale dimension (marts 2005) fremhævede begrebet »menneskeværdigt arbejde« som et centralt element i EU's eksterne aktiviteter. EØSU kan ikke acceptere, at visse lande opnår fordele i forhold til andre lande ved at lade hånt om ILO-standarder eller miljøbestemmelser. Der er ikke tale om, at disse bestemmelser er en slags skjult protektionisme fra de rige landes side. Bestemmelserne bidrager i stedet til at sikre menneskeværdighed, sociale fremskridt og retfærdighed. EU bør sørge for overvågning af fremskridtene på disse områder og iværksætte handelssanktioner i tilfælde, hvor en evaluering af fremskridtene, der så vidt

<sup>(27)</sup> KOM(2001) 264 endelig.

<sup>(28)</sup> Hvidbog – »Den Europæiske transportpolitik frem til 2010 - De svære valg«, 2001.

<sup>(29)</sup> Jf. EØSU's initiativudtalelse om »Fremtidige transportinfrastrukturer: Planlægning og nabolande – bæredygtig mobilitet – finansiering«, som bl.a. også drøfter eventuelle afgiftsmæssige værktøjer, EUT C 108 af 30.4.2004, s. 35.

<sup>(30)</sup> Jf. EØSU's udtalelse om »Integrering af miljø og bæredygtig udvikling i politikken for økonomisk samarbejde og udviklingssamarbejde«, EFT C 14 af 16.1.2001, s. 87

muligt gennemføres i samarbejde med de af ILO anerkendte arbejdsmarkedsparter i de pågældende tredjelande (eller med repræsentative og anerkendte organisationer, der opererer i disse lande), viser en forværring af situationen. Det må beklages, at Kommissionens meddelelse ikke henviser hertil.

Bruxelles, den 17. maj 2006

4.6 EØSU opfordrer generelt Kommissionen og medlemsstaterne til over for deres handelspartnere at vise, at bæredygtig udvikling ikke bør betragtes som en omkostningsfaktor, men snarere som en velfærdsskaber både for deres økonomier, som tilstræber højere levestandarder, og for planeten som helhed.

Anne-Marie SIGMUND

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

### **Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om vurdering og forvaltning af oversvømmelser**

*KOM(2006) 15 endelig — 2006/0005 (COD)*

(2006/C 195/09)

Rådet besluttede den 13. februar 2006 under henvisning til EF-traktatens artikel 175, stk. 1, at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Landbrug, Udvikling af Landdistrikterne og Miljø, der udpegede Maria Sánchez Miguel til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 26. april 2006.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 427. plenarforsamling den 17.-18. maj 2006, mødet den 17. maj, følgende udtalelse med 141 stemmer for, ingen imod og 3 hverken for eller imod:

#### **1. Henstillinger og konklusioner**

1.1 EØSU bifalder, at Kommissionen har fremlagt det direktivforslag om oversvømmelser, som udvalget opfordrede den til at udarbejde i udtalelsen <sup>(1)</sup> om den tidligere meddelelse. Det er især prisværdigt, at forslaget inkorporerer den fremgangsmåde og de instrumenter, som blev udviklet i vandrammedirektivet. Med indføjelser af risikokortlægninger og risikostyringsplaner for oversvømmelser i vandområdeplanen reguleres alle aktiviteter inden for forvaltning af vandløbene og kystvandene i det pågældende afvandingsområde.

1.2 Forudsætningen for lovgivningens effektivitet er i høj grad den foreløbige vurdering af situationen i vandopløbslande og kystområder, og der bør derfor foretages en grundig analyse af den nuværende situation i især højrisikoområder som følge af menneskets aktiviteter og klimaændringer.

1.3 Det er ligeledes vigtigt med forebyggende foranstaltninger til bekæmpelse af oversvømmelsers skadelige følger og derfor bør der udvikles foranstaltninger, som er rettet mod befolkningen, herunder uddannelse og informationskampagner. Vi opfordrer derfor Kommissionen til at drage særlig omsorg for, at foranstaltningerne i vandrammedirektivets artikel 14 og

direktivforslaget indføres i styringsplanerne for vandopløbslande.

1.4 Risikostyringsplanerne og oversvømmelsesrisikokortene bør i den form, som de foreligger i direktivforslaget, udvides. Udpegelsen af højrisikovandopløbslande bør omfatte prioriterede foranstaltninger (med passende finansiering) og kriterier, der skal anvendes for at minimere omkostningerne efterhånden som fordelene for befolkningen vokser. Resultatet bør være integreret, bæredygtig udvikling i oversvømmelsesområderne.

1.5 Endelig bør det bemærkes, at man med henblik på fællesskabsforanstaltninger for tværfaglig forskning og koordinering bør styrke alle de politikker, som berører europæiske farvande.

#### **2. Indledende bemærkninger**

2.1 I udarbejdelsen af direktiv 2000/60/EF — også kaldet vandrammedirektivet — manglede der noget, nemlig fastlæggelse af et mål om oversvømmelsesforebyggelse, oversvømmelsessikring og oversvømmelsesbekæmpelse. EU har i det seneste

<sup>(1)</sup> Udtalelse CESE 125/2005, EUT C 221 af 8.9.2005.

årti været udsat for over 100 oversvømmelser med mange omkomne og store økonomiske tab til følge. Kommissionen udsendte en meddelelse<sup>(2)</sup>, der indeholdt en analyse af situationen og forslag til en samordnet EU-indsats. Det foreliggende forslag til direktiv er et led i denne indsats.

2.2 I såvel meddelelsen som direktivforslaget fokuseres der på behovet for at koordinere alle vandpolitiske foranstaltninger med andre fællesskabspolitikker inden for områderne oversvømmelsesforebyggelse og oversvømmelsesbekæmpelse. Forskningspolitikken gør brug af forskningsprojekter, herunder FLOODsite, som bidrager til forbedring af de integrerede metoder, hvormed oversvømmelsesrisikoen skal analyseres og styres. Regionalpolitikken udgør, gennem anvendelse af strukturfondene, især Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, og den fælles landbrugspolitik gennem ordningerne med afkobling og krydsoverensstemmelse<sup>(3)</sup>, en samlet helhed, som kan give bedre resultater end foranstaltninger for vandområder alene.

2.3 Målet med direktivforslaget er at mindske og styre risikoen for oversvømmelser, da de udgør en fare for menneskers liv og helbred, økonomiske aktiver, naturen og miljøet. Inkorporeringen af forslaget i vandrammedirektivet vil gøre det muligt at forenkle organisatoriske og administrative procedurer, da det passer ind i eksisterende vandområdedistrikter, på linje med vandrammedirektivets bestemmelser. Det betyder, at alle de foranstaltninger, der iværksættes med henblik på at forebygge og bekæmpe oversvømmelser, bør gennemføres inden for rammerne af vandområdeplanerne for hvert vandløb, og at de ansvarlige myndigheder er de samme i begge tilfælde og påtager sig denne nye kompetence. Det bør endvidere understreges, at synkroniseringen af det nye forslags tidsplaner med vandrammedirektivets tidsplaner vil øge effektiviteten.

2.4 EØSU udtrykker tilfredshed med direktivforslaget, som det omhyggeligt har gennemgået, og bemærker, at mange af de bemærkninger, som fremsættes i udtalelsen om meddelelsen fra 2004, er indtænkt<sup>(4)</sup>. Derfor er der kun tilbage at påpege den funktion, som Kommissionen bør varetage; dens rolle med hensyn til at sørge for overholdelse af vandrammedirektivets indhold og alle dets gennemførelsesbestemmelser er en sikkerhed for, at lovgivningen vil blive korrekt gennemført af myndighederne i medlemsstaterne, uden at de potentielt gavnlige virkninger for tredjelande, der deler vandområder med EU's territorium, tabes af syne.

### 3. Resumé af forslaget

3.1 Forslaget til direktiv er opdelt i syv kapitler:

— Det første kapitel indeholder de almindelige bestemmelser, som fastlægger forslagens sigte og definerer 'oversvømmelse'

<sup>(2)</sup> Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om styring af oversvømmelsesrisikoen – Oversvømmelsesforebyggelse, oversvømmelsessikring og oversvømmelsesbekæmpelse (KOM(2004) 472 endelig af 12.7.2004).

<sup>(3)</sup> Forordning (EF) nr. 1698/2005 om udvikling af landdistrikterne og Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL).

<sup>(4)</sup> Udtalelse (EUT C 221 af 8.9.2005) (jf. fodnote 1).

og 'oversvømmelsesrisiko', hvor sidstnævnte bestemmelser supplerer definitionerne i vandrammedirektivets artikel 2.

- Det andet kapitel beskriver den foreløbige vurdering af oversvømmelsesrisikoen for hvert vandområdedistrikt og fastlægger nogle minimumskrav i artikel 4, stk. 2. På grundlag af denne vurdering udpeges alle vandopløbslande til en af to kategorier: områder uden nogen potentiel risiko for oversvømmelse og områder med en potentielt væsentlig risiko. Vurderingen skal færdiggøres senest tre år efter direktivets ikrafttræden.
- Udarbejdelsen af kort over oversvømmelsesrisikoen reguleres i kapitel III. Kortene dækker udover vandopløbslande også kystområder, som hører under vanddistrikter. Udarbejdelsen af kortene vil ske på grundlag af risikoen for oversvømmelse i hvert geografisk område, så der kan foretages en vurdering af følgerne for befolkningen, områdets økonomi og miljøet.
- Risikostyringsplanerne beskrives i artikel 9 ff., dvs. i kapitel IV. Hver medlemsstat udarbejder og gennemfører risikostyringsplaner for hvert enkelt vandområdedistrikt i overensstemmelse med kategoriseringen i den foreløbige vurdering, for således at reducere sandsynligheden for oversvømmelser og følgerne heraf. Derfor bør de omfatte vandforvaltning, jordbundsforvaltning, fysisk planlægning og arealanvendelse. Foranstaltningerne må på ingen måde få skadelige virkninger for nabolandene.
- Oplysning og inddragelse af befolkningen, som omhandles i kapitel V, inkorporerer bestemmelserne i vandrammedirektivets artikel 14 og bør både indgå i den foreløbige vurdering og risikostyringsplanerne.
- Kapitel VI indfører det udvalg, der er nedsat ved artikel 21 i vandrammedirektivet og som skal bistå Kommissionen.
- Endelig fastsætter kapitel VII en frist til 2018 for Kommissionens rapporter til Europa-Parlamentet og Rådet, og fastlægger, at medlemsstaterne senest to år efter ikrafttrædelsesdatoen skal meddele Kommissionen, hvilke gennemførelsesbestemmelser de har vedtaget.

### 4. Bemærkninger til forslaget

4.1 EØSU bemærker, at indarbejdelsen af direktivforslaget i vandrammedirektivets metodik fremmer inkorporeringen af planer for oversvømmelsesstyring i planerne for vandopløbslande. Det sikrer, at der finder den nødvendige planlægning sted for foranstaltninger i det samlede vandopløbsland og at foranstaltninger og tiltag, som iværksættes af de kompetente myndigheder på de forskellige niveauer (lokalt, nationalt, grænsoverskridende osv.) er forenelige og koordinerede.

4.2 Indføjjelsen af oversvømmelsesstyring i vandrammedirektivet fremmer rent begrebsmæssigt definitionen på oversvømmelse som et naturligt og normalt fænomen, der følger af vandløbenes og kystvandenes dynamik. Definitionen af risiko relaterer til den skadelige virkning på mennesker, miljøet og de økonomiske aktiviteter og som følge heraf på skaderne på grundvandsforekomsterne, hvis beskyttelse er vandrammedirektivets sigte.

4.3 En af vores væsentligste konklusioner var behovet for en indledende vurdering af oversvømmelsesrisikoen<sup>(3)</sup>; vi mener derfor, at bestemmelserne i artikel 4 og artikel 5 i direktivforslaget vil fremme den videnskabelige udarbejdelse af risikostyringsplaner for oversvømmelser. Det er vigtigt at understrege nogle af forudsætningerne:

- en beskrivelse af de oversvømmelser, der har fundet sted tidligere,
- en beskrivelse af oversvømmelsesforløb og deres følsomhed over for ændringer,
- en beskrivelse af udviklingsplaner, der kunne ændre arealanvendelsen, befolkningens eller de økonomiske aktiviteters fordeling, og som medfører en forøgelse af oversvømmelsesrisikoen.

4.4 Endvidere finder vi det værd at fremhæve klassificeringen af vandopløbsland og kystområde alt efter risikoen for oversvømmelse. EØSU er enig i, at målet med risikostyring er at reducere sandsynligheden for oversvømmelse og begrænse dens følger, og med henblik herpå at foretage en klassificering

af foranstaltninger og tiltag, der kan tages i anvendelse og kriterier for at træffe det rette valg i hvert enkelt tilfælde.

4.5 EØSU foreslår Kommissionen, at de anførte risikostyringsplaner i artikel 9 og i Bilag A specifikt baseres på følgende principper og foranstaltninger:

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

4.6 For at sikre større inddragelse af civilsamfundet i forebyggelsen af risikoen for og følgerne af oversvømmelser må der udvikles et system for oplysning og inddragelse i alle medlemsstater, således som det beskrives i vandrammedirektivets artikel 14. Det er derfor vigtigt, at mekanismer for inddragelse omfatter såvel risikostyringsplaner som foreløbige vurderinger.

Bruxelles, den 17. maj 2006

Anne-Marie SIGMUND

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

<sup>(3)</sup> Jf. punkt 3.2 og 3.3 i udtalelse (EUT C 221 af 8.9.2005).



## Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Forslag til Rådets beslutning om indførelse af Fællesskabets civilbeskyttelsesordning (omarbejdet)

KOM(2006) 29 endelig — 2006/0009 (CNS)

(2006/C 195/10)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 7. marts 2006 under henvisning til EF-traktatens artikel 37 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Landbrug, Udvikling af Landdistrikterne og Miljø, der udpegede Maria Sánchez Miguel til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 26. april 2006.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 427. plenarforsamling den 17.-18. maj 2006, mødet den 17. maj, følgende udtalelse med 144 stemmer for, 1 imod og 1 hverken for eller imod:

### 1. Konklusioner og henstillinger

1.1 EØSU bifalder Rådets beslutning om Fællesskabets civilbeskyttelsesordning, som i store træk optager de bemærkninger, som EØSU fremsatte i sin udtalelse af november 2005 om Kommissionens meddelelse om forbedring af Fællesskabets civilbeskyttelsesordning<sup>(1)</sup>.

1.2 EØSU understreger, at fremgangsmåden med en omarbejdning som middel til at forenkle EU-lovgivningen gør det lettere for medlemsstaternes civilbeskyttelsesmyndigheder at forstå og anvende lovgivningen, da den er mere operationel over for såvel naturkatastrofer som menneskeskabte katastrofer.

1.3 Når ordningens gennemførelse styrkes gennem tildeling af flere beføjelser og især flere og bedre ressourcer, vil den lettere kunne anvendes såvel inden for som uden for EU. Henvisningen til denne ordnings koordinering med FN's Kontor for Koordination af Humanitære Anliggender er meget vigtig. Ikke desto mindre mener EØSU, at ordningen bør udvides til at omfatte Røde Kors og de ngo'er, som arbejder i de berørte områder, og fungere som koordinator af det frivillige arbejde, som spiller en vigtig rolle i forbindelse med katastrofer.

1.4 Skal ordningen komme til at fungere godt, er tilstrækkelige budgetmidler en nødvendighed. Det er også vigtigt at erkende behovet for bedre oplysning, disponible transportmidler, midler til uddannelse af eksperter osv. EØSU understreger betydningen af dette punkt og mener, at Kommissionen bør disponere over disse midler og kræve af medlemsstaterne, at de opfylder deres forpligtelser, så alle aspekter af civilbeskyttelsesopgaven kan blive realiseret.

<sup>(1)</sup> Udtalelse CESE 1491/ 2005 af 14. december 2005, EUT C 65 af 17.3.2006, s. 41.

### 2. Indledning

2.1 Fællesskabets civilbeskyttelsesordning blev indført i 1981<sup>(2)</sup> og har sammen med handlingsprogrammet for civilbeskyttelse<sup>(3)</sup> i hele denne periode haft til formål at fremme mobiliseringen og koordineringen af civilbeskyttelsesbistand i og uden for EU. Erfaringer fra disse år har klart vist, at ordningen trænger til forbedringer, især på baggrund af Rådets og Europa-Parlamentets positive evaluering af dens indsats i store katastrofer i og uden for EU.

2.2 Med henblik på at effektivisere ordningen har Kommissionen fremlagt en meddelelse<sup>(4)</sup> med forslag til en række forbedringer med fokus på:

- Bedre koordinering mellem fællesskabsordningen og medlemsstaternes civilbeskyttelsessystemer og med internationale organisationer, især FN.
- Bedre forberedelse af indsatsholdene med særlig henvisning til eksistensen af udrykningsmoduler og oprettelse af vagtmoduler i de enkelte medlemsstater, der står klar til udrykning i og uden for EU.
- Analyse og vurdering af behovene i hvert katastrofetilfælde gennem et varslingsystem, som anvender det europæiske monitorerings- og informationscenters (MIC's) ressourcer.
- Konsolidering af det logistiske grundlag.

<sup>(2)</sup> Rådets beslutning 2001/792/EF, Euratom.

<sup>(3)</sup> Rådets beslutning 1999/847/EF af 9. december.

<sup>(4)</sup> Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget – Forbedring af Fællesskabets civilbeskyttelsesordning. KOM(2005) 137 endelig.



2.3 EØSU har afgivet udtalelse<sup>(9)</sup> om ovennævnte meddelelse. EØSU fandt forbedringsforslaget positivt, men mente, at visse konkrete aspekter kunne forbedres på baggrund af erfaringerne fra især den seneste indsats i katastroferne i Asien. I sin udtalelse foreslog EØSU Kommissionen at sætte ind på følgende områder for at få ordningen til at fungere bedre:

- CECIS-systemet bør udbygges med en satellitstruktur, der kan give mere viden om katastroferne og skaffe de nødvendige data for en forbedret indsats af ressourcer og personer.
- I uddannelsen af indsatsholdene skal man være opmærksom på nødvendigheden af sprogundervisning. Der er desuden behov for et system, der synligt identificerer personer udsendt af EU i forbindelse med katastrofer.
- EØSU stiller krav om et minimum af indsatsressourcer, der koordineres af civilbeskyttelsesordningen, som så sikrer koordination med FN's indsats. Til dette formål bør der oprettes et centraliseret teknisk organ med døgnvagt og med tilstrækkelige budgetmidler til at sikre dets indsats på de bedste vilkår.
- Ordningen bør kunne anvende egne kommunikations- og transportressourcer.

### 3. Bemærkninger til forslaget

3.1 Denne rådsbeslutning, som samler den tidligere beslutning af 23. oktober 2001 og den nævnte meddelelse i en enkelt tekst, er i overensstemmelse med Kommissionens program for forenkling af lovgivningen. Omarbejdningemetoden gør beslutningen lettere at anvende, både for Fællesskabets civilbeskyttelsesordning og for myndighederne i medlemsstaterne med ansvar for civilbeskyttelse. Samtidig er indholdet blevet væsentligt forbedret, både med hensyn til ordningens funktionsmåde, og hvad angår tildelingen af de nødvendige midler for at gøre den operationel.

3.2 EØSU bifalder dette initiativ, da det præciserer, hvordan EU-organet, der skal koordinere katastrofeindsatsen i og uden for EU, skal fungere, og da dets indsatsområde udvides med menneskeskabte katastrofer og terrorhandlinger samt utilsigtet havforurening.

3.3 Endnu vigtigere er det efter EØSU's mening, at forslaget medtager nogle af de forbedringer af ordningen, som EØSU efterlyste i sin udtalelse fra 2005. Her skal fremhæves tilføjelsen til artikel 2 om indsættelse af militære ressourcer og kapaciteter til støtte for civilbeskyttelsen, hvilket i mange tilfælde er afgørende for en hurtig og effektiv indsats. Andre af EØSU's forslag er også blevet indarbejdet, f.eks. etablering af transportforanstaltninger, logistik og anden støtte på fællesskabsplan.

3.4 EØSU fremhæver på ny sin tilslutning til indsatsmoduler, som skal etableres af medlemsstaterne og koordineres af ordningen. De skal være i konstant forbindelse med CECIS, så der gennem et system for hurtig varsling kan sættes ind med de rette midler, herunder supplerende transportmidler.

3.5 Rådets beslutning indeholder en ændring om indsatsen uden for EU, som ikke fandtes i meddelelsen. Ændringen går ud på, at det er den medlemsstat, der varetager EU's rådsformandskab, der danner forbindelsesled til det berørte tredjeland. Dog står CECIS for informationen, og Kommissionen udnævner det hold, der skal sikre den operationelle koordinering og koordineringen med FN. EØSU finder det vigtigt, at EU er repræsenteret på højeste niveau i Fællesskabets civilbeskyttelsesordning, og anmoder derfor om, at den øverste repræsentant for EU's udenrigspolitik inddrages. EØSU mener dog ikke, at den endelige ordning, som foreslås, er fuldt operationel.

3.6 Den nye artikel 10 fortjener særlig opmærksomhed. Den fastlægger, på hvilke punkter Fællesskabets civilbeskyttelsesordning kan supplere medlemsstaternes organisationer for civilbeskyttelsesbistand og støtte dem med transportmidler og gennem mobilisering af moduler og indsatshold på stedet.

3.7 Endelig fastlægges i artikel 13 Kommissionens beføjelse til at gennemføre alle foranstaltninger, som beskrives i beslutningen, især rådighedsstillelsen af ressourcer for en assistanceindsats, for CECIS-systemet, for ekspertholdene og deres uddannelse samt enhver anden form for supplerende støtte. EØSU bifalder, at man erkender behovet for at stille passende ressourcer til rådighed, men mener, at der bør sættes tal på dem, så der kan sættes ind på alle de områder, hvor Kommissionen har kompetence.

Bruxelles, den 17. maj 2006

Anne-Marie SIGMUND

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

<sup>(9)</sup> Se fodnote 1.

**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Grønbog Forbedring af befolkningens mentale sundhed. På vej mod en strategi for mental sundhed i Den Europæiske Union**

KOM(2005) 484 endelig

(2006/C 195/11)

Kommissionen besluttede den 14. oktober 2005 under henvisning til EF-traktatens artikel 262 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om: Grønbog — Forbedring af befolkningens mentale sundhed. På vej mod en strategi for mental sundhed i Den Europæiske Union

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Beskæftigelse, Sociale og Arbejdsmarkeds-mæssige Spørgsmål og Borgerrettigheder, som udpegede Adrien Bedossa til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 3. maj 2006.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 427. plenarforsamling den 17.-18. maj 2006, mødet den 17. maj, følgende udtalelse med 142 stemmer for, 1 imod og 1 hverken for eller imod:

## 1. Resumé

Der kan ikke herske nogen tvivl om, at den mentale sundhed har stor betydning for Europa. I den forbindelse er det nødvendigt at udforme en strategi:

- som omfatter følgende aspekter:
  - at forbedre oplysningerne om sundhed,
  - at reagere bedre på sundhedsrisici,
  - at reducere uligheder i henseende til sundhed,
  - at sikre et højt socialt beskyttelses- og sundhedsniveau gennem en tværsektoriel strategi,
- som har følgende mål:
  - At fremme alles mentale sundhed
  - At tillægge forebyggelse stor betydning
  - At forbedre patienternes livskvalitet
  - At udvikle et informationssystem og et forskningsprogram for EU.
- Og at udforme henstillinger, bl.a.
  - et pilotprojekt om oprettelse af regionale informationsnetværker mellem samtlige aktører,
  - at fremme afinstitutionaliseringen af hensyn til bedst mulig anvendelse af de disponible ressourcer
  - at identificere bedste praksis for fremme af social integration og beskyttelse af mentalt syges rettigheder, hvilket bør indgå i beføjelserne for EU's agentur for grundlæggende rettigheder.

Den stigende erkendelse af den mentale sundheds betydning beror på flere forskellige faktorer:

- den eksplosive stigning i efterspørgslen, med et skift fra psykiatri til mental sundhed,
- den uafvendelige indtræden på skuepladsen af patienter og/eller deres repræsentanter, som afføder samspil på alle fronter,
- ubalancen mellem hospital og ambulans behandling, og problemerne med fleksibilitet i hele plejeforløbet, fra den akutte indsats til det medicinsk-sociale.

## 2. Problemstilling

2.1 Mentale forstyrrelser er en af de ti vigtigste årsager til handicap i verden og har dermed ødelæggende socioøkonomiske konsekvenser for enkeltpersoner, familier og lande.

2.2 Personer, der er ramt af mentale forstyrrelser, udsættes ofte for forskelsbehandling eller udelukkelse og grove krænkelse af deres grundlæggende rettigheder.

2.3 Der kan iagttages et samspil mellem mental sundhed og fattigdom, idet fattigdom øger risikoen for mentale forstyrrelser og begrænser muligheden for at få adgang til væsentlige mentale sundhedsydelse. Landene bør derfor give den mentale sundhed en fremtrædende plads i deres folkesundhedspolitik.

2.4 Imidlertid er mental sundhed ofte ikke en prioriteret sundhedsopgave, bl.a. fordi ikke alle lande har den fornødne kapacitet til at etablere omfattende, effektive mentale sundhedstjenester.

2.5 EU's indsats for mental sundhed indgår i EU's folkesundhedsprogram for 2003-2008, som bygger på traktatens artikel 152, men det skal tilføjes, at Fællesskabets indsats på folkesundhedsområdet skal respektere medlemsstaternes ansvar for organisation og levering af sundhedstjenesteydelse og medicinsk behandling.

2.6 Kommissionens grønbog indleder, som led i EU's handlingsplan, en bred debat om bedre forvaltning af den mentale sundhed og fremme af mental velvære i EU af følgende årsager:

- Sundhed og mental sundhed hører sammen og er vigtig for både den enkelte og for samfundet. Den sætter den enkelte i stand til at udfolde sig og finde sin plads i det sociale liv og i skole- og arbejdslivet, og den fremmer den sociale samhørighed, som har stor betydning for EU, hvis det skal udvikle sig til et videnssamfund.
- Mentale sundhedsproblemer er en meget tung byrde, og alle kender en nærtstående, der lider af en mental sygdom. Sundhedsproblemerne går ud over de sygdomsramtes og deres familiers livskvalitet. Det er en udbredt årsag til invaliditet.
- Mentale sundhedsproblemer medfører store sociale og økonomiske omkostninger og belaster i høj grad samfundets ressourcer og dets økonomiske, uddannelsesmæssige, sociale, strafferetlige og retlige mekanismer. Dokumentation fra nogle lande viser, at mentale sundhedsproblemer er en af de vigtigste årsager til fravær fra arbejdspladsen og til førtidspensionering og invalidepensionering.
- Social udstødelse og en negativ holdning til mentalt syge og diskriminering af disse findes stadig. Behandlinger kan krænke de syges grundlæggende rettigheder og værdighed og medføre mistillid til samfundet og dermed reducere »EU's sociale kapital«.

2.7 På opfordring af Verdenssundhedsorganisationen (WHO) europæiske ministerkonference om mental sundhed i januar 2005 udsendte Europa-Kommissionen, som var medarrangør af konferencen, i oktober 2005 en grønbog om »Forbedring af befolkningens mentale sundhed, der bygger på bestemmelserne i traktatens artikel 152 om den offentlige sundhed. På vej mod en strategi for mental sundhed i Den Europæiske Union« og igangsatte en høring på europæisk plan om mental sundhed.

2.8 Det klare mål er at forbedre den europæiske befolknings mentale sundhed, som led i en strategi, der går videre end sundhedsområdet, i et forsøg på at opnå bæredygtig velstand og at forbedre solidariteten, den sociale retfærdighed og livskvaliteten.

2.9 Grønbogen skal starte en debat og føre til samråd med offentlige myndigheder, fagfolk i sundhedssektoren og patientorganisationer i 2006, så der kan fremsættes forslag, som falder ind under EU's beføjelser i slutningen af 2006, hvilket skal udgøre EU's strategi for mental sundhed.

### 3. Grønbogens analyse og forslag

3.1 En utvetydig konstatering af den mentale sundheds betydning for Europa...

3.1.1 Ifølge velunderbyggede skøn har over 27 % af den voksne europæiske befolkning været ramt af mindst én form

for psykisk lidelse i løbet af et givent år, heraf 6,3 % af somatoforme problemer, 6,1 % af depression og 6,1 % af fobier.

3.1.2 Antallet af selvmord i EU overstiger antallet af trafikdræbte eller hiv/aids-dødsfald.

3.1.3 Konsekvenserne for samfundet er mange, og rapporten indeholder en finansiel evaluering af tabt produktivitet og omkostninger for det sociale, uddannelsesmæssige og strafferetlige system.

3.1.4 Der er store uligheder både mellem og inden for medlemsstaterne.

3.2 ... som gør en EU-strategi for mental sundhed berettiget

3.2.1 EU's folkesundhedsprogram har i øjeblikket følgende mål:

- at forbedre oplysningerne om sundhed,
- at reagere bedre på sundhedsrisici,
- at sikre et højt socialt beskyttelses- og sundhedsniveau gennem en tværsektoriel strategi,
- at reducere uligheder i henseende til sundhed.

3.2.2 En EU-strategi for mental sundhed kunne have følgende mål:

- fremme af alles mentale sundhed
- bekæmpelse af dårlig mental sundhed ved hjælp af forebyggende foranstaltninger
- forbedring af livskvaliteten hos folk med dårlig mental sundhed eller med mentale handicap gennem social integration og beskyttelse af deres rettigheder og værdighed
- udvikling af et informations-, -forsknings- og videnssystem for mental sundhed i EU.

3.2.3 Mulige initiativer i EU kunne f.eks. bestå i rådshenstillinger gående ud på at begrænse depressiv adfærd og selvmordstendenser med afsæt i et pilotprojekt om oprettelse af regionale informationsnet mellem sundhedssektoren, patienter og deres familie samt konsulenter, som har nedbragt antallet af selvmordsforsøg blandt unge med 25 %.

3.2.4 Som led i sin indsats for en bedre indslusning af mentalt syge i samfundet opfordrer Kommissionen medlemsstaterne til at fremskynde afinstitutionaliseringen. I de seneste år har den finansieret en undersøgelse, som har bekræftet, at patienternes livskvalitet kan forbedres, hvis psykiatriske institutioner erstattes af lokalsamfundsbaseerede tjenester. I juni 2005 blev der indkaldt tilbud på en undersøgelse, hvor man vil analysere og redegøre for, hvordan de disponible ressourcer bedst kan anvendes, og hvor der sættes tal på omkostningerne ved afinstitutionalisering.

3.2.5 Der kunne også overvejes andre EU-initiativer:

- EU kunne identificere bedste praksis for fremme af social integration og beskyttelse af mentalt syges rettigheder,
- Mentalt syges situation og forholdene i psykiatriske institutioner bør være garanteret af de grundlæggende rettigheder og menneskerettigheder, der er fastlagt i charteret i udkastet til forfatningstraktat for EU.

3.2.6 EU ønsker at forbedre sin viden om mental sundhed ved at støtte forskningsprogrammer og ved at øge samspillet mellem beslutningstagere og forskning.

#### 4. Holdningen til forslagene

4.1 *Den stigende erkendelse af den mentale sundheds betydning beror på flere forskellige faktorer*

4.1.1 De seneste år har været kendetegnet af adskillige fænomener, bl.a. en eksplosiv stigning i efterspørgslen i hele samfundet, et paradigmeskift fra psykiatri til mental sundhed, og den uafvendelige indtræden på skuepladsen af patienter og deres slægtninge. Hvert af disse forhold har, i forskelligt tempo i de forskellige lande, affødt ændringer i lovgivning og regelværk, alt efter indstillingen blandt politikere og administrationer.

4.1.2 Den omfattende efterspørgsel, som har bragt alle tjenester til mætningspunktet, hænger sammen med det komplekse samspil mellem samfundets ændrede holdning til psykiske sygdomme og psykiatri, som er blevet mere accepteret eller mindre stigmatiseret, og de tjenester, som udbydes. Disse ændringer, som kan iagttages i alle udviklede lande i samme tidsrum, afspejles i epidemiologien: 15 til 20 % af de diagnosticerbare mentale forstyrrelser i et givent år i den almindelige befolkning, 12 til 15 % fører til invaliditet, dvs. lige så mange som hjerte-kar-sygdomme og dobbelt så mange som kræft, 30 % af alle de år, der går tabt som følge af dødsfald, der kunne være undgået, eller invaliditet (kilde: WHO). Dette pres kommer også til udtryk i udbygningen af sundhedsplanlægningen, hvor psykiatrien med årene har fået tildelt stadig flere opgaver.

4.1.3 Kombinationen af stigende efterspørgsel og holdningsændringer har fået anmodninger om ambulante behandling til at stige, hvilket har tilsløret den klassiske opdeling i sygdom og sundhed ved at fremhæve et kontinuum af kliniske tilstande, helt frem til psykiske lidelser. Dette har gjort det umuligt at adskille mentale lidelser fra det sociale miljø, som de optræder i, og har gjort det nødvendigt at medtage lidelsernes sociale side i bedømmelsen af behandlingsbehovene. En stor del af psykiatriens opgave består nu i at stille en diagnose, hvor der sondres mellem det psykiatriske og det ikke-psykiatriske, og at fastslå hvor psykiatrisk behandling er nødvendig, men uden at

begrænse sig hertil alene, således at byrden kan fordeles på flere partnere, eller så disse kan påtage sig hovedparten af behandlingen eller terapien. Disse dialektiske og undertiden konflikтуelle spændinger mellem den kliniske, den etiske og den organisatoriske side kendetegner dette paradigmeskift mellem psykiatri og mental sundhed og resulterer undertiden også i en modstridende terminologi, selv i officielle dokumenter. I internationale skrifter volder sondringen mellem psykiatri og mental sundhed imidlertid stort set ingen problemer.

4.1.4 Det sidste, men ikke mindst vigtige aspekt er brugernes og familierrepræsentanternes stigende betydning. Der er her tale om en generel udvikling, både i Frankrig og resten af verden, som ikke er begrænset til psykiatri, og som er forstærket af visse sygdomme (aids), der radikalt har ændret forholdet mellem læge og patient. Lovgivning om syges rettigheder og henvisning til brugerne og deres familier i administrative dokumenter om tilrettelæggelse af psykiatriske tjenester og behovsdækning og dennes konkrete iværksættelse er det bedste bevis på disse ændringer.

4.1.5 Også befolkningens og alle potentielle brugeres repræsentanter spiller en mere fremtrædende rolle. Politik, lokalpolitik og mental sundhed indgår i et stadig snævrere samspil. De folkevalgte påvirkes stadig mere af følgerne af udviklingerne i psykiatrien, hvor de vil få et stadig større ord at skulle have sagt.

4.1.6 Denne udvikling har i høj grad skærpet ubalancen mellem hospital og ambulante behandling og problemerne med fleksibilitet i hele plejeforløbet, fra den akutte indsats til det medicinsk-sociale. Den har også skabt opmærksomhed omkring den hyppigt fejlslagte afinstitutionalisering og psykiatriens ufuldstændige integration i almindelige hospitaler. Da grænsen mellem det lægelige og det sociale, og mellem fag og uddannelse er blevet mere flydende, er grunduddannelse og videreuddannelse til nye opgaver en nøgle til fremtidens løsninger. Ud over disse omvæltninger er der dukket nye problemer op såsom fængslede med mentale sygdomme, ældre med neurodegenerative sygdomme, der viser sig som psykiske lidelser, og særligt udsatte befolkningsgrupper.

4.1.7 Den anden verdenskrigs afslutning, bevidstheden om koncentrationslejrfangernes erfaringer og den øgede fokus på menneskerettigheder, et kritisk syn på datidens psykiatriske indlæggelser, psykotrope stoffers opdukken, fremkomsten af patient-bevægelser og budgetstramninger har alt sammen, i de udviklede lande, kastet psykiatrien ud i, hvad den internationale litteratur betegner som afinstitutionalisering, dvs. at pleje og tjenester i mindre grad benytter hospitalsophold, men i stedet søger at holde patienten i sit naturlige miljø.



4.1.8 Der er dog til stadighed opstået problemer, når afinstitutionalisering har været baseret på »af-hospitalisering«; samfundet og psykiatrien har været tilbøjelige til at lade mange mentalt syge forblive i fængsel eller overføre dem til fængsler; marginale eller sårbare patienter og syge, hvis behandling er afsluttet eller indstillet, er blevet overladt til sig selv, uden bolig og sociale ydelser, og de er derved blevet hjemløse; det såkaldte svingdørssyndrom, hvor nogle patienter indlægges og udskrives i én uendelighed. Med tiden har en kombination af disse fænomener, budgetnedskæringer og den stigende efterspørgsel bragt psykiatriske afdelinger og hospitaler op på mætningspunktet; slutresultatet har været, at der er indført ekstra fuldtidshospitalssenge, som nok kunne have været undgået; en medvirkende årsag hertil har undertiden været alvorlige hændelser (mentalt syge har begået eller været udsat for overgreb). Den offentlige opinion har da fået de politiske beslutningstagere til at reagere enten med sikkerhedsindgreb eller med planer for mental sundhed.

#### 4.2 Information og medierne

Medierne omtaler som oftest psykiske lidelser, når mentalt syge begår voldshandlinger (selv om tallene ikke er større end for den øvrige del af befolkningen). Dette afføder en negativ holdning, og der skabes mere frygt, som atter fører til større intolerance og afstandtagen fra mentalt syge. Informationen om mental sundhed må ikke, som tilfældet er i dag, fortsat være et følsomt, ukontrolleret spørgsmål. Informationen bør være koncentreret om at forebygge skæbnesvangre konsekvenser, og man bør benytte medier og mediefolk til at nå ud til befolkningen.

#### 4.3 Forudsætninger for og elementerne i en fælles strategi for mental sundhed

4.3.1 EØSU støtter Kommissionens initiativ om udvikling af en integreret EU-strategi for mental sundhed. Det mener, at debatten, der skal føre til en analyse, fastlæggelse og udvikling af en sådan strategi, skal finde sted inden for rammerne af videnssamfundet. Det betyder blandt andet, at det europæiske samfund må

- danne sig en klar idé om, hvad der er omfattet under begrebet mental sundhed, og om konsekvenserne deraf,
- have en nøje forståelse af problemets nuværende omfang, men også af hvad den sandsynlige udvikling vil være,
- sikre sig stærk støtte til, at det europæiske samfund i betydelig grad medvirker til at skabe betingelserne for at udvikle alternative integrerede løsninger.

4.3.2 De store behov kræver derfor, at der udformes et ambitiøst program, og at der fastlægges en fælles strategi baseret på nogle få principper, som der hersker fuld enighed om. Det skal påpeges, at sundhedsproblemer af mindre omfang vies fuld opmærksomhed. Der er store forskelle fra land til land,

når det gælder situationen omkring mental sundhed, og de lande, som først på lang sigt tilslutter sig EU, vil få et stort efterslæb at indhente.

Allerede nu kan der fremføres nogle forudsætninger.

4.3.3 En fælles strategi forudsætter, at der hersker enighed om udtryk og begreber som f.eks. »dårlig mental sundhed« og »mennesker med mentale handicap«.

4.3.4 Mental sundhed bør anerkendes som en prioritet, der står mål med behovene, så der kan opnås fremskridt og gøres den nødvendige indsats.

4.3.5 Set ud fra en anden vinkel bør der gøres status over både behovene og den nuværende indsats.

4.3.6 Med hensyn til fremtidige aktioner kan forslagene i grønbogen kun hilses velkommen. Forslagene om mental sundhed lægger hovedvægten på børn og unge, den erhvervsaktive befolkning og ældre.

#### 4.4 For en mental sundhed i befolkningen

4.4.1 Den mentale sundhed vedrører det forhold, at en person ikke befinder sig godt i sine omgivelser, i sit levemiljø og i et givent samfund. Der gøres en indsats på flere fronter:

- bekæmpelse af mentale sygdomme, som nødvendigvis må omfatte forebyggelse, pleje og genindslusning,
- forebyggende indsats over for målgrupper i befolkningen,
- plejeindsats over for lidelser i visse dele af befolkningen,
- positive, mentale sundhedstiltag, som formår at ændre på skadevoldende adfærd hos enkeltpersoner, persongrupper eller samfundet selv.

4.4.2 Set ud fra denne vinkel bør hovedvægten lægges på forebyggelsens tre aspekter: den primære, den sekundære og den tertiære, idet forebyggelsen skal være afpasset efter sygdomsomsråde. Man bør udbygge indsatsen til fremme af mental sundhed og information af befolkningen om tilegnelse og bevarelse af sund levevis og skabelse af et miljø, som virker befordrende på den enkeltes udfoldelsesmuligheder. Det samme gælder for den forebyggelse, som har til formål at mindske følgerne af mentale forstyrrelser, hvor vægten bør lægges på risikofaktorer og patogene forhold, hvoraf følgende kan nævnes som eksempel:

- tidlig indsats over for mødre og spædbørn, som udviser depression eller utilstrækkelighedsfølelser,
- foranstaltninger rettet mod børn, der ikke klarer sig godt i skolen,
- informering af og støtte til familier, der stilles over for mentale sygdomme,



- undersøgelser af risikofaktorer og tilfælde, hvor lidelsen eller sygdommen kommer til udtryk som funktion af oprindelseskulturen,
- etablering af en sammenhængende psykiatri, der gør det muligt at anvende en helhedsorienteret tilgang til psykosomatiske sygdomme, hvor også familien inddrages aktivt og passivt (uddannelse i livsførelse og i støtte til syge og, om nødvendigt, finansiel bistand). Det er bedre at yde psykologisk bistand end blot at give psykotrope stoffer.

4.4.3 Imødekomme af børns og unges behov er selvsagt en prioriteret opgave. Anmodningerne udgår ikke blot fra eller fremføres af familier. De udgår også fra uddannelsesinstitutioner, retlige og sociale institutioner, politiet og lokale myndigheder, som stilles over for stadig mere ekstreme forhold for stadig yngre børn og for samspilsramte familier. Det er især familier og børn, der rammes hårdt af samfundsændringer.

4.4.4 En sammenhængende og samordnet organisation bør tilbyde en vifte af samordnede tjenester, som er bygget op omkring tre basismoduler eller -programmer:

- et program for småbørn, familier og partnere på det sociale, sundheds- og uddannelsesmæssige og retlige område,
- et program for børn i skolealderen, familier og partnere,
- et program for unge, deres familier og partnere.

4.4.5 Hvert modul bør kunne tilbyde ikke blot planlagt ambulante pleje på konsultationsstedet, men også mere intensiv pleje i institutioner, afpasset efter alderen, pleje i akutte tilfælde og langsigtet pleje. Tilknyttede psykiatriske tjenester bør kunne reagere hurtigt og smidigt og bør inddrages i tidlig diagnosticering, forebyggelse af kriser og ambulante støtte til familier og partnere.

4.4.6 Til disse basismoduler skal føjes specialprogrammer for risikogrupper eller -tilfælde, så både primær og sekundær forebyggelse gøres realistisk, dvs. tidlig konstatering af udviklingsproblemer, visse småbørnslidelser, dysfunktioner i den tidlige forældrepleje, unge enlige mødre, samspilsramte familier, unges stofmisbrug osv. Særlig opmærksomhed bør rettes mod sociale, uddannelsesmæssige og retlige strukturer (forebyggende tjenester og fængsler), som huser alvorlige sociale tilfælde, der udviser beslægtede mentale forstyrrelser eller risikerer at udvikle sådanne som følge af ekstreme eller kumulativt virkende forhold.

#### 4.5 Forholdet mellem arbejde, arbejdsløshed og sundhed

4.5.1 Man bør forbedre vilkårene både for dem, der er i arbejde, og for ledige, fordi vilkårene indvirker på de pågældendes mentale sundhed. Problematikken omkring arbejde og mental sundhed berører spørgsmål som den værdi, arbejde tillægges, samt udgifterne til personale, følgerne af arbejdsløshed og invaliditet.

4.5.2 Svarene på disse spørgsmål, som har tilknytning til social udstødelse, har også stor betydning for den mentale sundhed.

4.5.3 Befolkningens aldring kræver passende tiltag. 20 % af de ældre har, hvad WHO betegner som »en vellykket aldring«, dvs. at 80 % lider af sygdomme og tab af autonomi. Mentale sygdomme forsvinder ikke med alderen; tværtimod er det modsatte tilfældet. Senil demens, som kun 1 % af de 60-årige er ramt af, er hyppig hos mennesker over 85 år (30 %). 70 % af sidstnævnte udviser adfærdsforstyrrelser.

#### 4.6 Asylansøgere

4.6.1 Spørgsmålet om mental sundhed opstår i forbindelse med støtten til asylansøgere i løbet af asylproceduren, når det gælder levested og levevilkår og deres personlige tilværelse, som omfatter de pågældendes personlige historie og deres psykiske temporalitet. De alvorlige traumer, som de lider under, og som ofte skyldes ekstrem, forsættelig og kollektiv grusomhed, vidner om tilfælde af organiseret vold. I denne gruppe skærpes post-traumatiske lidelser ofte af mange dødsfald og meget smertelige oplevelser under eksil.

#### 4.7 Problematikken om mental sundhed

4.7.1 Den samme problematik om mental sundhed gør sig gældende i forhold til det anseelige antal indsatte i fængslerne, som har psykiske problemer, og som kun modtager begrænset behandling.

4.7.2 Der bør ydes støtte til programmer til forebyggelse af depression, selvmord og afhængighed.

4.7.3 Med hensyn til afinstitutionalisering og det foreslåede paradigmeskift kan det anføres, at der indledtes en nye epoke sidst i 90'erne, hvor tendensen til fald i hospitalsindlæggelser og illusionerne om afinstitutionalisering blev brudt, med det deraf følgende behov for en kombineret indsats omfattende både en solid samfundsbase og heltids-hospitalsindlæggelse. Udstrakt brug af hospitalsophold indebærer, at der ikke kan afsættes ressourcer til at udvikle den vifte af tjenester i samfundet, som patienterne og deres familier har brug for. Omvendt kan ambulante behandling kun få reel effekt, hvis den permanente understøttes af hospitalsophold, herunder nødvendige, kortvarige hospitalsophold for akutte patienter. Hospitalsophold kan kun begrænses, hvis den ambulante behandling kan tilbyde tjenester, som kan gøre en hospitalsindlæggelse overflødig; dvs. ved at følge op på patienter efter en langvarig indlæggelse, så de forberedes på deres udskrivning; ved at støtte ikke-indlagte patienter, som modtager pleje i samfundet på acceptable og behovsrelevante vilkår; og ved at støtte patienter, der er nødt til at veksle mellem ambulante behandling og indlæggelse.

4.7.4 Beslutningen om, hvorvidt en mentalt syg person skal indlægges eller behandles ambulant, afhænger i høj grad af lægens uddannelsesmodel og kultur og den syges grad af isolation samt af generelle sociokulturelle faktorer som tolerancen i samfundet, sårbarhedsfaktorer i det pågældende område, som øger anvendelsen af bestemte behandlingsformer, og adgangen til alternative løsninger. Det er derfor umuligt at fremsætte kategoriske anbefalinger om behovet for hospitalssengepladser til akutte patienter uden at tage højde for lokale forhold.

4.7.5 Den vigtigste faktor er behandlingens karakter, dvs. hvilke resultater der søges opnået, for hvilke behov og med hvilken effektivitet, og ikke blot det sted, hvor behandlingen gives.

4.7.6 De fordele, som hospitalsbehandling generelt tillægges, er adgangen til et uddannet personale, gode og egnede omgivelser for de syge, og tilstrækkeligt sikre behandlingsvilkår. Disse fordele mindskes eller forsvinder, hvis manglen på sengepladser medfører, at for mange samarbejdsuvillige patienter med alvorlige forstyrrelser koncentrerer på et hospital, da dette vil gribe forstyrrende ind i plejeindsatsen og gøre denne uacceptabel eller farlig.

4.7.7 En lang række franske og internationale undersøgelser har vist, at op til 40 % af syge med akutte problemer, som selv udtrykker ønske om, eller som henvises til hospitalsindlæggelse, kan behandles på anden vis, forudsat de er indstillet på at samarbejde, eller de kan overbevises herom med støtte fra nærtstående eller fra sociale støttenetværker (akut støtte eller krisestøtte). Efterhånden som alternative behandlingsformer bliver mere effektive, er der en tilbøjelighed til, at hospitalsindlæggelse forbeholdes de mest »uundgåelige« tilfælde, dvs. hvor både en psykiatrisk og en fysisk undersøgelse er nødvendig, hvor patienten udviser særligt alvorlige blandede akutte lidelser, hvor der er tale om alvorlige tilbagefald fra kendte psykiatriske sygdomme, voldelig adfærd eller ukontrollerbare selvmordstiltøjeligheder. I disse tilfælde er tvungen hospitalsindlæggelse

ofte nødvendig. Som det vil fremgå, har dette følger for behandlingen og dennes tilrettelæggelse.

4.7.8 På baggrund af ovenstående henstilles det i de samme undersøgelser, at man ikke bevæger sig ned under en grænse på 0,5 sengepladser pr. 1 000 voksne indbyggere for patienter i akutte faser; dette tal bør revideres, hvis der sigtes mod et mål på 80-85 procents udnyttelse af disse tjenester, hvilket vi anbefaler. Naturligvis forudsætter denne grænse, at de foranliggende og opfølgende behandlingsalternativer har tilstrækkelige og effektive faciliteter, og at der ikke medregnes sengepladser til akutte syge, som modtager sikker, retsmedicinsk psykiatrisk behandling, og ej heller sengepladser til unge og ældre. Hvis man kommer for tæt på denne grænse, uden at der forefindes alternative ambulante behandlingsmuligheder, kan følgen ikke undgå at blive, at der oprettes ekstra, særdeles kostbare psykiatriske eller medicinske sengepladser.

#### 4.8 Plejemiljøet

4.8.1 Hvor grænsen for sengepladser kan variere fra land til land, er det muligt med større sikkerhed at fastsætte nogle minimumskrav til indkvarteringen. Indkvartering bør kun ske i lokaler, der er egnet til formålet, og selvom det muligvis sker i ældre omgivelser, bør målet være, at beboerne behandles med respekt og værdighed i overensstemmelse med nutidige værdisæt. Det rette miljø er afgørende for helbredelsen. De miljømæssige risici skal vurderes og tackles under hensyntagen til beboernes specifikke behov.

4.8.2 Beboerne bør have adgang til lang række af behandlingsformer, der supplerer og bidrager til deres pleje og behandling. Ved at have den rette uddannelse og de rette kvalifikationer og ved at være medmenneskelige i udførelsen af deres arbejde bidrager personalet i den mentale sundhedspleje til skabelsen af dette miljø.

Bruxelles, den 17. maj 2006

Anne-Marie SIGMUND

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Flexicurity — det danske tilfælde«**

(2006/C 195/12)

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 14. juli 2005 under henvisning til forretningsordenens artikel 29, stk. 2, på at afgive udtalelse om: »Flexicurity — det danske tilfælde«.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Den Økonomiske og Monetære Union og Økonomisk og Social Samhørighed, som udpegede Anita Vium til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 28. april 2006.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 427. plenarforsamling den 17.-18. maj 2006 (mødet den 17. maj 2006) følgende udtalelse med 98 stemmer for, 1 imod og 1 hverken for eller imod..

**1. Konklusion og anbefalinger — »Flexicurity — det danske tilfælde«**

1.1 Den danske version af flexicurity synes at være et eksempel på, hvordan man kan opnå økonomisk vækst, høj beskæftigelse og holdbare offentlige finanser på en socialt afbalanceret måde. Denne udvikling ligger i tråd med Lissabonprocessen, der skal realisere en høj beskæftigelsesgrad og holdbar vækst- og velfærdssikring.

1.2 Den danske udgave af flexicurity, hvor et mobilt arbejdsmarked realiseres igennem socialt tryghedsskabende elementer og en aktiv arbejdsmarkeds- og uddannelsespolitik, bidrager tilsyneladende til landets konkurrencekraft. Flexicurity kombineret med andre forhold i det danske samfund har givet det danske arbejdsmarked en styrke og fleksibilitet, som ruster samfundet godt til fremtidens udfordringer. Høj beskæftigelse, høje arbejdsløshedsdagpenge og optimisme betyder, at såvel arbejdsgiverne som arbejdstagerne accepterer de usikkerheder og ulemper, systemet bringer med sig pga. de fordele, de to grupper hver især ser ved systemet.

1.3 Nøglen til at forstå den danske udgave af flexicurity er, at fleksibilitet og sikkerhed ikke nødvendigvis er hinandens modsætninger. Arbejdsgiversiden kan have interesse i stabile og trygge arbejdsrelationer og i motiverede medarbejdere, og tilsvarende kan lønmodtagersiden have interesse i fleksibel arbejdstid, arbejdsorganisering og belønningssystemer.

1.4 I forhold til globaliseringen og udflytning af arbejdspladser giver flexicurity befolkningen en høj grad af økonomisk samt social sikkerhed gennem paradigmeskiftet fra arbejdspladssikkerhed til beskæftigelsesikkerhed og nye personlige chancer med begrænset risiko for den forandringsvillige. Ganske vist risikerer den enkelte at miste sit arbejde, men det sociale sikkerhedsnet sikrer på kort sigt, at man har et livsgrundlag, og på længere sigt øger de aktive indsatser på arbejdsmarkedet kombineret med den høje beskæftigelse sandsynligheden for, at man kan finde et nyt arbejde.

1.5 For den enkelte arbejdstager betyder den danske udgave af flexicurity, at der ikke er stor tryghed i jobbet, og at man

kan miste sit job flere gange igennem arbejdslivet. På trods af dette betyder den indbyggede sikkerhed i flexicurity-systemet via dels høj arbejdsløshedsunderstøttelse, som delvist finansieres med offentlige midler over skatten, dels beskæftigelsesikkerhed, at danskerne generelt føler sig sikre og tilfredse, jf. bilag 2.

1.6 Ser man på den danske udgave af flexicurity i en europæisk sammenhæng, er det selvfølgelig ikke muligt at kopiere systemet fra ende til anden på grund af forskelle i kultur, struktur og økonomiske forhold. Som politisk strategi kan nogle generelle træk dog godt overvejes i forhold til andre medlemslande. Især hvor den sociale kapital forstået som summen af normer, netværk og tillid mellem individer og mellem organisationer er udviklet i samme retning som den danske med samarbejds traditioner mellem regering og de sociale parter og forandringsvillighed blandt borgerne. Geografisk fleksibilitet kan dog også skabe problemer, som må tages meget alvorligt — for familier, parforhold og børns skolegang samt uddannelsesforløb. Det gælder især for store lande og lande med føderal struktur.

1.7 Flexicurity-begrebet dækker generelt over ideen om, at en kombination af fleksibilitet og sikkerhed for arbejdstagerne både kan sikre social sikkerhed og konkurrencekraft. Den danske udgave af flexicurity giver sikkerhed via et højt dagpenge niveau ved ledighed (samt indkomstoverførsler ved andre sociale begivenheder) og fleksibilitet via liberale fyringsregler, som f.eks. korte opsigelsesvarsler. Social sikkerhed og høj mobilitet kombineres med en aktiv arbejdsmarkedspolitik, hvor man sikrer sig både, at folk reelt er til rådighed på arbejdsmarkedet og opkvalificeres til beskæftigelse. Den danske arbejdsmarkedspolitik indeholder således både incitamenter og sanktioner f.eks. i form af tvangsaktivering, hvor kvalitative tilbud om opkvalificering dog har domineret. Den aktive arbejdsmarkedspolitik er et nødvendigt instrument, hvis et arbejdsmarked skal fungere effektivt og med høj arbejdsløshedsunderstøttelse.

1.8 Den danske udgave af flexicurity kan dog ikke ses uafhængigt af rammerne for velfærdsstaten og et stærkt organisationssystem. Den måde, det danske arbejdsmarked fungerer på, er betinget af en række andre faktorer i samfundet. Det

gælder f.eks. den centrale placering af de sociale parter i politiske beslutninger og implementering af arbejdsmarkeds- og uddannelsespolitikken, det omfattende offentligt finansierede velfærdssystem, befolkningens kompetenceniveau og det makroøkonomiske policy-mix, der er gennemført igennem det seneste årti.

1.9 I udviklingen af den danske udgave af flexicurity har arbejdsmarkedets parter haft en central placering både i beslutningsprocesserne og i implementeringen af f.eks. uddannelsespolitik og strukturreformer på arbejdsmarkedet. Inden for en række områder er udviklingen baseret på aftaler imellem de sociale parter, f.eks. indførelsen af private, arbejdsmarkedsrelaterede pensioner. De sociale parters rolle er både et resultat af den historiske udvikling og af det faktum, at de har en høj organisationsgrad. De sociale parters indflydelse har givet kreative løsninger og bred accept af de løsninger, der er fundet. En stærk indflydelse fra arbejdsmarkedets parter og andre dele af civilsamfundet kræver dog, at de er omstillingsparate, samarbejdsvillige og villige til at anskue virkeligheden fra nye og almene vinkler. En større deltagelse og indflydelse af arbejdsmarkedets parter kan således være en fordel for samfundets evne til at konkurrere og tilpasse sig. Støttende medvirken i disse processer og kritisk opfølgning fra andre civilsamfundsorganisationer — som f.eks. sociale organisationer og oplysnings- og videreuddannelsesforbund — er også af betydning.

1.10 Et højt niveau for arbejdsløshedsunderstøttelse kræver en høj bund i befolkningens kompetenceniveau, da man ellers vil få en stor gruppe, der ikke kan opnå en arbejdsindtægt, der er større end kompensationen ved ledighed. Højt kompetenceniveau og omstillingsparathed — også blandt dem med mindst formel uddannelse — er en central del af forklaringen på succesen for det danske flexicurity-system.

1.11 Igennem anden halvdel af 1990'erne, hvor Danmark i høj grad gennemførte strukturelle reformer, gik stramninger på arbejdsmarkedet hånd i hånd med en ekspansiv økonomisk politik, der øgede væksten og beskæftigelsen. Udover den indkomstsikkerhed, som den høje arbejdsløshedsunderstøttelse giver, forsøger Danmark at give sine borgere beskæftigessikkerhed. Man kan aldrig være sikker på at beholde sit job, men der er stor sandsynlighed for, at man kan få et nyt også via det offentlige hjælpeindsatser. Strukturelle reformer, der foretages i en atmosfære med optimisme og beskæftigelsesvenlig vækst, er desuden lettere at gennemføre og få sikret opbakning til. Det danske flexicurity-system bakkes således op af et makroøkonomisk policy-mix, der fremmer vækst og beskæftigelse.

1.12 Den danske udgave af flexicurity er under stadig diskussion og forandring. Systemet fører både fordele og ulemper med sig, og selvom fleksibilitet, sikkerhed og aktiv arbejdsmarkedspolitik utvivlsomt hænger sammen, diskuteres

det løbende, hvordan den rette balance mellem elementerne nås.

1.12.1 De høje skatteindtægter er en forudsætning for det danske flexicurity-system og andre faktorer, der har betydning for arbejdsmarkedets funktionsmåde. De offentlige udgifter til arbejdsmarkedspolitikken var således 4,4 procent af BNP (i 2003), hvilket er europæisk rekord (<sup>1</sup>). Det høje skattetryk på omkring 49 procent af BNP bliver på den ene side accepteret af den danske befolkning, men på den anden side er skatterne konstant til debat, og skatten på arbejde må formodes at blive sænket i fremtiden. En del af forklaringen på det høje skattetryk er dog den høje beskæftigelse, der i sig selv bidrager positivt til de offentlige finanser. Ved at øge beskæftigelsen kan man øge skatteindtægterne yderligere.

1.13 Betydningen for EU af flexicurity efter dansk mønster ligger i den villighed til en proaktiv tilpasning til nye realiteter, som dette system fremmer. Den er kommet i stand gennem et afbalanceret socioøkonomisk paradigmeskift, der er grundigt forhandlet mellem de involverede parter og fuldt ud respekterer grundværdierne i den europæiske samfundsmodel.

## 2. Det danske systems konkurrencedygtighed

2.1 Danmark har stabil vækst og orden på sine offentlige finanser. Fra 2000 til 2005 var den gennemsnitlige vækst således 1,7 procent, den gennemsnitlige beskæftigelsesgrad på 77,5 og det gennemsnitlige overskud på den offentlige saldo 1,4 procent af BNP. Den samlede offentlige gæld var i 2004 på 42,7 procent af BNP, og overskuddet på den offentlige saldo var 2,8 procent af BNP. Overskuddet på de offentlige finanser skyldes bl.a. den rekordhøje beskæftigelse, der giver store skatteindtægter via indkomstskatterne.

2.2 Omsætningen på det danske arbejdsmarked er meget høj, idet mere end 10 procent af alle job forsvinder på et år, og et omtrent lige så stort antal oprettes. Omkring 30 procent af de beskæftigede skifter job hvert år, og Danmark har — næst efter Storbritannien — den laveste gennemsnitlige anciennitet blandt de beskæftigede i EU. Dette skal både ses i lyset af de gældende regler og den danske erhvervsstruktur med mange små og mellemstore virksomheder.

2.3 Virkningen af det policy-mix af makroøkonomisk stimulering og de strukturelle reformer, Danmark har været igennem bl.a. på arbejdsmarkedet, kan også illustreres via Phillipskurven, der viser sammenhængen imellem arbejdsløshed og lønstigningstakten. Kurven for Danmark er gengivet i bilag 1. Siden 1993 er det lykkedes at reducere arbejdsløsheden væsentligt, uden at det har betydet øget løninflation, idet Phillipskurven stort set er vandret i denne periode. Arbejdsmarkeds- og uddannelsesindsatserne modvirker de tilpasningsproblemer og barrierer, der ellers kan producere løn- og prisstigninger.

(<sup>1</sup>) Jf. OECD employment Outlook 2005., table H.



2.4 Danmark ligger typisk i toppen blandt undersøgelser af, hvor attraktive lande er at investere i. I Economic Intelligence Unit's undersøgelse fra marts 2005 lå Danmark endda som nummer et. I bilag 2 er Danmarks placering gengivet i forhold til resten af EU-landene i forhold til en række forskellige parametre.

### 3. Flexicurity på dansk

3.1 Begrebet »flexicurity« har opnået stor popularitet igennem de seneste år, men betydningen af begrebet er dog ikke altid klar — og varierer i tolkningen fra land til land.

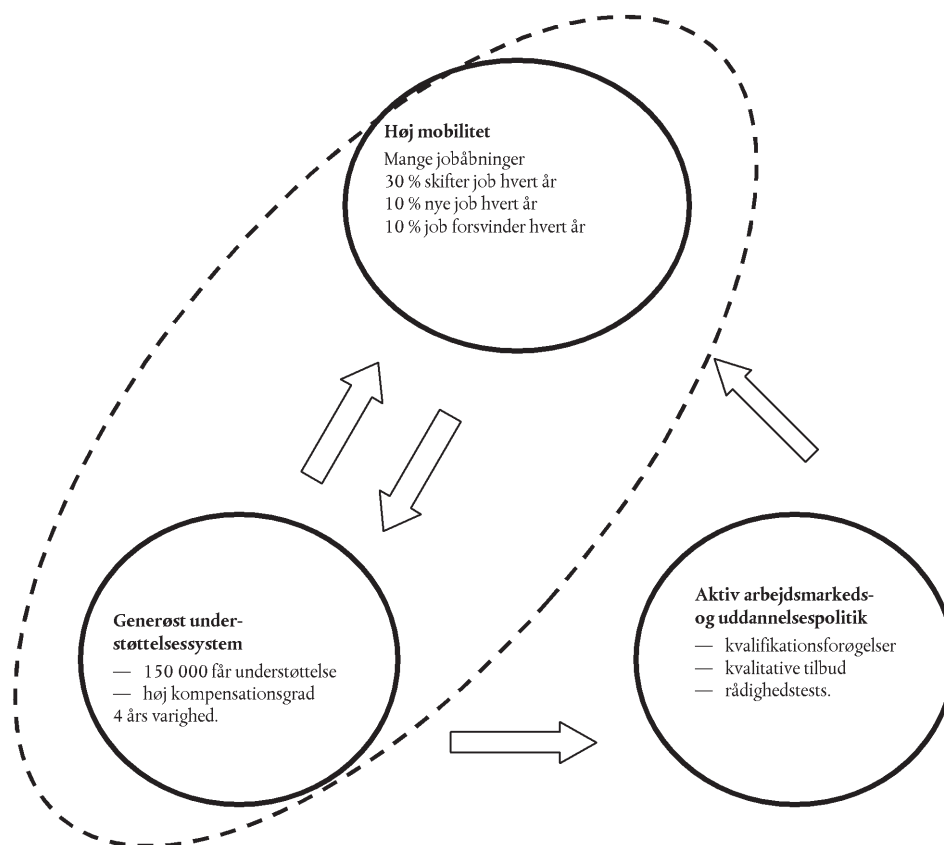
3.2 På arbejdsmarkedet beskrives arrangementerne i den danske version som »den gyldne trekant« mellem fleksible ansættelsesregler (der fører til høj numerisk fleksibilitet), et

generøst understøttelsessystem (som giver social tryghed) og en stærk aktiverings- og uddannelsesindsats (der både motiverer ledige til at søge arbejde og kvalificerer ledige til at genindtræde på det åbne arbejdsmarked).

3.2.1 Det danske flexicurity-system bidrager til, at de job, der skabes, indebærer kvalitativt og anstændigt arbejde, »decent work«. Høj arbejdsløshedsunderstøttelse resulterer i høj reservationsløn, hvilket muliggør, at danskerne kan leve af deres job. Således, at der på det formelle arbejdsmarked kun er få og svage tendenser i retning af »working poor« — også blandt danskere af anden etnisk herkomst.

3.3 Den gyldne trekant er illustreret nedenfor. Det danske system for overførselsindkomster og aktiv arbejdsmarkedspolitik er kort gennemgået i bilag 3.

Det danske flexicurity systems akser:



3.4 Flexibiliteten på det danske arbejdsmarked har dog flere dimensioner og er ikke kun opnået via liberale fyringsregler, men også via arbejdstidsfleksibilitet, hvor det er muligt ifølge overenskomsterne at justere arbejdstiden over et helt år samt at lave arbejdsdeling igennem kortere perioder. Øget fastsættelse af den endelige løn på virksomhedsniveau inden for de kollektive aftaler sikrer ligeledes en vis grad af lønfleksibilitet. Flexibiliteten kommer også via arbejdskraftens brede kompetencer, der indebærer, at folk er selvstændige, forandringsvillige og ansvarsbevidste, og dermed hurtigt i stand til at omstille sig en ny produktion eller i et nyt job.

3.5 Sikkerheden på det danske arbejdsmarked ligger ikke udelukkende i det relativt høje niveau for arbejdsløshedsundersøttelse, men også i, at den høje beskæftigelse og omsætning på arbejdsmarkedet giver en vis beskæftigessikkerhed. Beskæftigessikkerheden suppleres af den brede vifte af efter- og videreuddannelsesaktiviteter, som det offentlige og de sociale parter fælles styrer og administrerer. Det danske samfund giver desuden familier en vis sikkerhed for at kunne få familie- og arbejdsliv til at hænge sammen ved at have attraktive barselsregler, børnepasningstilbud etc.

3.6 Nøglen til at forstå den danske udgave af flexicurity er, at fleksibilitet og sikkerhed ikke nødvendigvis er hinandens modsætninger. Traditionelt har arbejdsgiversiden haft ønske om større grad af fleksibilitet på arbejdsmarkedet, som har været uforeneligt med lønmodtagersidens ønsker om sikkerhed i jobbet og høj økonomisk kompensation under arbejdsløshed og sygdom.

3.7 Flexicurity-ideen bryder med ideen om dette modsætningsforhold. Arbejdsgiversiden kan have interesse i stabile og trygge arbejdsrelationer og i motiverede medarbejdere, og tilsvarende kan lønmodtagersiden have interesse i fleksibel arbejdstid, arbejdsorganisering og belønningssystemer. Sådanne nye typer arbejdsmarkeder kan altså bevirke et nyt samspil mellem fleksibilitet og sikkerhed.

3.8 På arbejdsmarkedet kombinerer det danske flexicuritysystem en liberal markedsøkonomis dynamik med en skandinavisk velfærdsstats sociale tryghed via universel offentlig service og indkomstudligning. Set i et bredere perspektiv er dette et af resultaterne af en politisk målsætning om at give folk chancer i forhold til arbejdslivet og at sikre en omfordeling af ressourcer via det offentliges budgetter og aktiviteter. Det skaber sammenhængskraft i samfundet gennem stærk indkomstudligning og afværgelse af stærke sociale spændinger, og det giver lønmodtagerne tryghed til at omstille sig og bære fleksibiliteten.

#### 4. De sociale parters rolle

4.1 Arbejdsmarkedets parter har pr. tradition haft en central placering i forhold til beslutninger og administration af arbejdsmarkeds- og uddannelsespolitikken. Parternes indflydelse har bidraget til at skabe kreative og afbalancerede løsninger på markeds- og innovationsproblemer og har bidraget til at ruste landet til at møde globaliseringens omstillings- og udviklingsbehov, idet de har mulighed for at kvalificere behovsmeldinger og sikre justeringer. Tætte dialoger aktørerne imellem udvikler over tid også social kapital i form af større tillid, ansvarlighed og fælles forståelser.

4.2 Den nuværende situation har historiske rødder, der går mere end 100 år tilbage i tiden. Den særlige danske reguleringsmodel på arbejdsmarkedet går således tilbage til det såkaldte »Septemberforlig« i 1899, som blev indgået mellem de

nylyt etablerede, landsdækkende organisationer LO (lønmodtagersiden) og DA (arbejdsgiversiden), og som blev verdens første hovedaftale. Den har siden udgjort rammen for indgåelse af overenskomster og for samspillet mellem parterne på arbejdsmarkedet.

4.2.1 Arbejdsgiversiden accepterede fagforeningernes hovedorganisation som forhandlingsberettiget part, og samtidigt accepterede arbejdstagerne, at arbejdsgiverne havde en ret til at antage og afskedige arbejdskraft, hvorved ledelsesretten blev anerkendt. Denne grundbestemmelse har bidraget til det liberale syn på fyringsregler i Danmark. Fredspligt i overenskomstperioden var også et vigtigt led i Septemberforliget. Voluntaristisk arbejdsmarkedsregulering, parternes egen konfliktløsning, har helt frem til 2003 været central for parterne. Først da EU ikke ville anerkende suveræn aftaleimplementering af direktiver, fik supplerende lovgivning ben at gå på i Danmark. Bilag 4 indeholder mere om den historiske udvikling af arbejdsmarkedets parters rolle og etableringen af den danske model.

4.3 Efter mange år med høj inflation men meget svingende reallønsstigninger, erkendte de sociale parter fra 1987/1988, at man i sine aftaler bør tage overordnede samfundsøkonomiske hensyn. I Danmark er der selvfølgelig modstridende holdninger hos arbejdsgivere, arbejdstagere og regeringen, men der er også en grundlæggende dialog- og konsensuskultur; som må ses som en del af den sociale kapital. Lave magtdistancer på alle niveauer i samfundet bidrager til at vedligeholde denne konsenskultur.

4.4 På det politiske plan har Danmark siden 1960'erne udviklet et omfattende offentligt system for erhvervmæssig efter- og videreuddannelse for både beskæftigede og ledige. Det har fremmet hele arbejdsstyrkens omstillingsevne. Og arbejdsmarkedets parter har været og er placeret i betydningsfulde positioner i de offentlige beslutnings- og implementeringsstrukturer gennem hele det 20. århundrede. Denne rolle er endda blevet styrket fra 1993/94 i modsætning til udviklingen i de fleste andre europæiske lande.

4.5 Indholdsmæssigt blev arbejdsmarkedspolitikken her lagt om fra regelstyring til behovsorienteret styring og med individuelt tilrettelagte indsatser. Arbejdsmarkedets parter blev de centrale aktører sammen med kommunerne i 14 regionale arbejdsmarkedsråd, der både fik kompetencer og offentlige midler at prioritere ledighedsindsatser og regional arbejdsmarkedspolitik med.

4.6 De sociale parter har således igennem en lang årrække opbygget en omfattende kollektiv bevidsthed om at tage et samfundsøkonomisk ansvar, ligesom det offentlige har lært at bruge deres ressourcer og indflydelse. De sociale parter besidder unik information og viden om arbejdsmarkedet, og de kan derfor hurtigt give pålidelige behovsmeldinger. De tilfører det

offentlige gratis ressourcer ved korporativ inddragelse, de finder kreative løsninger på fælles problemer gennem diskussioner og beslutningsrunder, og organisationerne er afgørende for at få politikker besluttet, implementeret og ikke mindst accepteret. Det offentlige er således afhængigt af parternes medvirken i flexicurity-arrangementerne.

## 5. Det rette policymix

5.1 For at forstå det danske flexicurity system fuldt ud bør man betragte den samfundsmæssige sammenhæng, systemet indgår i. Både den økonomiske politik og den offentlige sektor i øvrigt har indflydelse på arbejdsmarkedets funktionsevne, og samlet danner elementerne, hvad man kan kalde »den danske model«. Dette samspil er illustreret i figuren i bilag 7.

5.2 I sidste halvdel af 1980'erne og første halvdel af 1990'erne var dansk økonomi i krise. Fra 1987 til 1993 var den gennemsnitlige vækst således 0,8 procent pr. år, og ledigheden steg fra 5,0 procent i 1987 til 9,6 procent i 1993. Krisen var bl.a. et udslag af økonomiske stramninger, der blev foretaget som følge af store offentlige underskud de foregående år.

5.3 Fra 1993 blev den aktive arbejdsmarkedspolitik styrket, og samtidigt fik økonomien også medvind i form af lav rente og ekspansiv økonomisk politik. I begyndelsen af vækstperioden fra midten af 1990'erne havde Danmark så store underskud på de offentlige finanser, at vækst- og stabilitetspagtens regler var blevet brudt, hvis den havde eksisteret. Desuden blev reglerne for finansiering af fast ejendom ændret (længere løbetid på lånene og mulighed for omkonvertering), således at folk fik flere penge imellem hænderne. Den høje vækst, faldende arbejdsløshed og spirende optimisme betød, at befolkningen lettere accepterede en stramning af reglerne på arbejdsmarkedet.

5.4 De ekstra offentlige udgifter blev bl.a. brugt til en massiv indsats for at øge dækningen af børnepasningen, således at kvinder med små børn reelt stod til rådighed på arbejdsmarkedet.

5.5 Det øgede fokus på arbejdsmarkedspolitikken betød også en øget indsats inden for uddannelse og efteruddannelse, hvor staten ydede massive tilskud til, at folk både i og uden for beskæftigelse kunne blive efteruddannet. Tilskuddene blev både givet i form af betaling af uddannelsen og delvis dækning af løntab. Samtidigt øgede man på alle niveauer antallet af uddannelsespladser for unge.

5.6 Generelt må det bemærkes, at det danske system med høj arbejdsløshedsunderstøttelse og dermed høj reservationsløn, kræver en kvalificeret og produktiv arbejdsstyrke. En stor gruppe mennesker med få kvalifikationer, der ikke kan matche det lønniveau, den høje arbejdsløshedsunderstøttelse naturligt tilsiger, vil medføre en alt for stor ledighed.

5.7 Den økonomiske strategi der med succes blev indført fra midten af 1990'erne var en investeringsstrategi, hvor offensive reformer og investeringer i uddannelse og offentlig service skabte vækst. En positiv tiltro til fremtiden og høj indkomstryghed fremmer forbrugslysten og sikrer høj indenlandsk efterspørgsel.

5.8 Den nuværende økonomiske strategi var en reaktion på den økonomiske krise, Danmark befandt sig i fra 1987, hvor regeringen reducerede store underskud på de offentlige finanser og betalingsbalancen med besparelser og stramninger. Opsparingsstrategien løste balanceproblemerne, men resulterede til gengæld i lav vækst og tiltagende høj ledighed. Den nuværende strategi sikrer tilsyneladende vækst og beskæftigelse kombineret med balance på de offentlige finanser og betalingsbalancen. En kombination, der ellers ikke er set i Danmark siden før oliekriserne i 1970'erne.

## 6. Aktuelle udfordringer

6.1 Selvom den danske udgave af flexicurity de senere år har givet gode resultater, er der selvfølgelig udfordringer, der skal tages op.

6.2 Globaliseringen og den teknologiske udvikling lægger et vist generelt pres på det danske arbejdsmarked. Det er især de ufaglærte, der kommer under pres i form af konkurrence fra lande med lavere lønniveau og automatisering af produktionen.

6.2.1 Indtil videre har Danmark klaret presset ved at reducere antallet af ufaglærte på arbejdsmarkedet, idet en større andel af de ældre, der forlader arbejdsmarkedet, er ufaglærte, end de unge, der kommer ind. I øjeblikket er der dog mange unge, der ikke får en erhvervskompetencegivende uddannelse, hvilket på længere sigt kan underminere det danske flexicurity-system. Hvis udbuddet af kvalificeret arbejdskraft således ikke nogenlunde tilpasses efterspørgslen, bliver de offentlige udgifter til arbejdsløshedsunderstøttelse og andre overførsler nemt for store.

6.2.2 I Danmark oplever man virksomheder, der lukker og flytter hele eller dele af produktionen til lande med lavere lønniveau. Dette er en udfordring — især i fjerntliggende egne, hvor følsomheden er stor over for enkelte virksomheders lukning. Det danske arbejdsmarked, som strukturelt domineres af små og mellemstore virksomheder, betragtes dog som en dynamisk størrelse, så i stedet for at forsøge at fastholde arbejdspladserne, forsøges det politisk og i samarbejde med de sociale parter at oprette nye job, der er mere konkurrencedygtige.

6.3 Den store omsætning på arbejdsmarkedet betyder, at arbejdsgiverne ikke er så tilbøjelige til at betale for efteruddannelse, da de ikke ved, hvor længe personalet er ansat. Problemet gælder især ufaglærte, da arbejdsgiverne gør mere for at fastholde og efteruddanne specialiseret arbejdskraft, der er svær at

få fat på, og da ufaglærte ikke altid er motiverede for efteruddannelse. Der er derfor et omfattende offentligt subsidieret system med obligatoriske bidrag fra arbejdsgiverne til uddannelse og efteruddannelse af ufaglærte og faglærte, da velkvalificeret arbejdskraft er en forudsætning for at det danske flexicurity-system kan fungere, og en bred offensiv for opkvalificering er politisk ønskeligt.

6.4 Mange indvandrere har svært ved at få fodfæste på det danske arbejdsmarked, hvilket også begrænser mulighederne for integration. Problemerne på arbejdsmarkedet skyldes bl.a., at grupper af indvandrere og deres efterkommere ikke har de kompetencer, der skal til at matche det høje niveau for arbejdsløshedsunderstøttelse og løn i Danmark. Uddannelsesniveaut for indvandrere og efterkommere er således lavere end for etniske danskere, og de har en lavere erhvervsdeltagelse og højere ledighed end resten af befolkningen som gennemsnit. Problemerne kan både være sproglige, sociale og uddannelsesmæssige.

6.4.1 En del af forklaringen kan måske også findes i kulturforskelle og indgroede vaner. Erfaringen viser, at ledigheden for disse grupper svinger mere end for andre. Når ledigheden falder, vælger arbejdsgiverne således i højere grad »at gå nye veje« og ansætte folk med anden etnisk baggrund. Høj beskæftigelse og lav ledighed kan altså i sig selv give indvandrere og deres efterkommere bedre adgang til beskæftigelse, uden at det dog løser hele integrationsproblemet. Det demografiske udvikling betyder, at danske arbejdspladser står over for at skulle åbne sig mere for indvandrere i de kommende år.

6.5 Den danske velfærdsmode l i Danmark er baseret på en høj beskæftigelse blandt kvinder — både for at levere den nødvendige offentlige service og for at opretholde store skatteindtægter. På den ene side betyder det, at kvinderne er mere økonomisk selvstændige, og på den anden side stiller det udfordringer til, hvordan man sikrer, at familie- og arbejdslivet hænger sammen. I sammenligning med mange europæiske lande, er Danmark kommet langt på dette område, men der er fortsat lang vej bl.a. for at sikre lige karrieremuligheder for mænd og kvinder.

6.6 Det danske system er dyrt for staten, da den betaler en stor del af kompensationen ved ledighed. Udgifterne til passiv arbejdsmarkedspolitik udgjorde således 2,7 procent af BNP i 2003, hvilket er EU-rekord. I fremtiden vil finansieringen af det danske velfærdssamfund komme under pres fra flere sider. For at fastholde finansieringen af velfærdsstaten uden at hæve skatterne, kræver det højere beskæftigelsesgrader for befolkningen i den erhvervsaktive alder.

6.6.1 Skattetrykket i Danmark er blandt de højeste i EU. Skattetrykket i Danmark er således omkring 49 procent af BNP, mens EU gennemsnittet ligger på cirka 40 procent. Det er især beskatningen af forbrug, der er høj, mens skatten på arbejde ikke ligger i den absolutte top. Indkomstskatten er høj og meget progressiv, mens der stort set ikke findes sociale bidrag pålagt arbejdsgiverne. Skattestrukturen i Danmark er beskrevet nærmere i bilag 5. Globaliseringen betyder, at nogle skatteindtægter kan komme under pres i fremtiden.

6.6.2 Den demografiske udvikling betyder, at antallet af ældre stiger, og antallet af erhvervsaktive falder. Det skyldes både små ungdomsårgange, store efterkrigstidsgenerationer og stigende levetid. I debatten om mulige reformer af velfærdssamfundet er arbejdsmarkedspolitikken — herunder arbejdsløshedsunderstøttelsen — også i spil. Det danske pensionssystem er dog delvist forberedt til disse ændringer, jf. bilag 6. Der kan blive mangel på arbejdskraft, og da den arbejdskraftreserve, kvinderne udgør, i høj grad allerede er aktiveret, skal man finde andre veje til at øge beskæftigelsen. Det kan f.eks. være ved at hæve tilbagetrækningsalderen eller øge indvandringen af arbejdskraft med efterspurgte kompetencer.

6.7 Cirka en fjerdedel af befolkningen i den erhvervsaktive alder er uden for beskæftigelse og på en eller anden form for offentlig forsørgelse (arbejdsledighed, aktivering, tidlig tilbagetrækning etc.). Omkring halvdelen af disse har trukket sig permanent ud af arbejdsmarkedet som følge af nedslidning, arbejdsløshed eller frivilligt, mens den anden halvdel kun midlertidigt er ude af beskæftigelse. Den offentlige forsørgelse af disse mennesker er en velfærdsstatslig grundpille, men er en udfordring for fremtidens finansiering af velfærdssamfundet. Andelen af befolkningen, der trækker sig tidligt ud af arbejdsmarkedet, skal reduceres for at sikre finansieringen af velfærdssamfundet på længere sigt.

6.8 En større og større del arbejdsmarkedspolitikken reguleres efterhånden i henhold til EU-bestemmelser og -praksisser. Danmark har tradition for, at arbejdsmarkedets forhold aftales imellem arbejdsmarkedets parter og ikke fastsættes via lovgivning. Bliver reguleringen fra EU for detaljeret, risikerer man, at befolkningens accept af ændringer mindskes, og at udviklingen trækker i en anden retning, end arbejdsmarkedets parter ønsker. Med EU's åbne koordinationsmetode synes der at være fundet en vej, der både kan sikre videreudvikling af danske traditioner og synkronisering af europæisk beskæftigelses- og arbejdsmarkedspolitik.

Bruxelles, den 17. maj 2006

Anne-Marie SIGMUND

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg



**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs UDTALELSE om »Ændret forslag til Rådets direktiv om ændring af direktiv 77/388/EØF med hensyn til leveringsstedet for tjenesteydelser«**

KOM(2005) 334 endelig — 2003/0329 (CNS)

(2006/C 195/13)

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber besluttede den 14. oktober 2005 under henvisning til EF-traktatens artikel 250 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 Arno Metzler til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 28. april 2006.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 427. plenarforsamling af 17.-18. maj 2006, mødet den 17. maj, følgende udtalelse med 143 stemmer for og 4 hverken for eller imod:

**Resumé og henstillinger**

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg hilser initiativet velkommen som et skridt i den rigtige retning. Det forslag, der skal afgives udtalelse om, sigter på at forenkle nogle potentielt kontroversielle momsregler om tjenesteydelsens leveringssted og på at gøre dem mere gennemsigtige. Udvalget bifalder initiativet til ændring af det 6. momsdirektiv; det er et skridt i den rigtige retning i forhold til gennemførelsen af Lissabon-processen og de målsætninger, der er nævnt i direktivet om det indre marked. En velfungerende og konkurrencedygtig økonomi er forudsætningen for et velfungerende europæisk civilsamfund. Denne essentielle sammenhæng forudsætter anvendelse af sammenlignelige regler. Det ændrede forslag til direktiv må bifaldes, for så vidt som det forsøger at undgå konkurrenceforvridende bestemmelser gennem udvidelsen af princippet om beskatning på forbrugsstedet. Dette forudsætter imidlertid, som der efterfølgende er gjort rede for, at der parallelt hermed skabes relevante mekanismer, der gør det muligt også for små og mellemstore virksomheder at deltage i konkurrencen inden for Fællesskabet uden at være underlagt urimelige supplerende administrative byrder. Det kan overvejes at indføre en velfungerende »one-stop-shop«-mekanisme.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg gjorde allerede i sin udtalelse af 28. april 2004 opmærksom på, at momsen er sårbar over for svig, og foreslog, at der som alternativ udvikles et system, der muliggør en mere effektiv inddrivelse. I denne udtalelse blev den ulige behandling af borgere/forbrugere kritiseret på grund af manglerne i det gældende momssystem. Disse mangler skal afhjælpes hurtigt.

Fordrejninger af konkurrencen skal fjernes hurtigst muligt. De består f. eks. i, at en erhvervsdrivende kun kan tilbyde sine ydelser til en lavere pris på markedet, fordi der i et mellemlid begås momssvig, og vedkommende derved skaffer sig selv en uberettiget prisfordel. Således stilles der også her et krav til de besluttede institutioner om at gribe ind, og det opfordrer udvalget dem udtrykkeligt til at gøre.

Babylonisk sprogforbistring er den indbyrdes handels og de fælles markeders endeligt. Anvendelsen af ensartet lovgivning forudsætter, at der er enighed om definitionen af den. Derfor opfordrer Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg til, at begrebsforvirringen fjernes. I den forstand er begrebet »fast

ejendom«, der bl.a. er omhandlet i artikel 9, litra a) i det ændrede forslag, et godt eksempel på, at EF-Domstolen forsøger at afhjælpe problemet vedrørende forskellige definitioner i EU-medlemsstaterne. Det sker ved, at det forudsættes, at der ligger selvstændige begreber i fællesskabsretten til grund for det 6. momsdirektiv (jf. om begrebet »leje af fast ejendom«, dom af 16. januar 2003 i sagen C-315/00, Maierhofer).

Dette kræver også, at retsakter, der anses for nødvendige, gennemføres snarest muligt for at give lovgiverne mulighed for hurtigt at implementere disse i national momslovgivning. Det er imidlertid nok tvivlsomt, om dette direktiv realistisk set vil kunne være gennemført den 1. juli 2006.

**Baggrund****1. Indledning**

Med beslutningerne fra Lissabon har EU til hensigt inden for de kommende år at blive verdens mest konkurrencedygtige økonomi. Hvis dette mål skal nås, er det påkrævet, at EU og EU's medlemsstater kan fremvise en konsekvent, indbyrdes tilpasset og konkurrencedygtig lovgivning om skatter og afgifter. Frem for alt i kraft af det 6. momsdirektiv er momsen den mest harmoniserede afgift i EU, og alligevel eksisterer der barrierer og hindringer, der i betydeligt omfang begrænser handelssamkøbet inden for Fællesskabet, hvilket Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg har påpeget i sin udtalelse ECO/128 »Regler om beskatningsstedet for tjenesteydelser« af 28. april 2004 — direktivforslag af 23. december 2003.

Det foreliggende forslag til ændring af det 6. momsdirektiv ligger i forlængelse af direktivforslaget af 23. december 2003 og indeholder nye, indbyrdes sammenhængende bestemmelser vedrørende beskatningsstedet for tjenesteydelser til virksomheder (B2B) og for tjenesteydelser til private (B2C).

**2. Historie**

2.1 Lige siden det første og det andet EF-direktiv af 11. april 1967 har Fællesskabet sat sig som mål at ophæve de fiskale grænser mellem medlemsstaterne. For at virkeliggøre denne vision var der behov for at få fastlagt et ensartet beskatningssted. Anvendelse af det tilstræbte oprindelseslandsprincip ville

føre til, at alle afgiftspligtige transaktioner inden for Fællesskabet udført af en økonomisk operatør i etableringsstaten ville blive beskattet dér. Således ville en vare, der f. eks. blev leveret fra Frankrig til en anden medlemsstat, i henhold til dette princip blive pålagt fransk moms efter den franske sats. Det samme ville gælde franske tjenesteydelser.

2.2 Anvendelse af oprindelseslandsprincippet ville imidlertid, hvis konkurrenceforvridninger skal undgås, have krævet indbyrdes tilnærmede momssatser i de enkelte medlemsstater. Frem for alt ville der dog have været behov for et internt clearingsystem, eftersom momsen udgør en betydelig del af de enkelte medlemsstaters afgiftsprovener og af finansieringen af EU.

2.3 Af disse grunde besluttede EU at afstå fra anvendelse af oprindelseslandsprincippet i hvert fald gennem en længere overgangsperiode.

2.4 Ikke desto mindre træffes der fra Europa-Kommissionens side forskellige foranstaltninger til at styrke det økonomiske samkvem mellem EU15-medlemsstater og til at fjerne administrative hindringer og fjerne eller endda helst helt undgå forvridninger af konkurrencen, der især forårsages af anvendelse af forskellige afgiftssatser. Navnlig Rådet har tidligere gjort sit til, at forskellene blev fastholdt. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg støtter fremdeles Kommissionens samlede indsats for tilpasninger, der letter det indre markedes funktion.

### 3. De nye bestemmelseres formål

Som regel er det tjenesteydelsens leveringssted, der er afgørende for, hvor tjenesteydelsen pålægges moms. Eftersom den lovbestemte momssats i EU varierer fra 15 % til 25 %, er der på de områder, som der er fastsat regler for i det ændrede forslag, nærmest frit spil for en forvridning af konkurrencen mellem virksomhederne/skatteborgerne i EU, men også i forhold til erhvervsdrivende i tredjelande. EF-Domstolen henser i sin retspraksis i stigende grad til forbudet mod konkurrenceforvridning ved momsmæssig forskelsbehandling; i første række f.eks. mellem skattepligtige virksomheder og offentlige myndigheder. Således påpeger f. eks. EF-Domstolen i dom af 13. oktober 2005 i sagen C-200/04, Finanzamt Heidelberg mod iSt internationale Sprach- und Studienreisen GmbH, at det i den foreliggende sag er åbenlyst, at en supplerende betingelse for anvendelsen af artikel 26 i det 6. EF-direktiv ville kunne føre til ulovlig forskelsbehandling af de økonomiske operatører og ubestrideligt ville medføre forvridning af konkurrencen mellem dem, hvilket ville hindre direktivets ensartede anvendelse.

## 4. Ændret forslag til Rådets direktiv af 20. juli 2005

### 4.1 Generel bemærkning

Det ændrede forslag til Rådets direktiv af 20. juli 2005 (KOM(2005) 334 endelig) må betragtes som en af disse foranstaltninger. Et forslag til Rådets direktiv om ændring af direktiv 77/388/EØF med hensyn til leveringsstedet for tjenesteydelser af 23. december 2003 (KOM(2003) 822 endelig — 822/0329 (CNS)) var en forløber for dette ændrede forslag.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg har taget stilling til dette direktivforslag i udtalelse af 28. april 2004. I denne udtalelse understregede Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg, at de nye bestemmelser langtfra levede op til Kommissionens generelle målsætning om forenkling. Udvalget lagde vægt på den opfattelse, at det i videst muligt omfang gjaldt om at indsnævre medlemsstaternes fortolkningsmæssige råderum i forhold til bestemmelserne samt skattemyndighedernes råderum til selv at træffe afgørelse. Frem for alt anser udvalget VIES-systemet for at være utilstrækkeligt som kontrolsystem i lyset af de vanskeligheder, man allerede i dag har med det.

### 4.2 Høringspapir

I mellemtiden er der blevet gennemført flere høringer om tjenesteydelsens leveringssted. Høringerne viste generelt, at bestemmelserne om tjenesteydelsens leveringssted burde revideres, eftersom de eksisterende bestemmelser anses for problematiske. Samtidig var der almindelig enighed om, at enhver ændring på området på den ene side skulle tage højde for skattemyndighedernes krav til kontrol og til de erhvervsdrivendes skattemæssige forpligtelser, men på den anden side også til princippet om, at momsen bør tilfalde forbrugslandet. Høringsdeltagerne fremhævede gentagne gange deres krav om, at der skal fastsættes regler, der kan håndteres i praksis, som ikke er for omkostningstunge, og som ikke hindrer handelssamkvemmet inden for Fællesskabet.

### 4.3 Den generelle regel i det ændrede forslag

4.3.1 Der skal skelnes skarpt imellem, hvorvidt en tjenesteydelse præsteres mellem to erhvervsdrivende (afgiftspligtige personer) <sup>(1)</sup> eller mellem en erhvervsdrivende og en ikke-erhvervsdrivende (ikke-afgiftspligtige personer) <sup>(2)</sup>. Det foreliggende forslag sonderer nøje mellem behandlingen af de to tilfælde.

4.3.2 For leveringer af ydelser til afgiftspligtige personer bør den generelle regel med hensyn til fastsættelsen af leveringsstedet for ydelsen være baseret på det sted, hvor kunden er etableret, og ikke på det sted, hvor leverandøren har etableret hjemstedet for sin økonomiske virksomhed.

4.3.3 I det foreliggende dokument foreslås det at opretholde den generelle regel om, at det er leverandørens etableringssted, der er tjenesteydelsens leveringssted ved ydelser til ikke-afgiftspligtige personer. Den beslutning er taget, fordi en beskatning af tjenesteydelser til ikke-afgiftspligtige kunder i andre EU-stater ville medføre, at der blev pålagt den tjenesteydende erhvervsdrivende uforholdsmæssigt store administrative byrder som f. eks. momsregistrering i de pågældende EU-stater.

4.3.4 Så længe der ikke findes en mekanisme, der gør det muligt at opkræve afgiften i medlemsstaten uden urimelige administrative komplikationer, er det umuligt at gennemtvinge en beskatning af alle leverancer til ikke-afgiftspligtige personer på forbrugsstedet.

<sup>(1)</sup> »Afgiftspligtig« skal her forstås som en erhvervsdrivende, der skal betale moms af de tjenesteydelser, vedkommende leverer, og som i reglen kan fradrage moms for indgående ydelser.

<sup>(2)</sup> »Ikke-afgiftspligtig« skal her forstås som en ikke-erhvervsdrivende, som oftest en privatperson/slutforbruger, der ikke har pligt til at afgive momsdeklaration.

4.3.5 Alligevel er det nødvendigt på enkelte punkter at afvige fra grundreglen.

## 5. Direktivforslagets indhold (ændringer)

### 5.1 Afvigelser fra grundreglen

Mange af dem, der i EU har beskæftiget sig med emnet, støtter de foreslåede ændringer af beskatningsstedet for tjenesteydelser. Men der blev også fra forskellige sider fremsat krav om, at oprindelseslandsprincippet fortsat skulle gælde, og at de nuværende generelle bestemmelser skulle opretholdes.

### 5.2 De nye regler i detaljer

Efterfølgende skitseres kortfattet kun de ændringer, der er en konsekvens af dette direktivforslag:

#### 5.2.1 Artikel 6 — Tjenesteydelser

— Der indsættes et stykke 6, der fastsætter, at tjenesteydelser, der præsteres mellem forretningsstederne, ikke behandles som tjenesteydelser i direktivets forstand.

#### 5.2.2 Artikel 9d — Specifikke tjenesteydelser til afgiftspligtige personer

— Stykke 2 er nyt og fastsætter bestemmelser for leveringsstedet ved restaurant- og cateringydelser til skattepligtige personer ombord på skibe, fly eller tog under personbefordring. Leveringsstedet er afgangsstedet for befordringen.

For så vidt er der her taget højde også for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs ønske om at skabe klarhed.

— Ved tilføjelsen i stk. 3 defineres **langtidsudlejning eller leasing** som en ordning ifølge en aftale, hvor det er fastsat, at løsørengstande skal besiddes eller anvendes kontinuerligt gennem en periode på mere end tredive dage. Denne bestemmelses formål er på forhånd at undgå uoverensstemmelser (f. eks. udlejning af en personbil til en skattepligtig person til umiddelbar/-t brug/forbrug).

#### 5.2.3 Artikel 9f — Specifikke tjenesteydelser til ikke-afgiftspligtige personer

— Ved ændring af stykke 1, litra c) og henvisning til artikel 9g, stk. 1, litra d) undtages fjernundervisning fra reguleringsområdet og underkastes særlige regler.

— Restaurant- og cateringydelser er nu omfattet af stykke 1, litra d) og beskattes således på det sted, hvor de rent faktisk leveres.

— I stykke 2 henlægges leverancen af restaurant- og cateringydelser under personbefordring ombord på skibe, fly eller i tog nu fiktivt til befordringens afgangssted. For så vidt er der taget hensyn til en opfordring, der fremkom under høringsproceduren.

— Ved langtidsudlejning af transportmidler til ikke-afgiftspligtige personer i mere end 30 dage er leveringsstedet det sted, hvor kunden er etableret, har sin bopæl eller normalt er bosiddende.

— Ved korttidsudlejning (f. eks. leje af en personbil i få dage) er leveringsstedet det sted, hvor transportmidlet stilles til rådighed. Også denne bestemmelse hilstes velkommen af flertallet af høringsdeltagerne.

#### 5.2.4 Artikel 9g — Tjenesteydelser, der kan leveres på afstand til ikke-afgiftspligtige personer

— Denne artikel er blevet fuldstændig omskrevet. Leveringsstedet for de tjenesteydelser, der er opregnet i artikel 9g, stk. 1, er det sted, hvor kunden er etableret, har sin bopæl eller normalt er bosiddende.

Denne bestemmelse fik under høringen overvejende en yderst kølig modtagelse i lyset af den uforholdsmæssigt store administrative byrde, der er forbundet med opfyldelse af momsforpligtelserne. Af samme grund blev kravet om indførelse af en »one-stop«-mekanisme anset for at være en forudsætning for bestemmelsen.

— Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg opfordrer til en endnu klarere definition af de tjenesteydelser, der skal være omfattet af denne artikel.

#### 5.2.5 Artikel 9h — Tjenesteydelser leveret af en formidler til ikke-afgiftspligtige personer

— Ved ændringen præciseres det, at leveringsstedet for tjenesteydelser, der leveres af en formidler, er det sted, hvor hovedtransaktionen foretages i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 9a til 9g og 9i.

#### 5.2.6 Artikel 9i — Tjenesteydelser til ikke-afgiftspligtige personer uden for Fællesskabet

— Her er der foretaget ændringer som konsekvens af overregningerne i artikel 9g som nævnt ovenfor.

#### 5.2.7 Artikel 9j — Undgåelse af dobbeltbeskatning

— Bestemmelserne for elektronisk leverede ydelser, teletjenester samt radio- og fjernsynsspredning, der leveres af en tjenesteyder etableret uden for EU, skal opretholdes uændret i fremtiden, for så vidt angår fastlæggelsen af leveringsstedet for disse tjenesteydelser. Det afgørende kriterium er altså stadig den medlemsstat, hvor den ikke-afgiftspligtige kunde er etableret eller den medlemsstat, hvor tjenesteydelsen udnyttes eller benyttes.

Eftersom de pågældende bestemmelser for fremtiden er omhandlet i artikel 9g og 9h, udgår de tidligere litraer h, j og l.

### 5.2.8 Artikel 22, stk. 6, litra b), i den version, der fremgår af artikel 28h — Udvidelse af oversigten

— Den påtænkte ændring af teksten i denne artikel fastsætter, at den oversigt med momsregistreringsnummer, som skal indsendes af enhver afgiftspligtig person, tillige skal omfatte visse beløb for omsætningen af tjenesteydelser. Det drejer sig i den forbindelse om øvrige ydelser til erhververe med momsregistreringsnummer, de beløb for omsætningen, der er nævnt i 5. led, og om de afgiftspligtige kunder, som personen har leveret af ydelser til på de i artikel 9, stk. 1, omhandlede betingelser.

### 5.2.9 Tekniske ændringer

Herudover drejer det sig i alt væsentligt om ændringer af teknisk karakter, hvorfor der henvises til punkt 2.12 i det ændrede forslags begrundelse.

## 6. Udvalgets egne forslag og bemærkninger

### 6.1 Tjenesteydelsens leveringssted ved levering af tjenesteydelser til afgiftspligtige personer

6.1.1 Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg bifalder den planlagte udvidelse af reverse charge-mekanismen blandt de erhvervsdrivende, dvs. for så vidt angår tjenesteydelser præsteret mellem afgiftspligtige personer.

6.1.2 Forudsætningen er imidlertid, at reverse charge-mekanismen i enhver henseende kan bruges af de involverede personer uden problemer. Dette kunne være problematisk, såfremt den tjenesteydende erhvervsdrivende kunne overvælde vurderingen af omsætningens værdi i henhold til momsbestemmelserne, tjenesteydelsens leveringssted, afgiftspligten og momssatsen eller en mulig afgiftsfritagelse på kunden, uden at denne havde mulighed for at foretage en pålidelig kontrol af disse oplysninger.

6.1.3 Virksomhederne bør forskånes for yderligere forpligtelser med hensyn til indsendelse af erklæringer og oversigter. Det er absolut nødvendigt, at enhver erhvervsdrivende inden for EU får mulighed for en pålidelig afklaring af, om det er den i en anden EU-stat etablerede eller bosatte erhvervsdrivende/afgiftspligtige person, der som modtager af tjenesteydelsen er forpligtet til at anvende reverse charge-mekanismen på den pågældende transaktion. Et for vidtgående ansvar for den tjenesteydende erhvervsdrivende i tilfælde, hvor anvendelse af omvendt momspligt efterfølgende måtte vise sig umulig, vil skade systemet som helhed og føre til, at det ikke ville blive accepteret af de berørte parter.

### 6.2 Tjenesteydelser leveret til ikke-afgiftspligtige personer

6.2.1 Hvis en tjenesteydende erhvervsdrivende/afgiftspligtig person leverer tjenesteydelser til ikke-afgiftspligtige personer, er det på forhånd udelukket, at anvendelse af reverse charge-mekanismen kommer i betragtning. Dette vil betyde, at den erhvervsdrivende fra den anden EU-stat så i det øjeblik, hvor beskatningen på forbrugsstedet fandt anvendelse, vil skulle lade sig momsregistrere i tjenesteydelsesstaten og opfylde momsforpligtelserne i denne stat. For at minimere denne administrative byrde og dermed også begrænsningen af handelssamkvetmet inden for Fællesskabet er der behov for ubureaukratiske regler.

6.2.2 En momsregistreringspligt medfører betydelige ekstra byrder og omkostninger og fører i tvivlstilfælde til, at den afgiftspligtige erhvervsdrivende vil give afkald på at levere tjenesteydelsen. Dermed vil man imidlertid netop ikke opnå en åbning af det indre marked og konkurrencemæssig ligestilling mellem virksomhederne i alle EU's medlemsstater, men tværtimod vil EU-erhvervsdrivende, der ikke er etableret i den samme stat, være betydeligt ringere stillet end indenlandsk etablerede udbydere af tjenesteydelser. Med hensyn til fjernelse af handelshindringer er dette imidlertid ikke formålstjenligt. Af den grund vil en udvidelse af anvendelsesområdet for princippet om beskatning på forbrugsstedet til også at gælde ikke-afgiftspligtige personer kun være holdbar, hvis det foreslåede »one-stop-shop«-system fungerer hurtigt og problemfrit. Først da vil man kunne byde en erhvervsdrivende i givet fald at levere tjenesteydelser i alle 25 EU-medlemsstater uden mulighed for anvendelse af et reverse charge-system. Ellers vil der være fare for, at den modsatte effekt indtrådte, nemlig at de små og mellemstore virksomheder blev trængt ud af EU's indre marked.

## 7. Godtgørelsesprocedure for indgående moms

7.1 Det samme gælder forenklingen af momsforpligtelserne i forbindelse med godtgørelsesproceduren for indgående moms. De kendte problemer med godtgørelse for indgående moms fører især ved små beløb til, at den erhvervsdrivende må overveje, om det kan »betale sig« at indgive en anmodning til de udenlandske skattemyndigheder, eller om ikke det er langt billigere på forhånd helt at give afkald på den godtgørelse, den pågældende har ret til. Men dermed tilsidesættes i realiteten et grundlæggende princip i det 6. momsdirektiv, nemlig fradragsretten for indgående moms.

Udvalget mener i den forbindelse, at der er behov for en betydelig øgning af visse staters indsats for en fuldstændig og ensartet momsopkrævelse.

7.2 Af samme grund må det sikres, at de forslag, som Kommissionen har udarbejdet i forbindelse med indførelsen af et »one-stop-shop«-system, implementeres, og at det kontrolleres, om de virker.

Bruxelles, den 17. maj 2006

Anne-Marie SIGMUND

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg



**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Fjernelse af selskabsskattemæssige hindringer for små og mellemstore virksomheder i det indre marked — udkast til en mulig pilotordning for hjemstatsbeskatning«**

KOM(2005) 702 endelig

(2006/C 195/14)

Europa-Kommissionen besluttede den 23. december 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 Den Økonomiske og Monetære Union og Økonomisk og Social Samhørighed, som udpegede Philippe Levaux til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 28. april 2006.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 427. plenarforsamling den 17. og 18. maj 2006, mødet den 17. maj 2006, følgende udtalelse med 143 stemmer for, ingen imod og 6 hverken for eller imod:

## 1. Konklusion

1.1 EØSU minder om, at det går ind for en harmonisering på lang sigt af beskatningsreglerne på europæisk plan. Harmoniseringen støder dog desværre stadig på en lang række hindringer, i lyset af hvilke EØSU:

- gentager sin støtte til Kommissionens retningslinjer og indsats for at fremme udviklingen af SMV'ernes aktiviteter, idet det dog sætter spørgsmålstegn ved den foreslåede ordnings effektivitet og begrænsninger;
- mener — eftersom der er tale om et pilotforsøg — at det ville være mere relevant at have en mere reguleret ordning, der tager udgangspunkt i konkrete erfaringer med visse landes samt SMV-erhvervsorganisationers frivillige engagementer, og som begrænser forsøgsperioden til fem år, med henblik på at uddrage en nyttig lære og iværksætte de genanvendelige elementer;
- foreslår Kommissionen, at den tager afsæt i elementerne i de forskellige nedenstående udtalelser for på lang sigt at afstikke de retningslinjer, der skal udstyre SMV'erne med sammenhængende løsninger, navnlig af den slags, som fremmer udarbejdelsen af en statut for europæiske SMV'er.

## 2. Resumé af EØSU's tidligere udtalelser

2.1 Efter flere forslag i løbet af de seneste år har Kommissionen udfærdiget denne meddelelse, der udgør et yderligere bidrag, som på skatteområdet, særlig inden for

selskabsbeskatning, skal tilvejebringe nye udviklingsmuligheder for de små og mellemstore virksomheder (SMV), hvis betydning for job- og vækstskabelsen flere gange er blevet bekræftet, navnlig i »Lissabon-handlingsplanen«.

2.2 EØSU er siden slutningen af 1990'erne gentagne gange blevet hørt om forslag, henstillinger og meddelelser om dette emne eller lignende emner. I det følgende henvises der til de seneste rådgivende udtalelser og initiativudtalelser. Disse behandler bl.a. det for SMV'er anvendte begreb »europæisk virksomhed« og de skatteforenklinger, der er nødvendige for hurtigt at kunne fjerne de hindringer, som virksomhederne støder på.

— I sin initiativudtalelse <sup>(1)</sup> fra 2000 om »Europæisk charter for små virksomheder« anmodede EØSU i et blandt 12 forslag om »at der udvikles et forenklet skattesystem for SMV'er, og at mikrovirksomheder med en omsætning under en vis grænse fritages for urimelige skattebyrder«.

— I sin udtalelse <sup>(2)</sup> fra 2001 om »Skattepolitik i EU — Prioriteter for de kommende år« støttede EØSU »generelt Kommissionens skattepolitiske målsætninger og understregede behovet for at samordne selskabsskatter for at fjerne vanskeligheder for SMV'er som følge af forskelle landene imellem«.

— EØSU's initiativudtalelse <sup>(3)</sup> fra 2002 om »Europæisk statut for SMV'er« skulle gøre det muligt at »... sikre SMV'er samme behandling som de store virksomheder ved at tilbyde dem en EU-etiket med henblik på at lette deres aktiviteter i det indre marked, hindre risikoen for dobbeltbeskatning osv.«

<sup>(1)</sup> EFT C 204 af 18.7.2000, s. 57.

<sup>(2)</sup> EFT C 48/73 af 21.2.2002, s. 73.

<sup>(3)</sup> EFT C 125 af 27.5.2002, s. 100.

— I sin initiativudtalelse <sup>(4)</sup> fra 2002 om »Direkte beskatning af virksomheder« opfordrede EØSU »indtrængende til at fremskynde bestræbelserne på at undgå dobbeltbeskatning ... det godkendte målet om et indre marked uden skattemæssige hindringer, hvor der indføres fælles principper ... og understregede, at etableringen af et harmoniseret beskatningsgrundlag for samtlige virksomheder i EU er forenelig med EU-medlemsstaternes og regionernes skattemæssige suverænitæt, idet disse beholder deres beføjelse til at fastsætte skattens omfang.«

— I sin udtalelse <sup>(5)</sup> fra 2003 om »Forslag til Rådets direktiv om ændring af direktiv 90/435/EØF om en fælles beskatningsordning for moder- og datterselskaber fra forskellige medlemsstater« støttede EØSU Kommissionens forslag om at »afskaffe eller i det mindste reducere dobbeltbeskatning eller ekstrabeskatning af udbytter udloppet af et datterselskab til et moderselskab eller et fast driftssted beliggende i en anden medlemsstat«.

— I sin initiativudtalelse <sup>(6)</sup> fra 2003 om »Skattepolitikken i Den Europæiske Union: fælles principper, overensstemmelse mellem beskatningsreglerne og muligheden for afstemning med kvalificeret flertal« anmodede EØSU om »en behandling af tre spørgsmål, herunder **indførelsen af et fælles grundlag for selskabsbeskatning og anvendelsen af afstemning med kvalificeret flertal med henblik på at indføre mindstenevner for selskabsskattesatser**«.

— I sin sonderende udtalelse <sup>(7)</sup> fra 2004, der blev udarbejdet på anmodning af Kommissionen om »Små og mellemstore virksomheders og den sociale økonomis evne til at tilpasse sig de ændringer, der følger af den økonomiske dynamik«, bekræftede EØSU »behovet for en nedbringelse af skrankerne for SMV'ers og VSØ'ers (virksomheder i den sociale økonomi) adgang til de globale markeder, bl.a. ved at nedbringe de administrative og juridiske byrder, som de stilles overfor«.

— I sin udtalelse <sup>(8)</sup> fra 2004 om »Meddelelse fra Kommissionen — Et indre marked uden selskabsskattemæssige hindringer« understregede EØSU:

— under pkt. 3.2: behovet for at fjerne forvridningerne i det indre marked »ved at styrke ordningerne for selskabsbeskatning (...), da SMV'erne ikke har ressourcer til at tackle 15 (og snart 25) forskellige regelsæt«.

— under pkt. 3.3: »fordelene ved hjemstatsbeskatning for SMV'ere, eventuelt med en maksimumsgrænse for omsætningen«.

— under pkt. 3.3: at »Kommissionens pilotprojekt om hjemstatsbeskatning rummer en løsning for SMV'ers grænseoverskridende aktiviteter ved at lempe deres skatteadministrative byrde. Der kunne gøres et første forsøg med hjemstatsbeskatning på bilateralt grundlag, som så, i tilfælde af en positiv evaluering, kunne udvides til hele EU«.

<sup>(4)</sup> EFT C 241 af 7.10.2002, s. 75.

<sup>(5)</sup> EUT C 32 af 5.2.2004, s. 118.

<sup>(6)</sup> EUT C 80 af 30.3.2004, s. 139.

<sup>(7)</sup> EUT C 120 af 20.5.2005, s. 10.

<sup>(8)</sup> EUT C 117 af 30.4.2004, s. 38.

— under pkt. 3.4: »at et fælles europæisk beskatningsgrundlag er et vigtigt første skridt«.

— under pkt. 3.7: »endnu en gang over for de medlemsstater, som har den største indflydelse, at der er behov for en aftale, som vil gøre det muligt for og tilskynde SMV'ere til især at ekspandere uden for deres hjemland og samtidig skabe arbejdspladser, idet SMV'ere er hovedkilden til nye jobs. EØSU støtter kraftigt Kommissionens ønske om, at medlemsstaterne indgår en aftale om beskatningsgrundlaget for virksomheder«.

2.3 Ved at omtale visse uddrag fra disse otte udtalelser, der strækker sig over fem år, ønsker EØSU:

— i højere grad at fremhæve betydningen af disse bidrag

— at gøre opmærksom på de hensigtsmæssige foranstaltninger, der giver SMV'erne mulighed for at spille en øget rolle i EU's indre marked

— at understrege, at Kommissionens ihærdige indsats vidner om, at institutionen har sat sig for at finde de bedste løsninger.

2.4 EØSU beklager dog, at der er gået fem år, uden at der er blevet indført nogen konkret effektiv ordning. Det opfordrer ligeledes på det kraftigste Parlamentet og Rådet til endelig at fjerne de klart angivne hindringer.

### 3. Kommissionens forslag og EØSU's bidrag

3.1 Selv om EØSU mener, at dets tidligere udtalelser allerede i vid udstrækning foregriber Kommissionens forslag, ønsker det at fremsætte nogle supplerende bemærkninger til en række punkter.

3.2 I sin meddelelse minder Kommissionen om, at SMV deltager langt mindre i det indre marked end større virksomheder, bl.a. af skattemæssige årsager. Den påpeger, at man bør fremme SMV's grænseoverskridende ekspansion og anbefaler hjemstatsbeskatning. Med hensyn til beskatning af selskaber og mere specifikt selskabsskat foreslår Kommissionen, at medlemsstaterne og virksomhederne afprøver »hjemstatsbeskatning« i form af en forsøgsordning.

3.3 EØSU har allerede anbefalet og principgodkendt et sådant initiativ. Dog minder det om, at kun et begrænset antal SMV overvejer grænseoverskridende ekspansion; derfor kan et sådant forsøg kun gennemføres med bistand af et begrænset antal virksomheder, som har en strategi, der enten i kraft af virksomhedens beliggenhed eller formål tager sigte på etablering i et andet land. Selv om EØSU er principielt enig, anmoder det Kommissionen om at præcisere følgende:

— en omtrentlig angivelse af, hvor mange SMV, der i nær fremtid er potentielt interesserede i at indføre den foreslåede ordning for beregning af selskabsskattegrundlaget,

- hvor stor deres økonomiske »vægt« i EU er,
- hvilke økonomiske sektorer der berøres mest.

3.3.1 Da målet er at øge vækst og beskæftigelse ved at gøre det lettere for SMV at drive virksomhed og da EU kun har begrænsede budgetmidler til rådighed, mener EØSU, at man bør undgå at sprede midlerne for meget og at hovedvægten bør lægges på et mindre antal tiltag, som formår at fremme effektiviteten. Ud fra de disponible statistiske data bør man derfor ikke blot undersøge det foreslåede tiltags effektivitet og sammenligne denne effektivitet med andre tiltag, som kunne være mere relevante. EØSU er overrasket over, at Kommissionen, i mangel af tilstrækkelige oplysninger om dette punkt, ikke i sin konsekvensundersøgelse er i stand til at opgøre, hvilke omkostninger der er forbundet med det tiltag, som den anbefaler.

3.4 Som begrundelse for sit forslag henviser Kommissionen til resultaterne af en undersøgelse, som den foretog i andet halvår 2004, hvor den udspurgte SMV og brancheorganisationer i de 25 medlemsstater. Kun 194 spørgeskemaer blev sendt tilbage til Kommissionen, deraf 168 fra tyske virksomheder (se bilaget).

3.4.1 EØSU konstaterer, at denne undersøgelse i EU ikke medførte et signifikant antal besvarelser, selv om der findes flere millioner SMV, heraf to millioner i byggebranchen alene. Det er også overrasket over, at det ikke har fået kendskab til bidragene fra brancheorganisationer og arbejdsmarkedspartenerne. Medmindre disse bidrag er fortrolige, anmoder EØSU at få dem tilsendt til orientering.

3.4.2 EØSU vurderer, at da undersøgelsen kun giver ganske få brugbare resultater, burde Kommissionen ikke have udtaget konklusioner, der måske savner et tilstrækkeligt grundlag.

3.5 EØSU mener, at Kommissionen bør:

- undersøge, hvorfor virksomhederne har vist undersøgelsen så ringe interesse,
- prøve at få adgang til et budget, som er stort nok til at lade specialister gennemføre sådanne spørgeskemaundersøgelser. Specialisterne bør på forhånd klarlægge, om undersøgelsens emne og formål og selve spørgeskemaets indhold vil kunne føre til resultater. Endvidere kunne direkte kontakter med SMV'er, der allerede har datterselskaber i andre lande, give en bedre forståelse af de vanskeligheder, som de støder på,
- undgå at udsende et spørgeskema via Internettet alene, da dette næppe egner sig for SMV, men snarere for organisationer, der regelmæssigt besøger Kommissionens hjemmeside.

3.5.1 Måske forholder det sig også sådan, at nogle SMV-ledere, som er fast besluttet på at etablere sig i andre medlemsstater, ikke i første række spekulerer på, hvordan de vil blive beskattet, men foretrækker at oprette lokale sælger-teams, at investere i marketing og at få overskud i sidste ende ?

3.5.2 Måske finder andre SMV-ledere, at de, når de overvejer at slå sig ned i et andet land, vil blive stillet over for en lang række administrative, juridiske, sociale, skattemæssige og andre problemer, der er så komplekse, at beskatningen af datterselskabet er mindre vigtig og ligger ude i fremtiden, og at de derfor foretrækker at oprette et »joint venture« med en lokal virksomhed (et positivt skridt til gavn for samhørigheden i EU).

3.6 Kommissionen beskriver den foreslåede forsøgsordnings omfang og mål således:

- forsøgsordningen skal finde bred anvendelse på samtlige SMV, herunder mikrovirksomheder med under 10 ansatte,
- opgørelse af det skattepligtige overskud for moderselskabet og alle dets relevante datterselskaber og faste forretningssteder i andre deltagende medlemsstater i henhold til reglerne om beskatningsgrundlag i moderselskabets hjemland,
- det således opgjorte beskatningsgrundlag fordeles derpå mellem de berørte medlemsstater i henhold til deres andel af selskabets samlede lønsum og/eller omsætning. Hver medlemsstat anvender derpå sin egen skattesats på denne andel,
- grænseoverskridende udligning af tab.

Herved vil man kunne nedbringe SMV's omkostninger, som er en følge af de mange nationale selskabsskatte regler, der som regel gør det nødvendigt at trække på kostbare specialister.

3.7 EØSU konstaterer, at de mål og det anvendelsesområde, som foreslås, svarer til tidligere oplæg. Det gentager derfor sin opbakning, men anbefaler, i det omfang der er gjort positive erfaringer på området, at der meget hurtigt indføres et europæisk overvågnings- og eventuelt også kontrolsystem for skattedumping for at hindre virksomhederne i f.eks. at flytte moderselskabets hjemsted til EU-lande med gunstigere vilkår for beregning af selskabsskattegrundlaget.

3.8 Kommissionen opfordrer medlemsstaterne til at forhandle sig frem til og indgå bilaterale aftaler om den praktiske gennemførelse af forsøgsordningen, med afsæt i de generelle, ikke bindende retningslinjer, som den lægger frem. Kommissionen erklærer sig rede til bistå med at forberede og gennemføre de bilaterale aftaler.

3.9 EØSU har forståelse for, at der er grænser for Kommissionens indsats og inddragelse, og udtrykker tilfredshed med, at den nøjes med at fremlægge forslag og henstillinger. Dette vil sætte interesserede SMV'er i stand til at afprøve de forsøgsordninger, der indgår i de bilaterale aftaler mellem visse EU-lande. Ud fra resultaterne af disse erfaringer vil Kommissionen til sin tid foreslå at udvide forsøget med nogle mere effektive pilotordninger.

3.10 EØSU er enig med Kommissionen i, at de mange nationale regler udgør en større hindring for SMV. I forholdet mellem de 25 medlemsstater vil de mange bilaterale aftaler (som alle vil være indbyrdes forskellige) få SMV'er til kun at benytte sig af nogle få af disse. Dette vil ikke bibringe dem de tilstræbte forenklinger.

3.11 Endvidere rejser EØSU spørgsmålet om de praktiske følger af, at Kommissionen ikke ønsker at foreslå en mere fast ramme omkring det bebudede forsøg. Hvordan skal det, når talrige bilaterale aftaler er sat i kraft, lykkes til sin tid at nå frem

til en harmonisering af skattereglerne (hvilket det er ønskeligt at lægge op til på sigt), hvis der ikke allerede fra starten fastlægges nogle konvergenskriterier ?

3.12 Endelig bemærker EØSU, at der ikke er forsket indgående i, om der ikke i EU, mellem visse lande eller regioner såsom Schweiz, Liechtenstein, Vatikanet eller med fyrstendømmer som Monaco, San Marino, Andorra m.fl., findes ordninger, som gør det muligt at fjerne eller begrænse de mangfoldige nationale, regionale og lokale skattesystemers følger for virksomhederne (og især for SMV).

Bruxelles, den 17. maj 2006

Anne-Marie SIGMUND

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

---

**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Ændret forslag til Rådets forordning om oprettelse af Samhørighedsfonden (kodificeret udgave)**

KOM(2006) 5 endelig — 2003/0129 (AVC)

(2006/C 195/15)

Den 28. februar 2006 besluttede Det Europæiske Råd 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 **Angelo Grasso** til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 28. april 2006.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 427. plenarforsamling den 17.-18. maj 2006, mødet den 17. maj, følgende udtalelse med 146 stemmer for, 1 imod og 2 hverken for eller imod:

1. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg godkender Kommissionens initiativ til at kodificere forordning (EF) 1164/94 om oprettelse af Samhørighedsfonden.
2. Som udtrykt ved flere andre lejligheder gentager EØSU, at kodifikationen af EU-lovgivningen letter borgernes adgang til EU's lovinstrumenter. Dette er særlig vigtigt i forbindelse med samhørighedspolitikken, som spiller en altafgørende rolle for EU-samarbejdet.

Bruxelles, den 17. maj 2006

Anne-Marie SIGMUND

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

---



## Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om EU og resten af verden: Det organiserede civilsamfunds rolle

(2006/C 195/16)

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 28. januar 2004 under henvisning til forretningsordenens artikel 29, stk. 2, at afgive udtalelse om »EU og resten af verden: det organiserede civilsamfunds rolle«.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Eksterne Forbindelser, som udpegede Christoforos Koryfidis til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 4. maj 2006.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 427. plenarforsamling af 17. og 18. maj 2006, mødet den 17. maj 2006, med 140 stemmer for, 3 imod og 9 hverken for eller imod følgende udtalelse:

A. Denne udtalelse er udarbejdet på grundlag af et spørgeskema og en undersøgelse, som er resultatet af et længerevarende analytisk og praktisk arbejde samt den ekspertise, som EØSU har opbygget i relationerne med rådgivende organer og andre civilsamfundsorganisationer i ansøgerlande og tredjelande. Arbejdet, som har strakt sig over flere år, har overbevist EØSU om, at det er på tide at indlede en ny fase, hvor udvalgets engagement — og de relationer, som engagementet fører med sig — antager en mere organiseret, taktisk og fremadrettet form.

B. Efter EØSU's vurdering indeholder globaliseringen af økonomien sammen med udviklingen inden for videnskab og teknologi (især informationsteknologi) et stærkt potentiale, som kun kan håndteres ved at flytte fokus i udviklingen og udformningen af de aktuelle relationer udadtil. Dette skifte bør grundlæggende bestå i at integrere relationer mellem samfund i de traditionelle relationer mellem stater.

C. Vurderingen fører til den konklusion, at Europa som mellemstatslig enhed i fællesskab bør erkende den nye virkelighed i tide. I den forbindelse bør Europa også tilrettelægge og udvikle sine eksterne politiske aktiviteter under aktiv inddragelse af det organiserede civilsamfund, ligesom det bør gøre brug af civilsamfundet, når aktiviteterne skal gennemføres.

D. EU-politikkerne bør, når det er muligt, være forebyggende og under alle omstændigheder integrerede. Det demokratiske liv i Europa, Europas økonomiske og sociale system og Unionens strategiske målsætninger udgør sammen med aktuell viden de parametre, som skal lægges til grund for udformningen og udviklingen af politikkerne i og uden for Europas grænser.

E. Her bliver det nødvendigt at finde frem til en ny indre organisatorisk ligevægt samt en mere konstruktiv balance mellem konkurrence og samarbejde, navnlig for så vidt angår sektorer og aktiviteter, der overskrider EU's ydre grænser.

F. Erkendelsen af det europæiske organiserede civilsamfunds nye rolle udgør en kompleks problematik, som kræver fremme af moderne metoder til etablering af et passende forhold til læring og viden.

G. En forudsætning for etableringen af dette forhold — og mere generelt for, at de europæiske borgere kan fungere i et videnssamfund og en vidensøkonomi — er en ny synsvinkel på programmer for livslang læring. En sådan synsvinkel indebærer i praksis, at man indarbejder viden om globaliseringens rammer og Unionens eksterne aktiviteter i programmer for livslang læring.

H. EØSU bør i sin egenskab af talerør for det organiserede civilsamfund på europæisk niveau varetage en tredobbelt funktion:

— talerør for det organiserede civilsamfund over for de andre EU-institutioner i spørgsmål vedrørende eksterne aktiviteter i kraft af sit demokratiske *acquis* og en procedure, der tilstræber konsensus mellem forskellige interesser

— aktiv deltager i udformningen og udviklingen af EU-politikker vedrørende de eksterne aktiviteter

— observatør af EU's politik udadtil og denne politiks økonomiske og sociale konsekvenser.

I. EØSU's rolle omfatter en bred vifte af spørgsmål og aktiviteter, fordi de problemer, som opstår i det nye internationale miljø, afspejles i forskellige af udvalgets aspekter — de har med andre ord en økonomisk, social, miljømæssig og kulturel dimension.

J. Derfor ligger EØSU's væsentligste bidrag i udformningen og udviklingen af de af EU's politikker, der vedrører eksterne aktiviteter, i dets evne til altid at udtrykke en konstruktiv ligevægt i sine udtalelser. En ligevægt, som formes af samspillet mellem de modsatrettede interesser, som dets medlemmer giver udtryk for, inden for rammerne af en procedure og en optik, som omfatter ovenstående fire dimensioner.

K. Opmærksomheden henledes på, at EØSU allerede har opbygget en betydelig erfaring, når det gælder EU's eksterne aktiviteter. Omvendt kan man på den anden side konstatere en mangel på udnyttelse af denne erfaring gennem bredt anlagte fællesskabsmekanismer og -tilgange. EU-institutionerne har ikke gjort tilstrækkelig brug af denne erfaring eller konklusionerne i udvalgets udtalelser, informationsrapporter eller forslag.

L. Efter EØSU's opfattelse skal man finde frem til metoder til bedre at koble erfaringen på området til EU's centrale politiske strukturer. Dette kan f.eks. ske gennem undertegnelsen af bilaterale protokoller, der styrker samarbejdet mellem institutionerne som f.eks. den, EØSU har undertegnet med Kommissionen. Endnu bedre er det dog, hvis samtlige politiske EU-organer samarbejder med EØSU om at udvikle integrerede politikker på området — politikker, der samtidig helst skal være forebyggende.

M. Under alle omstændigheder forudsiger EØSU, at det bliver nødvendigt at styrke udvalgets rolle — eller mere generelt det organiserede civilsamfunds rolle i globaliseringens procedurer. Den overordnede begrundelse for en sådan styrkelse ligger i ønsket om at fremme EU's generelle bestræbelser på området i det 21. århundredes virkelighed. En mere specifik årsag til styrkelsen — som ikke mindst gælder for EØSU — ligger i *metoden* til at fremme de generelle bestræbelser. Den har med andre ord at gøre med den nye funktionsmåde, som EØSU er i færd med at etablere, inden for rammerne af videnssamfundet og dets betingelser, og med udvalgets enestående mulighed for at intervenere på en troværdig måde på samfundsniveau uden for EU og med midler, som man kunne beskrive som »blødt diplomati«.

N. EØSU tilstræber anerkendelse og styrkelse af sin enestående karakter og af sine enestående muligheder. Det ønsker anerkendelse af sin rolle som international partner og institutionel repræsentant for det organiserede civilsamfund i Europa, især i store internationale organisationer som FN's økonomiske og sociale råd. Og det ønsker en styrkelse af sin position og rolle i aftaler, som indgås med tredjelande, og fremme af sine politikker, der har til formål at styrke civilsamfundet i disse lande.

Bruxelles, den 17. maj 2006

O. For at kunne varetage ovennævnte dobbeltrolle søger EØSU støtte til på mellemlangt sigt at udvikle bl.a. følgende vigtige tiltag:

- indførelsen af et moderne, integreret system med proaktiv kommunikation, udveksling af oplysninger og networking med samarbejdspartnere i Europa og verden som helhed og med de andre EU-institutioner;
- øget repræsentation i og samarbejde med rådgivende organer og mellemfolkelige og internationale organisationer, især for så vidt angår disses relationer til det organiserede civilsamfund;
- oprettelsen af en slags »elektronisk vidensbank« vedrørende indsatsen i rådgivende organer og strukturer samt net af civilsamfundsorganisationer rundt omkring i verden, og anvendelsen af denne som middel til formidling, håndtering, forståelse og fortolkning af civilsamfundets adfærd, samt som reklamesøjle for Unionens værdier og strategiske mål;
- udarbejdelsen hvert andet år af en rapport om udviklingen i rådgivende organer og strukturer rundt omkring i verden og EU's eksterne aktiviteterets indflydelse på denne udvikling.

P. På baggrund af ovenstående bemærkninger og forslag anmoder EØSU EU's politiske institutioner til at indføre og fremme en metode med løbende dialog mellem institutionerne. En metode, der skal sigte mod

- at levere klar og aktuel information og indsamle gyldig fælles viden om EU's eksterne aktiviteter, samt
- at skabe en fælles og sammenhængende opfattelse af, *hvilken* indsats der foreslås udviklet, *hvorfor* der er brug for den, og *hvordan* den skal gennemføres.

Anne-Marie SIGMUND

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Bidrag til Det Europæiske Råds møde den 15. og 16. juni 2006 — Tænkepausen«**

(2006/C 195/17)

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 15. februar 2006 under henvisning til forretningsordenens artikel 29, stk. 2, at afgive udtalelse om: »Bidrag til Det Europæiske Råds møde den 15. og 16. juni 2006 — Tænkepausen«.

og i henhold til forretningsordenens artikel 29, stk. 2, at udpege Henri Malosse som hovedordfører.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 427. plenarforsamling den 17. og 18. maj 2006, mødet den 17. maj 2006, følgende udtalelse med 133 stemmer for, 1 imod og 8 hverken for eller imod:

1. EØSU hilser det først og fremmest velkomment, at Rådsformandskabet ikke har i sinde blot at gøre status over de initiativer, der er iværksat i løbet af tænkepausen, men også ønsker at træffe beslutning om de følgende etaper i den igangværende proces.

2. EØSU bekræfter i den forbindelse sin holdning til dette spørgsmål, som det har givet udtryk for i to udtalelser af hhv. 24. september 2003 <sup>(1)</sup> og 28. oktober 2004 <sup>(2)</sup>, i hvilke forfatningstraktaten betegnes som et nødvendigt redskab, der kan hjælpe EU til at takle de udfordringer, det står overfor. Udvalget gentager specielt, at det er vigtigt at indarbejde dels det europæiske charter om grundlæggende rettigheder, som betyder, at EU's politikker kommer til at bygge på borgerrettigheder, dels nogle bestemmelser om institutionerne og om forvaltningen af EU, som skal sikre Unionen større synlighed og effektivitet.

3. Europa-Parlamentets resolution af 19. januar 2006 om »Tænkepause: struktur, temaer og ramme for en evaluering af debatten om Den Europæiske Union« slår også til lyd herfor.

4. EØSU mener,;

— at manglen på en klar vision og enighed om målet for og idéen med den europæiske integration har sået tvivl til trods for de mange gode resultater, der er opnået gennem 50 års arbejde med at opbygge EU;

— at borgernes modstand i højere grad handler om, hvordan EU fungerer nu, og de aktuelle EU-politikker end om selve forfatningstraktaten, hvis nyskabende karakter ikke er blevet forklaret offentligheden tilstrækkeligt godt;

— at det nuværende institutionelle system, der bygger på Nice-traktaten, ikke tillader EU at fortsætte integrationen. De nuværende traktater lever ikke op til kravene til en moderne europæisk forvaltning og levner desuden alt for lidt plads til civilsamfundsorganisationerne, når det handler om udformning af EU-politikkerne og om forberedelse af beslutningerne i EU på alle niveauer;

— at det er op til Kommissionen og Det Europæiske Råd på deres respektive ansvarsområder at udforme nogle egnede forslag, der kan skabe et bredt afsæt for en fremtidsvision for EU, som indeholder fremtidsperspektiver for dets

borgere, og give EU's politikker et indhold, der svarer til de europæiske befolkningers forventninger. I den forbindelse ser EØSU det som noget positivt, at den interinstitutionelle aftale mellem Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen, der blev indgået den 4. april 2006, øger beløbene for de finansielle perspektiver 2007-2013 i forhold til det, som Det Europæiske Råd oprindeligt havde tildelt. Udvalget konstaterer imidlertid, at der kun er tale om en begrænset øgning, og beklager derfor dybt, at de finansielle perspektiver ikke gør det muligt at rejse budgetmidler i et omfang, der kan stå fuldt mål med ambitionerne for EU. Udvalget henviser i den forbindelse til sin udtalelse herom af 15. september 2004 <sup>(3)</sup>;

— En vellykket kommunikationsstrategi forudsætter først og fremmest,;

— at der opstilles en klar fremtidsvision for Europa;

— at der fastlægges og iværksættes politikker, som skaber en reel merværdi for borgerne;

— at EU-projektet og dets målsætninger i højere grad er forståelige og synlige;

— at EU fungerer mere demokratisk, ved at der navnlig sikres øget inddragelse af borgerne og en mere struktureret dialog med det organiserede civilsamfund.

5. EØSU opstiller følgende anbefalinger til mødet i Det Europæiske Råd den 15. og 16. juni 2006:

### 5.1 Ansvar

5.1.1 Ansvar for hurtigt at finde en løsning på den identitetskrise, EU for øjeblikket er inde i, ligger fortrinsvis hos medlemsstaterne, og dermed hos Det Europæiske Råd. Topmødet i juni 2006 skal derfor sende et klart budskab om EU's fremtid og angive veje og muligheder for at komme ud af det nuværende politiske dødvande. I dette perspektiv mener EØSU, at løsningen på, hvordan man »kommer ud af krisen«, bør fastholde de fremskridt og den balance, der er opnået i forfatningstraktaten, og tage hensyn til det faktum, at traktaten til dato er blevet ratificeret af 15 medlemslande.

<sup>(1)</sup> Udtalelse til regeringskonferencen i 2003 - (EUT C 10 af 14. januar 2004).

<sup>(2)</sup> Udtalelse om »Traktat om en forfatning for Europa« (EUT C 120 af 20. maj 2005).

<sup>(3)</sup> Udtalelse om meddelelse fra Kommissionen: »Fremtiden skaber vi i fællesskab - Politikudfordringer og budgetmidler i det udvidede EU 2007-2013« (KOM(2004) 101 endelig) - (EUT C 74 af 23. marts 2005).

5.1.2 I henhold til artikel IV-443, stk. 4, i forfatnings-traktaten indebærer de to afvisninger af traktaten — og baggrunden for disse må ikke overses — ikke nødvendigvis, at man må opgave traktaten.

## 5.2 Bedre styreformer

5.2.1 EU-institutionerne, Kommissionen, Europa-Parlamentet og Rådet skal, hvad styreformer angår, foregribe de mest nyskabende elementer i forfatningstraktaten. EØSU anbefaler derfor, at man allerede på nuværende tidspunkt udvider og styrker høringerne af civilsamfundsorganisationerne forud for alle vigtige lovgivningsinitiativer. Udvalget opfordrer ligeledes Kommissionen til at undersøge betingelserne for at iværksætte borgerinitiativet.

5.2.2 I den sammenhæng bør institutionerne i højere grad trække på EØSU's mulighed for at bidrage til udformningen af EU's politikker ved hjælp af sonderende udtalelser og informationsrapporter samt i forbindelse med konsekvensanalyser.

5.2.3 EØSU vil ligeledes i denne forbindelse og navnlig i samarbejde med de nationale økonomiske og sociale råd og lignende organisationer fortsætte sine tiltag med det sigte at yde et afgørende bidrag til at fremme og i højere grad strukturere dialogen og samrådet mellem EU-institutionerne og det organiserede civilsamfund.

5.2.4 Det er endvidere vigtigt at udvikle princippet om »funktional nærhed« og i stadig højere grad uddelegere ansvarsopgaver »på EU's vegne« til de lokale og regionale myndigheder og til civilsamfundsorganisationer, for dermed at styrke borgernes tilhørsforhold til EU. De lokale og regionale myndigheder, men også civilsamfundsorganisationerne bør således inddrages i overvågningen af nærhedsprincippet.

## 5.3 Mere indhold til EU-politikkerne og EU-borgerskabet

5.3.1 Det er EU-institutionernes opgave først og fremmest at give Unionens politikker et reelt indhold og påvise deres effektivitet og deres positive indflydelse på borgernes dagligdag: beskæftigelse, mobilitet, miljø, sociale fremskridt, ungdomspolitik, iværksætterånd, bekæmpelse af diskrimination og udstødelse osv. Institutionerne bør endvidere bestræbe sig på at iværksætte nogle store europæiske projekter, som gør det muligt at identificere sig med EU (transeuropæiske net, rumpolitik osv.), og at lancere nye projekter som f.eks. europæisk civil volontørtjeneste og det europæiske system til forebyggelse og forvaltning af større risici.

5.3.2 Kommissionen har i kraft af den rolle og de beføjelser, den er tildelt af traktaterne, til opgave at udarbejde og foreslå reelle fælles politikker på de områder, hvor den europæiske

dimensions merværdi allerede er bevist (især energi, miljø og forskning). I dette perspektiv bør man vælge de mest pragmatiske løsninger, hvad enten der afhængigt af det enkelte område, er tale om samfinansiering mellem EU og medlemsstaterne eller forstærket samarbejde.

5.3.3 På det udenrigspolitiske område bør EU's samhørighed og solidaritet i overensstemmelse med det tilsagn, Det Europæiske Råd afgav i Wien 1998, ligeledes styrkes kraftigt og træde i stedet for de spredte initiativer og holdninger, som sår tvivl om medlemsstaternes reelle vilje til at agere i EU's interesse. En sammenhængende og overbevisende præsentation af EU's legitime interesser i verden ville også i betydelig grad øge borgernes tiltro til EU og gøre det mere synligt.

5.3.4 Ved at give EU's politikker et væsentligt indhold vil Kommissionen og Rådet gøre den reviderede Lissabon-strategi troværdig og bane vejen for et europæisk projekt efter 2010, som svarer til borgernes forventninger, forudsat at det denne gang ledsages af finansielle midler, der reelt står mål med de erklærede ambitioner. Borgerne vil nemlig lettere kunne forstå forfatningstraktaten, hvis den i modsætning til nu også havde en overordnet samfundsvision.

## 5.4 Fuld udnyttelse af de eksisterende traktater

5.4.1 Kommissionen og Rådet bør omgående og uden at afvente en ny traktat fuldt ud gennemføre visse bestemmelser i Nice-traktaten, som f.eks. dem, der gør det muligt at anvende kvalificeret flertal på visse områder inden for socialpolitikken, det retlige område og indre anliggender.

5.4.2 EØSU anbefaler desuden, at Kommissionen og medlemsstaterne iværksætter nye initiativer vedrørende EU's økonomiske forvaltning med henblik på at styrke koordineringen af medlemsstaternes finanspolitikker for derigennem at sætte fornyet skub i investeringer, der kan bidrage til at nå målsætningerne for Lissabon-strategien. I den sammenhæng ville en omgående styrkelse af Euro-gruppens opgaver være nyttig.

5.4.3 Det er desuden Rådets ansvar snarest muligt at afhjælpe de forsinkelser og utilstrækkeligheder, for ikke at sige mangler, som hersker på utallige områder, som f.eks. etableringen af en europæisk statut for foreninger, gensidige selskaber, små og mellemstore virksomheder samt et EU-patent. Det er ligeledes vigtigt hurtigt at få fjernet de eksisterende hindringer for personers, tjenesteydelsers og varers frie bevægelighed. Disse forsinkelser og mangler har tæret på EU-institutionernes troværdighed og fremmer nationale egeninteresser samt skaber en fornyet situation med indbyrdes konkurrence mellem medlemsstaterne.



5.4.4 Når et udkast til europæisk retsakt forelagt af Kommissionen som indehaver af initiativretten og vogter af almenvellets interesse strander, bør Rådet over for borgerne forklare, hvorfor projektet er kørt fast og retfærdiggøre det.

#### 5.5 Troværdig og sammenhængende information

5.5.1 EØSU opfordrer medlemsstaterne til at udvikle løbende, målrettede oplysningskampagner om landvindingerne i den europæiske integrationsproces og EU's merværdi, og allerede i folkeskolen at starte med at undervise i »EU-medborgerskab«. For at gøre en sådan undervisning troværdig og undgå, at den sidestilles med propaganda, bør man inddrage hele viften af civilsamfundsorganisationer, så indholdet af politikkerne kan diskuteres på et konkret plan. Kommissionen spiller ligeledes en afgørende rolle med hensyn til at sikre sammenhæng på EU-plan i de forskellige oplysningsindsatser. I den sammenhæng bør Kommissionen så vidt muligt bestræbe sig på at forsvare EU's politikker og mekanismer og ikke blot forholde sig neutral.

Bruxelles, den 17. maj 2006

#### 6. Fremme indgåelsen af en ny pagt mellem EU og dets borgere

6.1 Ved at underskrive og ratificere EU-traktaterne har alle EU-medlemsstaterne frivilligt forpligtet sig til at deltage i en integrationsproces, der sigter mod en stadigt tættere sammenlutning mellem EU's folk.

6.2 Tænkepausen bør ikke alene gøre det muligt at finde en vej ud af det nuværende institutionelle dødvande, men bør ligeledes og frem for alt bruges til at fremme skabelsen af en ny konsensus om dels målsætningerne for integrationen dels et realistisk, men ambitiøst politisk projekt, som kan få borgerne til at drømme om et Europa, der rent faktisk ikke blot bringer fred, men også velfærd og demokrati. At give det europæiske projekt ny troværdighed og integrationsprocessen ny legitimitet er i virkeligheden en nødvendig betingelse for at komme igennem den identitetskrise, som EU aktuelt befinder sig i.

Anne-Marie SIGMUND

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

---

### Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Forslag til Rådets beslutning om retningslinjer for medlemsstaternes beskæftigelsespolitik

KOM(2006) 32 endelig — 2006/0010 (CNS)

(2006/C 195/18)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 10. februar 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 EØSU's Faglige Sektion for Beskæftigelse, Sociale og Arbejdsmarkedsmæssige Spørgsmål og Borgerrettigheder, som udpegede Wolfgang Greif til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 3. maj 2006.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 427. plenarforsamling den 17. og 18. maj 2006, mødet den 17. maj 2006, følgende udtalelse med 91 stemmer for og 1 hverken for eller imod:

#### 1. Kommissionens forslag til beslutning

1.1 I begyndelsen af 2006 forelagde Kommissionen et forslag til Rådets beslutning om retningslinjer for medlemsstaternes beskæftigelsespolitik i 2006.

Her foreslås det, at de retningslinjer for 2005-2008, der blev vedtaget i 2005, opretholdes i uændret form, og at medlemsstaterne opfordres til at fortsætte deres arbejdsmarkeds- og beskæftigelsespolitik i overensstemmelse med de deri fastsatte prioriteter.

1.2 Med dette forslag til beslutning følger Kommissionen den nye styringscyklus i forbindelse med reformen af Lissabonstrategien, ifølge hvilken de vedtagne retningslinjer for beskæftigelsespolitikken og de overordnede retningslinjer for den økonomiske politik bør gennemrevideres i en integreret pakke og kun hvert tredje år.

1.3 For så vidt angår 2006 giver medlemsstater i Rådet dermed også afkald på muligheden for at foretage eventuelle nødvendige tilpasninger i de mellemliggende år.

Forud for sit forslag til beslutning havde Kommissionen i den årlige statusrapport og i den fælles rapport om beskæftigelsen forelagt en evaluering af medlemsstaternes nationale reformprogrammer, der blev præsenteret i efteråret 2005.

## 2. EØSU's bemærkninger

2.1 I sin udtalelse om vedtagelsen af retningslinjer for beskæftigelsen (2005-2008) <sup>(1)</sup> bifaldt EØSU denne nye integrerede strategi samt den flerårige cyklus, men understregede samtidig bl.a.

- at der på visse områder savnes sammenhæng mellem de overordnede retningslinjer for den økonomiske politik og retningslinjerne for beskæftigelsespolitikken;
- at strategien kun kan være effektiv, hvis medlemsstaterne tager forpligtelserne alvorligt og gennemfører de aftalte prioriteter på nationalt plan;
- at der må sikres en reel inddragelse af parlamenterne, arbejdsmarkedsparterne og civilsamfundet i alle faser af den beskæftigelsespolitiske koordinering.

2.2 Derudover gjorde EØSU opmærksom på, at der ved udarbejdelsen af retningslinjerne for 2005-2008 var behov for tilpasninger, navnlig i form af en opprioritering af følgende områder:

- en strategi til bedre integration af unge på arbejdsmarkedet, navnlig med henblik på at sikre dem deres første job med fremtidsperspektiver;
- foranstaltninger vedrørende overgangen til en vidensbaseret økonomi, navnlig for at forbedre kvaliteten af arbejdspladserne og arbejdsproduktiviteten;
- hensynet til ligestilling mellem kønnene på beskæftigelsesområdet og i den sammenhæng også indsatsen for at sikre bedre forenelighed mellem arbejde og familieliv;
- fremhævelse af den udfordring, der ligger i den erhvervsaktive befolknings aldring, og
- behovet for i højere grad at bekæmpe diskrimination på arbejdsmarkedet baseret på alder, handicap eller etnisk oprindelse.

2.3 EØSU er enig i konklusionen i *Cambridge Review Reports* af gennemgangen af de nationale politikker, der beskrives i de beskæftigelsespolitiske kapitler i de nationale handlingsplaner for 2005. Her vurderes det på Kommissionens vegne, at en lang række medlemsstater generelt ikke har prioriteret de i punkt 2.2 omtalte horisontale temaer højt nok, selv om der i de enkelte tilfælde henvises til nogle specifikke foranstaltninger.

I betragtning af, at der i mange medlemsstater kun er sket en ubetydelig forbedring af beskæftigelsessituationen, og at retningslinjerne stadig ikke er gennemført på nationalt plan, anser EØSU det for meget vigtigt, at der i de årlige henstillinger til medlemsstaterne lægges særlig vægt på disse områder, og at der i givet fald også foretages nødvendige tilpasninger af de flerårige retningslinjer.

<sup>(1)</sup> EØSU's udtalelse af 31. maj 2005 om »Forslag til Rådets beslutning om retningslinjer for medlemsstaternes beskæftigelsespolitikker (ifølge traktatens artikel 128)« (ordfører: Henri Malosse) (EUT C 286 af 17.11.2005).

2.4 Her tænkes der navnlig på den udbredte mangel på eksplicitte og bindende beskæftigelses- og arbejdsmarkedspolitiske målsætninger på europæisk plan.

- I og med at konkrete og kvantificerede mål er blevet reduceret til referenceværdier, er der med vedtagelsen af retningslinjerne for 2005-2008 sket et retningskift i forhold til den hidtidige praksis i den europæiske beskæftigelsesstrategi, som gik ud på at pålægge medlemsstaterne entydige forpligtelser inden for klare rammer.
- Tanken var, at hver medlemsstat i stedet efter høring af det nationale parlament og arbejdsmarkedets parter skulle opstille egne mål til gennemførelse af retningslinjerne på nationalt plan inden for rammerne af de nationale reformprogrammer, der skal udarbejdes.

2.5 EØSU henviste allerede for et år siden til, at dette kan føre til en yderligere svækkelse af medlemsstaternes forpligtelse til på nationalt plan at gennemføre prioriterede foranstaltninger, der er aftalt på EU-plan, eftersom medlemsstaternes beskæftigelsespolitiske foranstaltninger ikke i samme grad som tidligere kan måles i forhold til konkrete og kvantificerede europæiske målsætninger.

Et år senere bekræftes denne bekymring — navnlig med hensyn til tendensen til at slække på princippet om bindende mål — nu stort set, som det også fremgår af en første gennemlæsning af beskæftigelsesdelen i de nationale reformprogrammer, medlemsstaterne har fremlagt. Som det allerede forlyder fra mange forskellige kilder er en lang række af de nationale reformprogrammer, der er sendt til Kommissionen, ikke særlig ambitiøse for så vidt angår en beskæftigelsespolitik, der respekterer arbejdstageres rettigheder og forpligtelser:

- for det første præsenteres, i lighed med de foregående år, ofte igangværende foranstaltninger, som i forvejen stod på den nationale regerings dagsorden,
- for det andet mangler der i mange nationale reformprogrammer konkrete oplysninger om hvornår, hvorledes, med hvilke midler og af hvem de skal implementeres.

I lyset af medlemsstaternes forskellige arbejdsmarkedspolitiske strukturer og problemer er det i princippet hensigtsmæssigt med en vis fleksibilitet i forbindelse med gennemførelsen af retningslinjerne. Så længe de i punkt 2.4 nævnte betingelser gælder, er det vigtigt at undgå, at den nye Lissabon-strategis mål udvandes ved ikke at gøre dem konkrete nok.

2.6 EØSU går derfor ind for effektive foranstaltninger, som forbedrer de fremtidige nationale programmer på en sådan måde, at de bliver mere bindende med hensyn til tidsfrister og ansvar, og så vidt muligt hviler på et tilstrækkeligt finansielt grundlag.

De nationale reformprogrammer indeholder i de fleste tilfælde udelukkende nationale forpligtelser i forhold til de overordnede Lissabon-mål på beskæftigelsesområdet (den samlede beskæftigelse, kvinder, ældre). EØSU opfordrer til, at der opstilles yderligere konkrete mål, f.eks. i forbindelse med bekæmpelse af

ungdomsarbejdsløshed, fremme af ligestilling og livslang læring, støtte til handicappede <sup>(2)</sup> samt udvidelse af børnepasningsfaciliteter og ressourcer til en aktiv arbejdsmarkedspolitik — kun få medlemsstater har fremsat ambitiøse forslag på dette område.

Der må derfor gøres et ihærdigt forsøg på endnu engang at sætte fokus på europæiske mål og inkorporere dem i retningslinjerne.

2.7 EØSU har endvidere henvist til, at nøglen til de nationale reformprogrammets succes er størst mulig inddragelse af alle relevante samfundsmæssige aktører, herunder navnlig arbejdsmarkedets parter, i alle faser af processen.

I den forbindelse beklager EØSU, at der i forbindelse med udarbejdelsen af de nationale handlingsplaner ikke har været den nødvendige høring af arbejdsmarkedsparterne og ej heller en egentlig debat med civilsamfundet. Dette skyldes ikke mindst den meget stramme tidsplan for udarbejdelsen af reformprogrammerne, som det også pointeres i Beskæftigelsesudvalgets analyse af landerapporterne i *Cambridge Review Report*.

EØSU mener, at en sådan inddragelse af alle relevante samfundsmæssige aktører er en forudsætning for bl.a. at forene fleksibilitet på arbejdsmarkedet med omfattende jobsikkerhed via arbejdsmarkedspolitikken.

EØSU anser den manglende inddragelse af civilsamfundet for at være en af grundene til, at der i de fleste medlemsstater har været gjort så lidt for at inddrage søjlen »social sikring«.

2.8 I den forbindelse må det også pointeres, at de fleste reformprogrammer ikke i tilstrækkelig grad tager hensyn til det nødvendige i ud over strukturelle reformer på arbejdsmarkedet at iværksætte efterspørgselsorienterede foranstaltninger til fremme af vækst og beskæftigelse. I den seneste tid har EØSU gentagne gange henvist til, at dette kræver en sund makroøkonomisk kontekst på europæisk og nationalt plan.

I mange medlemsstater vil en mærkbar forbedring af beskæftigelsessituationen ikke kunne opnås uden et vedvarende konjunkturopsving. For fuldt ud at udnytte potentialet for vækst og fuld beskæftigelse må der sikres passende rammevilkår, som både fremmer den eksterne og interne efterspørgsel. Kun få medlemsstater lægger tilstrækkelig vægt på økonomiske incitament i deres reformprogrammer.

2.9 EØSU har endvidere flere gange understreget, at beskæftigelsespolitiske tiltag ikke vil lykkes, medmindre der afsættes tilstrækkelige finansielle midler hertil på nationalt og europæisk plan. De relevante prioriteter må derfor inkorporeres i budgetplanlægningen. Også her afslører *Cambridge Review* et misforhold i de fleste medlemsstater mellem forslag til arbejdsmarkedspolitiske initiativer og manglende budgetmæssig dækning.

Det er f.eks. nødvendigt at øge det budgetmæssige spillerum for passende investeringer i infrastruktur i medlemsstaterne. De nationale reformprogrammer bør så vidt muligt udformes på en sådan måde, at de fører til et program til fremme af økonomien, der koordineres på europæisk plan. Offentlige investeringer er et vigtigt led i en sådan indsats. I den forbindelse må den omfattende nedskæring af midler til TEN-projekter, som fremgår af det kommende EU-budget, undgås ved at omfordele midler.

EØSU opfordrer til, at der i den konkrete udformning af de finansielle overslag for perioden 2007-2013 tages hensyn til disse og andre vækst- og beskæftigeshæmmende begrænsninger.

### 3. Opfølgning

3.1 EØSU appellerer til, at der i forbindelse med gennemførelsen af de nationale reformprogrammer i medlemsstaterne og de kommende års efterlevelse af retningslinjerne for beskæftigelsespolitikken lægges behørig vægt på princippet om deltagelsesdemokrati. Dette er nødvendigt for at opnå de hårdt tiltrængte fremskridt inden for Lissabon-processens beskæftigelsespolitiske søjle.

3.2 EØSU gentager i den sammenhæng sit tilbud om fremover at spille en aktiv rolle sammen med de nationale økonomiske og sociale råd og lignende organer, navnlig i forbindelse med overvågningen af medlemsstaternes effektive anvendelse af retningslinjerne.

3.3 De nødvendige tilpasninger af retningslinjerne, der må foretages i de kommende år, overvejer udvalget at behandle i en særskilt initiativudtalelse.

Bruxelles, den 17. maj 2006

Anne-Marie SIGMUND

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

<sup>(2)</sup> EØSU's udtalelse af 20.4.2006 om »Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: Handicappedes situation i det udvidede EU – handlingsplan 2006-2007« (ordfører: Tatjana Greif).

## Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Meddelelse fra Kommissionen: Handlingsplan for biomasse

KOM(2005) 628 endelig

(2006/C 195/19)

Kommissionen besluttede den 23. januar 2006 under henvisning til EF-traktatens artikel 262 og til Samarbejdsprotokollen mellem Europa-Kommissionen og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om: *Meddelelse fra Kommissionen: Handlingsplan for biomasse*

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Transport, Energi, Infrastruktur og Informati-onssamfundet, som udpegede Bernd Voss til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 2. maj 2006.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 427. plenarforsamling den 17.-18. maj 2006, mødet den 17. maj 2006, følgende udtalelse med 85 stemmer for, ingen imod og 5 hverken for eller imod:

### 1. Konklusioner og henstillinger

1.1 Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg hilser Kommissionens handlingsplan for biomasse velkommen som et vigtigt bidrag til bæredygtig udvikling i Europa.

1.2 Analysen af den aktuelle udnyttelse af biomasse og af potentialet giver for første gang et overblik over muligheder og hindringer for udnyttelse af biomasse i de forskellige energisek-torer.

1.3 At biomassens andel af den vedvarende energi udbygges, er en afgørende forudsætning for, at EU kan nå sit mål, at vedvarende energi skal dække 12 % af det samlede energiforbrug i 2010. Derfor er planen om at øge støtten til udnyttelse af biomasse både rigtig og helt nødvendig.

1.4 EØSU støtter udtrykkeligt planen om at lukke hullet i lovgivningen med et instrument vedrørende udnyttelse af vedvarende energi til opvarmning. Indtil nu findes der på euro-pæisk plan kun et direktiv om fremme af elektricitet produceret på grundlag af vedvarende energikilder og et direktiv om fremme af anvendelsen af biobrændstoffer. Da opvarmning tegner sig for ca. 50 % af det samlede energiforbrug og i lyset af biomassens store potentiale på varmeområdet, forventes der et forslag fra Kommissionen allerede i indeværende år.

1.5 Dette forslag bør imidlertid ikke udelukkende dreje sig om biomasse, men også inddrage anden vedvarende energiteknologi til opvarmning og afkøling. En konkret og bindende målsætning for Unionen i 2020 ville skabe investeringsmæssig sikkerhed. Der bør opstilles det bindende mål for EU, at vedvarende energikilder skal levere mindst 25 % af det endelige ener-giforbrug i 2020.

1.6 Udvalget vil kritisk gennemgå Kommissionens varslede rapport om anvendelse af biobrændstof og kræver stærkere

foranstaltninger på dette område. Biobrændstoffer kan i prin-cippet yde et væsentligt bidrag til at reducere Europas afhængighed af fossile energikilder. Dog bliver det netop på dette punkt klart, at selv med en ambitiøs substitueringstrategi er det fortsat af afgørende betydning at udvikle mere effektive transportsystemer og at forbedre energieffektiviteten væsentligt.

1.7 Udvalget opfordrer derfor Kommissionen til allerede i år at sikre investorerne et langsigtet perspektiv og foreslå nye bindende målsætninger for biobrændstoffernes andel i 2020.

1.8 De midler, der foreløbig er afsat i syvende forsknings-rammeprogram, bør forøges væsentligt. Navnlig også udnyt-telsen af biomasse fra lignocellulose samt biprodukter bør vide-reudvikles.

1.9 Det eksisterende direktiv om fremme af den særdeles effektive kombinerede kraftvarmeproduktion <sup>(1)</sup> bør udvides, så udnyttelse af biomasse prioriteres i forbindelse med kraftvarme-produktion i de tilfælde, hvor rammebetingelserne tillader det.

1.10 Politikken med henblik på øget udnyttelse af biomasse i EU skal føres horisontalt. Med en koordineret landbrugs-, struktur-, regional- og energipolitisk indsats kan landbrugernes øgede engagement i energiproduktion vise vejen fremad med hensyn til såvel Europas konkurrenceevne som miljøbeskyttelse og energiforsyning.

1.11 Udvalget bifalder Kommissionens tilkendegivelse af, at det er nødvendigt med klare og pålidelige handelsaftaler. Der bør imidlertid også i form af WTO-aftaler indføres instru-menter, der sikrer kvalificeret markedsadgang for biomassepro-dukter. Det er en forudsætning for, at den nye europæiske produktion kan få mulighed for at udvikle sig.

1.12 Også stoflig udnyttelse af biomasse bør berøres i en EU-handlingsplan.

<sup>(1)</sup> Direktiv 2004/8/EF om fremme af kraftvarmeproduktion på grundlag af en efterspørgsel efter nyttevarme. EUT L 52 af 21.2.2004.



1.13 EØSU opfordrer Kommissionen og medlemsstaterne til at ændre sjettede direktiv om harmonisering af medlemsstaternes lovgivning om omsætningsafgifter<sup>(2)</sup>, så medlemsstaterne får mulighed for at anvende en lavere momssats på materiale og tjenesteydelser i forbindelse med opvarmning og afkøling ved hjælp af vedvarende energikilder.

1.14 Udvalget opfordrer Kommissionen og medlemsstaterne til at fastsætte et mindstebeløb for anvendelse af EU's strukturfondsmidler til investeringer i udnyttelse af biomasse og anden vedvarende energi. Det går også ind for anvendelse af fastlagte mindstedele af midlerne under Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne, ELFUL. Den gennemsnitlige andel af midler, der afsættes til investeringer på dette område, bør stige, og bør pr. medlemsland udgøre i gennemsnit 10 % af strukturfondsmidlerne ved planlægningsperiodens udløb i 2013.

1.15 EØSU anser også afkoblingen af de direkte betalinger i forbindelse med den seneste landbrugsreform for at være en vigtig forudsætning for en øget dyrkning af energiafgrøder. På kort sigt mener udvalget, at der er mulighed for at ændre ved præmien til energiafgrøder under den fælles landbrugspolitik. Især bør den også kunne opnås i de nye medlemsstater.

1.16 EØSU finder det nødvendigt løbende at kontrollere, om målsætningerne realiseres, og at stille krav om obligatoriske biomassehandlingsplaner i medlemsstaterne. På den måde er det muligt at erkende og mobilisere de indbyrdes afvigende potentialer i regionerne.

1.17 EØSU stiller forslag om eliminering af administrative hindringer og om hensyntagen til vedvarende energikilder f.eks. i regionsplanlægningen.

1.18 Udvalget forventer, at kravene til sikker certificering af produkternes herkomst beskrives i en biomassehandlingsplan. Det nævner i den forbindelse bæredygtighedskriterier for produkter af europæisk herkomst, ernæringssoverensstemmelse og sociale og økologiske standarder for kvalificeret markedsadgang.

1.19 EØSU bifalder, at der ifølge Kommissionen gælder de samme udledningsstandarder for bioenergi som for fossilt brændsel.

1.20 EØSU mener, at udviklingen peger i retning af en fælles europæisk energipolitik. Trods det fornuftige i en konkurrence mellem de forskellige markedsføringsordninger for fornybare energikilder bør ordninger, der med hensyn til omkostninger og udvikling af nye metoder har vist sig at være særlig effektive, også anvendes i hele EU. Et eksempel herpå er de dynamiske fastprisordninger, der allerede findes i adskillige medlemslandes energiforsyningslove om vedvarende energi.

1.21 Efter EØSU's opfattelse kan målet med markedsføringsordningerne ikke være permanent støtte, men bør bestå i at

gøre udnyttelsen konkurrencedygtig og rentabel, idet der samtidig tages hensyn til de eksterne omkostninger.

## 2. Begrundelse

2.1 Af hensyn til forsyningssikkerheden, til Europas tiltagende afhængighed af import af olie og naturgas, til de stigende oliepriser og til forpligtelsen til at reducere emissionen af drivhusgasser står udvikling af vedvarende energikilder fortsat øverst på EU's og medlemsstaternes energipolitiske dagsorden.

2.2 De mål, der opstilles i direktivet om fremme af elektricitet fra vedvarende energikilder og i direktivet om anvendelse af biobrændstoffer, kan ikke nås uden videregående foranstaltninger. Holder man sig til »business as usual«, når Unionen sandsynligvis heller ikke det overordnede mål, der går ud på at fordoble de vedvarende energikilders samlede andel, så de dækker 12 % af energiforsyningen. En stor del af årsagen hertil er, at markedsudviklingen i biomasse-sektoren, der skulle bidrage væsentligt til opfyldelsen af målsætningen, er langt svagere end forventet.

2.3 De vedvarende energikilders samlede andel af energiforsyningen ligger fortsat lavt; i stedet for de tilstræbte 12 % bliver der i 2010 i EU sikkert kun tale om 9 eller 10 %, medmindre der træffes egnede foranstaltninger. Derfor har Kommissionen forelagt en handlingsplan for biomasse, der varsler nye initiativer i det mindste inden for denne vigtige, men hidtil forsømte sektor.

2.4 Investeringer i energi er altid langsigtede. Et kraftværk, der bygges i dag, vil få en levetid på over 30 år. Den usikre prisudvikling i forbindelse med olie og naturgas sammenholdt med de meget forudsigelige råstofudgifter i biomasse-sektoren udgør, i tilgift til konsekvenserne for klimaet, en god økonomisk grund til at fremme udviklingen af biomaseteknologien. Men målet er ikke varig subventionering, men at udvikle konkurrencedygtighed, under hensyntagen til de eksterne omkostninger.

2.5 Mens der må forventes prisstigninger på konventionelle brændstoffer, vil vedvarende energiteknologier blive billigere som følge af faldende investeringsudgifter forårsaget af teknologisk fremskridt og som følge af masseproduktion.

2.6 Sammenligninger af omkostningerne i forbindelse med henholdsvis vedvarende energi og konventionel eller nuklear energi er for det meste mangelfulde. Ofte sammenlignes kraftværker, der i sin tid blev bygget i henhold til statsligt monopol og for længst er afskrevet, med nyetableret kapacitet, der bygger på vedvarende teknologi. Desuden slår de eksterne omkostninger ved konventionel/nuklear teknologi, som f.eks. miljøskader eller statslige forsikringspræmier i forbindelse med kraftværker, ikke igennem i priserne.

<sup>(2)</sup> Sjettede direktiv 77/388/EØF af 17. maj 1977 om harmonisering af medlemsstaternes lovgivning om omsætningsafgifter - Det fælles merværdiafgiftssystem: ensartet beregningsgrundlag.

2.7 I handlingsplanen er der indeholdt mere end 20 foranstaltninger, hvoraf de fleste skal gennemføres fra 2006. Hertil hører på området biobrændstoffer til transport forarbejder til indførelse af krav om, at benzinselskaberne skal blande en bestemt procentdel biobrændstof i det konventionelle brændstof, de sælger.

2.8 Med henblik på eventuel revision af direktivet om biobrændstoffer vil Kommissionen i 2006 forelægge en rapport, hvori direktivets gennemførelse i medlemsstaterne undersøges. For tiden har biobrændstof i EU en markedsandel på 0,8 %; dermed er det ret usandsynligt, at målsætningen lydende på 5,75 % i 2010, der blev opstillet i 2003, kan realiseres.

2.9 Ifølge planen vil man undersøge mulighederne for at forbedre brændstofnormerne med henblik på at fremme anvendelsen af energi på grundlag af biomasse i transportsektoren og til produktion af elektricitet og varme. Desuden skal der ydes støtte til investeringer i forskning i fremstilling af flydende brændstof af træ og affald og til en informationskampagne om energiafgrøder rettet mod land- og skovbrugere. Kommissionen vil også udarbejde retsakter om støtte til anvendelse af vedvarende energikilder til opvarmning.

2.10 Efter Kommissionens vurdering kan biomasseudnyttelsen ved hjælp af handlingsplanens foranstaltninger uden intensivering af landbruget og uden nævneværdige konsekvenser for den interne fødevarerproduktion inden 2010 øges til ca. 150 mtoe (mod 69 mtoe i 2003). Ifølge Kommissionens prognoser vil det mindske drivhusgasemissionerne med 209 mio. ton CO<sub>2eq</sub> pr. år. Derudover vil det skabe 250-300.000 arbejdspladser — mest i landdistrikterne — og reducere afhængigheden af importeret energi fra 48 til 42 %.

2.11 Ved en pris på fossilt brændsel på 54\$ pr. tønde råolie anslår Kommissionen, at de omkostninger, der kan måles direkte, andrager 9 mia. euro om året, fordelt med 6 mia. til biobrændstoffer og 3 mia. til udnyttelse af biomasse til elproduktion. Dette svarer til en stigning på 1,5 cent pr. liter benzín og 0,1 cent pr. kWh strøm.

### 3. Generelle bemærkninger

3.1 EU når ikke sine egne mål for udbygningen af vedvarende energi, medmindre der træffes yderligere foranstaltninger. EØSU bifalder biomassehandlingsplanen og konstaterer, at stats- og regeringschefernes forårstopmøde ved at formulere yderligere mål på mellemlang sigt, som f.eks. i 2015 at nå op på 15 % fornybar energi og 8 % biomassebaseret brændstof, har signaleret, at der fortsat skal føres en ambitiøs politik vedrørende fornybare råstoffer. Også Europa-Parlamentets beslutning om at lægge sig fast på en målsætning om, at 25 % af energien i 2020 skal komme fra fornybare energikilder, viser, der er en voksende vilje til at omlægge energipolitikken i EU.

3.2 En hindring er, at teknologierne i forbindelse med vedvarende energikilder — ligesom megen anden innovativ teknologi — i mange tilfælde endnu ikke nyder tilstrækkelig tillid hos investorer, regeringer og forbrugere. Det skyldes ukendskab til de tekniske og økonomiske muligheder. Udvalget konstaterer såvel hos brugere og forbrugere som inden for forskning og udvikling stor mangel på information og efteruddannelse, som handlingsplanen for biomasse mere indgående bør forholde sig til.

3.2.1 Samtidig kan udvalget konstatere, at den koncentration af virksomhederne, som ofte ses på energiområdet, ikke altid er gavnlig for ønsket om hurtigt at få indført innovative teknikker og processer. EØSU bemærker, at nye initiativer, der ofte tages i de små og mellemstore virksomheder, ikke udnyttes i tilstrækkelig grad med den nuværende virksomhedsstruktur. Udvalget opfordrer Kommissionen til at komme med forslag til forbedringer på dette område.

3.3 Øget anvendelse af biomasse kan yde et væsentligt bidrag ikke bare til at reducere EU's afhængighed af energiimport, men også til at gennemføre Lissabon-strategien og realisere klimabeskyttelsesmålsætningerne. Tendentielt begunstiger udnyttelse af biomasse decentrale strukturer og dermed også udvikling af landdistrikterne. Ikke mindst i de nye medlemsstater, hvor landbruget spiller en stor rolle for erhvervsaktiviteten, rummer udnyttelse af biomasse store muligheder for diversificering af indtægtskilder og for sikring af arbejdspladserne.

3.4 EØSU konstaterer, at Europa i øjeblikket er førende på visse områder inden for bioenergiteknologi. EU's økonomi er afhængig af udvikling og eksport af ny teknologi. Innovative processer og produkter på basis af fornybare råstoffer er grundlaget for at indtage en førende rolle i verdenshandlen inden for fremtidsteknologier. De politiske rammebetingelser er derfor af central betydning for udviklingen af fornybare råstoffer og for den økonomiske udnyttelse af dem i EU. Sideløbende med opbygningen af disse strukturer bør der også tages initiativ til at sikre eksport af bioenergiteknologi til tredjelande.

3.5 Udvalget erkender det høje beskæftigelsespotentiale, der mobiliseres alene ved en gennemførelse af biomassehandlingsplanen. MITRE Synthesis Report (Monitoring and Modelling Initiative on the Targets for Renewable Energy) fra 2003 vurderer, at der i EU-15 netto frem til 2020 vil opstå yderligere næsten 2,5 mio. nye arbejdspladser i forbindelse med en ambitiøs europæisk råstofstrategi på basis af fornybare råstoffer. Det vurderes, at ca. 2/3 heraf vil opstå på biomasseområdet. Der er i henhold til rapporten for det første behov for kvalificeret arbejdskraft inden for forskning og udvikling. Det skønnes til ca. 400.000. Samtidig opstår der også et behov for lavt kvalificeret arbejdskraft. Udvalget opfordrer Kommissionen til at undersøge de beskæftigelsesmæssige perspektiver i en ambitiøs udvidelse af biomasseudnyttelsen og af de vedvarende energikilder frem til 2020.

3.6 For at få gang i investeringer og omstruktureringer er det i EØSU's øjne nødvendigt at udstikke langsigtede bindende politiske mål. Sådanne mangler i biomassehandlingsplanen. Derfor opfordres Kommissionen til snarest muligt at opstille konkrete målsætninger for anvendelsen af biomasse og i det hele taget for anvendelsen af vedvarende energikilder. Der bør fastlægges realistiske, men ambitiøse europæiske målsætninger vedrørende såvel elektricitet som varme og transport og rækkende mindst til 2020. Det bør være en bindende målsætning, at vedvarende energi i 2020 dækker mindst 25 % af det endelige energiforbrug. Det eksisterende biomassepotentiale i Europa, navnlig inden for biprodukter, og de arealmæssige potentialer ved en ændret udnyttelse som følge af ændrede efterspørgselsstrukturer, kan gøre dette til en realistisk mulighed. Udvalget peger på, at De Forenede Stater gennemfører deres tilsvarende ambitiøse mål for udnyttelse af biomassen på lang sigt inden for rammerne af deres lov om energiforsyningssikkerhed.

3.7 Udvalget støtter den forsigtige ansættelse af råstofgrundlaget (den krævede biomasse mængde) for opfyldelse af biomassehandlingsplanen. I den periode, der planlægges for, forudses der ikke nogen konkurrence fra de landbrugsmæssige råstoffer. På lang sigt må der tages udgangspunkt i, at produktiviteten vil stige, og at forbruget af fødevarer i Europa vil falde. I øjeblikket lægger husdyrproduktionen beslag på en stor del af landbrugsarealet. På den anden side kan det konstateres, at landbrugsarealet på globalt plan er ved at blive en knap ressource. Der må altså stilles store krav til udviklingen af effektive udnyttelses- og konversionsteknologier. EØSU ser i denne forbindelse med kritiske øjne på Kommissionens såkaldt balancerede tilgang navnlig til sikringen af et råstofgrundlag for biobrændstoffer. Her er der risiko for, at andre verdensregioners ernæringsgrundlag kan blive bragt i fare på grund af billig import, og for at den tekniske udvikling i Europa kan blive bremset.

3.8 Trods de store forskelle på energibehovet og biomassegrundlaget i Europa er det EØSU's forventning, at en biomassehandlingsplan kommenterer **markedsføringsordningerne**. Således har leveringstarifordringer eller præmieordninger — som i Tyskland — vist sig at være de bedste metoder til at fremme elektricitetsproduktion på grundlag af vedvarende energikilder, herunder biomasse, både med hensyn til omkostnings-effektivitet og udbygningseffektivitet. Det har Kommissionen også gjort opmærksom på i meddelelsen om elektricitet fra vedvarende energikilder<sup>(3)</sup>. Men de finansielle rammebetingelser er ikke eneafgørende for udbygningen af vedvarende energi. Der er mindst fire forudsætninger, der skal være til stede, for at sikre succesrig udbygning.

3.9 De fire forudsætninger er: En effektiv finansiel tilskyndelsesordning, garanterede og rimelige netadgangsbetingelser, transparente administrative procedurer og offentlig accept. Kun hvis alle disse fire forudsætninger er til stede, kan elektricitetsproduktionen på grundlag af vedvarende energikilder notere klar fremgang. Ca. 20 % af energibehovet i Europa dækkes af el.

(3) KOM (2005) 627 endelig af 7. december 2005.

3.10 Udvalget støtter Kommissionens konklusion i ovennævnte meddelelse, at det er for tidligt fuldt ud at harmonisere støtteordningerne i forbindelse med elektricitet på grundlag af vedvarende energikilder. Men det opfordrer Kommissionen og medlemsstaterne til at forberede sig på at indføre de mest effektive elementer i støtteordningerne i hele EU.

3.11 Kommissionen opfordres til — i overensstemmelse med direktiv 2001/77<sup>(4)</sup> — at kræve og overvåge disse forudsætnings tilstedeværelse i medlemsstaterne.

3.12 Udvalget støtter Kommissionens vurdering af biomassens rolle i forbindelse med opfyldelsen af direktiv 2001/77. Handlingsplanen omtaler udbygning af kraftvarmeproduktion på grundlag af biomasse som et vigtigt udviklingsperspektiv. EØSU kræver, at direktivet tilpasses efter direktivet om kraftvarmeproduktion. Det må understreges, at det næste par årtiers omfattende investeringer i erstatning af eksisterende kraftværker i Europa indebærer muligheder for øget kraftvarmeproduktion. Hertil er decentral elproduktion nær forbrugerne som bekendt særlig velegnet. EØSU savner imidlertid kommentarer i handlingsplanen til, hvorledes der uden diskrimination også kan sikres elproducenterne fra biomasseområdet adgang til nettet.

3.13 Eftersom 50 % af energibehovet i Europa går til **varme**, og sandsynligvis ikke engang 10 % af energien på dette område på trods af det store potentiale stammer fra biomasse, bifalder udvalget udtrykkelig handlingsplanens forslag. Da investeringer i opvarmnings- og bygningssystemer foretages på meget lang sigt og er meget omfattende, slår udvalget til lyd for, at de foreslåede foranstaltninger snart sættes i værk. Forslaget om en lovgivningsmæssigt initiativ vedrørende opvarmning og afkøling bør udbygges til et direktiv til fremme af opvarmning og afkøling på grundlag af alle vedvarende energikilder, så solvarme og jordvarme inddrages. Ud over de foranstaltninger, Kommissionen foreslår, bør et direktiv også indebære opstilling af bindende nationale mål, der tager hensyn til de respektive naturressourcer og de allerede eksisterende kapaciteter.

3.14 Udvalget tager med beklagelse til efterretning, at der knap nok findes pålidelige statistikker vedrørende opvarmning. Et ensartet fælleseuropæisk system til overvågning af varmeudnyttelsen kunne gøre det lettere for Unionen at planlægge ressourceanvendelsen. EØSU fremhæver Kommissionens vurdering af den betydning, der tilkommer en udbygning og sikring af fjernvarmenettene i forbindelse med en omstilling til biomassebrændsel. Her skal der navnlig i de nye medlemslande sikres et højt niveau.

(4) Direktiv 2001/77/EF af 27. september 2001 om fremme af elektricitet produceret på grundlag af vedvarende energikilder inden for det indre marked for elektricitet.



Det eksisterende direktiv om bygnings energimæssige ydeevne bør snarest muligt gennemføres i alle medlemsstater, og det bør søges ændret. Anvendelsesområdet bør udvides, så alle bygninger omfattes, også bygninger på under 1000 m<sup>2</sup>. Decentraliserede energisystemer, som bygger på biomasse, bør have forrang. Udvalget støtter handlingsplanens udsagn om etablering af nye og sikring af allerede eksisterende fjernvarmesystemer som led i udnyttelsen af biomasse til varme- og specielt til kraftvarmeproduktion.

3.15 Udvalget bifalder de kommentarer til de gældende og fremtidige udledningsnormer i forbindelse med biomasseudnyttelsen, som Kommissionen har fremsat i biomassehandlingsplanen (samt i direktivet om støvpartikler). Der gælder de samme standarder både for produktion af varme og el og på brændstofområdet.

#### 4. Særlige bemærkninger

4.1 **Brændstof til transport** står ganske vist kun for 20 % af energibehovet, men er næsten alt sammen importeret og af fossil oprindelse. Derfor fylder det så meget i biomassehandlingsplanen. Efter udvalgets opfattelse er Kommissionens aktiviteter i handlingsplanen på det punkt for stærkt præget af ønsket om hurtige resultater. Der sættes for meget på import af brændstof, der er klar til markedet, og der tænkes ikke tilstrækkeligt på afhængighed af nye importprodukter og på konsekvenserne for den økologiske og den sociale balance i de nye energiproducentlande. Udvalget beder Kommissionen undersøge, om denne strategi i handlingsplanen ikke netop kan medvirke til at forhale udviklingen af bæredygtige europæiske løsninger.

4.2 For så vidt angår biobrændstoffer til transport har afgiftsnedsættelse eller -fritagelse vist sig at være den mest effektive støtteforanstaltning. Navnlig har dette instrument også åbnet mulighed for regionalt bestemte investeringer. Den mulighed bør medlemsstaterne fortsat have. Men det fremgår ikke af teksten, om det bliver tilfældet.

4.2.1 I forbindelse med forskning og udvikling, og dermed også i den fremtidige gennemførelse af EU's transportbiobrændstofsstrategi, bør der lægges stor vægt på SNG (Substitute Natural Gas = naturgassubstitutter; i forhold til biodiesel giver fremstilling af biogas på basis af olieplanter et udbytte pr. ha, der er 5 gange så stort) og på BTL (bio to liquid). Her er der høj produktivitet pr. arealenhed, udviklingen er vidt fremskreden, og der er mulighed for samtidig produktion af transportbrændstof, elektricitet og varme i decentrale SNG-anlæg.

4.3 Udvalget støtter Kommissionens bestræbelser på at få formuleret som bindende målsætning, at biobrændstoffer til transport i 2010 skal have en markedsandel på 5,75 %. Det tager med tilfredshed til efterretning, at stats- og regeringscheferne på forårstopmødet 2006 opstillede en målsætning på 8 % i 2015. Men det savner et intensivt engagement fra de berørte virksomheders, Kommissionens og medlemsstaternes side i at

sikre et hårdt tiltrængt kvantespring hvad angår transportsystemernes effektivitet. EØSU bifalder handlingsplanens forslag om afskaffelse af forskellige former for diskriminering af biobrændstoffer og om ændring af standarder.

4.4 Udnyttelse af biomasse skal styrkes væsentligt i 7. forskningsrammeprogram. I den forbindelse bør målet bl.a. bestå i at gøre de vedvarende energikilder konkurrencedygtige. EØSU konstaterer, at et paradigmeskifte i forskningspolitikken i retning af forskning i regenerative ressourcer er af afgørende betydning for den økonomiske udvikling i Europa. På dette punkt forventer det mere bindende udsagn i biomassehandlingsprogrammet. Det understreger, at de afgørende mangler, som kalder på fremskridt, ikke er mangel på biomasse, men på teknologi, der kan bringe afsættelige produkter på markedet.

4.4.1 Også i forbindelse med biomasseudnyttelse og stofflig udnyttelse er det mange gange fornuftigt at tænke partielt og differentieret. De afgørende faktorer er imidlertid priserne på markedet og produktionsomkostningerne og deres skønmæssige fremtidige udvikling. Således er det f.eks. mest fornuftigt og formålstjenligt, at træ, der ikke kan sælges til stofflig anvendelse, udnyttes direkte til produktion af varme eller energi i stedet for at omformes til transportbrændstof via en lang BTL-proces under tab af energi. Efter EØSU's opfattelse bør handlingsplanen her differentiere stærkere og dermed også lægge større vægt på varmeproduktion på grundlag af biomasse.

4.5 Udvalget forventer, at Rådet og Kommissionen også i forbindelse med bevilling og fordeling af strukturfondsmidler i medlemsstaterne prioriterer investeringer i vedvarende energi, herunder specielt i biomasse, højt. Det bør være en bindende forpligtelse, at der i medlemsstaterne afsættes et mindstebeløb fra strukturfondsmidlerne hertil. Andelen bør i gennemsnit pr. medlemsland udgøre 10 % ved udløbet af den indeværende planlægningsperiode i 2013.

4.5.1 I forbindelse med fordelingen af midlerne til 2. søjle, udvikling i landdistrikterne (Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne, ELFUL), nævnes vedvarende energi i strategiplanen, der alt i alt må bedømmes positivt. Det må sikres, at der netop i betragtning af de meget knappe midler og af landdistrikternes potentiale også her i gennemsnit pr. medlemsland anvendes mindst 10 % til dette formål, når planlægningsperioden udløber i 2013.

4.6 Udvalget understreger handlingsplanens udsagn om afkoblingens konsekvenser for dyrkning af fornybare råstoffer. Men det påpeger følgende mulighed for kortsigtet tilpasning: Præmien for energiafgrøder (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 energiafgrøder i de nye tiltrædelseslande, der har valgt en forenklet CAP-procedure (8 af de 10 lande). 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. <sup>(5)</sup>

4.7 Udvalget foreslår, at EU's handlingsplan for biomasse kommer til at indeholde et krav om obligatoriske nationale og regionale handlingsplaner i medlemsstaterne. Under indtryk af de europæiske landes og regioners mangfoldighed er det et skridt i retning af at erkende potentialerne og indrette politik og administration herefter.

4.7.1 Udvalget savner i handlingsplanen behandling af muligheder, mangler og hindringer i forbindelse med udbygning af biomasseudnyttelsen og anvendelsen af vedvarende energikilder i medlemsstaterne og regionerne. Af mulige tiltag kan nævnes: Obligatorisk hensyntagen til spørgsmålet i regionsplanlægningen, identifikation og eliminering af diskrimination i administrationen, koncentration om én administrativ instans i planlægnings- og etableringsfasen.

4.8 EØSU opfordrer Kommissionen og medlemsstaterne til at ændre sjette direktiv 77/388/EØF om harmonisering af medlemsstaternes lovgivning om omsætningsafgifter, så medlemsstaterne får mulighed for at anvende en lavere momsats på materiale og tjenesteydelser i forbindelse med opvarmning og afkøling ved hjælp af vedvarende energikilder. F.eks. er der i nogle medlemsstater for tiden ingen afgifter på gas- og oliebrændere, mens der er fuld afgift på investeringer med henblik på opvarmning ved hjælp af vedvarende energikilder.

4.9 EØSU finder det absolut nødvendigt at nå frem til en europæisk energipolitik. I forbindelse med instrumenterne til indførelse af vedvarende energi på markedet skal der findes en afbalanceret fremgangsmåde, der bygger på konkurrence mellem de nationale systemer og samtidig sikrer dynamisk videreudvikling hen imod de mest effektive regler.

4.10 EØSU finder det nødvendigt snarest at tage skridt til at indføre et certifikationssystem vedrørende biomasseråstoffers herkomst. Det er en forudsætning for at forhindre negativ øko- og klimabalace. Der må stilles følgende krav <sup>(6)</sup>:

- 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 dyrkning af fødevarer;
- 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 for tiden ikke udnyttes. Den bør ikke medføre reduktion af de permanente græsarealer;
- for at begrænse transporten skal der tilstræbes produktion i regionale og lokale kredsløb;
- økologisk værdifulde arealer sikres i forhold til naturbeskyttelsen og drives i overensstemmelse med beskyttelsesmålene;
- det er fornybare råstoffer med gode økbalancer, der skal støttes og dyrkes;
- der bør fokuseres særligt på sluttede næringsstofkredsløb.

4.11 I forbindelse med international handel med biomasse og biomasseprodukter skal desuden følgende punkter inddrages i certificeringen: Ernæringssoverænitet (dækning af behovet for fødevarer går forud for produktion af slagsafgrøder), sociale og økologiske produktionsstandarder, ingen rydning af urskov. EU opfordres til at sørge for, at disse krav også indføres i WTO's regler.

4.12 Udvalget opfordrer Kommissionen til i forbindelse med biomassehandlingsplanen at støtte oprettelsen af et internationalt agentur for vedvarende energi (IRENA) og til at fokusere mere på spørgsmålet om gennemsigtighed i den internationale råstoføkonomi.

Bruxelles, den 17. maj 2006

Anne-Marie SIGMUND

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

<sup>(5)</sup> Jf. NAT/228, pkt. 3.2.4.2.

<sup>(6)</sup> Jf. NAT/288, pkt. 3.7.

## Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Udvikling og fremme af alternative brændstoffer for vejtransport i EU

(2006/C 195/20)

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 14. juli 2005 under henvisning til forretningsordenens artikel 29, stk. 2, at udarbejde en udtalelse om: *Udvikling og fremme af alternative brændstoffer for vejtransport i EU*.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Transport, Energi, Infrastruktur og Informationsområdet, som udpegede Virgilio Ranocchiaro til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 24. marts 2006.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 427. plenarforsamling af 17.-18. maj 2006, mødet den 17. maj 2006, følgende udtalelse med 82 stemmer for, 2 imod og 1 hverken for eller imod.

### 1. Resumé og henstillinger

1.1 Energieforsyningen forventes at stige dramatisk i de næste årtier, og offentligheden ser med stadig større bekymring på afhængigheden af energi fra udenforliggende regioner og miljøspørgsmålet.

1.2 EØSU er fuldt bevidst om problemet og har vedtaget vigtige sonderende udtalelser eller initiativudtalelser om centrale energispørgsmål (<sup>(1)</sup>), mens andre fortsat drøftes (<sup>(2)</sup>).

1.3 Alle EØSU's udtalelser samstemmer om et par grundlæggende antagelser. De traditionelle (fossile) energikilder vil fortsætte med at dominere de næste to eller tre årtier. Samtidig vil bidraget fra vedvarende energikilder bestemt vokse, men ikke i højere takt end energiforbruget. Deres andel i energiforsyningen vil ligge på 15 % til 20 % af energiforbruget. Alligevel spiller de vedvarende energikilder en præferentiel rolle og må fremmes og støttes.

1.4 Det samme gælder vejtransportsektoren, som i praksis er fuldstændig afhængig af olie (benzin og konventionel diesel). Foreliggende udtalelse agter derfor at bidrage til Kommissionens udfordrende mål om at erstatte 20 % af traditionelle brændstoffer med alternative brændstoffer inden 2020.

1.5 Ifølge Kommissionens plan er det biobrændstoffer, naturgas (NG) og hydrogen (H<sub>2</sub>), som skal erstatte de mineraloliebaserede brændstoffer. På grund af sin fossile oprindelse bør naturgas faktisk ikke betragtes som et fuldstændigt alternativt brændstof, da det ikke er en vedvarende energikilde, men ikke desto mindre er dets bidrag til Kommissionens mål af afgørende betydning, fordi det er til rådighed i stort omfang og på grund af dets miljøfordele. De to førstnævnte alternativer (biobrændstof og naturgas) er ikke perfekte, ligesom de heller ikke er helt uden skadelige virkninger for miljøet og energieffektiviteten.

(<sup>1</sup>) Fremme af vedvarende energikilder: Indsatsmuligheder og finansieringsinstrumenter (EUT C 108 af 30.4.2004); Nuklear fusion (EUT C 302 af 7.12.2004); Situation og perspektiver for de »klassiske« energikilder (EUT C 28 af 3.2.2006); Vedvarende energikilder (EUT C 65 af 17.3.2006); Energieffektivitet (EUT C 110 af 9.5.2006)

(<sup>2</sup>) EU's energiforsyning: Strategi for et optimalt energimix (CESE TEN 227)

fektiviteten. Hydrogen synes at være den rigtige løsning, men der skal meget mere F&U til, førend man når frem til en sikker og rentabel »hydrogenøkonomi«.

1.6 Biobrændstoffer indebærer miljømæssige fordele, fordi de som regel påvirker klimaet langt mindre eller i bedste fald slet ikke. Eftersom afgrødebaserede brændstoffer som f.eks. bioethanol og FAME (fedtsyremethylester) er tilgængelige i et omfang, som svarer til afgrøden selv, er tilsætning af bioethanol til benzin og af FAME til diesel en effektiv og miljømæssigt fornuftig strategi

1.7 Blandingen af komponenter/bestanddele må ske i henhold til angivne specifikationer, f.eks. af Den Europæiske Standardiseringsorganisation, så man sikrer, at motoren fungerer korrekt og forhindrer, at brændstofforbrug og udstødningsemission forringes. En højere koncentration af FAME i dieselolie kræver særlig tilpasning af køretøjer. Det er en mulighed ved en tilpasset flåde af f.eks. busser.

1.8 Kommissionen offentliggjorde direktiv 2003/30/EØF for at fremme brugen af biobrændstoffer, men har til dato ikke truffet nogen specifikke initiativer vedrørende naturgas. Mulighederne for afgiftslempelse er imidlertid de samme som ved biobrændstoffer, og Kommissionen forventer, at det største bidrag til opnåelse af 2020-målene kommer fra naturgas. Tilsyneladende har Kommissionen ønsket at se, hvilke fremskridt der blev gjort med naturgas som følge af afgiftslempelsen.

1.9 Fem år efter Kommissionens meddelelse og tre år efter direktivet om alternative brændstoffer ligger fremskridtene langt under forventningerne, fordi medlemsstaterne ikke er på rette kurs med at opfylde de planlagte mål. Det er muligvis en af grundene til, at Kommissionen for nylig offentliggjorde en meddelelse om handlingsplanen for biomasse (<sup>(3)</sup>).

(<sup>3</sup>) KOM(2005) 628 endelig af 7. december 2005.

1.9.1 Planen omtaler brugen af biomasse til transport, elektricitet og opvarmning. De vigtigste foranstaltninger, der foreslås vedrørende transportsektoren, er: a) ny EU-lovgivning om brugen af vedvarende energi; b) eventuel revision af biobrændstofdirektivet i 2006, som kan opstille nationale mål for andelen af biobrændstoffer, og som vil tvinge brændstofleverandørerne til at anvende biobrændstoffer; c) medlemsstaternes nationale handlingsplaner for biomasse; d) forskning i andengenerationsbiobrændstoffer (fra træ og affald).

1.9.2 Kommissionen forventer, at planen vil mindske olieimporten med 8 %, forebygge drivhusgasemissioner svarende til 209 mio. ton CO<sub>2</sub> med en direkte omkostning på 9 mia. euro om året. 6 ud af 9 mia. vil blive afsat til biobrændstoffer til transport, der er meget dyrere end mineraloliebaserede brændstoffer (som eksempel kan nævnes, at biodiesel, hvis det skal være konkurrencedygtigt, kræver en oliepris på ca. 95 USD pr. tønde, mens bioethanol kræver en pris på ca. 115 USD pr tønde<sup>(4)</sup>).

1.9.3 EØSU ser meget positivt på handlingsplanen, fordi den er på linje med den nuværende udtalelse, hvis mål er at ansprede andre EU-institutioner og medlemsstaterne til at give mere incitament til passende foranstaltninger til fremme af alternative brændstoffer.

1.9.4 EØSU ser også positivt på den seneste meddelelse fra Kommissionen om en EU-strategi for biobrændstoffer<sup>(5)</sup>, hvori Kommissionen indtrængende opfordrer til nye initiativer til fremme af produktionen af biobrændstoffer.

1.10 Om end biobrændstoffer og naturgas kan udvide markedet takket være motorteknologien og brændstoffordistributionsystemet, og denne udvidelse gør det muligt at erstatte mineraloliebaserede brændstoffer i det ønskede omfang, er langsigtede alternativer som f.eks. hydrogen genstand for udviklingsbestræbelser: biobrændstoffer og naturgas er med andre ord et bindeled til den bæredygtige brændstofblanding efter 2020.

1.11 EØSU henstiller, at Kommissionen vedtager bindende foranstaltninger i tilfælde af, at revisionen af biobrændstoffdirektivet, der er planlagt i 2006, viser, at medlemsstaternes foranstaltninger ikke var nok for at opfylde de forventede mål for både biobrændstoffer og naturgas.

1.12 EØSU erkender, at øget anvendelse af naturgas til køretøjer i overgangsperioden, indtil hydrogenteknologien kan tages i brug, er et fornuftigt alternativ til olie. Kommissionen og medlemsstaterne bør derfor altid nævne denne allerede i dag rentable teknologi i deres kommunikationsstrategier, og de bør tjene som forbilleder ved anskaffelse af egne køretøjer.

<sup>(4)</sup> Fodnote nr. 16 i handlingsplanen for biomasse KOM(2005) 628 af 7. december 2005

<sup>(5)</sup> KOM(2006) 34 endelig af 8. februar 2006.

## 2. Begrundelse

2.1 I november 2001 udsendte Kommissionen en meddelelse om alternative brændstoffer for vejtransport<sup>(6)</sup>, som fulgte op på grønbogen »På vej mod en europæisk strategi for energiforsyningsikkerhed«<sup>(7)</sup> og hvidbogen »Den europæiske transportpolitik frem til 2010«<sup>(8)</sup>. Meddelelsen fra november 2001 indeholdt en handlingsplan i to punkter.

2.2 Formålet med det første punkt var at udvide brugen af biobrændstoffer efter en fremgangsmåde med dobbelt sigte. På den ene side forestillede man sig, at en stadig større kvantitet af benzin og diesel blandet med biobrændstoffer skulle ud på markedet for at bane vej for obligatorisk biobrændstofblanding. På den anden side foreslog man skattefradrag for at gøre biobrændstoffer, herunder naturgas, finansielt attraktive. EØSU kommenterede dette punkt i sin udtalelse af 25. april 2002<sup>(9)</sup>. Begge forslag blev senere vedtaget<sup>(10)</sup>.

2.3 Det andet punkt krævede, at der skulle oprettes en kontaktgruppe vedrørende alternative brændstoffer, hvis opgave var at rådgive Kommissionen om markedsudviklingen af alternative brændstoffer generelt og af naturgas og hydrogen i særdeleshed. Kontaktgruppens undersøgelse skulle dække de næste 20 år i overensstemmelse med Kommissionens mål, som er at øge markedet for alternative brændstoffer i et sådant omfang, at de i 2020 kan erstatte en femtedel (20 %) af mineralbaserede brændstoffer.

2.4 I december 2003 udsendte kontaktgruppen en grundig og faktabaseret rapport<sup>(11)</sup>.

## 3. 2020-scenariet og realiseringen af dette

3.1 I Kommissionens plan er biobrændstoffer, naturgas og H<sub>2</sub> de tre alternative brændstoffer, som forventes at blive afgørende for opfyldelsen af målet om 20 %-erstatning, hvilket ses af følgende tabel:

År	Biobrændstoffer	Naturgas	Hydrogen	I alt
2005	2			2
2010	6	2		8
2015	7	5	2	14
2020	8	10	5	23

<sup>(6)</sup> KOM(2001) 547 endelig.

<sup>(7)</sup> KOM(2000) 769 endelig.

<sup>(8)</sup> KOM(2001) 370 endelig.

<sup>(9)</sup> EUT C 149 af 21.6.2002.

<sup>(10)</sup> Direktiv 2003/30/EØF (EUT L 123/42 af 8. maj 2003) og 2003/96/EØF (EUT L 283/51 af 27. oktober 2003).

<sup>(11)</sup> Report of the Alternative Fuels Contact Group, Market Development of alternative fuels, december 2003.

3.1.1 Biobrændstoffer skal bidrage med 2 % fra og med 2005 og derefter skal de gradvis stige til 8 % i 2020. Alle brændstoffer, der stammer fra biomasse, kendes overordnet som biobrændstoffer. De vigtigste kandidater til transport er i dag:

3.1.1.1 »**Bioethanol**«, dvs. ethanol (EtOH) også kendt som ethylalkohol, lavet af stivelsesholdige materialer som f.eks. kornprodukter og sukkerroe ved gæring. Det anvendes enten rent som benzinerstatning, f.eks. i Brasilien, men kræver så særlige motorer, tilsættes benzinpuljen enten rent eller i form af den syntetiske kemiske ETBE (ethyl-tertiær-butylether). I henhold til specifikationerne, som klassificerer benzinkvaliteten, kan ethanol blandes med benzin op til 5 procent, uden at motoren skal ændres.

3.1.1.2 **Biodiesel**, et dieselalternativ lavet af forskellige vegetabiliske olier ved transesterificering, og som går under betegnelsen FAME (fedtsyremethylestere). Det mest udbredte biobrændstof i Europa er rapsolie-metylester (RME). Det europæiske standardiseringsudvalg har fastlagt en FAME-standard, og produkter, der opfylder CEN-specifikationer, accepteres der allerede op til 5 % af i dieselmotorer. Produktionen af FAME fra afgrødebaserede kilder som f.eks. rapsfrø har indtil for nylig været tilstrækkelig til at opfylde efterspørgslen. I sin meddelelse fra november 2001 udtrykte Kommissionen betænkeligheder, hvad angik stordriftsproduktion af afgrødebaserede brændstoffer og gennemførligheden heraf<sup>(12)</sup>.

3.1.1.3 **Biogas**, dvs. methanrig gas produceret fra organisk materiale inklusive kompost, kloakslam eller fast kommunalt affald ved anaerob fermentering, er beslægtet med naturgas. Biogas er blevet opgraderet til naturgas-kvalitet, så det kan anvendes i almindelige køretøjer, der er beregnet til at anvende naturgas. Over 5 000 køretøjer i Sverige kører på biogas. De svenske erfaringer viser, at methan, enten biogas eller naturgas, er et økonomisk bæredygtigt brændstof, der potentielt kan indebære en drastisk reduktion af emissionerne i bytransport.

3.2 Hvad **naturgas** angår så har Kommissionen ikke været så aktiv som påkrævet i lyset af det bidrag, naturgas skal yde til 2020-målet, og intet specifikt forslag er blevet fremlagt indtil dags dato.

3.3 Det er problematisk, at Kommissionen endnu ikke har taget noget initiativ, da den rapport, som den af Kommissionen nedsatte kontaktgruppe om alternative brændstoffer har udsendt, der er baseret på en grundig »Well-to-Wheels«-analyse af alternative brændstoffer, nåede frem til den konklusion, at »naturgas er det eneste alternative brændstof med potentiale for en betydelig markedsandel langt over 5 % i 2020, som har muligheden for at konkurrere med konventionelle brændstoffer, hvad angår økonomien omkring forsyning i et modent markedsscenario«.

3.4 I sin meddelelse fra november 2001 lod Kommissionen naturgas stå for det største enkeltbidrag til målet for alternative brændstoffer i 2020. Kontaktgruppen var enig af følgende grunde:

3.4.1 Naturgas opfylder behovet for bedre forsyningssikkerhed, ikke kun på grund af brændstofdversificering, fordi den ikke er olieafhængig, men også fordi efterspørgslen ikke begrænses af primær forsyning. Mens ekspansionen af biobrændsel med tiden kan blive begrænset af forsyningerne, udgør en andel på 10 % af vejtransporten, dvs. Kommissionens mål for 2020, ca. 5 % af EU's samlede forventede naturgasforbrug til den tid. Denne bemærkning understreger behovet for en synergisk udvikling, hvad angår alle tre alternative brændstoffer.

3.4.2 Naturgas er med til at opfylde det strategiske mål om at mindske udledningen af drivhusgasser. Det fremgår klart af methans kemiske struktur (CH<sub>4</sub>), at naturgas indeholder mindre kulstof end andre fossile brændstoffer, f.eks. benzin og diesel. »Well-to-Wheels«-analysen viste klart, at udledningen af drivhusgasser fra køretøjer med komprimeret naturgas er lavere end fra benzindrevne køretøjer og med dagens teknologi sammenlignelig med et dieselmotor. Det forventes, at som følge af fremskridtene i teknologien bag køretøjer med komprimeret naturgas vil drivhusgasudledningerne være bedre end diesel i 2010 og årene derefter.

3.4.3 Foruden den mindre udledning af drivhusgasser er der for så vidt angår udstødningsgasser andre fordele ved at bruge naturgas som brændstof til motorkøretøjer. De køretøjer, der i dag anvender naturgas, udleder meget få nitrogenoxider (NO<sub>x</sub>), ligesom de heller ikke danner partikler, hvilket er af afgørende betydning. EU's strenge maksimumværdier for luftbårne partikler er for så vidt positive for naturgasdrevne køretøjer. Naturgasdrevne bybusser har vist sig at være en bæredygtig form for bytransport, og Kommissionen har med sin økonomiske støtte til lancering af prototyper bidraget til at sætte skub i anvendelsen. Man ville let kunne forbedre bymiljøet ved at gennemtvinge anvendelse af naturgas i busser og renovationskøretøjer som led i en forsvarlig »grøn indkøbsplan«.

3.4.4 Det nyligt fremsatte forslag til direktiv om fremme af renere vejtransportkøretøjer<sup>(13)</sup> kunne være et vigtigt skridt i den retning. Når direktivet først er vedtaget, vil medlemsstaterne hvert år være tvunget til at sikre, at 25 % af de tunge erhvervs-køretøjer (over 3,5 ton), der købes eller lejes af offentlige organer, er køretøjer, der kører på alternative brændstoffer, for at opfylde EEV-normerne<sup>(14)</sup>. EEV-normerne (normer for mere miljøvenlige køretøjer) gælder køretøjer, som benytter biobrændstoffer, komprimeret naturgas, flaskegas og hydrogen samt hybride og elektriske køretøjer.

<sup>(12)</sup> KOM (2001) 547: Overskriften *Landbrugspolitik* under punkt 2.2.

<sup>(13)</sup> KOM(2005) 634 endelig af 21. december 2005.

<sup>(14)</sup> Se direktiv 2005/55/EF



3.5 **Hydrogen** findes ikke i fri form i naturen. I naturen indgår hydrogen i kemiske forbindelser, f.eks. vand og kulbrinter. Vand ( $H_2O$ ) udgøres for 11 vægtprocents vedkommende af  $H_2$  (2/18). Benzin og diesel er begge en blanding af kulbrinter. Methan, der er en kulbrinte, er den vigtigste komponent i naturgas og biogas.

Eftersom  $H_2$  ikke findes i naturen, er det nødvendigt at fremstille det. Det bliver da også produceret til erhvervmæssig anvendelse i den kemiske og petrokemiske industri, olieraffineriindustrien og i andre industrier.

Fremstillingen af hydrogen, f.eks. ved elektrolyse af vand eller ved dampreformerings af naturgas, kræver, at der tilføres energi, elektricitet ved elektrolyse og varme ved damp-reformering.

Well-to-Tank-analyser gør det muligt at rangordne forløbene fra råmateriale til  $H_2$  efter energiforbrug og drivhusgasemissioner.

$H_2$  har længe været en industriel handelsvare, der produceres og markedsføres af industrigasselskaberne eller produceres til intern brug i olieraffinerier. Imidlertid er anvendelsen deraf som transportbrændstof stadig kun i sin vorden. Af den grund bliver målet om, at det i 2015 skal erstatte 2 % og i 2020 5 % ikke let at nå.

3.5.1 For så vidt angår øget anvendelse af  $H_2$  som transportbrændstof pegede kontaktgruppen på flere spørgsmål, f.eks.:

- i) flydende  $H_2$ , dvs. ved  $-252\text{ °C}$ , i kryogen tanke, f.eks. i et køretøj forsynet med forbrændingsmotor, eller gasformigt  $H_2$ , f.eks. komprimeret i flasker ved 700 atmosfære i et brændselscellekøretøj?
- ii) centraliseret  $H_2$ -produktion i store enheder, der kan optimeres med hensyn til energiforbrug eller lokal produktion i små enheder på tankstationer?
- iii) da brændselsceller er mest energieffektive i køretøjer i mellemklassen, er det måske tilrådeligt at skelne mellem brændselscellekøretøjer, der skal yde mindre, f.eks. i bytrafik, og forbrændingsmotorer til fjerntransport, dvs. lange intervaller hvor motoren skal yde det maksimale;
- iv) andre områder, der giver anledning til bekymring, vedrører selve brændselscellens teknologi, dvs. den anordning hvori  $H_2$  frigør strømmen af elektroner, altså den elektriske strøm, som driver den elektriske motor, der igen får hjulene til at dreje rundt. Disse områder falder uden for rammerne af denne udtalelse.

3.5.2 Kort sagt står man over for to udfordringer i forbindelse med anvendelsen af  $H_2$  som alternativt brændstof: i)

brændstofdistributionen og ii) drivsystemet. Der er fornuft i, at den andel af F&U-udgifterne, som EU under det femte og sjette rammeprogram har investeret i hydrogen og brændselsceller, hele tiden er blevet øget. Under det nuværende sjette rammeprogram henhører forskning i hydrogen og brændselsceller under underprioriteten bæredygtigt energisystem med et samlet budget på 890 mio. euro. Under de igangværende drøftelser om det kommende syvende rammeprogram har Europa-Parlamentet foreslået at flytte problemstillingen til et nyt udvalgt tema om »alle eksisterende og fremtidige energikilder uden  $CO_2$ -udledning« med et endnu større budget. De miljøfordele, der følger af det forhold, at der dannes vand og kun vand ved oxideringen af  $H_2$  i en brændselscelle, er begrundelse nok.

#### 4. Konklusioner

4.1 Kommissionens målsætning fra november 2001 om, at alternative brændstoffer skal tegne sig for 20 % i 2020, hviler på to velkendte teknologier/produkter: biobrændstoffer og naturgas og på en lovende nyudvikling:  $H_2$  og brændselsceller.

4.2 Biobrændstoffer og naturgas er — til trods for visse forhindringer — til rådighed her og nu, og for så vidt angår både knowhow vedrørende brændstofdistributionen og motorteknologi besidder de de kvaliteter, der er nødvendige for at tage udfordringen op.

4.2.1 Naturgas bør på grund af sin fossile oprindelse, dvs. som »ikke-vedvarende« energikilde, ikke betragtes som et fuldstændigt alternativt brændstof. Alligevel udgør naturgas i dag et af de mest realistiske alternativer til erstatning af brændstoffer udledt af råolie og er nødvendig for at kunne opfylde målet om 20 %-erstatning i 2020. Der er følgende grunde til, at naturgas kan komme til at spille en væsentlig rolle som alternativt brændstof:

- der er rigelige naturgasreserver, og de vil vare længere end råolie;
- på trods af den seneste tids problemer garanterer den geopolitiske fordeling, at markedet forbliver relativt stabilt i sammenligning med olie;
- H/C-forholdet i kulbrinter er det højeste med de laveste emissioner af  $CO_2$ ;
- Naturgas kan være vejen til hydrogen.

Et udbygget naturgasledningsnet vil på længere sigt lette overgangen til mindre lokale hydrogenanlæg. De eksisterende hindringer for udbredelsen af naturgasdrevne køretøjer skyldes først og fremmest, at distributionsnettet er utilstrækkeligt og uensartet.

4.2.2 I biobrændstoffer forenes naturgas' positive miljøpræstation med de fordele, der følger af, at det er en vedvarende energikilde, hvorved afhængigheden af fossile brændstoffer mindskes. Endvidere er der — selv om det ikke er klart bevist — en reel mulighed for, at der kan skabes flere arbejdspladser i landbrugssektoren, eller i det mindste at der ikke går flere arbejdspladser tabt. Skovbrugsressourcer kan yde et bidrag til produktionen af biobrændstoffer, f.eks. via forgasning af sortlud og fermentering af ligno-cellulosisk biomasse. Begge teknologier er under afprøvning i pilotanlæg og deres bidrag til produktionen af biobrændstoffer vil være mærkbart på mellem- og lang sigt. Men i lyset af den aktuelle efterspørgsel efter brændstof til transport<sup>(15)</sup> må en stor stigning i biobrændstoffer vurderes i lyset af de dermed følgende miljømæssige virkninger:

- Afgrøder til biodiesel er en nicheproduktion, som ikke kan dække EU's efterspørgsel efter brændstof.
- For at kunne opfylde målet om en andel på 6 % i 2010 kræver det, at indtil 13 % af EU-25's samlede landbrugsareal anvendes til afgrøder til biodiesel. Dette kan medføre byrdefulde foranstaltninger til beskyttelse af landarealer, grundvandet og biodiversiteten og til forhindring af yderligere drivhusgasemissioner<sup>(16)</sup>. Import vil blot flytte problemet til andre lande og føre til en stigning i søtransporten.

4.2.3 Det virker, som om hensigten med Kommissionens meddelelse af 7. februar 2006 er at tage fat på disse problemer og uvisheder<sup>(17)</sup>. Adskillige tiltag til fremme og støtte af produktionen og anvendelsen af biobrændstoffer i og uden for EU er blevet bragt sammen. EØSU vil med stor interesse følge gennemførelsen af den bebudede strategi.

4.3 Opfyldelse af 2020-målet om alternative brændstoffer forudsætter en synergisk tilgang, nemlig at der samtidig sættes ind over for alle tre typer brændstoffer.

4.4 Det er rimeligt at forvente, at den indsats, der skal gøres for at udvikle markedet for de alternative brændstoffer, som er økonomisk rentable, vil støde på færre hindringer, eftersom både knowhow og teknologi er til rådighed her og nu.

4.5 Kommissionen bør sammen med erhvervslivet overveje, hvorfor de hidtidige foranstaltninger til udbredelse af naturgas

som brændstof til køretøjer har været utilstrækkelige. De enkelte medlemsstater bør efter udvalgets mening hver især fastsætte et mindstemål under hensyntagen til de særlige nationale omstændigheder.

4.6 Forslaget bør endvidere gennemgå de tekniske og sikkerhedsmæssige krav, som tankstationer med komprimeret naturgas skal opfylde. Disse krav er i mange tilfælde af ældre dato og tager ikke højde for den seneste udvikling. En sådan kritisk gennemgang kan helt sikkert medvirke til, at tankstationer med komprimeret naturgas vinder større udbredelse, samtidig med at de administrative procedurer forenkles. Meget ofte er de tilladelser, der kræves for at opføre en tankstation med komprimeret naturgas unødigt indviklede og tidskrævende.

4.7 Som allerede nævnt ovenfor i punkt 4.2.1 ville sådan et program også lette den fremtidige overgang til hydrogenrevne køretøjer. Faktisk vil teknologiske fremskridt inden for lagring af brændstof i køretøjet også kunne bane vejen for komprimeret hydrogen. Det samme gælder for tilførslen og målingen af hydrogen og den måde, hvorpå tankstationerne udformes. Enhver investering i naturgasteknologi er også et fremskridt for hydrogen.

4.8 En hurtig udvikling af de økonomisk rentable alternative brændstoffer kan være en nødplan, såfremt den ambitiøse tidsplan for H<sub>2</sub>-udviklingen bliver forsinket.

4.9 Og sidst men ikke mindst gentager EØSU endnu en gang, at reelle fremskridt hen imod grønnere biler med lavere brændstofforbrug ikke kun hænger sammen med udviklingen af alternative brændstoffer, men også kan opnås ved at bekæmpe trafikophobningen med bedre infrastrukturer, ved at fremme kollektiv transport og, hvad der er nok så vigtigt, ved at ændre forbrugernes adfærd. Den aktuelle dille med SUV'er (sport utility vehicles) viser, at forbrugerne ikke er parate til ændringerne. De fleste af disse køretøjer forbruger store mængder brændstof, og CO<sub>2</sub>-udledningen står i forhold til brændstofforbruget. Den stigende efterspørgsel efter den slags biler, gør det svært for bilfabrikanterne at forpligte sig til at producere grønnere biler.

Bruxelles, den 17. maj 2006

Anne-Marie SIGMUND

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

<sup>(15)</sup> På nuværende tidspunkt tegner biobrændstoffer sig kun for 0,6 % af diesel- og benzinforsbruget i EU.

<sup>(16)</sup> Det Europæiske Miljøagentur (EEA 2004/04). Andre undersøgelser prøver at vurdere, hvormeget biomasse Europa kan anvende uden at skade miljøet.

<sup>(17)</sup> »En EU-strategi for biobrændstoffer« KOM(2006) 34 endelig.

## Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Forslag til Rådets direktiv om afgifter på personbiler

KOM(2005) 261 endelig -2005/0130 (CNS)

(2006/C 195/21)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 6. 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 Den Økonomiske og Monetære Union og Økonomisk og Social Samhørighed, som udpegede Virgilio Ranocchiaro til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 23. marts 2006.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 427. plenarforsamling af 17. og 18. maj 2006, mødet den 17. maj 2006, følgende udtalelse med 67 stemmer for, 4 imod og 3 hverken for eller imod:

### 1. Konklusioner og henstillinger

1.1 EØSU støtter fuldt ud direktivforslaget, der både sigter mod at sikre et mere velfungerende indre marked og fremme miljømæssig bæredygtighed.

1.2 EØSU fremhæver som noget positivt, at man for første gang her anvender den tredje søjle, beskatningsforanstaltninger, til at nedbringe CO<sub>2</sub>-emissionerne.

1.3 EØSU er også enig i Kommissionens vurdering af, hvilke positive konsekvenser forslaget kan få for borgernes frie bevægelighed og automobilsektoren.

1.4 EØSU erkender, at eftersom forslaget vedrører emnet beskatning, som primært henhører under medlemsstaternes kompetenceområde, har Kommissionen ikke kunnet anvende subsidiaritetsprincippet i videre udstrækning og på en mere præskriptiv måde, end tilfældet er i dette forslag.

1.5 Visse aspekter, der ikke reguleres af forslaget, kunne imidlertid give anledning til kritik, når direktivet skal omsættes i national lovgivning, med risiko for forskellige anvendelser i medlemsstaterne. For at mindske den risiko bør Kommissionen også rettidigt besvare nogle af de tekniske spørgsmål, som forslaget ikke kaster lys over.

1.6 EØSU er enig i målsætningerne for direktivforslaget, men mener kun, at de kan nås, hvis medlemsstaterne koordinerer deres fortolkning af retningslinjerne og henstillingerne i direktivet. I modsat fald er der risiko for, at fragmenteringen af det indre marked forværres i stedet for at mindskes, sådan som det tilstræbes med forslaget.

1.7 EØSU opfordrer i den forbindelse Kommissionen til ikke som sædvanlig kun at foretage en tæt overvågning af direktivets gennemførelsesbestemmelser, men til også at sørge for en vedvarende sammenligning i samarbejde med medlemsstaterne

for at sikre en koordineret gennemførelse af den nye ordning for afgifter på personbiler.

1.8 EØSU ønsker endvidere, at man efter dette første vigtige skridt, kan fortsætte med at gå fremad, så man i en ikke fjern fremtid kan indføre et beskatningssystem, der fortrinsvis, hvis ikke helt, er baseret på anvendelsen af køretøjet frem for anskaffelsen eller besiddelsen heraf. Først når det sker, vil man for alvor have gennemført »forureneren betaler«-princippet, som EØSU støtter fuldt ud.

1.9 Endelig er EØSU endnu en gang nødt til at understrege behovet for at anlægge en holistisk indfaldsvinkel for at opnå større miljømæssig bæredygtighed på vejtransportområdet. Det helt klart høje skattetryk bør imidlertid ledsages af en modernisering af infrastrukturen, fremme af den kollektive trafik og ikke mindst af en passende opdragelseskampagne over for forbrugerne, således at de ledes i retningen af at træffe nogle mere informerede og miljøvenlige valg. I den sammenhæng er det f.eks. ikke hensigtsmæssigt, at Kommissionen opfordrer medlemsstaterne til at bringe afgifterne på diesel til biler op på samme niveau som benzinafgifterne uden at tage hensyn til, at dieslbiler har lavere CO<sub>2</sub>-emissioner end benzinbiler.

### 2. Begrundelse

#### 2.1 Baggrunden for forslaget og dets kontekst

2.1.1 Kommissionen har selv defineret bilindustrien som en af den europæiske økonomis drivkræfter, idet den skaber 7,5 % af fremstillingsindustriens samlede værditilvækst og tegner sig for 3 % af BNP. Den bidrager også i væsentligt omfang til handelsbalancen med 35 mia. EUR, og fremstår ikke mindst som en vigtig arbejdsgiver med 2 mio. arbejdspladser i selve sektoren og 10 mio. jobs i afledte erhverv.

2.1.2 Beskatningen af køb og brug af biler er desuden en af medlemsstaternes vigtigste indtægtskilder, der beløber sig til cirka 340 mia. EUR, eller 8 % af EU-15's samlede skatteindtægter<sup>(1)</sup>.

2.1.3 Disse store indtægter hidrører primært fra tre specifikke afgifter: registreringsafgift, den årlige vægtafgift og afgifter på brændstof. Derudover fører de enkelte medlemsstater deres egen afgiftspolitik på området. Der findes derfor 25 forskellige beskatningssystemer, hvorfor vi er meget langt fra den ønskede konvergens, som ellers siges at være tvingende nødvendig for et velfungerende indre marked.

2.1.4 På nuværende tidspunkt opererer 16 medlemsstater<sup>(2)</sup> med en registreringsafgift på køretøjer, medens der opkræves vægtafgift i 18 medlemsstater<sup>(3)</sup>. Dertil kommer, at beregningsmetoderne og beskatningsgrundlaget varierer meget markant fra stat til stat, specielt for så vidt angår indregistreringsafgiften. Eksempelvis varierer afgiften på et personkøretøj med 2000 cc fra 1 % af bilens værdi i Italien til 170 % i Danmark. Vægtafgiften varierer fra cirka 30 til 500 EUR pr. køretøj.

2.1.5 Kommissionen fremlagde i den forbindelse allerede i 2002 en meddelelse for Rådet og Europa-Parlamentet om beskatning af personkøretøjer<sup>(4)</sup>. Meddelelsen indeholdt en strategi, der sigtede mod en revision af den nuværende ordning med henblik på at fremme en tilnærmelse af de nationale lovgivninger og at indføre visse miljøsensyn.

2.1.6 I de efterfølgende år førte Kommissionen yderligere konsultationer med Rådet, Europa-Parlamentet, bilindustrien og de øvrige interessenter, og har nu på baggrund af resultaterne heraf fremlagt det foreliggende forslag.

### 3. Kommissionens forslag

3.1 Til erindring vedrører Kommissionens forslag hverken moms eller brændstofafgifter og skaber ikke grundlag for en harmonisering, men en omlægning af afgiftssatserne, dog med forbehold af det samlede provenu.

3.2 Forslaget er bygget op omkring tre hovedpunkter:

3.2.1 Afskaffelse af registreringsafgiften.

Registreringsafgiften skal afskaffes gradvist og helt bortfalde efter 10 år i 2016. Denne gradvise afskaffelse vil give medlemsstater, der nu opererer med en registreringsafgift, en passende overgangsperiode til at indføre foranstaltninger, der kan kompensere for det mindre provenu, og f.eks. flytte skattestrykket over på den årlige vægtafgift.

<sup>(1)</sup> Oplysninger fra 2003. Der findes ingen komplette nyere oplysninger vedrørende EU-25.

<sup>(2)</sup> Opkræver IKKE indregistreringsafgift: Tjekkiet, Estland, Frankrig (som imidlertid har »la carte grise« - en afgift, der minder om registreringsafgiften), Tyskland, Litauen, Luxembourg, Sverige, Slovakiet, Storbritannien.

<sup>(3)</sup> Opkræver IKKE vægtafgift: Tjekkiet, Estland, Frankrig, Litauen, Polen, Slovenien, Slovakiet.

<sup>(4)</sup> KOM(2002) 431 endelig af 6.9.2002.

3.2.2 Indførelse af en refusionsordning for registreringsafgift og den årlige vægtafgift.

3.2.2.1 Den nye ordning, der indføres ved direktivets ikrafttrædelse, skal anvendes på personbiler, der er registreret i én medlemsstat og derefter eksporteres eller overføres permanent til en anden medlemsstat.

3.2.2.2 Denne foranstaltning har et dobbelt formål: dels at undgå dobbelt betaling af registreringsafgift, der er betalt ved køb af bilen, dels at opkræve vægtafgift i forhold til bilens anvendelse i den pågældende medlemsstat.

3.2.2.3 Det registreringsafgiftsbeløb, der refunderes for en personbil, skal være direkte forbundet med bilens restværdi og svare til den resterende registreringsafgifts andel af denne restværdi.

3.2.2.4 Medlemsstaterne kan frit vælge, hvilken metode de vil benytte til at fastsætte restværdien for køretøjer med henblik på refusion af registreringsafgiften, men skal overholde de gældende regler om gennemsigtige og objektive kriterier. Bilejeren skal have mulighed for at anfægte den afgørelse, som medlemsstaten træffer om refusionen, ved en uafhængig myndighed.

3.2.2.5 Den årlige vægtafgift, som ifølge til de beskatningsregler, der er vedtaget af de 18 medlemsstater med en sådan afgift, burde snarere kaldes en afgift på besiddelse af køretøjer, bekræfter direktivet, at vægtafgiften kun kan opkræves for køretøjer af den medlemsstat, hvor bilen er indregistreret. Registreringsmedlemsstaten anses for at være den medlemsstat, hvor bilen bruges permanent, enten fordi det er ejerens sædvanlige opholdssted, jf. artikel 6 i Rådets direktiv 83/183/EØF, eller fordi bilen benyttes i denne medlemsstat i mindst 185 dage inden for en periode på tolv måneder. Dette betyder, at hvis en personbil overføres permanent til en andet land, inklusive lande uden for EU, skal ejeren refunderes den resterende vægtafgift, som skal beregnes pro rata temporis.

3.2.3 Omlægning af beskatningsgrundlaget for registrerings- og vægtafgifter, så de bliver helt eller delvis CO<sub>2</sub>-baserede.

3.2.3.1 Direktivforslaget indfører et beskatningsgrundlag for registrerings- og vægtafgifter (for en overgangsperiode efter ikrafttrædelsen), så de i stigende grad bliver CO<sub>2</sub>-baserede.

3.2.3.2 Omlægningen skal ske gradvist over en vis periode, og det er hensigten, at mindst 25 % af det samlede provenu af hhv. registrerings- og vægtafgifter inden udgangen af 2008 bør stamme fra det CO<sub>2</sub>-baserede element i disse afgifter, og mindst 50 % inden udgangen af 2010.



#### 4. Generelle bemærkninger

4.1 EØSU værdsætter især Kommissionens bestræbelser på at forfølge et dobbelt sigte: at gøre det indre marked mere velfungerende og at sætte yderligere skub i bestræbelserne på at nedbringe CO<sub>2</sub>-emissionerne ved hjælp af skatteopkrævning. Det skal i den forbindelse bemærkes, at forslaget for første gang anvender den tredje søjle (netop afgiftsmæssige foranstaltninger), der blev foreslået i Fællesskabets strategi for at nedbringe CO<sub>2</sub>-emissionerne og at spare på brændstoffet <sup>(5)</sup>.

4.2 EØSU ser positivt på forslaget, bl.a. fordi det sandsynligvis vil få positive konsekvenser for såvel forbrugerne <sup>(6)</sup> som den europæiske bilindustri.

EØSU er således helt enig i forslagets målsætninger, for så vidt de går ud på at fremme:

4.2.1 reduktion, hvis ikke ligefrem fjernelse af hindringerne for EU-borgernes frie bevægelighed gennem en kraftig nedsættelse af de administrative omkostninger og behandlingstider i forbindelse med eksport eller overførsel af køretøjer mellem de forskellige stater;

4.2.2 større konkurrence i bilindustrien på et mere integreret indre marked. På nuværende tidspunkt påvirker den afgiftsmæssige fragmentering af markedet i høj grad slutprisen på personbiler og tvinger bilfabrikanterne til at fremstille og sælge forskellige versioner af den samme bilmodel i de forskellige lande, udelukkende af afgiftsmæssige årsager. De kan således ikke nyde gavn af stordriftsfordelene på et ægte indre marked, og det er heller ikke til fordel for forbrugerne. Dertil kommer, at høje registreringsafgifter normalt har en negativ indvirkning på beslutningen om at købe ny bil, og dermed forsinkes udskiftningen af den eksisterende vognpark med mindre forurenende og sikrere køretøjer;

4.2.3 større miljømæssig bæredygtighed i betragtning af, at personbiler er en vigtig kilde til CO<sub>2</sub>-emissioner. I den forbindelse skal det understreges, at forslagets to frister for omlægning af beskatningsgrundlaget for registrerings- og vægtafgifterne, så de bliver CO<sub>2</sub>-baserede, helt klart ikke er tilfældige, men tværtimod emblematiske, eftersom Kyoto-perioden indledes i 2008, og Rådet og Europa-Parlamentet forventer, at udledningen af kuldioxid fra nye personbiler er bragt ned til 120 g/km i 2010.

4.3 EØSU mener desuden, at målsætningerne for direktivforslaget kun kan nås, hvis medlemsstaterne holder sig til retningslinjerne og henstillingerne uden afvigelser, som kunne forværre den allerede for store fragmentering af markedet, eller, hvad

værrer er, øge skatetrykket på bilejerne.

4.4 Eftersom forslaget handler om beskatning, et særdeles følsomt emne, der henhører under medlemsstaternes kompetenceområde, har Kommissionen ikke kunnet anvende subsidiaritetsprincippet i videre udstrækning og på en mere præskriptiv måde, end tilfældet er i dette forslag.

4.5 Eksempelvis sigter forslaget godt nok mod en strukturel omlægning af beskatningsgrundlaget, men den er indtægtsneutral, dvs. den øger ikke de samlede afgifter. Det betyder, at tabet af indtægter som følge af afskaffelse af registreringsafgiften kan modsvares af en tilsvarende og sideløbende forhøjelse af den årlige vægtafgift, og om nødvendigt af andre skatteforanstaltninger, som er omfattet af direktivet om beskatning af energiprodukter <sup>(7)</sup>.

4.6 Etableringen af en direkte forbindelse mellem beskatning af biler og CO<sub>2</sub> udgør desuden kun et enkelt om end vigtigt aspekt af den overordnede strategi for at nedbringe udledningen af kuldioxid. Strategien bør udvikles ud fra en holistisk indfaldsvinkel på problemet, og der bør sikres sammenhæng med de øvrige EU-politikker.

4.7 I betragtning af ovenstående bemærkninger anbefaler EØSU, at Kommissionen ud over den sædvanlige overvågning af de nationale bestemmelser til gennemførelse af direktivet samt disses overensstemmelse med selve direktivet fremmer en informationsudveksling med og mellem medlemslandene med frister, der er kortere end de foreslåede fem år for beretningen om anvendelsen af dette direktiv.

#### 5. Særlige bemærkninger

5.1 EØSU mener, at visse aspekter, der ikke reguleres af forslaget, imidlertid kunne give anledning til kritik, når direktivet skal omsættes i national lovgivning, med risiko for forskellige anvendelser i medlemsstaterne. Specielt gælder det,

5.1.1 at den gradvise ændring af beskatningen bør ske på en afbalanceret måde for at undgå, at borgere, der har købt et køretøj og betalt registreringsafgift, efterfølgende straffes af en pludselig kraftig stigning i den årlige vægtafgift.

5.1.2 at anvendelsen af afgiftens CO<sub>2</sub>-baserede element bør koordineres blandt samtlige medlemsstater for dermed at undgå dannelsen af nye markedsfragmenteringer.

5.2 I den sammenhæng bør Kommissionen snarest muligt foreslå medlemsstaterne nogle hensigtsmæssige løsninger på problemer, som vil opstå, hvis direktivet vedtages i sin nuværende form.

<sup>(5)</sup> Kommissionens meddelelse til Rådet og Europa-Parlamentet KOM(95) 689 endelig og Rådets konklusioner af 25.6.1996.

<sup>(6)</sup> Kommissionen forventer, at hvis registreringsafgiften nedsættes med 50 % i de lande, hvor den er høj, vil bilpriserne falde med mellem 10 % og 25 %.

<sup>(7)</sup> EUT L 283 af 31.10.2003, s. 51.

5.2.1 Det første problem handler om køretøjer, der er indregistreret før den 1. januar 2001:

- CO<sub>2</sub>-emissionerne udtrykt i g/km findes for alle køretøjer, der er indregistreret siden januar 1997; tidligere blev denne oplysning ikke givet;
- mellem 1997 og 2000 er CO<sub>2</sub>-emissionerne blevet målt på en europæiske kørecyklus, som efterfølgende er blevet ændret fra den 1. januar 2001, og emissionsdataene for de to perioder er derfor ikke helt sammenlignelige;
- beskatning på et objektivt og homogent grundlag kan derfor kun ske for køretøjer, der er indregistreret fra og med januar 2001.

5.2.2 Det andet problem, som skal løses, drejer sig om de medlemsstater, hvor den årlige vægtafgift på nuværende tidspunkt beregnes ud fra motorens effekt udtrykt i kW. Den ordning synes at sikre en større progressivitet end en beskatning, der udelukkende er baseret på CO<sub>2</sub>-parametren. Hvis den årlige vægtafgift i de pågældende lande udelukkende var baseret på CO<sub>2</sub>-emissionerne, ville det betyde en afgiftsstigning for de små køretøjer og et kraftigt fald for de større køretøjer, som har større motorkraft og dermed er mere forurenende. Resultatet ville paradoksalt nok være det modsatte af det ønskede. Det er derfor nødvendigt allerede på nuværende tidspunkt at udtænke muligheder for at korrigere ordningen.

5.3 Det er afgørende, at medlemsstaterne, for så vidt angår beskatningen af CO<sub>2</sub>-emissionerne, skaber en klar, direkte og gennemsigtig forbindelse mellem skatteopkrævningen og det enkelte køretøjs CO<sub>2</sub>-emissioner, så man undgår, at der ved et tilfælde opstår yderligere differentieringer på baggrund af andre tekniske parametre, som f.eks. slagvolumen, størrelse osv., da det er markedsforvridende.

5.4 Omsætningen af direktivet bør desuden være teknologisk neutral, og man bør således kun tage hensyn til køretøjets CO<sub>2</sub>-emissioner og ikke fremme en teknologi til skade for en anden. Dette kunne f.eks. være tilfældet, hvis anvendelsen af de nye regler viser sig at være til skade for biler med dieselmotorer, der er et område, hvor EU fortsat har en konkurrencefordel i forhold til fabrikanter uden for EU. I den sammenhæng er det forbavsende at se, at Kommissionen opfordrer medlemsstaterne til at bringe afgifterne på diesel til biler op på samme niveau som benzinafgifterne uden at tage hensyn til, at dieslbiler har lavere CO<sub>2</sub>-emissioner end benzinbiler.

Bruxelles, den 17. maj 2006

Anne-Marie SIGMUND

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

---

**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om luftkvaliteten og renere luft i Europa**

KOM(2005) 447 endelig — 2005/0183 (COD)

(2006/C 195/22)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 2. december 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 Stéphane Buffetaut til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 26. april 2006.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 427. plenarforsamling den 17.-18. maj 2006, mødet den 17. maj, følgende udtalelse med 72 stemmer for, 5 imod og 9 hverken for eller imod:

## 1. Konklusion og henstilling

1.1 EØSU kan kun tilslutte sig de overordnede målsætninger i temastrategien vedrørende luftforurening samt forslaget til direktiv, der er den lovgivningsmæssige udmøntning heraf.

1.2 Hvad angår temastrategien, der ikke kan skilles fra lovgivningsforslaget, som det klart fremgår af strategiens punkt 4.1.1:

- godkender det fuldt ud ønsket om at integrere luftkvalitetsmålene tværgående i de andre EU-politikker,
- opfordrer det Kommissionen til på ny at se på de energiscenarier, der var udviklet i PRIMES-modellen, som synes at indeholde unøjagtigheder, hvilket formentligt vil føre til, at basisreferencen CAFE («Clean Air For Europe») ændres.

1.3 Angående direktivforslaget:

- støtter det fuldt ud ønsket om at forenkle, tydeliggøre og kodificere lovgivningen vedrørende luftkvalitet,
- godkender det ønsket om at sikre en effektiv gennemførelse i medlemsstaterne af de eksisterende lovbestemmelser,
- foreslår det, at man udsætter datoerne for opfyldelse af direktivets krav fra 2015 til 2020 for så vidt angår koncentrationslofterne for PM 2,5 og fra 2015 til 2020 for så vidt angår mindskelsen af menneskers eksponering på grund af den tid, lovgivningsprocessen tager og de nødvendige frister for etableringen af målestationer i medlemsstaterne samt de nødvendige investeringsudgifter,
- mener, at det havde været nyttigt at operere med en overgangsperiode, hvor medlemsstaterne skulle have nærmet sig målkoncentrationsværdierne, inden der fastsættes bindende lofter,
- anmoder om, at finpartikler af naturlig oprindelse holdes uden for direktivets anvendelsesområde.

## 2. Indledning

2.1 Temastrategien og direktivforslaget ligger inden for rammerne af det sjette miljøhandlingsprogram (offentliggjort den 10.9.2002<sup>(1)</sup>) og meddelelsen »Renere luft i Europa« (fra 2001). I det sjette miljøhandlingsprogram var det ambitiøse mål at »sikre et luftkvalitetsniveau, som ikke medfører væsentlige virkninger og risici for sundhed og miljø«.

Det anføres i punkt 4.1.1 i strategien, at »der hører et forslag til lovgivning med denne strategi...«. Det fremgår således klart, at de to tekster hænger sammen, og at man for at udtale sig om direktivforslaget bør undersøge strategien, som på en vis måde udgør den overordnede ramme og som definerer Kommissionens strategiske mål inden for luftkvalitet.

### 2.2 Temastrategien

2.2.1 Den forelagte temastrategi fastsætter de foreløbige målsætninger for luftforureningen. Der bedes om, at den gældende lovgivning moderniseres, så fokus rettes mod de farligste forurenende stoffer og der gøres en større indsats for at integrere miljømæssige hensyn i andre politikker og programmer.

2.2.2 Men under alle omstændigheder og trods fremskridt inden for reduktionen af emissioner af de vigtigste luftforurenende stoffer og selv med fuld gennemførelse af gældende bestemmelser, vil der fortsat være miljø- og sundhedsproblemer i 2020, hvis der ikke træffes yderligere foranstaltninger.

### 2.2.3 Derfor foreslår Kommissionen:

- at strømline gældende bestemmelser og samle rammedirektivet fra 1996, og det første, andet og tredje datterdirektiv (1999-2000-2003) og beslutningen om informationsudveksling (1997) i et enkelt direktiv. Det fjerde datterdirektiv fra 2004 ventes indarbejdet senere via en kodifikationsprocedure,

<sup>(1)</sup> EFT L 242 af 10.9.2002.

- indførelsen af nye luftkvalitetsnormer for finpartikler (PM 2,5) i luften,
- revision af direktivet om nationale emissionslofter (PEN fra 2002).

Disse tiltag imødekommer behovet for at forenkle lovgivningen og tydeliggøre den, så den gennemføres bedre.

2.2.4 Andet afsnit af strategien består i en bedre inkorporering af luftkvalitetsmæssige hensyn i andre EU-politikker: energi, mindre fyringsanlæg, land-, luft- og søtransport, landbrug, strukturfonde.

2.2.5 Strategien vil blive taget op til fornyet behandling i 2010, og de indhøstede resultater vil blive indarbejdet i den endelige evaluering af miljøhandlingsprogrammet.

### 3. Direktivforslaget om luftkvaliteten og renere luft i Europa

3.1 Forslaget sigter på at gennemføre strategien på praktisk vis for så vidt angår det lovgivningsmæssige afsnit, dvs. samlingen af de fem ovennævnte retsakter i ét enkelt direktiv.

3.2 Det er i kapitel III om luftkvalitetsstyring, de største lovgivningsmæssige ændringer findes. Kommissionen foreslår ikke at ændre de gældende luftkvalitetsgrænseværdier, men at udbygge de eksisterende bestemmelser, så medlemsstaterne forpligtes til at udarbejde og gennemføre planer og programmer for at fjerne den manglende overholdelse af disse grænseværdier.

3.3 Det andet vigtige punkt vedrører fine partikler (PM 2,5). Fine partikler er farligere end større partikler. Det er således nødvendigt med en ny tilgang til overvågning af PM 2,5 for at fuldstændiggøre de eksisterende kontroller med PM 10.

3.4 Kommissionen forslår at definere en grænseværdi for koncentrationen af PM 2,5 i luften for at forebygge uforholdsmæssigt høje risikoniveauer for befolkningerne, og dette mål skal nås i 2010. Dette tiltag vil blive suppleret af ikke-bindende mål om generelt at reducere menneskers eksponering for fine partikler mellem 2010 og 2020 i hver medlemsstat.

3.5 Det hedder i kapitel V, at medlemsstaterne skal sørge for at informere offentligheden og de organer og sammenslutninger, der er berørte af luftkvalitetsspørgsmålet, for at opfylde Århus-konventionen. Medlemsstaterne skal naturligvis ligeledes sørge for at formidle de nødvendige oplysninger til Kommissionen. For at lette fremsendelsen af disse oplysninger foreslår Kommissionen, at man går over til et elektronisk system baseret på et informationsdelingssystem indenfor rammerne af Inspire-infrastrukturen.

3.6 For at de indsamlede oplysninger er tilstrækkeligt repræsentative og sammenlignelige foreslås der imidlertid med henblik på evalueringen af luftkvaliteten standardiserede målemetoder og fælles kriterier for så vidt angår antallet og placeringen af målestationer.

### 4. Generelle bemærkninger

4.1 EØSU kan kun tilslutte sig de generelle målsætninger i strategien og direktivforslaget. Det konkrete spørgsmål drejer sig dog — hinsides de prisværdige mål — om forholdet mellem omkostningerne og effektiviteten, gennemførligheden af de anbefalede foranstaltninger — som er en forholdsvis enkel sag for så vidt angår punktkilder, men langt vanskeligere for så vidt angår diffuse kilder — og deres reelle effekt, såvel hvad angår forbedring af luftkvaliteten som på det økonomiske plan.

4.2 Kommissionen anslår udgifterne til gennemførelsen af målene i strategien til 7,1 mia. € årligt, som skal lægges til de udgifter, der allerede går til luftforureningsbekæmpelse (ca. 60 mia. € årligt), men at gevinsten inden for sundhedsudgifter ligger på 42 mia. årligt. Den makro-økonomiske effekt vil således i vist omfang være positiv, men de daglige økonomiske realiteter befinder sig på det mikroøkonomiske plan. Kommissionen mener dog, at gevinsten, også selv om man brugte alle disponible teknikker, ville overstige omkostningerne. Vanskeligheden skyldes dette, at selv om det er forholdsmæssigt let at anslå udgifterne, så er det langt sværere at evaluere den forventede gevinst og at metoderne for beregning af besparelser på sundhedsområdet ikke fremstår som særligt klare. Ikke desto mindre understreger Kommissionen, at omkostningerne i den amerikanske lovgivning overstiger de omkostninger, den europæiske lovgivning ville medføre.

4.3 Ønsket om at forenkle, tydeliggøre og kodificere lovgivningen er positivt. Visse lovbestemmelers kompleksitet og uklarhed fører uvægerligt til forskelle i gennemførelse, konkurrenceforvridninger og en manglende mulighed for at få reel viden om luftkvaliteten i Europa.

4.4 Den foreslåede lovgivningsmæssige tilgang bør således støttes.

4.5 Det er imidlertid beklageligt, at Kommissionen ikke har overvejet, hvilken rolle de lokale myndigheder, herunder navnlig byerne, skal spille på transportområdet (politikken for alternative transportformer, offentlig transport, omlægning af lastvognstrafikken osv.). Derudover spiller de regionale og lokale myndigheder, herunder navnlig kommunerne, i realiteten en afgørende rolle i forbindelse med den konkrete gennemførelse af vedtagne bestemmelser på europæisk plan, navnlig selve foranstaltningerne.



4.6 I samme ånd kan det være hensigtsmæssigt at understrege, hvilken rolle miljø-ngo'erne, visse specialiserede organer inden for sundheds- og socialområdet samt i videre omfang det organiserede civilsamfund kan spille for at skabe bevidsthed om udfordringerne inden for folkesundhed og sundhed på arbejdspladsen.

4.7 Endelig er der gjort fremskridt inden for beskyttelsen af økosystemerne for så vidt angår nitrogenoxider, svovloxid og ammoniak. Den bedste gennemførelse og forenklingen af lovgivningen bør gøre det muligt at forbedre disse resultater yderligere

## B) Direktivforslaget

4.8 Ønsket om at kontrollere niveauet af finpartikler i luften på grund af deres virkning på menneskers helbred er forståeligt. Dog stødte fastsættelsen af grænseværdier på en principiel vanskelighed, i og med at WHO ikke var i stand til at definere en tærskel for sundhedsbeskyttelsen (?). Derudover er der stor usikkerhed omkring målingen af PM samt omkring partiklernes kemiske sammensætning, som gør dem mere eller mindre sundhedsskadelige og som de gængse teknikker ikke gør det muligt at fastslå.

4.9 Man kan således spørge, om det ikke havde været mere nyttigt at fastlægge »målværdier« i stedet for grænseværdier. I øvrigt forekommer fristen temmelig kort (2010), eftersom lovgivningsproceduren blev indledt sidst i 2005, hvilket i betragtning af lovgivningsprocessens langsommelighed kan give medlemsstaterne meget kort tid til at opfylde lovkravene.

## 5. Særlige bemærkninger

### 5.1 Temastrategien

5.1.1 EØSU glæder sig over Kommissionens brede høring af interessenter og tilslutter sig fuldt ud ønsket om tværgående at inkorporere luftkvalitetsmålsætningerne i de øvrige EU-politikker. Dog har der været et tidsmæssigt pres på arbejdet, og måske er ikke alle de nødvendige verifikationer af dataene foretaget. Dette er særlig følsomt for så vidt angår de strategiske scenarier, man har lagt sig fast på.

5.1.2 Disse scenarier er scenarierne fra Primes-modellen. Men disse indeholder en række unøjagtigheder inden for vækstprognoser og spørgsmålet om, hvornår gas får større fodfæste i forhold til kul, skævheden mellem import og eksport af elektricitet mellem medlemsstaterne.

5.1.3 Kommissionen har i øvrigt bemærket dette og har bedt IIASA om at afholde bilaterale høringer med samtlige medlemsstater mellem april og september, navnlig for at forbedre energiscenarierne inden for rammerne af revisionen af direktivet om de nationale emissionslofter, som lige er indledt.

(?) Får så vidt angår menneskers eksponering for PM 2,5 har WHO lige forslået et loft på 10 µg/m<sup>3</sup>.

5.1.4 Der pågår for tiden en omfattende ajourføring af energiscenarierne ifølge Primes-modellen. De vigtigste ændringer vedrører:

- mindre gasandel og større kulandel,
- større sammenhæng mellem import og eksport af elektricitet mellem medlemsstaterne,
- en større andel af produktionen skal forbeholdes kernekraft,
- justering af prognoserne over brandstofudgifterne og udviklingen i den økonomiske vækst.

5.1.5 CAFE's energiscenarier bør således revideres, hvilket bør føre til, at CAFE's basisreference og de tilstræbte niveauer ændres.

5.1.6 Derudover bør man sikre sig, at der er sammenhæng mellem denne strategi og de øvrige politikker i EU. Således medfører f.eks. husholdningernes forbrænding af træ emissioner af PM<sub>2,5</sub>, men Kommissionen opfordrer til anvendelse af træ som alternativ energikilde, hvilket kræver, at der tages teknikker i brug til røgfiltrering. Her kan man som eksempel ligeledes nævne kul.

5.1.7 Når dette er sagt, er fordelene ved temastrategien, at der er taget højde for sektorer, der ofte glemmes, f.eks. landbruget og søfarten. Det er dog overraskende, at luftfart slet ikke er omtalt, når det drejer sig om emissioner under start og landing. Man kan dog frygte politiske problemer i forbindelse med gennemførelsen. F.eks. vil reduktionen af SO<sub>2</sub>- og NO<sub>x</sub>-emissioner fra skibe kræve lange og vanskelige internationale forhandlinger. Man bør ligeledes sørge for, at vanskelighederne ved at nå målene i visse sektorer (f.eks. i landbruget for så vidt angår kvælstof og ammoniak) ikke fører til øget pres på de mål, der er lettere at identificere som f.eks. industrianlæg.

### 5.2 Direktivforslaget

5.2.1 EØSU går ind for at strømlinje gældende bestemmelser og samle rammedirektivet fra 1996 samt det første, andet og tredje datterdirektiv og beslutningen om informationsudveksling (1997) i et enkelt direktiv. For megen spredt lovgivning er til hinder for en fornuftig gennemførelse af den, og dette at erstatte fem retsakter med et enkelt direktiv er et nyttigt initiativ.

5.2.2 Det tilslutter sig ligeledes ønsket om at anvende standardiserede måleteknikker og fælles kriterier for så vidt angår antallet af målestationer og deres placering (kapitel II). Det påpeger dog, at visse lokale myndigheder er betænkelige ved omkostningerne til opstillingen af disse måleinstrumenter.

5.2.3 EØSU støtter ligeledes Kommissionens forslag om ikke at ændre de gældende luftkvalitetsgrænseværdier, men at udbygge de eksisterende bestemmelser, således at medlemsstaterne forpligtes til at udarbejde og gennemføre planer og programmer for at fjerne manglende overensstemmelse i forhold til disse grænseværdier (artikel 13). Denne konkrete anvendelse af eksisterende normer er et prioriteret mål, som bør give betydelige gevinster for luftkvaliteten og sundhedsbeskyttelsen.

5.2.4 EØSU understreger, at det væsentlige spørgsmål i direktivforslaget er indførelsen af et koncentrationsloft for finpartikler (PM<sub>2,5</sub>) i luften, som skal været nået i 2010, og dette suppleres af ikke-bindende mål om reduktion af menneskers eksponering for finpartikler mellem 2010 og 2020 (-20 %).

5.2.5 Det påpeger, at der kun er få og usikre data til rådighed om finpartikler og virkningerne heraf. WHO erkender, at det er vanskeligt at fastlægge en relevant tærskel for sundhedsbeskyttelsen, og det videnskabelige udvalg for sundhed og miljørisici medgiver, at der for tiden er manglende kendskab til finpartikler og deres sundhedsmæssige virkninger på lang sigt.

5.2.6 EØSU anser det for mere hensigtsmæssigt i første række at fastlægge »målværdier« i stedet for grænseværdier. Ellers må det frygtes, at de af Kommissionen fastsatte frister viser sig at være alt for korte, eftersom lovgivningsproceduren først startede sidst i 2005. Medlemsstaterne ville således risikere kun at have meget lidt tid til at opfylde lovkravene, samtidig med at der allerede nu er nogle af dem, der ikke formår at efterleve de eksisterende normer, til dels fordi de har været længe om at gennemføre dem. Udvalget henviser endvidere til, at grænseværdier er vanskeligere at overholde for små medlemsstater, da disse er særlig dårligt stillede som følge af luftforureningens fordeling over et mindre område. Det foreslår

derfor, at der i stedet for grænseværdier fastlægges målværdier. De foreslåede normer ville nemlig kræve en uhyre indsats i medlemsstaterne og/eller de lokale myndigheder for at opstille målestationer, hvilket tager tid og kræver store investeringer. PM 10 måles og er målbare og falder hurtigt. Disse måleresultater bør imidlertid evalueres og vurderes for at afgøre om de kan overholdes af medlemsstaterne. Målingen af PM 2,5 er derimod et uhyre problem, og PM 2,5 er ligeledes volatile. De flytter sig således let i luften og er grænseoverskridende forurenende stoffer. I øvrigt findes der finpartikler af naturlig oprindelse, f.eks. havsalt, og det ville være logisk ikke at tage disse med i betragtning.

5.2.7 Derudover er målingen af PM 2,5 endnu ikke harmoniseret i EU. Der anbefales en *Standard gravimetric measurement method* til prøvetagning af PM i det første datterdirektiv. Da denne metode er langsom og kompliceret at anvende tillader direktivet ligeledes anvendelsen af alternative målemetoder på betingelse af, at de reelt er ækvivalente med de af Kommissionen offentliggjorte metoder. I praksis har disse metoder en systematisk afvigelse i forhold til referencemetoden, og medlemsstaterne anvender forskellige korrektionsfaktorer eller slet ingen. Det synes således rimeligt at spørge, om det er fornuftigt at sigte så hurtigt mod bindende grænseværdier i lyset af den store usikkerhed inden for målemetoderne.

5.2.8 Endelig påpeger EØSU, at det foreslåede forhold mellem omkostninger og udbytte er vanskeligt at forholde sig til, i og med at man ønsker at sætte visse omkostninger i forhold til gevinster på folkesundhedsområdet, som er vanskelige at måle præcist. Marginalomkostningen ved de foreslåede bestemmelser risikerer således at være høj i forhold til et begrænset reelt udbytte, hvilket rejser spørgsmålet om, hvor hensigtsmæssig ressourceallokeringer er.

Bruxelles, den 17. maj 2006

Anne-Marie SIGMUND

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

## Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Civilsamfundets situation i det vestlige Balkan

(2006/C 195/23)

Næstformand i Kommissionen, Margot Wallström, anmodede i et brev af 14. juni 2005 under henvisning til EF-traktatens artikel 262 Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg om at udarbejde en udtalelse om *Civilsamfundets situation i det vestlige Balkan*.

Det forberedende arbejde henvistes til EØSU's Faglige Sektion for Eksterne Forbindelser, som udpegede Dimitris Dimitriadis til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 27. marts 2006.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 427. plenarforsamling af 17. og 18. maj 2006, mødet den 17. maj 2006, med 95 stemmer for, ingen imod og 1 hverken for eller imod følgende udtalelse:

Denne udtalelse afgives i medfør af artikel 9 i samarbejdsprotokollen mellem Kommissionen og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg i anledning af, at næstformand i Kommissionen, Margot Wallström, har anmodet om en udtalelse om civilsamfundets situation i det vestlige Balkan som bidrag til de strategiske overvejelser i forbindelse med stabiliserings- og associeringsprocessen.

Udtalelsen sigter mod

- at sætte Kommissionen og Rådet i stand til på bedst mulige vis at udforme og gennemføre politikker på et solidt fundament, der tjener realistiske og målelige målsætninger;
- at give offentligheden i Europa mulighed for bedre at forstå disse politikker, så de ser de positive sider ved EU og støtter dem bevidst;
- at lette evalueringen og dermed også, om nødvendigt, forbedre eller revidere de allerede gennemførte politikker og aktioner, i det omfang disses målsætninger er klare og utvetydige, navnlig hvad angår de umiddelbare modtagere;
- at forbedre EU's image og internationale gennemslagskraft, ikke mindst på det hårdt plagede vestlige Balkan, ved at vise, at Unionen ønsker at imødekomme reelle presserende behov hos regionens befolkning ved at tilbyde velstands-fremmende knowhow;
- at give anvisninger på, hvilken rolle EØSU kan spille i regionen som bindeled mellem europæiske og lokale civilsamfundsorganisationer.

### 1. Strategisk sammendrag

#### 1.1 EØSU's bemærkninger

- EU mistede en betydelig del af sin troværdighed på såvel internationalt som lokalt niveau under krisen i Jugoslavien,

så Unionen nu fremstår som en svag politisk faktor på den internationale scene, der stadig ikke helt har erkendt den reelle situation i det vestlige Balkan og ikke er i stand til at koordinere sine forskellige aktører.

- I visse dele af Balkan er følelsen af sikkerhed ikke konsolideret, navnlig ikke i Kosovo, og etniske uoverensstemmelser kan, hvad øjeblik det skal være, udløse en alvorlig krise.
- Forbundet mellem Serbien og Montenegro lever stadig ikke tilstrækkeligt op til forventningerne om et demokratisk forbund af stater.
- Bosnien-Hercegovina og Kosovo er politiske konstruktioner, som er blevet skabt af internationale organisationer, og det ikke er sikkert, de vil overleve på længere sigt.
- Københavnskriterierne er et fundament, som ikke er til diskussion.
- Den bedste vej til udvikling af en integreret strategi på området går via civilsamfundet og dets organisationer, som forsigtigt er begyndt at påtage sig sin rolle.
- Landene i det vestlige Balkan har behov for løbende, direkte og seriøs støtte i form af både knowhow og økonomisk bistand (direkte og indirekte udenlandske investeringer).
- Der er behov for en alsidig, flerstrengt dialog samt en demokratisk lovramme for civilsamfundets funktion.
- Bekæmpelse af korruption og domsmagtens støtte til samfundet har umiddelbar prioritet.
- Civilsamfundets organisationer har brug for økonomisk støtte.
- EØSU finder det nødvendigt at nedsætte blandede rådgivende udvalg med alle stater i det vestlige Balkan, når tiden er moden.

## 1.2 EØSU's rolle og ansvar

— I kraft af sin betydelige knowhow og sine højt kvalificerede menneskelige ressourcer anser EØSU sig selv for at være særlig egnet til at spille en mere aktiv rolle i udviklingen af ovennævnte politikker — en holdning, der bl.a. har givet sig udslag i initiativet til afholdelsen af et forum i EØSU's hovedsæde i 2006 med deltagelse af civilsamfundsorganisationer fra det vestlige Balkan.

— På anmodning anvender udvalget gerne sine effektive tjenester til at skabe kontakt mellem civilsamfundets organisationer i det vestlige Balkan og tilsvarende organisationer i EU.

— Kommissionen kan overlade til udvalget at afholde lokale orienteringsmøder for civilsamfundet om emner af særlig interesse og at fungere som kommunikativt bindeled mellem civilsamfundet og internationale organisationer som IMF, Verdensbanken, EIB m.fl.

— I samarbejde med Kommissionen bør EØSU udarbejde, fremme og støtte systematiske analyser og undersøgelser af samfundssituationen i det vestlige Balkan og det stedlige civilsamfunds fremskridt.

## 1.3 EØSU foreslår og anbefaler

A) De nationale og regionale politiske kræfter i landene i det vestlige Balkan:

— Landene i det vestlige Balkan bør i højere grad nærme sig EU's gældende regelværk, og regeringerne i disse lande bør fremskynde deres demokratiseringsbestrebelse.

— Alle implicerede parter skal især respektere nationale og religiøse mindretal.

B) EU's politiske organer og institutioner

— Kommissionen bør øge sin indsats for at få afsluttet procedurerne for indgåelse af stabilitets- og associeringsaftaler med de resterende stater i regionen, samt udvise stærkere politisk vilje og være bedre til at koordinere sine politiske institutioner og rådgivende organer med henblik på at fremme Thessaloniki-dagsordenens temaer.

— EØSU anser uddannelse for at være EU's vigtigste indsatsområde for støtte til og udvikling i samfundene på det vestlige Balkan.

— En endelig afklaring på spørgsmålet om Kosovos status er af vital betydning for sikkerhed, fred og stabilitet i regionen.

— EU skal evaluere arbejdsmarkedsorganisationernes vedtægter og målsætninger.

C) EU-medlemsstater, der grænser op til det vestlige Balkan, og civilsamfundsorganisationerne i EU

— EU-medlemsstaterne skal tage skridt til at styrke civilsamfundet.

## 2. Civilsamfundets situation på det vestlige Balkan set i et historisk lys

2.1 I forbindelse med redegørelsen for civilsamfundet <sup>(1)</sup> på Balkan koncentrerer udtalelsen sig om følgende lande: Albanien, Bosnien-Herzegovina, Kroatien, den tidligere jugoslaviske republik Makedonien, Serbien og Montenegro samt Kosovo under FN's sikkerhedsrådsresolution 1244.

2.2 På topmødet i Thessaloniki i juni 2003 bekræftede EU sin forpligtelse til at optage landene i det vestlige Balkan <sup>(2)</sup> i Unionen, når omstændighederne tillader det. Stabiliserings- og associeringsprocessen blev tilført nye midler til reformer. Der blev opstillet prioriteter på kort og mellemlangt sigt, og den første række europæiske partnerskaber blev godkendt i 2004.

2.3 De politiske forhold i regionen er dog stadig ustabile. Den manglende stabilitet kommer til udtryk ved, at man endnu ikke er nået til enighed om en endelig ordning for Kosovo, den uafklarede situation for relationerne mellem Serbien og Montenegro og de langsomme fremskridt i Bosnien-Herzegovina — en udvikling, der fra det ene øjeblik til det andet kan blive sat i stå.

2.4 Delegationer fra EØSU's kontaktgruppe til Kroatien, Bosnien-Herzegovina (21.-22. marts 2005), Serbien og Montenegro (26. maj 2005), samt til den tidligere jugoslaviske republik Makedonien og Albanien kunne rapportere om positive reaktioner under det af EØSU arrangerede civilsamfundsforum, men understregede samtidig problemerne med at indføre en konstruktiv dialog på arbejdspladsen og dialogen med civilsamfundet på grund af manglende egentlig repræsentation af arbejdsmarkedets parter og manglende legitimitet og ægte engagement <sup>(3)</sup> hos visse af de organisationer, som optræder som repræsentanter for civilsamfundet. Samspelet mellem regeringer og civilsamfundet er gradvis blevet udbygget. Det er dog stadig ikke nået op på det operationelle niveau, der er nødvendigt for at skabe håndgribelige resultater og synergier.

<sup>(1)</sup> I overensstemmelse med tidligere EØSU-udtalelser defineres »civilsamfundet« i denne udtalelse som 1) arbejdsgiver- og lønmodtagerorganisationer, 2) andre repræsentative socioøkonomiske interesseorganisationer, 3) ikke-statslige organisationer, 4) græsrodsorganisationer og 5) religiøse foreninger.

<sup>(2)</sup> EØSU's udtalelse Øget inddragelse af det organiserede civilsamfund i Sydøsteuropa — hidtidige erfaringer og fremtidige udfordringer — ordfører: Clive Wilkinson (EUT C 208 af 3.9.2003, s. 82).

<sup>(3)</sup> »Det organiserede civilsamfunds opgaver og bidrag i det europæiske samarbejde« (EFT C 329/1999 af 11.11.1999) og »Det organiserede civilsamfund og nye styreformer i EU — ØSU's bidrag til udarbejdelse af hvidbogen« (EFT C 193/2001 af 10.7. 2001).



2.5 Fraværet af demokratiske institutioner, det politiske miljø og sikkerhedssituationen i Balkanlandene har hidtil umuliggjort strukturerede arbejdsmarkedsforhandlinger mellem uafhængige arbejdsmarkedsparter med udspring i lokalsamfundenes egne problemer. Derfor må EU støtte en sådan dialog med sin rige erfaring og knowhow.

2.6 Nærværende udtalelse baserer sig på aftalen fra topmødet i Zagreb (november 2000), Thessaloniki-dagsordenen (juni 2003) og alle de andre initiativer, som EU-institutioner og -organer har taget vedrørende områdets økonomiske, politiske, sociale og kulturelle forhold.

2.7 Situationen i de pågældende civilsamfundsorganisationer har ikke ændret sig væsentligt, siden EØSU afgav sin udtalelse »Civilsamfundets rolle i den nye EU-strategi for det vestlige Balkan«<sup>(4)</sup>. Situationen kan kort beskrives som følger:

- vedvarende og konstante bestræbelser fra fagforeningernes side på at udfylde deres nye rolle i en markedsøkonomi, hvor den private sektor spiller en moderne udviklingsrolle,
- bestræbelser på at frigøre arbejdsgiverorganisationerne fra statsmagtens omklamring, der stammer fra en tid, hvor staten var ejer, samt under de nye vilkår fra den særlige funktion, som staten har haft efter omstyrningen af de tidligere regimer i forbindelse med grundlæggelsen af nye virksomheder og fremkomsten af nye erhvervsdrivende, som har modtaget rundhåndet økonomisk støtte fra internationale donatorer,
- en varieret, men i visse tilfælde ineffektiv indsats, som kræver mere koordination af samarbejdet.

2.8 Generelt er samfundsforholdene i regionen stadig problematiske. På trods af fremskridt er de samfundsmæssige og politiske institutioner og strukturer stadig ikke ordentligt rodfæstet. Krigen har skabt meget dybe kløfter, som det endnu ikke har været muligt at bygge bro over. Internationale og europæiske organisationers indsats har således ikke haft den ønskede effekt, hvilket bl.a. skyldes manglen på en fælles model for dialog på arbejdsmarkedet og i det organiserede civilsamfund, hvor civilsamfundets forskellige grupperinger og organisationer har hver deres distinkte, klart afgrænsede rolle med hensyn til rettigheder, pligter og kompetencer.

(4) EØSU's udtalelse »Civilsamfundets rolle i den nye EU-strategi for det vestlige Balkan« - ordfører: Roberto Confalonieri (EUT C 80 af 30.3.2004, s. 158) og »Øget inddragelse af det organiserede civilsamfund i Sydøsteuropa – hidtidige erfaringer og fremtidige udfordringer« - ordfører: Clive Wilkinson (EUT C 208 af 3.9.2003, s. 82).

### 3. Den generelle situation for civilsamfundets organisationer

#### 3.1 Arbejdsmarkedets parter

Efter indgåelsen af frihandelsaftaler i regionen er der brug for at institutionalisere arbejdsmarkedsparternes repræsentation på regionalt niveau og samtidig sørge for, at repræsentationsstrukturerne ikke splittes op på nationalt niveau.

De europæiske infrastrukturprogrammer<sup>(5)</sup> er af vital betydning, ikke mindst for fagforeninger og arbejdsgiverforeninger, som er aktive i regionerne. Bedste praksis inden for interregionalt samarbejde er efterspurgt, fordi arbejdsmarkedets parter netop nu, hvor en fælles frihandelsaftale er inden for rækkevidde i 2006, vil skulle løse regionale problemer gennem samarbejde.

Den offentlige sektors medvirken i de pågældende lande kræver ofte stor vedholdenhed, og dialogen mellem den offentlige og den private sektor skal sikres og udbygges.

#### 3.2 Andre organisationer

Civilsamfundsorganisationerne i de omhandlede lande, kan inddeles i fire overordnede kategorier: a) organisationer, som dukkede op under kampen mod de tidligere regimer, b) ikke-statslige organisationer, der udelukkende finansieres af gaver og som er blevet skabt for at gennemføre programmer for international udviklingshjælp, c) meget specialiserede organisationer, der som regel beskæftiger sig med de mest følsomme samfundsgrupper og d) landbrugsorganisationer.

**Det er vigtigt at tage spørgsmålet om disse organisationers bæredygtighed og donatorer op til diskussion i nærmeste fremtid.** Af den første kategori, der overvejende består af ikke-statslige organisationer, som har eksisteret længe og deltager direkte i den politiske dialog, har der udviklet sig organisationer, der nyder udbredt anerkendelse, men som har svært ved at overleve økonomisk. De ekstremt talrige organisationer i kategori b) er langt mindre kendte. Deres indsats ser ud til at være defineret af deres donatorer. Der er ingen tvivl om, at uden donatorer vil de fleste af disse organisationer forsvinde.

Etableringen af infrastruktur, regionalt samarbejde og samarbejde mellem civilsamfundsorganisationer er spørgsmål, som man må forholde sig til, men allervigtigst er det at finde en løsning på tidsrummet, fra den internationale økonomiske støtte begynder at ebbe ud, til der vil være indenlandsk økonomisk støtte til rådighed. Der er reel risiko for, at en stor del af den sociale kapital, som civilsamfundet har skabt gennem sit virke, går tabt og volden vender tilbage.

(5) Cards (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation), Rådets forordning (EF) nr. 2666/2000 af 5. december 2000.

#### 4. Regionens strukturelle problemer og disses indflydelse på udviklingen af det organiserede civilsamfund

##### 4.1 Korruption

Dette er regionens største strukturelle problem. Problemet har sin rod i en ineffektiv offentlig forvaltning, manglen på seriøse og effektive institutioner og love, domsmagt, der ikke er uafhængig, ugunstige økonomiske vilkår, fattigdom og et passivt civilsamfund.

##### 4.2 Krænkelser af menneskerettigheder, personlige og samfundsmæssige rettigheder

Den dag i dag krænker myndigheder fortsat systematisk individuelle rettigheder på trods af internationale organisationers (oftest mislykkede) bestræbelser. Hvad værre er: domsmagten synes ikke at forstå eller påtage sig sin rolle i den forbindelse.

Balkanlandenes optagelse i Europarådets institutionelle ramme er et første positivt fremskridt. Men meget ofte mangler der politisk vilje til konkret implementering, og minoritets- og religionstvisternes indflydelse på samfundsrelaterede forhandlinger gør det særlig vanskeligt at etablere et klima af bred tilnærmelse og forsoning.

##### 4.3 Ineffektiv ledelse — offentlig forvaltning

Manglen på politisk og samfundsmæssig stabilitet, som udspringer af voldsomme interne politiske modsætninger, er en grundlæggende kilde til dårlig ledelse i regionen, der viser sig som betydelige dysfunktioner i den offentlige forvaltning, som på deres side giver næring til sløseri og korruption. De europæiske og internationale bestræbelser på at modernisere de offentlige forvaltninger har hidtil ikke opvist nævneværdige resultater.

##### 4.4 Manglende dialog med civilsamfundet

Den sociale dialog<sup>(6)</sup> med civilsamfundets organisationer forudsætter — ud over en lovramme — gensidig respekt mellem de implicerede parter, vilje til at forstå og nedtone modsætninger samt, ikke mindst, en kultur, der begunstiger kompromisser mellem modsatrettede holdninger. I det vestlige Balkan har der aldrig eksisteret en reel dialog på grund af totalitære styre og pseudo-organisationer, der har været underlagt kvælende kontrol af styret. Det vil selvfølgelig tage sin tid, inden den nødvendige kvalitet og dybde konsolideres i den sociale dialog.

##### 4.5 Behov for legitime repræsentative civilsamfundsorganisationer

Mængden af civilsamfundsorganisationer står velbegrunderet tvivl om regionens egentlige sociale tilstand. Mange af disse organisationer er blevet oprettet efter krav eller opfordring fra internationale organisationer og finansieres af disse, således at de

<sup>(6)</sup> Conference on Strengthening Social Dialogue in the Western Balkan Countries, GD for Beskæftigelse, Sociale Anliggender og Arbejdsmarkedsforhold, Skopje, 6.-7. oktober 2005.

ofte helt erstatter den sociale forsyning og omsorg, som staten burde stå for. Andre er opstået på internationale civilsamfundsorganisationers eller andre ikke-statslige organisationers initiativ — organisationer, som også har direkte indflydelse på deres virke. Endelig er nogle af dem opstået som lokale initiativer, og er som sådan farvet af partiinteresser eller har tilknytning til en bestemt befolkningsgruppe, et bestemt mindretal eller en bestemt trosretning.

#### 5. EØSU's bemærkninger vedrørende den sociale, politiske og økonomiske situation i det vestlige Balkan og EU's strategi

5.1 EU mistede en stor del af sin troværdighed på såvel internationalt som lokalt niveau under krisen og krigen i Jugoslavien, fordi Unionen viste sig ude af stand til at reagere med en konkret politik.

5.2 Inden for rammerne af stabiliserings- og associeringsprocessen bør Europa-Kommissionen fastlægge en klarere politisk strategi og bekræfte sin tilstedeværelse i regionen. EU skal forstærke sit engagement med henblik på at forbedre kvaliteten af sine aktioner og sit image i regionen.

5.3 Opmærksomheden henledes på, at følelsen af sikkerhed ikke er konsolideret i alle dele af Balkan, navnlig ikke i Kosovo<sup>(7)</sup>, at freden ikke er givet på grund af etniske uoverensstemmelser, og at forbundet mellem Serbien og Montenegro ikke lever op til forventningerne om et demokratisk forbund af stater.<sup>(8)</sup>

5.4 Opmærksomheden henledes på, at Bosnien-Hercegovina og Kosovo er politiske konstruktioner skabt af internationale organisationer, og at det ikke er sikkert, at disse konstruktioner vil overleve på længere sigt. Det er derfor nødvendigt at løse de politiske problemer gennem tiltag, som kan garantere økonomisk velstand, beskyttelse af mindretals og religiøse gruppers rettigheder og fremme af demokratiske strukturer med internationale organisationer i ryggen. Påbegyndelsen, i 2005, af multilaterale forhandlinger i FN-regi om Kosovos fremtid er det eneste håb om en løsning på dette sprængfarlige problem.

5.5 EØSU mener, at EU bør øge sin tilstedeværelse i regionen via slagkraftige og pragmatiske formidlings- og kommunikationspolitikker. EU bør afklare sin politik i regionen og gøre sig klart, hvad det skal koste at optage landene i EU.<sup>(9)</sup>

5.5.1 Københavnskriterierne er et fundament, som ikke er til forhandling for de lande i det vestlige Balkan, som ønsker at blive medlemmer af EU. Opmærksomheden henledes dog på, at for at fremskynde processen væsentligt og få opfyldt disse kriterier, bør EU omgående træde hjælpende til ikke kun med henblik på landenes institutionelle strukturer, men også hvad angår den praktiske gennemførelse af EU's eksisterende regelværk.

<sup>(7)</sup> Europa-Parlamentets beslutning P6TA(2005) 0131 Status for den regionale integration på Vestbalkan - Europa-Parlamentets beslutning om udviklingen i den regionale integration på det vestlige Balkan.

<sup>(8)</sup> Det østrigske formandskab for EU 2006 - Østrigs udenrigsministerium, europæiske anliggender, 23. november 2005.

<sup>(9)</sup> EØSU's udtalelse om »Civilsamfundets rolle i den nye EU-strategi for det vestlige Balkan« - ordfører: Roberto Confalonieri (EUT C 80 af 30.3.2004, s. 158).

5.6 På denne baggrund må den bedste vej til udvikling af en integreret strategi på området gå via civilsamfundet og dets organisationer. Mere konkret giver det organiserede civilsamfund enestående muligheder for at sikre normale tilstande i den lange overgangsperiode og for at garantere, at samarbejds- og interventionsprogrammerne bliver reelt effektive for modtagerne.

5.7 De informationer og den viden, som EØSU sidder inde med om regionen — især efter at det har nedsat et underudvalg for det vestlige Balkan, fører til følgende bemærkninger og iagttagelser:

5.7.1 De racemæssige og etniske forskelle kan, hvad øjeblik det skal være, eksplodere i det vestlige Balkan, fordi spændinger, der normalt er latente, pludselig kan bryde ud i lys lue.

5.7.2 Europa-Parlamentet<sup>(10)</sup> har forsigtigt påtaget sig et ansvar. Det støtter sig som regel på udefra kommende økonomiske midler og mangler i nogle tilfælde knowhow og troværdighed.

5.7.3 Accept af EU's charter om grundlæggende rettigheder er en grundlæggende forudsætning for alle stater i regionen, der ønsker at blive associeret med EU.

5.7.4 Landene i det vestlige Balkan har behov for løbende, direkte og seriøs støtte i form af både knowhow og økonomisk bistand for at konsolidere nyetablerede institutioner og for at knæsette den nødvendige demokratiske tankegang. Denne støtte bør koordineres bedre, og Det Europæiske Genopbygningsagentur og EU's repræsentationer i området bør indgå i et tæt indbyrdes samarbejde.

5.7.5 En grundlæggende forudsætning for normaliseringen af landenes sociale og økonomiske liv er støtte til en alsidig og flerstrengt dialog og en demokratisk lovramme for civilsamfundets funktion i praksis.

Specielt med hensyn til en styrkelse af dialogen mellem arbejdsmarkedets parter kræves

- a) anerkendelse af arbejdsmarkedsparternes rolle;
- b) anerkendelse af arbejdsmarkedsparternes uafhængighed;
- c) respekt for de repræsentative organisationers ret til at blive fyldestgørende informeret, forhandle og udtrykke deres holdning til ethvert økonomisk og socialt emne.

5.7.6 Der er desuden behov for at slå ned på korruption gennem strenge og så vidt muligt enkle regler, som håndhæves stringent ved hjælp af ny teknologi.

5.7.7 Endelig er der behov for økonomisk støtte til civilsamfundets organisationer. Økonomien er det største problem for disse organisationers udvikling og for udvikling af dialogen.

5.7.8 Domsmagten skal være en bærende søjle i samfundet. Derfor må den modtage særlig bistand, så den kan varetage sin institutionelle funktion efter europæiske forbilleder.

5.7.9 Det økonomiske samarbejde mellem staterne i regionen er nøglen til en samlet og integreret overgang til EU-systemet. Dette samarbejde vil ligeledes bidrage væsentligt til at mindske spændinger og skabe større muligheder for udvikling og velstand.

5.7.10 Dialogen på tværs af kulturer, religioner og etniske grupper skal befordre etableringen af kanaler for tilnærmelse og kommunikation mellem landene på det vestlige Balkan. På dette område opfordres regionens religiøse ledere til at påtage sig en fremtrædende rolle med at afværge konflikter og fremme tiltag til støtte for en dialog.

5.7.11 Efter EØSU's opfattelse vil økonomisk vækst opnået gennem direkte udenlandske investeringer og den liberalisering, der er nødvendig for at bringe kapital og knowhow til regionen, bidrage til at reducere størrelsen af den offentlige sektor og danne et første grundlag for positive løsninger på uafklarede sociale og politiske problemer. For at indfri dette mål er det ikke nok med en institutionel ramme, banksektoren må også fungere pålideligt og ud fra anerkendte og godkendte internationale regler for at bekæmpe korruption i alle dens former (hvidvaskning af penge, smugleri osv.).

Den Europæiske Centralbank og EIB opfordres til at påtage sig en koordinatorrolle i regionen.

5.7.12 Internationale organisationer som Den Internationale Valutafond, Verdensbanken, ILO, FN m.fl.) bør indgå i et tættere samarbejde med organisationer, som repræsenterer civilsamfundet på Balkan, om at styrke deres rolle i samfundet.

5.7.13 EØSU konstaterer, at samordningen mellem forskellige EU-aktører i regionen gradvist er blevet forbedret. Det Europæiske Genopbygningsagentur (EAR) forvalter projekter for flere hundrede millioner euro, hvoraf nogle forudsætter eller indebærer udvikling af de menneskelige ressourcer eller mere konkret efteruddannelse af arbejdsstyrken. Det er også vigtigt at nævne arbejdet i ETF (Det Europæiske Erhvervsuddannelsesinstitut) og i Cedefop (Det Europæiske Center for Udvikling af Erhvervsuddannelse), som i kraft af sit gode samarbejde med EFT og den geografiske nærhed vil kunne stille sin rige erfaring og knowhow til rådighed for landene i regionen. Udover EU-aktørernes rolle skal også Stabilitetspagtens rolle understreges; imidlertid er pagtens fremtid fortsat uklar, og det kan svække dens effekt i regionen

<sup>(10)</sup> EP's beslutning P6-TA (2005) 131.

## 6. EØSU's forslag og anbefalinger

### 6.1 EØSU's rolle og ansvar

Det er brug for en ny tilgang med udgangspunkt i civilsamfundet og den aktuelle økonomiske, sociale og kulturelle situation i landene i det vestlige Balkan (set i forhold til situationen i EU), og der er behov for en ny undersøgelse af udviklingen. I den forbindelse skal erfaringerne med de blandede rådgivende udvalg fra den sidste store udvidelse udnyttes, og de europæiske civilsamfundsorganisationer må i høj grad inddrages i alle procedurer for udformning og udvikling af de relevante politikker. Der kræves en mere systematisk og klart institutionaliseret inddragelse af begge parter organiserede civilsamfund i de politiske forhandlingsprocedurer (EU og Balkanlandenes regeringer). Endelig er der brug for integrerede tiltag for de enkelte regioner og målsætninger.

6.1.1 EØSU anser i kraft af sine højt kvalificerede menneskelige ressourcer og den betydelige knowhow på området<sup>(1)</sup>, som det har erhvervet i de blandede rådgivende udvalg under de 10 nye medlemsstaters EU-tiltrædelsesforhandlinger og i de stadig eksisterende blandede rådgivende udvalg med Bulgarien, Rumænien og Tyrkiet, sig selv for at være særlig kaldet til at spille en mere aktiv rolle i udviklingen af ovennævnte politikker i samarbejde med Regionsudvalget og gennem afholdelsen af fælles arrangementer i regionen.

6.1.2 Især efter oprettelsen af underudvalget for det vestlige Balkan og en EØSU-delegations besøg i regionen har udvalget erhvervet en god viden og gode kontakter, som sætter det i stand til at arbejde for målsætningerne for Thessaloniki-dagsordenens vigtigste økonomiske, sociale og kulturelle temaer, som kræver en mere energisk og hurtigere integrering af europæiske systemer og holdninger i landene i det vestlige Balkan.

6.1.3 I den forbindelse er det et vigtigt initiativ, når EØSU i 2006 afholder et forum i sit hovedsæde med civilsamfundsorganisationer fra det vestlige Balkan, fordi det vil bringe alle væsentlige civilsamfundsorganisationer i det vestlige Balkan i kontakt med EØSU — og med EU-organerne generelt. Udvalget opfordrer Kommissionen til at støtte dette initiativ med ethvert egnet middel, ligesom i øvrigt ethvert andet initiativ til fordel for civilsamfundets repræsentative organisationer på regionalt

<sup>(1)</sup> EØSU's hidtidige bidrag vedrørende det vestlige Balkan: 1) en informationsrapport om »Forbindelserne mellem EU og visse lande i Sydøsteuropa« vedtaget den 23.7.1998 – ordfører: Georgios Sklavounos (CESE 1025/98 fin), 2) initiativudtalelsen »Udvikling af menneskelige ressourcer i det vestlige Balkan« – ordfører: Georgios Sklavounos (EFT C 193 af 10.7.2001, s. 99), 3) handlingsplanen »Øget inddragelse af det organiserede civilsamfund i Sydøsteuropa – i samarbejde med Det Europæiske Erhvervsuddannelsesinstitut og Den Internationale Arbejdsorganisation, 4) initiativudtalelsen »Øget inddragelse af det organiserede civilsamfund i Sydøsteuropa – hidtidige erfaringer og fremtidige udfordringer« – Ordfører: Clive Wilkinson (EUF 208 af 3.9.2003, s. 82, 5) den sonderende udtalelse »Civilsamfundets rolle i den nye EU-strategi for det vestlige Balkan« – ordfører: Roberto Confalonieri (EUT C 80 af 30.3.2004, s. 158 og 6) udtalelsen om »Det bredere europæiske naboskab: en ny ramme for forbindelserne med vores naboer i øst og syd« – ordfører: Karin Alleweldt (EUT C 80 af 30.3.2004, s. 148).

eller nationalt niveau, samt at tage behørigt hensyn til forummets resultater.

6.1.3.1 EØSU vil på anmodning anvende sine tjenester til at etablere forbindelser mellem civilsamfundets organisationer og tilsvarende organisationer i Europa med henblik på overførsel af knowhow og for at gøre indsatsen mere effektiv i landene i det vestlige Balkan.

6.1.3.2 Samtidig erklærer EØSU, at det i særlig grad interesserer sig for civilsamfundsorganisationer, som på grund af økonomiske problemer ikke med egne midler kan betale sine driftsomkostninger. Udvalget slår til lyd for, at disse organisationer skal modtage støtte i forbindelse med gennemførelsen af stabilitetspagten.

6.1.3.3 En tilsvarende interesse har EØSU for landbefolkningens problemer i landene i det vestlige Balkan. Udvalget opfordrer derfor Kommissionen til at være særlig opmærksom på disse problemer og at tilføre den knowhow og specialviden, der er nødvendig for at modernisere den primære sektor.

6.1.3.4 Efter EØSU's mening er fremme af økonomiske reformer og den økonomiske udvikling i regionen helt grundlæggende faktorer for løsningen af strukturproblemerne. Støtte til små og mellemstore virksomheder samt til landbrugsbedrifter via deres interesseorganisationer er en grundlæggende forudsætning for økonomisk velstand i regionen<sup>(12)</sup>, som kan opfyldes ved at anvende bedste praksis i EU-medlemsstaterne. EØSU råder over den nødvendige knowhow og det fornødne personale til at støtte bestræbelser i den retning.

6.1.3.5 I den forbindelse vil EØSU i samarbejde med Kommissionen kunne deltage i nationale eller lokale oplysningsmøder med civilsamfundet.

6.1.3.6 EØSU kunne hjælpe med at formidle information vedrørende internationale organisationers aktiviteter i regionen af relevans for civilsamfundets organisationer. Endvidere kunne det inden for rammerne af den fælles erklæring fra ILO's generaldirektør og formanden for EØSU udvikle fælles aktiviteter i regionen sammen med ILO, især med henblik på at styrke den sociale dialog.

<sup>(12)</sup> Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet - Vestbalkan og europæisk integration, KOM(2003) 285 endelig - 21. maj 2003.



6.1.3.7 Kommissionen og EØSU bør udarbejde, fremme og støtte systematiske analyser og undersøgelser af samfundssituationen i det vestlige Balkan og civilsamfundets fremskridt, som især skal fokusere på forholdet mellem indsats/investering og resultat. Til dette formål kan anvendes eksisterende udbytteindikatorer (eller man kan udvikle nye, hvor de ikke findes i forvejen) for såvel »hårde« som »bløde« investeringer med henblik på at lokalisere eventuelle svagheder eller huller i de hidtil gennemførte EU-politikker og -aktioner og få gennemført de nødvendige forbedringer og reformer [f.eks. klassificering af de forskellige civilsamfundsorganisationer ud fra bestemte grundlæggende karakteristika (her tænkes bl.a. på årsag eller anledning til deres oprettelse, formål, vedtægter, geografisk dækning, funktionsmåde, kontrol, tilskudskilder, -beløb og -størrelse osv.)].

6.2 EØSU er parat til at nedsætte blandede rådgivende udvalg med alle stater i regionen, så snart vilkårene gør det muligt.

6.3 På grundlag af de relevante erfaringer og den viden, udvalget har skaffet sig gennem kontakter til civilsamfundsorganisationer i det vestlige Balkan, tilskynder EØSU til og anbefaler følgende alt efter situationen:

#### 6.3.1 De nationale og regionale politiske kræfter i landene i det vestlige Balkan

6.3.1.1 EØSU anbefaler landene i det vestlige Balkan at fremskynde tilpasningen til EU's gældende regelværk, især bestemmelser vedrørende individuelle og kollektive rettigheder gennem midlertidige nationale udviklingsplaner med Tyrkiets udviklingsplan som forbillede, så de kan forberede sig på at absorbere støtte fra EU i fremtiden.

6.3.1.2 Det opfordrer regeringerne i landene til at intensivere demokratiseringsbestrebelsene og øge støtten til social samhørighed ved at styrke dialogen med det organiserede civilsamfund.

6.3.1.3 EØSU opfordrer alle implicerede parter til at vise nationale og religiøse mindretal særlig stor respekt ved at sikre disse individuelle, religiøse og politiske rettigheder og beskytte religiøse og kulturelle mindesmærker.

6.3.1.4 EØSU hilser fremskridtene hen imod afslutningen af stabiliserings- og associeringsprocessen i alle landene velkommen.

#### 6.3.2 EU's politiske organer og institutioner

6.3.2.1 På grund af den manglende knowhow og lovramme på de pågældende områder peger EØSU på ligestilling mellem kønnene, miljøbeskyttelse, forbrugerbeskyttelse og beskyttelse af mindretal som særligt alvorlige problemer i regionen, og opfordrer Kommissionen til at hjælpe landene i det vestlige Balkan med at fremskynde den nødvendige demokratiseringsproces.

6.3.2.2 EØSU opfordrer Kommissionen til i lyset af dels igangsættelsen af procedurerne for en yderligere styrkelse af båndene mellem EU og landene i regionen dels de stabilitets- og samarbejdsaftaler, som er blevet undertegnet med den tidligere jugoslaviske republik Makedonien og Kroatien, at intensivere bestrebelsene på at afslutte procedurerne også for de andre lande i regionen og at vise større politisk vilje og være bedre til at koordinere med henblik på at fremme alle Thessaloniki-dagsordenens temaer. <sup>(13)</sup>

6.3.2.3 Specielt til Thessaloniki-dagsordenen er at sige, at EØSU anser den for at være et vigtigt samarbejdsdokument, som dog løbende må ajourføres.

6.3.2.4 EØSU anser uddannelse for at være EU's vigtigste samfundsmæssige indsatsområde på det vestlige Balkan. Den bedste uddannelse og bekæmpelse af analfabetisme kan dæmpe de stærke etniske og religiøse uoverensstemmelser og mindretalsproblemer sammen med økonomisk velstand og en styrkelse af de demokratiske institutioner, som vil bibringe folkene på det vestlige Balkan nogle bedre styreform. Kommissionen kan spille en meget vigtig rolle i forbindelse med uddannelses- og kulturspørgsmål ved at iværksætte specielle støtteprogrammer for udveksling af videnskabeligt personale og efteruddannelse af unge forskere.

6.3.2.5 På denne baggrund gøres kraftigt opmærksom på det geopolitiske, økonomiske og sociale tomrum, som kan blive fremtiden for EU, hvis ikke landene i det vestlige Balkan kommer ind under EU-strukturen.

6.3.2.6 Derfor plæderes for fuldstændig integration af det vestlige Balkan i EU's udviklingsstrategi gennem fremme af stabiliserings- og associeringsprocessen kombineret med ledsageforanstaltninger, hvor det kræves som følge af regionens særlige problemer.

6.3.2.7 EØSU anbefaler desuden en bedre samordning mellem Unionens politiske institutioner såvel som med dens to rådgivende organer, EØSU og Regionsudvalget, for at skabe betingelserne for en mere effektiv udvikling af det pågældende program.

6.3.2.8 EØSU finder det af vital betydning for fred, sikkerhed og stabilitet i regionen, at spørgsmålet om Kosovos endelige status afklares, og opfordrer derfor Rådet, Kommissionen og Europa-Parlamentet til inden for rammerne af deres beføjelser at bidrage til FN's og FN's generalsekretærs særlige udsendingsbestrebelsers.

6.3.2.9 EU bør generelt vise fleksibilitet og indføre en særlig indrejseordning (tildeling af visum) for repræsentanter for det organiserede civilsamfund og for repræsentative organisationer <sup>(14)</sup>

<sup>(13)</sup> Thessaloniki-temaerne for det vestlige Balkan: uddrag af konklusionerne fra flere møder i Rådet (almene anliggender og udenrigsanliggender), 16. juni 2003.

<sup>(14)</sup> EP's beslutning P6-TA (2005) 131.

6.3.2.10 EU bør evaluere arbejdsmarkedspartnersorganisationers vedtægter, målsætninger, organisering, funktion, virkefelt (offentlig eller privat sektor) og repræsentativitet (hele industrien, alle arbejdstagere eller en enkelt sektor) m.m., for at sikre, at Den Europæiske Union får pålidelige samarbejdspartnere. Analyser af denne art kan fremmes yderligere, hvis EU gør indsamlingen og offentliggørelsen af de nødvendige oplysninger (dvs. gennemsigtheden) til en *conditio sine qua* for at godkende enhver form for støtte til offentlige og private aktører og organisationer, der repræsenterer civilsamfundet.

Dette arbejde kan udføres enten internt, hvilket vil sige af EU's institutionelle organer (Kommissionen, EØSU osv.) eller, hvis det skønnes nødvendigt, helt eller delvis eksternt.

### 6.3.3 EU-medlemsstater, der grænser op til det vestlige Balkan, og civilsamfundsorganisationerne i EU

6.3.3.1 EØSU opfordrer EU-medlemsstater som Italien, Ungarn, Slovenien og Grækenland til at iværksætte støtteforanstaltninger for civilsamfundet i landene i det vestlige Balkan, især på områder som strategi, udnyttelse af menneskelige ressourcer, forvaltning og institutionelle og lovgivningsmæssige reformer efter europæiske forbilleder.

6.3.3.2 Samtidig ser udvalget gerne, at de europæiske arbejdsmarkedsorganisationer, og mere generelt de europæiske civilsamfundsorganisationer yder en mere bevidst og aktiv indsats for at fremme inddragelsen af tilsvarende organisationer i det vestlige Balkan i de europæiske strukturer og procedurer.

6.3.3.3 Udvalget henleder opmærksomheden på, at såvel aktioner iværksat af medlemsstater, der grænser op til Vestbalkan, som aktioner iværksat af civilsamfundsorganisationer i EU vil skulle integreres i ovennævnte mellem- og langfristede program for økonomisk, social og politisk udvikling.

## 6.4 Finansieringsspørgsmål

6.4.1 EU har en hel palet af finansieringsværktøjer til sin rådighed, som kan anvendes til at styrke civilsamfundet i det vestlige Balkan. Herudover yder en række andre internationale organisationer og adskillige lande udviklingsbistand til flere civilsamfundsorganisationer i det vestlige Balkan. Selv om den type bistand som regel kan betegnes som positiv, er den ikke desto mindre forbundet med visse risici især for så vidt angår den måde, hvorpå støtten gives til landene i det vestlige Balkan. Følgende er et katalog over de alvorligste problemer, man har kunnet konstatere i forbindelse med proceduren for gennemførelsen af internationale udviklingsbistandsprojekter på Vestbalkan:

6.4.1.1 Den internationale bistand til det vestlige Balkan er måske nok i økonomisk henseende temmelig stor, men den er ofte underlagt prioriteringer fastsat af donatorerne uden

hensyntagen til de reelle lokale behov. Den internationale udviklingsbistand til civilsamfundet lader som regel hånt om lokale interessenter og betragter bestræbelserne på at overføre institutioner som isolerede tiltag løsrevet fra de eksisterende magtstrukturer og den samfundsmæssige organisation og fra modtagerlandenes interesser og traditioner. I mange tilfælde tildeles samtlige projekter til ikke-statslige organisationer i et modtagerland. Disse ikke-statslige organisationer er fuldstændig afhængige af internationale bistandsprogrammer og foreslår projekter, der stemmer overens med donatorernes prioriteringer i stedet for at fokusere på støttemodtagernes behov.

6.4.1.2 Effektiviteten af de internationale udviklingshjælpsprogrammer i det vestlige Balkan er yderst begrænset på grund af den manglende samordning mellem de forskellige donatorer og den meget kortsigtede støtte til programmer, der ofte finansierer isolerede projekter. I mange tilfælde er projekter, som var begyndt at give væsentlige resultater, blevet opgivet, fordi donatorerne pludselig har skiftet prioriteringer og opererer med en tidshorisont, der er meget kortere, end der i realiteten er brug for i landene i det vestlige Balkan. I EU's finansieringsordninger og i de andre internationale organisationer skal man forstå, at ændringer i finansieringsprioriteringerne med korte intervaller skaber ineffektivitet. Til denne kategori hører som regel programmer for efteruddannelse og *capacity building*. Også støtten til institutioner er fragmenteret og gives som regel i form af konferencer og mindre seminarer og ikke som egentlig teknisk bistand.

6.4.1.3 Mange ikke-statslige organisationer beskæftiger sig med socialt arbejde for at få indtægter, hvilket drastisk formindsker disse organisationers evne til at etablere egentlige bånd til samfundet og forfølge deres vedtægtsmæssige formål. Mange ikke-statslige organisationer opfatter deres rolle som forvalter af programmer for teknisk bistand og drives ud fra den private sektors økonomiske kriterier med henblik på at skaffe mere økonomisk støtte.

6.4.2 Med henblik på at løse ovennævnte problemer for en mere effektiv bistand til det organiserede civilsamfund foreslår EØSU følgende vedrørende finansiering af passende projekter:

6.4.2.1 EU skal satse på udviklingshjælpsprogrammer — både dem, der er under gennemførelse, og dem, som er ved at blive udarbejdet for perioden 2007-2013, som fokuserer på områder som demokratiske styreform, økonomisk forvaltning og miljøforvaltning.

6.4.2.2 Regeringerne i landene i det vestlige Balkan bør udvikle gennemsigtige, operationelle programmer for at styrke civilsamfundet. Programmerne bør drøftes med Kommissionen. Derfor foreslås regelmæssig kontakt vedrørende udviklingen af disse programmer mellem Kommissionen, EØSU og de lokale myndigheder.

6.4.2.3 Der er brug for en meget stærk mekanisme til at overvåge udviklingshjælpsprogrammernes effektivitet for så vidt angår civilsamfundet. EØSU kan spille en vigtig rolle i en sådan mekanisme.

6.4.2.4 Det er nødvendigt at tilpasse planlægningen af udviklingshjælpsprogrammerne til civilsamfundets praktiske behov. Uviklingshjælp, som sigter mod oprettelsen af nye civilsamfundsinstitutioner, kan i udstrakt grad understøttes af teknisk bistand fra EØSU.

6.4.2.5 Efter afholdelsen af EØSU's forum om det vestlige Balkan kunne der oprettes en permanent teknisk arbejdsgruppe bestående af repræsentanter for EØSU's kontaktgruppe og civilsamfundet i det vestlige Balkan. Arbejdsgruppen kunne bistå civilsamfundsorganisationer med udformningen af en strategisk og operationel dagsorden og overføre bedste praksis og

knowhow om støtte til civilsamfundet fra EU's medlemsstater til landene i det vestlige Balkan.

6.4.2.6 I EU's budgetoverslag for perioden 2007-2013 bør territorielt samarbejde også omfatte de økonomiske midler, som vil blive afsat til bistand til tredjelande. Finansieringsmekanismerne for tredjelande bør forenkles, uden at det sker på bekostning af deres nuværende gennemsigthed, og baseres på naboprogrammer. Erfaringerne fra et program som Cades skal anvendes og mangfoldiggøres.

6.4.2.7 Under planlægningsproceduren for udviklingshjælpsprogrammerne for civilsamfundet skal EU også skele til andre internationale organisationers udviklingsprogrammer. Samarbejdet med programmerne og med FN's specialtjenester bør udvides og antage operationel karakter.

Bruxelles, den 17. maj 2006

Anne-Marie SIGMUND

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

---

### Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »EU's kampagne for bevarelse af biodiversiteten — civilsamfundets stilling og bidrag«

(2006/C 195/24)

Ved brev af 13. september 2005 til Anne-Marie SIGMUND anmodede det østrigske EU-rådsformandskab under henvisning til EF-traktatens artikel 262 om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs sonderende udtalelse om: »EU's kampagne for bevarelse af biodiversiteten — civilsamfundets stilling og bidrag«

Det forberedende arbejde henvistes til EØSU's Sektion for Landbrug, Udvikling af Landdistrikterne og Miljø, som udpegede Lutz Ribbe til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 26. april 2006.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 427. plenarforsamling den 17.-18. maj 2006, mødet den 18. maj, følgende udtalelse med 125 stemmer for, ingen imod og 4 hverken for eller imod.

#### 1. Sammenfatning af udvalgets konklusioner og anbefalinger

1.1 Biodiversiteten er grundlaget og garanten for livet på jorden. Alene ud fra en rent egoistisk økonomisk interesse må mennesket tilstræbe at bevare økosystemernes stabilitet. Derudover byder hensynet til skaberværket, at den biologiske mangfoldighed bevares. Biodiversitet er ikke en »luksus«, som man enten har råd til eller kan undvære.

1.2 Det er mennesket, som selv har allermost gavn af biodiversiteten, men mennesket er imidlertid i øjeblikket også en hovedårsag til, at den forringes.

1.3 EØSU mener, at biodiversiteten fortsat i allerhøjeste grad er truet i Europa. EU's hidtidige foranstaltninger har indtil videre ikke været tilstrækkelige til at standse de seneste årtiers negative tendens.

1.4 EØSU bifalder, at ikke blot alle europæiske institutioner, men også EU-medlemsstaterne som medunderskrivere af Konventionen om Biologisk Mangfoldighed har forpligtet sig til ikke blot at standse den negative udvikling, men til at vende den.

1.5 EØSU påpeger imidlertid, at der er en afgrund mellem ambition og virkelighed: De offentlige myndigheder har indtil videre ikke ydet det bidrag til beskyttelsen af biodiversiteten, som man kunne have forventet af dem. Egentlig burde de offentlige myndigheder indtage rollen som forbillede i beskyttelsen af den biologiske mangfoldighed, men i stedet medvirker planbeslutninger og støtteprogrammer ofte til at bringe biodiversiteten yderligere i fare. Dertil kommer, at der i finansperioden 2007-2013 netop skal spares på de politikområder i EU, der er af særlig stor betydning for beskyttelsen af biodiversiteten.

1.6 Biodiversitetstab er en snigende proces, der nu har stået på i årevis. Eftersom stadig færre mennesker har en direkte relation til det naturlige miljø, føler de sig heller ikke direkte berørt, og derfor er den politiske modreaktion som resultat heraf relativt svag. Det bør imidlertid ikke berolige det politiske niveau, men snarere give anledning til, at der udvikles strategiske modforholdsregler.

1.7 På samme måde som offentligheden bør oplyses bedre om baggrunden for og hensigten med beskyttelsen af den biologiske mangfoldighed, bør der også fra de offentlige myndigheders side tages initiativ til uddannelse og efteruddannelse af offentligt ansatte på lokalt, regionalt og nationalt niveau — mange ved slet ikke, hvad sagen drejer sig om, og ofte mangler motivationen.

1.8 EØSU anser den kampagne for bevarelse af den biologiske mangfoldighed, som EU-formandskabet har taget under overvejelse, for at være et fornuftigt tiltag; civilsamfundet kan i den forbindelse både yde praktisk støtte og navnlig bidrage til større bevidsthed om problemet. En sådan kampagne kan imidlertid ikke afhjælpe de eksisterende mangler, som EU selv har peget på. Kampagnen må heller ikke under nogen omstændigheder føre til, at der bliver skabt indtryk af, at problemerne alene eller navnlig skyldes et for ringe engagement fra civilsamfundets side.

1.9 Der er behov for flere positive og praktiske eksempler og modelprojekter. Der må gøres en større indsats for generelt at skabe bevidsthed om landskabets og biodiversitetens nytte og iboende værdi, og der er behov for, at offentligt kendte forbilleder engagerer sig i sagen. Når alt kommer til alt, er det dog bevarelsen af menneskets eget livsgrundlag, denne sag drejer sig om.

## 2. Hovedpunkter i og baggrund for udtalelsen

2.1 Ved brev af 13. september 2005 anmodede det østrigske rådsformandskab EØSU om at udarbejde en sonderende udtalelse om emnet »EU's kampagne for bevarelse af biodiversiteten — civilsamfundets stilling og bidrag«. I brevet peges der på, at en sådan udtalelse indholdsmæssigt og politisk ville kunne støtte Rådet og Kommissionen i målsætningen om frem til 2010 at begrænse tilbagegangen i den biologiske mangfoldighed <sup>(1)</sup>.

2.2 I brevet foreslås det, at EØSU kunne undersøge,

- hvori årsagen til tabet af biologisk mangfoldighed består,
- hvorvidt de foranstaltninger, som Rådet og Kommissionen indtil videre har truffet, er tilstrækkelige med henblik på at nå målsætningen,
- om der er sammenhæng i de forskellige EU-politikker,
- hvilke yderligere initiativer, der skal tages af Kommissionen og af medlemsstaterne,
- hvilke konsekvenser dette vil få inden for rammerne af Lissabon- og bæredygtighedsstrategien og
- hvorledes civilsamfundet kan yde et bidrag.

2.3 Baggrunden for anmodningen fra det østrigske formandskab er formentlig det forhold, der er nævnt i brevet, nemlig at »nye tal fra forskellige forskningsinstitutioner og institutter som f.eks. EUROSTAT viser, at den biologiske mangfoldighed trods de hidtidige

anstrengelser konstant forringes, uden at der er udsigt til nogen vending i udviklingen. Også Kommissionen tager i sine meddelelser i forbindelse med overvågningen af EU's bæredygtighedsstrategi udgangspunkt i en negativ udvikling på dette område.«

2.4 EØSU takker formandskabet for, at det har bedt udvalget om at tage stilling til dette vigtige spørgsmål. Udvalget vil i det følgende enkeltvis gå ind på de stillede spørgsmål og til hvert emne levere de udbedte svar og udvikle ideer til en »kampagne«.

## 3. Generelle bemærkninger

3.1 Biodiversiteten er grundlaget for livet på jorden. Uden biodiversitet kunne mennesket ikke overleve: Planter, der omdanner sollys til biomasse, danner her på jorden grundlag for de strømme af energi og materiale, som mennesket dagligt indgår i, f.eks. når det ånder, tager føde til sig eller skaber værdier. Heller ikke uden de arter, der i sidste ende igen udnytter og omdanner det »affald«, som mennesket producerer, ville der være noget menneskeligt liv eller nogen menneskelig aktivitet på jorden.

3.2 Derfor er biodiversitet ikke noget, som samfundet »har råd« til, når den tilfældigvis forekommer vigtig, og som igen kan undværes, når andre og tilsyneladende mere betydningsfulde ting trænger sig på. Biodiversitet er noget, der er fuldstændig afgørende og uundværligt.

3.3 I sin miljøpolitiske årsberetning for 2003 <sup>(2)</sup> præciserer Kommissionen, hvad biologisk mangfoldighed (biodiversitet) drejer sig om. Biodiversitet »afspejler forskellige økosystemers kompleksitet, balance og status. Biodiversitet er ikke blot afgørende for opretholdelsen af liv, den er også grundlaget for vigtige økonomiske, rekreative og kulturelle aktiviteter.«

3.4 Biodiversitet betyder med andre ord »livets mangfoldighed«, men begrebet kan bruges på forskellige planer. Det kan både betegne den genetiske mangfoldighed inden for en population og graden af artsrigdom inden for et bestemt habitat.

3.5 På grund af dets intelligens er mennesket det væsen, der har mest gavn af biodiversiteten: Ingen anden levende art udnytter eller bruger så mange andre arter, som mennesket gør. I øjeblikket er mennesket imidlertid også hovedårsagen til, at biodiversiteten forringes. Den opdeling af arterne i »nyttige« henholdsvis »skadelige«, som mennesket foretager, er af rent økonomisk-antropocentrisk art. Naturen kender ikke til den form for skelnen. Den kender alene til ligevægte, der i vidt omfang regulerer sig selv. Biologisk mangfoldighed er en af de afgørende indikatorer for bæredygtighed.

3.6 Ligevægte, der kommer ud af kontrol, er et problem for dem, der har en interesse i stabile forhold. Med sine mange, mestendels økonomiske aktiviteter griber mennesket ind i og påvirker økologiske ligevægte. Det har mennesket gjort gennem årtusinder og tidligere ofte — f.eks. ved ekstensiv landbrugsdrift — endda med det resultat, at der er opstået nye og stort set stabile økosystemer. Men menneskets påvirkning af biodiversiteten er i dag mere massiv end nogensinde før. Med de mange muligheder, som mennesket har skabt for sig selv, forandres artssammensætningen ikke længere kun lidt, men bliver i mange tilfælde fuldstændig ødelagt.

<sup>(1)</sup> Jvf. beslutning fra det Europæiske Råds møde i Göteborg den 15.-16. juni 2001.

<sup>(2)</sup> KOM(2003) 745, s. 2.



*Den nuværende situation og årsagerne til tabet af biologisk mangfoldighed*

3.7 Formandskabet har i sit brev til EØSU (jf. punkt 2.3) klart og umisforståeligt skildret den nuværende situation for så vidt angår biodiversiteten. Analysen er bl.a. i overensstemmelse med FN's miljøprograms rapport om den biologiske mangfoldighed, ifølge hvilken biodiversiteten i hele verden forringes hurtigere end nogensinde før.

3.8 Allerede i sin biodiversitetsstrategi fra 1998 <sup>(3)</sup> har EU peget på, at også situationen i Europa er højst betænkelig: »Den store biologiske mangfoldighed i EU er igennem århundreder lidt efter lidt blevet forringet på grund af menneskets indgreb i naturen. I de seneste årtier har disse indgreb antaget et uhyrligt omfang. I De Forenede Nationers Miljøprograms beretning hedder det, at der nu i flere europæiske lande er op til 24 % af arterne inden for bestemte kategorier af dyr som sommerfugle, fugle og pattedyr, der er udryddet.«

3.9 I Göteborg-strategien af 2001 <sup>(4)</sup> (bæredygtighedsstrategien) hedder det: »I de seneste årtier er der sket en voldsom stigning i forringelsen af biodiversiteten i Europa.« Arterne uddør i dag mellem 100 og 1 000 gange hurtigere end under naturlige forhold; en undersøgelse af nyere dato fra universitetet i Utrecht mener endda, at det rigtige tal ligger mellem 1 000 og 10 000.

3.10 Der er mange årsager til forringelsen af den biologiske mangfoldighed. Det kan generelt konstateres, at fjernelsen og/eller den materielle påvirkning af floraens og faunaens habitater medfører et tab af biodiversitet. De egentlige årsager hertil skal findes i infrastrukturens og urbaniseringens opsplitning af de naturlige levesteder, i næringsstofflørslen, for tæt bebyggelse, i masseturismen og i forureningen af luft og vand.

3.11 En ganske særlig, nærmest dobbelt, rolle spiller landbruget i Europa, der historisk set i første omgang bidrog til at øge den biologiske mangfoldighed på grund af tidligere tiders ekstensive og højst diversificerede driftsformer. Mange af disse ekstensive driftsformer er imidlertid for længe ophørt med at være økonomisk rentable og er derfor blevet afløst mere intensive former, som påvirker de naturlige processer mere massivt. Dette påvirker biodiversiteten på to måder: For det første bidrager det intensive landbrug stærkt til, at antallet af arter formindskes, og for det andet går værdifulde biotoper tabt, fordi arealer, der hidtil har været dyrket ekstensivt eller økologisk, tages ud af drift og braklægges permanent eller benyttes til andre formål. Således kan landbrug, alt efter hvordan det drives, gavne eller skade biodiversiteten.

3.12 Kratvækst på brakarealer, forskydninger i den konkurrencemæssige ligevægt (bl.a. ved tilførsel af næringsstoffer), skovplantning på skovfrie arealer, indslæbning af fremmede arter og overfiskning bør nævnes som yderligere og vigtige årsager.

3.12.1 Nye og hidtil mindre vigtige årsager kan i fremtiden yderligere forværre situationen væsentligt. I sin nye rapport nævner Det Europæiske Miljøagentur de klimaforandringer, der kan forudses på nuværende tidspunkt, som en ekstrem og i fremtiden måske endda den største fare for irreversible forandringer af den biologiske mangfoldighed <sup>(5)</sup>.

3.12.2 Anvendelsen af grøn genteknik kunne potentielt udgøre en ny og yderligere fare for den biologiske mangfoldighed i Europa. Kommerciel dyrkning af genmodificerede planter kan efter visse forskeres mening få store konsekvenser for den omgivende flora og dermed også for sommerfugle og bier. Det er konklusionen på en treårig undersøgelse, som den britiske regering har bestilt, og som over 150 forskere har været med til at udarbejde <sup>(6)</sup>. EØSU opfordrer Kommissionen til at fortsætte med en kulegravning af området.

3.13 De potentielle følger af biodiversitetsforringelsen kan illustreres med et konkret eksempel. Der kan, og det på globalt plan i henhold til FAO, f.eks. registreres en klar tilbagegang i populationen for de bestøvende insekters vedkommende. Frøplanternes formeringsorganer har videreudviklet og tilpasset sig udviklingen hos de bestøvende insekter, der igen har udviklet mere effektive mekanismer til indsamling af nektar og pollen og således bidrager til en bedre frøproduktion og –spredning hos de bestøvede planter. Krydsbestøvning ved insekter øger den genetiske mangfoldighed og giver mere modstandsdygtige frø og bedre plantekvalitet. Mellem 70 % og 95 % af de bestøvende insekter tilhører ordenen årevinger (Hymenoptera), som også honningbien, der udnyttes af mennesket, tilhører. Den tilbagegang i populationen, der kan registreres for de bestøvende insekters vedkommende, kan også i økonomisk henseende få katastrofale følger.

3.14 I betragtning af de mange undersøgelser og kommentarer, der beskriver den åbenlyse forringelse af biodiversiteten, kan EØSU i denne udtalelse unnlade at undersøge de enkelte årsager hertil yderligere eller i det hele taget at agitere for en bevidstgørelse herom. Alle politisk ansvarlige burde være klar over, hvordan situationen ser ud. Informationer, der beskriver situationen fyldestgørende, er der nok af.

3.15 EØSU bifalder, at alle EU-institutioner igen og igen bekender sig til bevarelse af biodiversiteten. Men trods de mange politiske bekendelser og erklæringer, trods underskrivelsen af Konventionen om Biologisk Mangfoldighed, som alle 25 EU-medlemsstater og EU har ratificeret, og trods fornuftig lovgivning om naturbeskyttelse på EU-niveau, som fugledirektivet fra 1979 <sup>(7)</sup> og habitatdirektivet fra 1992 <sup>(8)</sup>, kan der fortsat registreres et biodiversitetstab.

<sup>(3)</sup> Jvf. KOM(1998) 42 endelig.

<sup>(4)</sup> KOM(2001) 264 endelig.

<sup>(5)</sup> »The European Environment – State and outlook 2005«, EEA, november 2005.

<sup>(6)</sup> Jvf. det naturvidenskabelige fagblad Nature's udgave fra 22.3.2005

<sup>(7)</sup> EFT L 103 af 25.4.1979, s. 1.

<sup>(8)</sup> EFT L 206 af 22.7.1992, s. 7.

3.16 På FN's verdenstopmøde om bæredygtig udvikling (WSSD) i Johannesburg forpligtede parterne sig til en signifikant opbremsning i redueringen af den biologiske mangfoldighed inden år 2010. EU er sågar gået endnu et skridt videre og har forpligtet sig til at standse forringelsen af den biologiske mangfoldighed inden 2010 <sup>(9)</sup>.

3.17 Bevarelsen af biodiversiteten er derfor en anerkendt og en lige så fornuftig som nødvendig, men også højst kompleks opgave, hvis løsning kræver, at alle politiske niveauer (fra EU til kommunerne) og civilsamfundet går hånd i hånd og indtager rollen som forbilleder for samfundet.

#### *Den politisk-samfundsmæssige baggrund for biodiversitetstabet*

3.18 Et spændende spørgsmål, der desværre kun stilles alt for sjældent, men som det er bydende nødvendigt at få afklaret, er, hvori de politiske årsager til dette i visse henseender dramatiske svind i antallet af arter består, og hvordan det kunne foregå igennem årtier, uden at der blev truffet tilstrækkelige politiske modforanstaltninger.

3.19 Det er der mange grunde til. Det er helt givet et problem, at tabet af biodiversitet er en meget langsom, snigende og derfor næsten usynlig proces (sammenligninger med klimaforandringen er helt berettigede). Der kan ikke peges på én bestemt »foranstaltning« som årsag til problemets opståen, og tilsvarende findes der heller ikke én bestemt modforanstaltning, som kan løse problemet. Det tab af biodiversitet, der kan registreres, er summen af millioner af handlinger og beslutninger gennem de seneste år og årtier, beslutninger hvis konsekvenser enkeltvis tilsyneladende kun forekommer ubetydelige eller marginale.

3.20 Derfor ser man igen og igen, at det er uendelig svært at komme igennem med advarsler mod kommende beslutninger — eller at få disse afvist — med henvisning til bevarelsen af biodiversiteten, navnlig fordi de myndigheder, der har ansvar for indgrebene, ofte henviser til, at et indgreb i naturen på ét sted opvejes af kompensations- eller substitutionsforanstaltninger andetsteds (hvilket alt for ofte så ikke lykkes).

3.21 En anden grund kunne være, at der på relativt kort tid er sket en udvikling, der er endt med, at stadig færre mennesker overhovedet oplever eller registrerer biodiversitetens og landskabernes betydning og deres forandring direkte. I forhold til naturen er vi vidner til fremmedgørelse, der begynder med, at stadig færre mennesker overhovedet kender til eller erkender landskabernes **nyttевærdi** <sup>(10)</sup> eller **iboende værdi** <sup>(11)</sup>.

<sup>(9)</sup> Jvf. punkt 31 i formandskabets konklusioner fra Det Europæiske Råds møde i Göteborg.

<sup>(10)</sup> Landskabets nyttевærdi, dets økonomiske værdi, rækker langt videre end til dets værdi som »produktionsfacilitet« for land- og skovbrug. Turisme og rekreation i lokalområdet er eksempler herpå. Turisme er baseret på landskaber, der er varierende og rige på arter, og som almindeligvis betegnes som »smukke«.

<sup>(11)</sup> Landskabets iboende værdi omfatter to aspekter: På den ene side naturens værdi i sig selv, som skal anerkendes og bevares, og som ikke må gå til grunde i en ensidig teknologisk og økonomisk udnyttelse. På den anden side skal landskabets værdi i forhold til menneskets fysiske, men navnlig også psykiske rekreation og i forhold til menneskets placering i dets naturlige miljø anerkendes.

3.22 De fleste mennesker (herunder de fleste politikere) er formentlig ikke fuldt og helt bevidst om, hvor vigtig og relevant en opgave »biodiversitetsbeskyttelsen« (inklusive det store etiske og moralske ansvar) egentlig er. De »forbruger« ganske vist landskaber, de glæder sig over skønheden, de nyder dem visuelt, tilbringer deres fritid i dem, dyrker sport, holder ferie. Og alligevel har de stort set ikke længere nogen anelse om, hvordan de biotiske elementer i landskabet, de enkelte dyre- og plantearter, i samspil med hinanden er med til at forme de pågældende landskaber, og hvorledes de stabiliserer dem, eller om, hvor overordentlig stor betydning denne skrøbelige stabilitet har som grundpille i samfundet og det økonomiske system. Store dele af samfundet bemærker kun naturen sporadisk, sommetider endda i højere grad i fjernsynet end i det åbne landskab, eller erfarer den i filmindslag, der hellere beskriver Afrikas naturskønheder, Galapagos-øerne eller andre fjerne rejsemål, end de beskæftiger sig med den europæiske Naturarvs problemer.

3.23 Og derfor er det i øvrigt ikke tilfældigt, at naturbeskyttelsesorganisationer med forbløffelse konstaterer, at folk i Europa ofte i højere grad er parate til at engagere sig i bevarelsen af elefanter eller i beskyttelsen af den sibirske tiger end i at beskytte hamsteren i deres eget nærrområde.

3.24 Tabet af biodiversitet registrerer man i fortællinger, rapporter og politiske dokumenter. Men de negative følger heraf mærker man ikke umiddelbart. I et vist omfang har man endog aldrig selv set det, der således går tabt ude i landskabet. Som bekendt engagerer mennesker sig kun i det, de virkelig kender og holder af, og som de på en eller anden måde forventer at have gavn af.

3.25 Derfor er biodiversitet ganske vist almindelig anerkendt i dagligdagen, men samtidig noget, der i stadig højere grad ligger langt fra det, flertallet af borgere selv er berørt af. Værdier opstår som konsekvens af, at man selv er berørt. Mange mennesker tror, at biodiversitet tilsyneladende ikke berører dem umiddelbart; derfor fralægger de sig i stadig stigende grad ansvaret for beskyttelsen af biodiversiteten og betragter det i stedet som statens opgave.

3.26 Beskyttelsen af biodiversiteten på globalt plan vil i fremtiden komme til at afhænge af, hvorvidt det lykkes de politisk ansvarlige igen at få skabt en opfattelse af, at vi selv er umiddelbart berørt. Folk skal have en klar opfattelse af, at ikke alt, hvad der kan lade sig gøre, rent faktisk også bør gennemføres. Man må nå til erkendelse af, at mennesket må give afkald af hensyn til naturen — men også af, at dette afkald gør os rigere. At opnå dette bør være del af en eventuel EU-kampagne om tabet af biodiversitet.

3.27 Og fordi vi formentlig befinder os i en situation svarende til den netop beskrevne, oplever man igen og igen situationer, hvor at alle med største selvfølgelighed bekender sig til beskyttelsen af biodiversiteten, men samtidig spørger,

— om det da lige præcis skulle være nødvendigt at beskytte naturen, hvor der er planlagt en ny omfartsvej?

- om det kan være rigtigt, at man på grund af en i henhold til habitatdirektivet beskyttet art i Europa eksempelvis kan forhindre oprettelse af et erhvervsområde?
- og om naturbeskyttelsen virkelig skal koste (så mange) penge?

3.28 Og ydermere sker der så det, at naturbeskyttelsen i økonomisk angiveligt vanskeligere tider ikke accepteres som livs- og økonomisk grundlag, men stemples som en syndebuk, der står i vejen for denne eller hin »positive«, i økonomisk henseende vigtige udvikling. I den forbindelse argumenteres der, i parentes bemærket, ofte på en yderst selvmodsigende måde: Hvis det på grund af naturbeskyttelsesregler ikke kan lade sig gøre at bygge en vej, som er vigtig for én selv personligt, ryster man på hovedet. Men hvis det område, man selv holder ferie eller tilbringer sin fritid i, skal skæres midt over af en vej, anfører man gladeligt hensynet til landskabsbevarelsen som grund til at beskytte det.

3.29 Naturen betragtes i øjeblikket som en slags »fælleseje til fri rådighed«, som alt efter det industriprægede og i stigende grad urbaniserede samfunds økonomiske behov med dets høje fritidskrav kan udformes og påvirkes mere eller mindre efter forogtbedfindende; og politikerne skaber samtidig et forkert indtryk af, at kravene til beskyttelse af biodiversiteten tilgodeses med kompensations- og substitutionsforanstaltninger.

*Virkning af de forholdsregler, som Rådet og Kommissionen har taget indtil videre*

3.30 Situationen viser, at virkningen af de forholdsregler, som Kommissionen og Rådet har taget, indtil videre på ingen måde har været tilstrækkelige. Alligevel er den tilgang, som Kommissionen har valgt med fugledirektivet fra 1979 og habitatdirektivet fra 1992, nemlig at beskytte den europæiske floras og faunas biotoper, rigtig og fornuftig. Det afgørende problem består i den politiske vilje til at implementere og håndhæve lovgivningen, hvilket Kommissionen selv konstaterer: *»Det har været vanskeligt at gennemføre fugle- og habitatdirektiverne. Overtrædelser af de to direktiver tegner sig for over en fjerdedel af de tilfælde, hvor Europa-Kommissionen har anlagt sag«* <sup>(12)</sup>.

3.31 EØSU ser her to forskellige ansvarsniveauer:

3.31.1 Det første niveau er det politiske og den bevidsthed, der mangler der. Det er f.eks. helt uforståeligt for EØSU, at de pågældende naturbeskyttelsesdirektiver vedtages i Rådet af medlemsstaterne, som så selv undlader at implementere dem eller kun gør det i helt utilstrækkeligt omfang. EØSU anser dette for at være helt uacceptabelt. På den måde skabes der fra politisk hold et stort troværdighedsproblem, idet man selv svigter ved gennemførelsen af naturbeskyttelsen.

3.31.2 Politisk ansvarlige, der hævder at ville standse biodiversitetstabt senest i år 2010, og som ved, at dette koster

<sup>(12)</sup> Jvf. KOM(2003) 745/2 og med samme ordlyd KOM(2005) 17.

penge, men som samtidig i forbindelse med det finansielle overslag laver en nedskæring på over 30 % på den afgørende budgetpost <sup>(13)</sup> for de gamle medlemslandes vedkommende, er utroværdige. EU-landenes stats- og regeringschefer har på den måde selv udstukket kursen for en politik, der ikke kan leve op til sine egne ambitioner. De politisk ansvarlige selv er dårlige forbilleder.

3.31.3 Medlemsstaterne, og det er det andet ansvarsniveau, må ikke give naturbrugeren skylden for, at deres egen politik bliver en fiasko. EØSU har i flere udtalelser beskæftiget sig med den manglende implementering af de direktiver, der er vigtige for bevarelsen af biodiversiteten. Udvalget kan kun gentage, at så længe foranstaltninger til beskyttelse eller forbedring af biodiversiteten eksempelvis kolliderer med arealbrugernes (forståelige) økonomiske interesser, skal de potentielle økonomiske tab i hvert fald udlignes; endnu bedre ville det være at skabe incitamenter til de pågældende biodiversitetstiltag. En afgørende hindring er den på ingen måde garanterede finansiering af Natura-2000-foranstaltningerne inden for rammerne af den kommende EU-finansperiode efter beslutningen i Rådet den 16. december 2005. Ethvert nok så alvorligt ment politisk løfte om bevarelse af og udvikling af biodiversiteten nytter intet, hvis ikke de økonomiske rammebetingelser er på plads!

3.32 Så længe altså finansieringen af Natura 2000 ikke er løst i den ånd, som EØSU og Europa-Parlamentet i fællesskab kræver (selvstændig og tilstrækkelig finansieringspost til Natura-2000-udligning), vil der ikke grundlæggende blive ændret ved EU-tiltagenes mangel på virkning. Ej heller nok så velmente oplysningskampagner vil kunne gøre dette.

3.33 *»Forbedringen af landbrugets miljøforanstaltninger i forbindelse med midtvejsrevisionen af den fælles landbrugspolitik med henblik på indførelse af et gennemsigtigt system for de direkte betalinger for tilvejebringelse af miljørelaterede tjenesteydelser«* blev bebudet som en foranstaltning til bevarelse af biodiversiteten inden for rammerne af bæredygtighedsstrategien. EØSU beklager, at også dette vigtige og rigtige løfte ikke blev holdt, hvilket har negative konsekvenser. Hovedansvaret herfor må i højere grad tilskrives medlemsstaternes holdning end Kommissionen, navnlig hvad de finansielle midler angår.

*Er der tilstrækkelig sammenhæng mellem de forskellige EU-politikker?*

3.34 EØSU kan ikke se, at de forskellige politikområder i EU skulle være tilpasset hinanden på en måde, så tabet af biologisk mangfoldighed kan undgås. Tværtimod: Også politikområder, som EU har ansvaret for, udgør stadig trusler, som ikke kan afværges med beskedne naturbeskyttelsesforanstaltninger. Det ændrer de allerede igangværende handlingsprogrammer <sup>(14)</sup> ikke ved, og heller ikke de temastrategier, der i øjeblikket arbejdes på, synes at kunne rykke afgørende ved dette forhold <sup>(15)</sup>.

<sup>(13)</sup> Udvikling af landdistrikterne under udgiftsområde 2 i de finansielle overslag 2007-2013.

<sup>(14)</sup> F.eks. om økologisk landbrug.

<sup>(15)</sup> Der skal her henvises til de særskilte udtalelser, som EØSU afgiver om de enkelte strategier.



3.35 Ud over landbrugspolitikken, som udvalget allerede har været inde på i andre udtalelser, kan et projekt fra de trans-europæiske transportnet tjene som eksempel herpå. Donau, der er 2.880 km lang, og som løber igennem 10 europæiske lande, kan givet betragtes som den europæiske flod par excellence. Der er langs med denne livsære bevaret utallige naturparadiser, der skal optages i Natura-2000-nettet. Men EU siger, at ca. 1.400 km (altså halvdelen) af floden, dvs. først og fremmest de strækninger, hvor den endnu ikke er rettet ud, f.eks. Straubing-Vilshofen i Tyskland, ved Hainburg og i Wachau i Østrig samt store dele af flodens forløb i Ungarn og næsten hele flodforløbet i Bulgarien og Rumænien, udgør flaskehalse for skibsfarten, som det er nødvendigt at fjerne. Med sådan en politik, der resulterer i en konfrontation mellem økonomisk vækst og naturbeskyttelse, fremprovokeres og programmeres blot de konflikter, som de politisk ansvarlige egentlig burde løse inden for rammerne af bæredygtigheds- og biodiversitetsstrategien, altså inden for rammerne af en sammenhængende politik.

3.36 Udvalgets påstand om, at der ikke føres en tilstrækkeligt sammenhængende politik, gælder i øvrigt ikke kun de sektorer, som i »klassisk forstand« betragtes som specielt problematiske for arternes og naturens beskyttelse — som f.eks. den allerede nævnte natur- og infrastrukturpolitik eller et for intensivt land- og skovbrug samt fiskeri — det gælder også politikområder, som man ikke umiddelbart sætter i direkte forbindelse med biodiversiteten.

3.36.1 Som eksempel herpå kan nævnes foranstaltningerne til bekæmpelse af kvægsygdommen BSE. I den forbindelse er der i vidt omfang blevet nedlagt definitivt forbud mod at lade døde dyr ligge i det åbne landskab eller at transportere dem derud<sup>(16)</sup>. Bønder er forpligtet til at sørge for, at døde dyr skaffes bort til en destruktionsanstalt, hvilket er ekstremt dyrt.

3.36.2 I de områder i Europa, hvor der endnu er intakte bestande af ådselædende, vildtlevende dyr som gribbe, ulve eller bjørne, er der på grund af dette forbud blevet registreret betydelige problemer med beskyttelsen af den biologiske mangfoldighed: I løbet af 90'erne og frem til 2003 blev der f.eks. i Asturien i gennemsnit afleveret ca. 3 000 husdyr om året på destruktionsanstalterne. I 2004 — efter en konsekvent implementering af EU-forordningen — blev ca. 20 000 dyr afleveret.

3.36.3 I Asturien (areal: 10 604 km<sup>2</sup>) »mangler« der altså nu ude i det åbne landskab ca. 17 000 døde dyr, der tidligere udgjorde et vigtigt fødegrundlag for grib, bjørn, ulv og mange andre ådselædere. Det svarer, hvis man regner med 200 kg pr. dyr, til 3 400 tons proteinholdig biomasse<sup>(17)</sup>. Om den for Spanien gældende kongelige anordning, der blev udstedt i november 2002, og som fastsætter regler for fodring af ådselædere med døde dyr eller biprodukter herfra, kommer til at ændre noget ved det forhold, vil vise sig. Der er ikke indført

<sup>(16)</sup> Det kan nu kun lade sig gøre på bestemte betingelser, som imidlertid er så komplicerede, at de stort set ikke finder anvendelse.

<sup>(17)</sup> Et hurtigt eksempel på konsekvenserne heraf: I Valle del Trubia har den spanske naturbeskyttelsesorganisation FAPAS i mange år gennemført en overvågning af gåsegribben. Frem til 2003 var der normalt 10 par, der for det meste holdt liv i 8 til 9 ungfugle. Gåsegribbe får altid kun én ungfugl. I 2004 blev kun 4 ungfugle flyvefærdige. Folk, der er engageret i beskyttelsen af bjørnene, rapporterer om, at der bliver fundet mange døde ungbjørne, hvilket man ligeledes mener skyldes den manglende føde.

tilsvarende nationale foranstaltninger i andre EU-medlemsstater.

*Hvilke yderligere initiativer burde Kommissionen og medlemsstaterne tage?*

3.37 Kommissionen skriver selv i sin miljøpolitiske årsberetning for 2003<sup>(18)</sup>, at følgende prioriteter ville være nødvendige:

- foranstaltninger med henblik på en mere bæredygtig landbrugspolitik;
- omstilling af den fælles fiskeripolitik til mere miljøvenlig teknologi;
- bedre beskyttelse af jordbund og havmiljø;
- bedre implementering på naturbeskyttelsesområdet;
- mere præcis kortlægning af tendenserne, hvad angår den biologiske mangfoldighed;
- styrkelse af beskyttelsen af den biologiske mangfoldighed på internationalt plan.

3.38 Dertil kommer, at Kommissionen i sin politikstrategi for 2007 har annonceret, at man vil revidere habitat- og fugledirektiverne for at tilpasse dem til nyt videnskabeligt belæg<sup>(19)</sup>. EØSU ville hilse det yderst velkomment, hvis Kommissionen snarest muligt ville oplyse, hvilket nyt videnskabeligt belæg, det drejer sig om, og hvor vidtgående den revision, der efter EØSU's opfattelse kun bør medføre en forbedring den europæiske naturbeskyttelse, skal se ud.

3.39 EØSU er ikke i tvivl om, at beskyttelsen af biotoperne skal styrkes, og at der skal afsættes de nødvendige finansielle midler hertil. Habitatdirektivet og fugledirektivet har endnu ikke vist sig effektive nok med hensyn til at beskytte biotoperne for de arter, der skal beskyttes i Europa. Dertil kommer imidlertid, og det ser EØSU med kritiske øjne på, at der i medlemsstaterne i visse tilfælde efterhånden (helt ned til det lokale niveau) handles efter mottoet: Hvad der ikke har europæisk, men måske kun national beskyttelsesstatus, er nærmest »andenrangs« natur. Hvis EU ikke stiller finansielle midler til rådighed, så foretager vi os heller ikke noget. Endnu værre ser det ud for beskyttelsen af biodiversiteten uden for de fredede områder; her ses næsten ingen offentlige tiltag mere. Biodiversitetsbeskyttelse er imidlertid en opgave, der ikke kan begrænses til nogle få fredede områder.

3.40 Denne indstilling og opfattelse viser imidlertid mere end tydeligt, at store dele af befolkningen, men også de fleste politisk ansvarlige, endnu ikke forstår de økologiske sammenhænge i almindelighed og de krav, biodiversitetsbeskyttelsen stiller, i særdeleshed. Navnlig stilles der krav til offentlige institutioner om at gå foran med et godt eksempel. De skal overbevise offentligheden om, at beskyttelsen af biodiversiteten er vigtig for dem, og at de er parate til på deres område at iværksætte de nødvendige foranstaltninger, også selvom der på kort sigt ville stå økonomisk »mere effektive« muligheder til rådighed.

<sup>(18)</sup> KOM(2003) 745, s. 2.

<sup>(19)</sup> KOM(2006) 122.



3.41 FN's tiår for Uddannelse for Bæredygtig Udvikling (2005 til 2015) bør derfor udnyttes til at få startet en bredt anlagt kampagne, hvis mål skal være at få standset den videns- og erfaringserosion, der kan konstateres med hensyn til biodiversitet. Der er behov for en massiv, positiv kampagne for at formidle det budskab, at natur ikke er en luksus, som samfundet kan tillade sig i tider med økonomisk velstand, og som man kan undvære i nedgangstider. Samfundet skal igen bibringes den opfattelse, at biodiversitet er et økonomisk og kulturelt-åndeligt aktiv. Naturbeskyttelse skal formidles som noget positivt (og kan man forestille sig noget mere positivt end bevarelsen af livsgrundlaget?), naturbeskyttelse skal berede glæde og være sjovt og ikke betragtes som en belastning. I den forbindelse skal det også gøres klart, at de omkostninger, der forårsages af en fortsat erosion af vores naturlige livsgrundlag, ender med at blive mange gange højere end omkostningerne ved beskyttelsen, og at der går værdier tabt, der ikke kan udtrykkes i euro og cent.

3.42 EØSU er helt bevidst om, at EU med sin naturbeskyttelsespolitik kun kan drage omsorg for, at målsætninger, der alene kan opnås ved grænseoverskridende tiltag, implementeres. Men der skal også føres en tilsvarende »biodiversitetsbeskyttelsespolitik« nationalt, regionalt, ja lokalt helt ind i privatsfæren. Derfor stilles der mindst lige så store krav til medlemsstaterne som til EU.

3.43 EØSU ville derfor hilse det meget velkommen, hvis Kommissionen i forbindelse med en sådan kampagne — i samarbejde med miljøgrupperne og de berørte sammenslutninger af jordbrugere — ville støtte og føre en massiv PR-kampagne for modelprojekter for naturbevaring, der kan skabe identitet også på europæisk plan. Et egnet initiativ kunne f.eks. være det såkaldte »Europas grønne bånd«, et ngo-initiativ, der allerede delvis støttes af offentlige institutioner<sup>(20)</sup>, og som har sat sig som mål at beskytte de biotoper, der har udviklet sig i ly af i visse tilfælde sågar umenneskelige landegrænser. »Europas grønne bånd«, der går fra Skandinavien og helt til Balkan, er (stadig) Europas længste biotopakse.

3.44 Hvad styrkelsen af biodiversiteten på internationalt plan angår, er EØSU af den opfattelse, at biodiversiteten som såkaldt »non-trade concern« bør blive en integreret del af handelssystemet (bl.a. WTO's).

#### *Konsekvenser for Lissabon- og bæredygtighedsstrategien*

3.45 EØSU skal her begrænse sig til at kommentere Lissabon-strategien. Kommentarer til bæredygtighedsstrategien er ikke nødvendige i dette dokument, idet de udsagn, der fremsættes i den pågældende kommissionsmeddelelse<sup>(21)</sup> for det første er så vage og uforpligtende, at der stort set ikke kan forventes noget af denne meddelelse i henseende til en stringent biodiversitetsbeskyttelse, og for det andet vil EØSU behandle dette dokument i en særlig udtalelse.

3.46 Hvis det er korrekt, hvad Det Europæiske Råd fastslog på sit møde i foråret 2005 i Bruxelles, nemlig at Lissabon-strategien skal ses i sammenhæng med bæredygtighedsstrategien,

så burde Lissabon-strategien udformes sådan, at den ikke kun forsøger at tage økologiske hensyn, men også tilstræber at opfylde de anerkendte økonomiske målsætninger samtidig med en bevidst indsats til fordel bl.a. for biodiversitetsbeskyttelsen. I de relevante papirer om Lissabon-strategien ses imidlertid ikke det ringeste tilløb hertil.

3.47 Kommissionen bør snarest muligt lave en samlet undersøgelse af, hvilken betydning biodiversitetsbeskyttelsen rent samfundsmæssigt har i Europa. Der bør også beskrives langt flere positive eksempler på, at biodiversitetsbeskyttelse og økonomisk udvikling støtter hinanden, og disse bør bringes til offentlighedens kendskab. Hertil kommer, at der omsider bør tages hul på den samfundsmæssigt nødvendige diskussion om konkrete metoder til internalisering af eksterne omkostninger.

#### *Civilsamfundets bidrag*

3.48 Civilsamfundets bidrag til bevarelsen af biodiversiteten er vigtigt, og der kan givet gøres en endnu større indsats. Civilsamfundets bidrag kan imidlertid ikke udligne eller kompensere, hvad det offentlige undlader at gøre eller gør forkert. Det er rigtigt at kræve et større bidrag af civilsamfundet, men det må ikke aflede opmærksomheden fra det offentliges utilstrækkelige indsats.

3.49 EØSU ville i meget høj grad bifalde en sådan kampagne, som formandskabet nævner i brevet af 13. september 2005 til udvalget. Kampagnens formål bør være at skabe motivation og forståelse for at fremme natur- og biodiversitetsbevarelsen. Den pågældende oplysningsindsats skulle starte meget tidligt i børnehaverne og i skolerne og også have som mål at gøre det klart, at hver enkelt må yde sit bidrag til at bevare menneskehedens livsgrundlag. Biodiversitetsbeskyttelsen begynder i ens eget daglige miljø, med de daglige indkøb, i ens egen have osv.

3.50 Den enkelte borger har meget nemmere ved at engagere sig, når vedkommende ved, hvad han/hun engagerer sig i, når engagementet er ønsket og værdsat, og når han/hun kan se forbilleder inden for politik. En sådan kampagne kunne bruges til ikke blot at formidle grundviden, men også til at hverve »ambassadører« for bevarelsen af biodiversiteten som rockmusikere, forfattere, skuespillere, politikere, journalister osv.

3.51 Ngo'er, men også mange borgere, der ikke er engageret i sammenslutninger og grupperinger, yder en stor indsats for natur- og biodiversitetsbeskyttelsen og fortjener anerkendelse herfor. Der er landmænd, der engagerer sig i forbindelse med landbrugsmiljøprogrammer og frivillige initiativer. Mange andre samfundsgrupper engagerer sig i og yder en indsats for biodiversitetsbeskyttelsen og tager for nogles vedkommende endda opgaver på sig, som det ellers klart var staten, der burde tage sig af. Mange resultater inden for biodiversitetsbeskyttelsen ville ikke være blevet opnået uden dette engagement. Man kan udelukkende takke private, miljøbevidste naturforvaltere og mange naturbrugeres arbejde for, at situationen ikke er værre, end tilfældet er i øjeblikket. Der bør fra politisk hold støttes op om dette engagement, men ikke kun med penge.

<sup>(20)</sup> F.eks. af Bundesamt für Naturschutz.

<sup>(21)</sup> KOM(2005) 658 endelig af 13.12.2005 »Revision af strategien for bæredygtig udvikling – et handlingsprogram«.

3.52 Det drejer sig i den forbindelse ikke kun om det praktiske arbejde i marken. Hvis man fra politisk hold virkelig vil standse biodiversitetstabet, så må man have en interesse i, at der er en tilsvarende samfundsmæssig efterspørgsel efter den relevante politik; man kan også tale om politisk pres. Den pågældende grundlæggende konsensus er uden tvivl til stede i den europæiske befolkning. 9 ud af 10 EU-borgere er af den opfattelse, at politiske beslutningstagere skal vie miljøspørgsmål den samme opmærksomhed som økonomiske og sociale spørgsmål, når de tager vigtige beslutninger («Attitudes of Europeans towards the Environment», EC Eurobarometer, 2004).

3.53 Det er tvingende nødvendigt med en oplysningsindsats blandt borgerne for at skabe forståelse for politiske foranstaltninger (og også for udgifterne). Civilsamfundet kan og skal yde

et bidrag her, men har behov for støtte fra det offentlige. Det offentlige bør sørge for, at naturbeskyttelsen ikke længere omtales negativt som »fremskridtsfjendsk«, men at der i stedet findes passende svar på de stillede spørgsmål, og at dette munder ud i mere og ikke mindre biodiversitetsbeskyttelse.

3.54 I denne sammenhæng støtter EØSU initiativet »Countdown 2010«<sup>(2)</sup>, som talrige ngo'er står bag, og som har som mål at få alle europæiske regeringer til at tage de skridt, der er nødvendige for rent faktisk få at standset forringelsen af den biologiske mangfoldighed inden år 2010 og således følge op på de erklærede politiske målsætninger med de nødvendige tiltag. Kampagnen har vist, at der forestår civilsamfundet og regeringen et stort arbejde med at få løst opgaverne.

Bruxelles, den 18. maj 2006

Anne-Marie SIGMUND

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

---

<sup>(2)</sup> Jf. internetadressen: <http://www.countdown2010.net/>

**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Afrika som en nødvendig prioritet:  
det europæiske civilsamfunds standpunkt**

(2006/C 195/25)

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 14. juli 2005 under henvisning til forretningsordenens artikel 29, stk. 2 at udarbejde udtalelse om: *Afrika som en nødvendig prioritet: det europæiske civilsamfunds standpunkt*

Det forberedende arbejde henvises til Den Faglige Sektion for Eksterne Forbindelser, som udpegede Adrien Bedossa til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 4. maj 2006.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 427. plenarforsamling den 17.-18. maj 2006, mødet den 18. maj, følgende udtalelse med 125 stemmer for, ingen imod og 1 hverken for eller imod:

**Resumé**

Denne initiativudtalelse er udarbejdet af Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg med udgangspunkt i arbejdet i AVS/EU-opfølgingsudvalget, som i flere år har fulgt gennemførelsen af Cotonou-aftalen og deltaget aktivt i forberedelsen og gennemførelsen af de økonomiske partnerskabsaftaler med civilsamfundsorganisationer i AVS-staterne.

Europa-Kommissionens meddelelse <sup>(1)</sup> foranlediger Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg til at gøre status over disse politikker set ud fra, i hvilket omfang de ikke-statslige aktører har været involveret i gennemførelsen af Cotonou-aftalen og EU's udviklingspolitik. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg må med beklagelse konstatere, at disse politikker alt for ofte er præget af brudte løfter, såvel fra europæisk som afrikansk side. Man har hidtil kunnet konstatere et vist misforhold mellem de bebudede hensigter og praksis på stedet, men en bistandspolitik er formålsløs, hvis den ikke forberedes lokalt.

Cotonou-aftalen er først og fremmest en aftale mellem stater, som ikke giver tilstrækkelig plads til civilsamfundets aktiviteter på stedet. Den støtte og de foranstaltninger, der til trods herfor er forudset i denne forbindelse, er sjældent blevet gennemført i praksis.

På grund af forsinkelserne i civilsamfundsorganisationernes kapacitet til at handle effektivt og autonomt kan det ikke overraske, at de umiddelbare perspektiver for de økonomiske partnerskabsaftaler giver anledning til tvivl, bange anelser og spørgsmål.

Samtidigt med at man holder sig det for øje, at de afrikanske samfundsmodeller har deres fastforankrede socio-politiske særtræk, og at disse bør indgå i de målsætninger, som Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg har fastlagt, ser det som sin opgave, hvis denne nye og ambitiøse EU-strategi for Afrika skal lykkes at hjælpe civilsamfundet, en væsentlig aktør i udviklingspolitikken, ved at fremhæve to centrale områder, hvor civilsamfundets organisationer kan gøre en forskel:

<sup>(1)</sup> EU-strategi for Afrika: En EU/Afrika-pagt til fremme af Afrikas udvikling, KOM(2005) 489 endelig.

— En forvaltningspraksis, som svarer til dette kontinents menneskelige udvikling. Denne forvaltningspraksis bør bl.a. opfylde følgende betingelser:

- respekt for menneskerettighederne
- ret til fri og decentral information
- åbne organisationer og administrationer i de pågældende lande
- bekæmpelse af korruption, der er den absolutte hindring mod god forvaltningspraksis
- ret til vand, sundhed og uddannelse for alle
- ret til fødevarer (på anmodning af Somville).

For at opnå dette opfordrer EØSU bl.a. til, at de afrikanske civilsamfundsorganisationer får øget og lettere adgang til fællesskabsfinansiering, og at de systematisk bliver inddraget i fastlæggelsen og iværksættelsen af samarbejdspolitikken og samarbejdsstrategierne.

— Bekæmpelse af aids

Civilsamfundsorganisationerne indtager en væsentlig plads i denne kamp, da de har umiddelbar adgang til de syge lokalt: forebyggelse, diagnosticering, pleje osv. Det er nødvendigt med en integreret tilgang til de tre pandemier, og patientsammenslutningerne er et vigtigt led i denne kamp.

Den Europæiske Union bør medvirke til at løse det enorme behov for menneskelige ressourcer ved at øge den tekniske kapacitet og uddanne alle aktører. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg opfordrer alle politiske, økonomiske og sociale ledere til at stå sammen om dette mål.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg understreger, at det absolut mest påkrævende er, at man skaffer medicin (alt i én), hvor udgifterne kontrolleres af internationale instanser, og at Den Europæiske Union bør udøve sin indflydelse for at skabe og fremskynde forskning med henblik på at finde frem til en universel vaccine.

## 1. Indledning

1.1 Den 12. oktober 2005 vedtog Europa-Kommissionen en meddelelse til Rådet, Europa-Parlamentet og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg om »EU-strategi for Afrika: en EU/Afrika-pagt til fremme af Afrikas udvikling«.

1.2 EØSU støtter de generelle linier og den tilstræbte kohærens i dette ambitiøse euro-afrikansk projekt, der dog er blevet modtaget på forskellig vis af de afrikanske ikke-statslige organisationer, som i deres desillusionering stiller sig det spørgsmål, hvorfor denne nye plan skulle lykkes, når så mange andre er mislykkedes.

1.3 Dokumentet er resultatet af et langsigtet arbejde, som kommissær Louis Michel indledte ved starten af sin mandatperiode i november 2004. Det indeholder et forslag til EU's 25 medlemsstater om at fastlægge en fælles samarbejdspolitik med Afrika i erkendelse af de store forskelle på den politiske baggrund og udviklingsniveauerne, hvilket har sin rod i meget gamle relationer, og som kræver en ny tilgang.

1.4 Strategien er ambitiøs, netop fordi den beskriver mange — men dog ikke alle — prioriterede områder, som kan være af betydning for kontinentets udvikling.

1.5 I denne henseende er det meget inspirerende, og det sætter også politikken i centrum for udviklingen og kan give EU mulighed for fortsat at være den mest indflydelsesrige samarbejdspartner i Afrika.

1.6 Endvidere søger man med den foreslåede metode at fremme en bedre europæisk koordinering og harmonisering af fremgangsmåderne på EU-plan. Dette fører til en uddybning af EU på et tidspunkt, hvor man fra mange sider beklager utilstrækkelighederne på dette område.

## 2. Generelle bemærkninger

2.1 Fra flere sider rejser der sig advarende røster om, at der vil ske det værste i Afrika, hvis EU og resten af verden ikke gør noget hurtigt.

2.2 Får man ikke skabt en selvstændig udvikling i Afrika, vil konsekvenserne i form af migrationer, sygdomme og endog miljøproblemer blive forværret, hvad enten vi vil det eller ej.

2.3 Konklusionen bør derfor være, at man skal revidere industrilandenenes bistand til Afrika. Det er ikke første gang, at der slås alarm, og visse politisk og økonomisk ansvarlige har åbent påtalt industrilandenenes hykleri.

2.4 Det forventes, at den fortsatte indvandringsstrøm skaber det pres, som vil blive øget i de kommende år. Den afrikanske befolkning vil vokse kraftigt, og udsigterne til økonomisk udvikling er mørke. Befolkningerne har ret til at efterstræbe en

vis velstand, så længe man ikke på lang sigt har løst vand-, sundheds- og uddannelsesproblemer samt skabt fødevarerikkerhed. Kommissionens formand deler selv disse betænkeligheder, idet han har erklæret, at man må give sig i kast med de strukturelle årsager til underudviklingen i Afrika. Den nye strategi, som for nemheds skyld kaldes Michel-planen, var ventet i flere måneder og blev offentliggjort samtidig med krisen i Ceuta og Melilla.

2.5 Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg noterer sig målene i denne meddelelse:

— at gøre udviklingspolitikken i Afrika mere sammenhængende og

— på ny at bekræfte intentionen om at gennemføre Millennium-udviklingsmålene i Afrika inden 2015 ved hjælp af en særlig indsats og med fokus på centrale mål. Det gælder om, at Europa og Afrika finder frem til en konsensus for at skabe resultater, og handling indebærer, at man finder løsninger på de grundlæggende problemer, nemlig sygdom, vand, uddannelse og beskæftigelse. Kommissionen håber, at dens nye strategi hurtigt kan give positive resultater, eftersom strategiens mest innovative princip er blevet udarbejdet i samråd med afrikanerne.

2.6 Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg har imidlertid sine tvivl om dette ikke i sidste ende vil vise sig at være for ambitiøst, bl.a. på grund af følgende.

— de uendeligt mange brudte løfter. Der er et permanent misforhold mellem de tilkendegivne hensigter og praksis på stedet, for bistandspolitikken fører ikke til noget, hvis den ikke forberedes i samråd med de organisationer, der arbejder lokalt. Den direkte støtte til civilsamfundet i henhold til Cotonou-aftalen er forblevet uopfyldte løfter, da Cotonou-aftalen hovedsagelig er indgået mellem stater og respekterer kun delvist det partcipatoriske civilsamfunds tilstedeværelse og indsats på lokalt plan,

— aids, et centralt problem for kontinentet: det har taget os 15 år at vurdere vores evne til virkelig at hjælpe Afrika,

— alle de problemer, som gør god forvaltningspraksis nødvendig i disse lande, især problemet med den overdrevne gældssætning, som regeringer uden demokratisk legitimitet ofte skaber.

2.7 For at kunne fastholde de oprindelige ambitioner, skal tre forudsætninger opfyldes:

— øget sikkerhed, i ordets bredeste forstand, for borgerne,

— tilstrækkelig økonomisk vækst, især takket være Cotonou-aftalerne og de økonomiske partnerskabsaftaler og

— bedre forvaltningspraksis overalt.



2.8 Det skal påpeges, at EU's og G8's samlede ressourcer til dette formål er meget kraftigt stigende. På 10 år vil de blive fordoblet, og halvdelen af den stigning afsættes til Afrika. Alle de hidtil mange brudte løfter, måske gensidigt, maner dog til forsigtighed. Men er antallet af løfter vokset, må man imidlertid konstatere et fald i det reelle støttebeløb fra visse industrilande i de seneste år.

2.9 Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg støtter ånden i denne meddelelse og dens definition af menneskerettighedspolitikken. Siden 2001 er der sket fremgang i visse landes opfyldelse af menneskerettighedskriterierne og i demokratiseringsprocessen, men det skal understreges, at menneskerettighederne og demokratiet skal styrkes endnu mere. For at fremme retsvæsenet og retsstaten bør man støtte opbygningen og organisationen af civilsamfundet, især arbejdsmarkedets parter, hvor dialogen bør sikres i henhold til ILO's regler.

2.10 Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg konstaterer dog, at man må foretage en prioritering, og dette kræver en mere indgående analyse af følgende relevante spørgsmål:

- samordning af EU-politikken og især en samordning af medlemsstaternes politik,
- fortsættelse af overvejelserne om nye former for solidaritetsfinansiering og gennemførelsen heraf, især ved at yde støtte til opfølgingsgruppen om tilvejebringelsen af nye finansieringsformer som supplement til den offentlige bistand (gruppe nedsat på Paris-konferencen i februar 2006),
- drøftelse og tilrettelæggelse af den nødvendige regionale integration tillige med den tværregionale politik, først og fremmest med skabelsen af tværregional infrastruktur efter en offentlig udbudsprocedure, der opfylder præcise sociale og miljømæssige krav. Hermed vil man også støtte skabelsen af regionale institutioner,
- kraftig fokusering på udvandringsproblemet, bl.a. ved at skabe muligheder for at stabilisere befolkningerne i Afrika. Dette kræver en klar og stærk bevidstgørelse fra EU's side, for udvandringen syd for Sahara er først og fremmest en afvandring fra landdistrikterne, hvilket gør det nødvendigt, at Den Europæiske Union satser på i fuld indforståelse med civilsamfundets organisationer at fremme udformningen og gennemførelsen af en landbrugspolitik, der kan være med til at øge disse regioners selvforsyning med fødevarer,
- for at forbedre forvaltningspraksissen er det sluttelig nødvendigt, at civilsamfundet deltager mere effektivt, eftersom det må erkendes, at Cotonou-aftalen stadig er skuffende i denne henseende, og det euro-afrikanske forum har ikke givet afgørende resultater. Respekten for god forvalt-

ningspraksis i partnerlandene bør således opfylde en række krav, der indeholder flere aspekter:

- respekten for menneskerettigheder
- ligebehandling af mænd og kvinder
- ret til fri og decentral information
- åben forvaltning i statsorganisationerne
- bekæmpelse af korruption, der er den absolutte hindring for god forvaltningspraksis
- retten til adgang til vand, sundhed og uddannelse for alle
- gradvis beskæring af den uformelle økonomi, som i visse lande udgør 80 % af aktiviteten.

2.11 Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg minder ligeledes om, at udvikling af landdistrikterne er et højt prioriteret område, som man ofte har forsømt, og som man derfor må tillægge større opmærksomhed. For i Afrika er landbruget klart vigtigt, bl.a. af følgende hyppigt nævnte årsager: selvforsyning med fødevarer, væsentligt led i udviklingen, stabilisering af befolkningerne. Landbrugerne og kvægavlerne udgør en væsentlig gruppe i det partcipatoriske civilsamfund, og det er derfor væsentligt at være lydhør over for dem i forbindelse med udarbejdelsen af landbrugspolitikken samt inddrage dem i gennemførelsen heraf for at øge chancerne for succes.

2.12 Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg understreger, hvor vigtigt infrastrukturetspørgsmålet fortsat er på grund af manglen herpå eller manglen på opfindsomhed på dette område, hvad enten det drejer sig om nationale eller tværnationale kommunikationsmidler eller adgang til vand, hvis betydning har en klar geopolitisk dimension.

2.13 Sluttelig beder Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg om, at direkte budgetstøtte i alle dets former ophører.

2.14 Alt dette vil imidlertid ikke være muligt uden øget deltagelse af civilsamfundets aktører inden for rammerne af en bedre global forvaltningspraksis, noget der er relevant for offentlige økonomiske og sociale myndigheder.

### 3. Særlige bemærkninger

På denne generelle baggrund stod Afrika øverst på den internationale dagsorden i 2005. G8-topmødet i Skotland i juli, fejringen af FN's 60 års jubilæum i New York og det nyligt afholdte møde i Bretton Woods-institutionerne gav såvel Tony Blair som Horst Kohler og selv Verdensbankens nye præsident, Paul Wolfowitz en anledning til at give udtryk for behovet for at redde Afrika fra en katastrofe.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vil derfor her pege på de meget presserende spørgsmål, som det allerede har udtalt sig om i forbindelse med tidligere stillingtagen til spørgsmålet:

- det er klart, at Afrika skal prioriteres, men dette skal ske inden for rammerne af de nye styreformer ved at sikre bred deltagelse af civilsamfundet i al sin mangfoldighed og udtryksformer,
- kampen mod aids skal have den absolut højeste prioritet, eftersom vi i dag med en temmelig ligegyldig holdning er vidne til, at endnu en »tragedie« udvikler sig.

### 3.1 Prioritering af Afrika

3.1.1 Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg støtter Kommissionens intention om at gøre Afrika syd for Sahara til et højt prioriteret område for EU's udviklingsbistand. For at dette projekt kan blive effektivt, bør det dog ledsages af bedre forvaltningspraksis i Afrika både på nationalt og regionalt plan, og dette gælder såvel for mellemstatslige organisationer i Afrika som de forskellige stater og civilsamfundsorganisationer. Som følge af deres uafhængighed, — som skal styrkes yderligere — deres nærhed til befolkningen og deres handlingsberedskab kan sidstnævnte organisationer bidrage til, at de direkte berørte borgere kan tage et virkeligt medansvar for udviklingspolitikken. Grundene til Afrikas udviklingsefterslæb er mange, men civilsamfundets manglende autonomi og dets utilstrækkelige indflydelse har afgjort en del af skylden og er ikke af uvæsentlig betydning. Det delegeringskoncept, som udtrykkeligt blev fastlagt i Cotonou-aftalen for at løse dette problem, fungerer ikke, for den direkte, om end betingede, støtte til sammenslutninger som foreskrevet i Cotonou-aftalen er vanskelig at gennemføre.

3.1.2 Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg foreslår derfor følgende:

- de afrikanske civilsamfundsorganisationer skal have bedre og lettere adgang til fællesskabsfinansiering, og direkte adgang på nationalt plan bør garanteres. Der bør endvidere skabes et horisontalt program for økonomisk støtte til ikke-statslige aktører for at komplettere programmerne på nationalt plan,
- civilsamfundet bør i højere grad og på systematisk vis deltage i udformningen og gennemførelsen af samarbejdspolitikken og samarbejdsstrategierne for at øge deres indflydelse på udviklingsprocessen og dermed bidrage til fremvæksten af en god forvaltningspraksis. De fremskridt, som man hist og her kan konstatere, beror på, at befolkningen langsomt, men målrettet udtaler sig via alle kanaler: arbejdsmarkedets parter og andre troværdige og respekterede sammenslutninger, frem for alt dem, der arbejder for

ligebehandling af mænd og kvinder, lokal økonomi, uddannelse og information.

3.1.3 Den Europæiske Union anser de menneskelige rettigheder for uantastelige. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg opfordrer derfor til, at EU's støtte til civilsamfundet bliver en realitet, og på baggrund af menneskerettigheds-spørgsmålet er følgende vigtigt:

- der bør anlægges en pragmatisk tilgang i dens udformning,
- der skal findes kompetente samtalepartnere, som fører en dialog med regeringerne, bl.a. gennem opbygningen af netværk af selvstændige ikke-statslige organisationer
- finansieringen sikres ved indhentelse af projektforslag og lokalt gennemførte mikroprojekter,

3.1.4 De samme problemer kan forudses i forbindelse med gennemførelsen af de økonomiske partnerskabsaftaler. Når det gælder om at gennemføre et virkeligt indre markedsprogram, et virkeligt reformprogram, må man tage hensyn til følgende:

- opbygningen af menneskelige og tekniske ressourcer hos civilsamfundet og afrikanerne er fortsat meget sårbar, især når det gælder kvinder,
- målrettet EU-støtte er nødvendig for at styrke produktionsfaktorerne, men så skal det gøres mere effektivt og mere sammenhængende, og transnationale netværk er nødvendige i forbindelse med de økonomiske partnerskabsaftaler.

3.1.5 Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg har noteret sig, at forhandlingerne om indgåelsen af økonomiske partnerskabsaftaler med forskellige regionale blokke er blevet indledt og håber, at denne proces resulterer i et handelsopsving, som gavner en bæredygtig udvikling og udryddelsen af fattigdommen. For at disse aftaler skal blive til reel nytte for befolkningen, anmoder EØSU om, at følgende punkter gennemføres:

- en så omfattende informationsspredning som muligt, der også tillader systematisk inddragelse af civilsamfundets organisationer i forhandlingerne og i udarbejdelsen af konsekvensanalyser på såvel nationalt som regionalt plan,
- den private sektor skal inddrages i forhandlingerne, og der skal ydes støtte til kapacitetsopbygning inden for denne sektor,
- de sociale konsekvenser og kønsaspektet skal tages med i konsekvensanalyserne,
- handelsaftalerne bør være så fleksible, at de kan gennemføres over en længere periode, der gør det muligt at beskytte virksomhederne i signatarlandene, og de skal yde særlig beskyttelse af fremvoksende industrier samt beskyttelsesforanstaltninger for at kunne imødegå konkurrencen fra nye industrilande,

— efter at have integreret de midlertidige finansielle kompensationer har de behov for ikke blot at skabe deres egne indtægter, men måske også at drage fordel af mere smidige foranstaltninger, således at de kan bevare en vis skattemæssig autonomi i handelsforhold. De lande, som står til at miste offentlige indtægter som følge af lavere todsatser, befinder sig i realiteten allerede i en meget sårbar finansiell situation og kæmper for at sikre et minimum af offentlige midler til uddannelse og sundhed.

3.1.6 Men for at den økonomiske udvikling skal gavne så mange mennesker som muligt og ikke resultere i misbrug, mener Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg, at EU's udviklingsbistand i Afrika bør gives med respekt for principperne om social samhørighed og anstændigt arbejde til alle. Disse principper vil i højere grad blive respekteret, hvis der føres en ægte social dialog og mere generelt en dialog mellem civilsamfundets aktører.

3.1.7 Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg foreslår derfor: At samarbejde med afrikanske økonomiske, sociale og kulturelle råd for at udveksle erfaringer og viden, hvilket foreslås i Kommissionens meddelelse for især at gøre dem til effektive partnere i den sektorielle og geografiske styring af investeringer og bistand (2).

— Dele ud af sin erfaring og knowhow på nationalt plan, når dette er nødvendigt, støtte skabelsen af økonomiske og sociale råd i overensstemmelse med den afrikanske kultur i alle de lande, hvor de endnu ikke findes, og om nødvendigt reformere eksisterende økonomiske og sociale råd, som er ved at miste synlighed eller troværdighed. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg konstaterer visse opløftende tegn: det positive i Den Afrikanske Unions stadig større indflydelse; Rådets, Europa-Parlamentets og Europa-Kommissionens enighed om udviklingen; etableringen af netværk af civilsamfundsorganisationer i visse regioner omfattende landbrugere, SMV'er, arbejdsmarkedsparter osv.

Det er måske en erkendelse fra EU's side af, at civilsamfundet ikke er involveret i tilstrækkelig grad, og at man må respektere dets rolle i denne nye strategi.

## 3.2 Kampen mod pandemierne

3.2.1 Når det gælder aids, opfordrer EØSU samtlige politiske, økonomiske og sociale ledere til at gå sammen. Det hilser det besøg velkommen, som de hovedansvarlige inden for IOE (Den Internationale Arbejdsgiverorganisation) og FFI (Den Frie Faglige Internationale) for nylig aflagde i udvalget, i hvilken anledning de bad udvalget om på forskellige planer at samarbejde i den kamp mod aids, som man indledte i 2003 i otte lande i Sydafrika.

3.2.2 Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg bør være talerør for denne kamp i samtlige instanser, lige fra regionale og lokale seminarer til plenarforsamlinger. Takket være dette system, hvor civilsamfundets aktører uddanner og mobili-

serer familien, kan man konstatere et spinkelt håb, eftersom man for første gang kan registrere en tilbagegang i udbredelsen af aids i Senegal, i Uganda, i Zimbabwe, samtidig med at levealden er voksende. Men man skal ikke indstille kampen, og Kommissionen bebuder programvejledninger for bekæmpelse af aids, stilet til de nationale partnere.

3.2.3 EØSU understreger, at det kræver meget betydelige økonomiske ressourcer for vedvarende at kunne gennemføre forebyggende foranstaltninger og en behandlingspolitik, som er mulig takket være effektive og forenklede behandlingsformer, hvis udgifter helt og holdent bør fastsættes inden for rammerne af WTO's TRIPS-aftaler (aftaler om handelsrelaterede aspekter ved intellektuel ejendomsret), samt støtte til forskning for at finde en pålidelig og universel vaccine.

3.2.4 Udviklingslandenes behov er enorme, når det gælder om at imødegå de store pandemier, især hiv/aids i Afrika syd for Sahara, og de menneskelige, sociale og økonomiske konsekvenser er allerede katastrofale. Handling er absolut presserende, for i visse lande, hvor udbredelsen af aids er enorm (45-49 %), truer hungersnøden også. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg henstiller derfor, at EU griber ind på to niveauer:

— På globalt plan

inden for Doha-udviklingsrunden under Verdenshandelsorganisationen har Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg støttet og gør det stadig Kommissionens standpunkt, at de lande, der er berørt af de store pandemier, skal have bedre adgang til lægemidler. Nye instrumenter foranlediger også EU til at deltage i en generel dialog med FN-organet UNAIDS, Den Globale Fond, FN's Højkommissariat for Flygtninge og Verdenssundhedsorganisationen.

— På nationalt plan:

EØSU er af den opfattelse, at civilsamfundets organisationer er specielt egnede til at nå ud til befolkningen i landområderne i de lande, som mangler infrastruktur, eller hvor myndighederne ikke har tilstrækkelige midler til at tilvejebringe et minimum af tjenester i hele landet.

EØSU beder derfor om og slår dermed til lyd for et udtrykkeligt ønske fra arbejdsmarkedsparter i AVS-landene, at EU afsætter særskilte ressourcer, som gør det muligt for civilsamfundets organisationer at sprede information om pandemierne hos befolkningen.

EØSU mener, at en integreret tilgang over for de tre pandemier (aids, malaria og tuberkulose) bør tage sit udgangspunkt i civilsamfundet og især de mennesker, som lever med sygdommen og repræsenteres af patientorganisationer, således at civilsamfundet medvirker på modtagerlandets niveau.

EU bør bidrage til at løse det katastrofale behov for menneskelige ressourcer ved at opbygge den menneskelige og tekniske kapacitet.

(2) KOM(2005) 132, *Hurtigere opfyldelse af millennium-udviklingsmålene - Den Europæiske Unions bidrag*, april 2005.

Ved hjælp af de nødvendige økonomiske og menneskelige ressourcer bør disse organisationer opmuntres til skabe alliancer og partnerskaber med samtlige aktører, som er engageret i kampen mod pandemierne.

EØSU anmoder om, at forebyggende foranstaltninger — bl.a. kvinders adgang til familieplanlægning — samt hjælp til syge og deres pårørende støttes effektivt ved hjælp af fællesskabsmidler.

3.2.5 EØSU mener, at alle parter — ikke-statslige organisationer, arbejdsmarkedsparterne, de politisk ansvarlige — skal intensivere deres anstrengelser, og at udvalget skal spille en koordinerende rolle mellem alle disse aktører i denne så vigtige kamp. EØSU vil fungere som vagtmænd i denne kamp, som er

uhørt vigtig for alle smittede lande, for det kan ikke skjules, at uden indsats breder hungersnøden sig allerede i kølvandet på aids-epidemien.

3.2.6 EU må koncentrere sig om at mindske lægemiddeludgifterne gennem skabelsen af et særligt partnerskab med WTO. EØSU opfordrer medlemsstaterne til at bakke op om initiativet til massiv og varig finansiering af lægemidler (Paris-konferencen, februar 2006). Det er af den opfattelse, at man i gennemførelsen heraf skal sikre øget involvering af de nationale økonomiske og sociale råd ved at inddrage dem i gennemførelsen, evalueringen og også kontrollen for at bidrage til, at man virkelig kan følge dette nye instrument.

Bruxelles, den 18. maj 2006

Anne-Marie SIGMUND

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

### **Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets henstilling om nøglekompetencer for livslang læring**

*KOM(2005) 548 endelig — 2005/0221 (COD)*

(2006/C 195/26)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 28. november 2005 under henvisning til EF-traktatens artikel 262 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Beskæftigelse, Sociale og Arbejdsmarkedsmæssige Spørgsmål og Borgerrettigheder, som udpegede Maria Herczog til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 3. maj 2006.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 427. plenarforsamling den 17.-18. maj 2006, mødet den 18. maj, følgende udtalelse med 124 stemmer for, 2 imod og 3 hverken for eller imod:

#### **1. Resumé**

1.1 EØSU giver sin uforbeholdne støtte til Kommissionens henstillinger vedrørende nøglekompetencer for livslang læring, der ligger fuldt på linje med Lissabon-strategien, som har til formål at skabe en videnbaseret økonomi, og med de beskæftigelsespolitiske retningslinjer for perioden 2005-2008.

1.2 Ifølge udvalget vil forslaget — hvis det gennemføres — afhjælpe de nuværende problemer på arbejdsmarkedet, og navnlig mindske kløften mellem den disponible arbejdsstyrkes kvalifikationer og erhvervslivets behov.

1.3 En fokusering på definitionen af kompetencer på uddannelsesområdet kan bidrage til gennemførelsen af det vigtige fælles mål om, at de unge efter endt grundlæggende almen

uddannelse og erhvervsuddannelse har udviklet nøglekompetencer i et sådant omfang, at de er godt rustet til voksenlivet og til at komme ud på arbejdsmarkedet, det være som arbejdstager eller arbejdsgiver. Denne tilgang sikrer ligeledes, at voksne kan udvikle og opdatere disse kompetencer hele livet igennem ud fra et solidt grundlag af almen viden, som er en af nøglerne til permanent tilpasningsevne.

1.4 Blandt instrumenterne til opnåelse af dette mål finder EØSU det særligt vigtigt, at underviserne er rustet til dels — inden for såvel almen uddannelse og erhvervsuddannelse som voksenundervisning — på en effektiv måde at hjælpe de studerende med at erhverve nøglekompetencerne, dels selv at erhverve og kontinuerligt udvikle de nøglekompetencer, som er nødvendige for udøvelsen af deres arbejde.



1.5 EØSU støtter de generelle mål, men finder det samtidig vigtigt, at de unge, som er droppet ud af skolen, får mulighed for at få hjælp til inden for rammerne af uformelle uddannelsesprogrammer at erhverve de i forslaget omtalte nøglekompetencer.

1.6 I lyset af befolkningens aldring er det nødvendigt, at de ældre arbejdstagere bliver længere på arbejdsmarkedet. EØSU finder det ligeledes særdeles vigtigt, at også de ældre arbejdstagere i medlemsstaterne får mulighed for at erhverve de nøglekompetencer, som de mangler, og at medlemsstaterne opretter en uddannelsesinfrastruktur, som muliggør vedligeholdelse og udvikling af allerede erhvervede kompetencer.

1.7 EØSU anerkender, at arbejdsmarkedets parter som hovedaktører på arbejdsmarkedet skal spille en central rolle under gennemførelsen og opfølgningen af de opstillede mål. De europæiske arbejdsmarkedsparters fælles bestræbelser inden for uddannelse og livslang læring som led i deres første flerårige arbejdsprogram (2003-2005) har udmøntet sig i afstikningen af »Aktionsrammer for livslang videreudvikling af færdigheder og kvalifikationer«. Der er desuden planer om andre programmer, navnlig under det kommende flerårige program (2006-2008), der vil danne grundlag for de europæiske arbejdsmarkedsparters forhandlinger om en eventuel frivillig aftale på dette område.

1.8 EØSU slår til lyd for en mere aktiv deltagelse af ngo'er i hele processen og opfordrer til, at dialogen med civilsamfundet styrkes.

1.9 Det er af afgørende betydning, at der foreligger pålidelige statistiske data med henblik på opfølgningen og evalueringen af gennemførelsen af målene for livslang læring. EØSU støtter derfor Kommissionens forslag til forordning om indsamling af statistisk eller en stærkere tilnærmelse af metoderne for indsamling af data og en forbedring af dataenes pålidelighed og sammenlignelighed. Der skal gøres en indsats for at sikre en tilvejebringelse af kontinuerligt opdaterede og pålidelige data til udarbejdelse af analyser om de vigtigste aspekter af EU's politiske mål.

## 2. Indledning <sup>(1)</sup>

2.1 Kommissionen har efter lange procedurer med indhentning af information, bearbejdning af det indsamlede materiale og høringer nu fremlagt sit forslag til etablering af et »integreret handlingsprogram inden for livslang læring«. EØSU udtrykker tilfredshed hermed og fremhæver, at forslagene i udvalgets

<sup>(1)</sup> EØSU's udtalelse om »Integreret handlingsprogram inden for livslang læring« – SOC/176 – ordfører: Christoforos Koryfidis – EUT C 221 af 8.9.2005.

udtalelse har til formål at gøre Kommissionens forslag så praktisk og effektivt som muligt.

2.2 På denne baggrund er EØSU's syn på Kommissionens forslag især betinget af udvalgets viden og erfaringer vedrørende:

2.3 forsinkelsen i opfyldelsen af Lissabon-strategiens mål

2.4 forsinkelsen i samtænkningen af uddannelse/efteruddannelse og produktivitet <sup>(2)</sup>

2.5 Europas demografiske situation

2.6 de vanskeligheder, man på det seneste har haft på såvel europæisk som nationalt plan med at finde løsninger på de ovennævnte problemer <sup>(3)</sup>.

## 3. Præsentation (med kommentarer) af Kommissionens forslag

3.1 Arbejdsgruppen »Grundlæggende færdigheder« <sup>(4)</sup>, som blev nedsat i 2001 i forbindelse med arbejdsprogrammet »Uddannelse og Erhvervsuddannelse 2010«, har udviklet en referenceramme for de nøglekompetencer, som er nødvendige i et videnbaseret samfund, og fremsat en række henstillinger, der skal sikre, at alle borgere får mulighed for at erhverve disse kompetencer <sup>(5)</sup>.

3.2 Det vigtigste fælles mål er at sikre, at unge efter endt grundlæggende almen uddannelse og erhvervsuddannelse har udviklet nøglekompetencerne i et sådant omfang, at de er godt rustet til voksenlivet, og at voksne kan udvikle og opdatere disse kompetencer hele livet igennem.

3.3 I henstillingen peges på følgende nøglekompetencer: 1. kommunikativ kompetence i modersmålet, 2. kommunikativ kompetence i fremmedsprog, 3. matematisk kompetence samt naturvidenskabelig og teknologisk basiskompetence, 4. digital kompetence, 5. læringskompetence, 6. interpersonelle, interkulturelle og sociale kompetencer samt medborgerkompetence, 7. iværksætterkultur og 8. kulturel udtryksevne. I henstillingen defineres kompetencer som en kombination af viden, færdigheder og holdninger, der er bestemt af konteksten.

3.4 Det arbejde, der er udført i forbindelse med nøglekompetencer, hænger tæt sammen med mange andre initiativer eller igangværende aktiviteter som f.eks. det aktuelle arbejde med indførelsen af en EU-ramme for kvalifikationer eller bestræbelserne på at gøre kvalifikationssystemerne mere gennemsigtige (herunder anerkendelsen af de kompetencer, der er erhvervet gennem uformelle uddannelsesprogrammer).

<sup>(2)</sup> EØSU's udtalelse om »Uddannelses og produktivitet« (SOC/183) af 28.10.2004 – ordfører: Christoforos Koryfidis – EUT C 120 af 20.5.2005.

<sup>(3)</sup> Jf. Wim Koks rapport om midtvejsevalueringen af Lissabon-strategien fra marts 2005 ([http://europa.eu.int/comm/lisbon\\_strategy/pdf/2004-1866-EN-complet.pdf](http://europa.eu.int/comm/lisbon_strategy/pdf/2004-1866-EN-complet.pdf)).

<sup>(4)</sup> Arbejdsgruppen foretrak udtrykket »kompetence«, der er en kombination af viden, færdigheder og holdninger, og har anvendt udtrykket »nøglekompetence« for de kompetencer, alle har brug for. Dette begreb dækker således de grundlæggende færdigheder, men går også ud over disse.

<sup>(5)</sup> Arbejdsgruppe »Grundlæggende færdigheder«, opfølgingsrapport om de gjorte fremskridt, 2003 og 2004: [http://europa.eu.int/comm/education/policies/2010/objectives\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/education/policies/2010/objectives_en.html) - basic .

3.5 Forslaget indeholder et referenceværktøj, som kan anvendes til at identificere de nøglekompetencer, der anses for at være nødvendige for alle, og det støtter medlemsstaterne i deres bestræbelser på at sikre, at nøglekompetencerne integreres i deres strategier for livslang læring.

3.6 Der er tale om et referenceværktøj, der skal hjælpe politikkerne, uddannelsesudbydere, arbejdsgiverne og eleverne med selv at nå de fælles mål på nationalt og europæisk plan.

3.7 I henstillingen defineres de nøglekompetencer, som alle borgere har brug for i en økonomi og et samfund, der bygger på viden. Det anerkendes, at det netop på nationalt, regionalt og lokalt plan er nødvendigt at træffe beslutninger vedrørende gennemførelsen. Medlemsstaterne opfordres til at sikre, at alle har erhvervet nøglekompetencerne, inden de afslutter deres grundlæggende almene uddannelse og erhvervsuddannelse, og til at løse problemet med uddannelsesmæssigt dårligt stillede på baggrund af de europæiske referencekriterier.

3.8 For så vidt angår voksne opfordres der i henstillingen til, at der i samarbejde med arbejdsmarkedets parter skabes en omfattende infrastruktur, der sikrer de ældre borgere adgang til værktøjer til kompetenceudvikling.

3.9 Endelig opfordres Kommissionen til at støtte reformer på nationalt plan gennem peer learning, udveksling af eksempler på god praksis og en systematisk opfølgning af frem-skrider hen imod opnåelsen af målene.

3.10 Henstillingen indeholder ikke budgetrelaterede elementer.

#### 4. EØSU's generelle bemærkninger

4.1 Henstillingen sigter på at støtte medlemsstaterne i deres bestræbelser på at udvikle systemer for grundlæggende almen uddannelse og erhvervsuddannelse, muligheder for voksenundervisning og et samlet system for livslang læring ved at oprette et referenceværktøj for nøglekompetencer. Selv om der for så vidt angår definitionen af kompetencernes indhold stadig fremover vil være grundlag (og behov) for afholdelse af ekspertdebatter, angiver henstillingen som helhed klart den kurs, som bør sættes for grundlæggende almen uddannelse inden for rammerne af skolesystemet og for voksenundervisning.

4.2 EØSU har i en tidligere udtalelse om forbindelsen mellem uddannelse og produktivitet<sup>(6)</sup> rettet kritik mod samtlige medlemsstater for den utilstrækkelige koordinering og den manglende sammenhæng mellem uddannelsessystemerne. Kritikken går på, at de enkelte medlemsstaters efter- og videreuddannelsessystem er adskilt fra resten af uddannelsessystemet, og at det ikke i tilstrækkelig grad kommunikerer med erhvervs- og samfundslivet. Ofte er uddannelsernes indhold for

direkte indrettet efter kortsigtede krav, hvilket på længere sigt kan føre til en udvikling i den forkerte retning. På den baggrund mener EØSU, at henstillingerne vedrørende nøglekompetencer vil kunne udgøre de fælles og overordnede referencepunkter for de forskellige uddannelsesprogrammer og eventuelt vejledende principper for en mere vellykket koordinering af de forskellige dele af uddannelsessystemet.

4.3 Desuden afspejler evalueringen af fællesskabsstrategiens gennemførelse tydeligt de forskellige fortolkninger af nøglekompetencerne samt de enkelte programmers heraf følgende divergerende natur. Der har i flere år været debatter i gang — såvel inden for EU som uden for dets grænser — om en både videnskabelig og konkret definition af kompetencebegrebet. OECD har således som led i et uafhængigt projekt, DeSeCo-projektet (Definition and Selection of Competencies), udpeget de nøglekompetencer, der anses for at være de vigtigste, og som kun delvis svarer til de i forslaget gængsige nøglekompetencer.

4.4 Erhvervelsen af viden, der er omsættelig på arbejdsmarkedet, og som sikrer social fremgang foregår helt i tråd med videnssamfundets princip inden for rammerne af en konkurrence mellem forskellige grupper og individer i samfundet. Et af målene for medlemsstaternes indsats og strategiske programmer på uddannelsesområdet bør netop være at sikre lige adgang og muligheder for alle.

4.5 I overensstemmelse med henstillingen skal det i forbindelse med livslang læring og kompetenceopbygningen understreges, at der ikke alene bør lægges vægt på erhvervelsen af de forskellige kompetencer, men også på vedligeholdelsen af de allerede erhvervede kompetencer ved hjælp af specifikke programmer.

4.6 Gennemførelsen af henstillingerne om nøglekompetencer er en væsentlig udfordring for medlemsstaternes uddannelsessystemer. Deres integrering — navnlig i den grundlæggende almene uddannelse og i de uddannelsessystemer, som endnu ikke har brudt med en stiv uddannelsesstruktur, der bygger på fagopdeling — kræver en i bund og grund ny tilgang.

4.7 Henstillingen udgør en mindst lige så stor udfordring for så vidt angår ændringen af undervisernes tilgang og deres omstilling. EØSU finder det derfor særdeles vigtigt, at underviserne rustes til dels — inden for såvel almen uddannelse og erhvervsuddannelse som voksenundervisning — på en effektiv måde at hjælpe de studerende med at erhverve nøglekompetencer, dels selv at erhverve og kontinuerligt udvikle de nøglekompetencer, som er nødvendige for udførelsen af deres arbejde.

<sup>(6)</sup> EØSU's udtalelse om »Uddannelse og produktivitet« (SOC/183) af 28.10.2004 – ordfører: Christoforos Koryfidis – EUT C 120 af 20.5.2005.

4.8 Forslaget behandler støtte til ældres (7) erhvervelse af relevante kompetencer som et vigtigt spørgsmål, hvad angår social samhørighed. Som led i skabelsen af vækst i beskæftigelsen, der er et prioriteret mål for EU, koncentrerer medlemsstaterne deres opmærksomhed og de til uddannelse afsatte midler om folk under almen uddannelse og om den erhvervsaktive befolkning. Der rejses dog med rette en række spørgsmål i forbindelse med ældre befolkningsgruppers manglende kompetencer. Kløften mellem generationerne gør sig allerede gældende på visse områder som f.eks. IT. De fleste medlemsstater fastsætter nationale strategiske mål — herunder for e-forvaltning eller online-tilgængelighed af information og tjenester af relevans for borgerne — hvilket gør udøvelsen af retten til information og muligheden for at deltage i samfundslivet afhængig af beherskelsen af nøglekompetencer som f.eks. basale IT-kompetencer. Derfor vil forfølgelsen af disse mål som følge af udelukkelsen af ældre — samt andre dårligt stillede grupper — fra programmerne til fremme af erhvervelsen af de vigtigste kompetencer kunne få negativ indvirkning på den sociale samhørighed.

4.9 Eftersom oprettelsen af en kompetencebaseret uddannelse har komplekse følger for uddannelsespolitikken, er det særdeles vigtigt at skabe en konstant dialog på tværs af EU mellem eksperter på dette område og gøre resultaterne af denne udveksling bredt tilgængelige. I lyset af spørgsmålets kompleksitet bør Kommissionen under overholdelse af de i EF-traktaten overdragede kompetencer samt subsidiaritetsprincippet bistå medlemsstaternes uddannelsespolitiske eksperter, ikke alene i forbindelse med opstillingen af mål, men også i forbindelse med indkredsningen af forskellige metoder og midler til opnåelse af disse mål samt af eventuelle anstødssten. (Ud over at fremme eksempler på god praksis bør erfaringsudvekslingen ligeledes give mulighed for at tage ved lære af negative resultater.)

## 5. Indsamling af statistiske data vedrørende livslang læring

5.1 På dette punkt hænger spørgsmålet om livslang læring tæt sammen med forslaget til forordning om statistikker for livslang læring (8).

5.2 I forslaget til forordning hedder det, at EU — for at understøtte den åbne koordinationsmetode på uddannelses- og erhvervsuddannelsesområdet — har stadig større behov for sammenlignelige statistikker og indikatorer for uddannelse, erhvervsuddannelse og livslang læring.

5.2.1 Hidtil har samarbejdet og udvekslingen af data mellem medlemsstaterne bygget på en stiltiende aftale. Forslaget til forordning sigter på at skabe et retsgrundlag, der skal gøre det muligt at udvikle et bæredygtigt system for udarbejdelsen af data om uddannelse, der vil kunne tjene som udgangspunkt for politiske drøftelser inden for forskellige områder på EU-plan.

5.2.2 Formålet med dette retsgrundlag er at skabe en ramme for alle nuværende og planlagte aktiviteter i forbindelse med

statistikker for livslang læring, med undtagelse af videreuddannelse på arbejdspladsen, som indgår i Eurostat's undersøgelse om videregående erhvervsuddannelse (CVTS-undersøgelsen), der er omfattet af en særskilt forordning, som blev vedtaget for nylig.

5.2.3 Forslaget vedrører udelukkende de statistikker for uddannelse, erhvervsuddannelse og livslang læring, som skal stilles til rådighed for Kommissionen med henblik på dennes udarbejdelse af EU-statistikker.

5.2.4 Hovedformålet med forordningen er at fastsætte fælles statistiske standarder, der gør det muligt at udarbejde harmoniserede data og således skabe en fælles ramme for en systematisk udarbejdelse af EU-statistikker for uddannelse og livslang læring.

5.3 Det er særdeles vigtigt, at EU's strategiske mål opstilles på grundlag af et realistisk samlet overblik over situationen. Det er mindst ligeså vigtigt, at de evalueringer, som anses for at være hensigtsmæssige under gennemførelsen af strategierne, kan trække på metodologisk pålidelige og regelmæssige dataindsamlinger og datasæt samt på de konklusioner, som kan udledes heraf. Der skal stilles data og indikatorer, som muliggør internationale sammenligninger, til rådighed.

5.3.1 I praksis er uddannelsesressourcerne særdeles uligeligt fordelt. Desuden fører efteruddannelse for voksne oftest ikke til en udgligning af de eksisterende uligheder, men derimod til en forværring af disse (hvilket fremgår af de indsamlede data herom). En regelmæssig udarbejdelse af data på grundlag af hovedprincipper og ensartede metoder kan bidrage til opfølgningen og evalueringen af dette aspekt.

5.4 På nuværende tidspunkt foreligger der en lang række parallelle og hovedsagelig indbyrdes uafhængige statistiske undersøgelser af forskellige områder inden for uddannelse, erhvervsuddannelse og voksenuddannelse. EU's dataindsamlingsystemer kan ikke — selv med hjælp fra de nye statistiske undersøgelser, der står for at blive iværksat — alene dække hele det pågældende område. Der er en vis forskel på Eurostat's og andre statistiske organisationers undersøgelser med hensyn til deres indhold og udformning.

5.5 Med henblik på en mere hensigtsmæssig anvendelse af ressourcerne bør man i forbindelse med en regelmæssig indsamling af data undgå overlapninger, medmindre disse er videnskabeligt begrundede. Man bør samtidig hermed systematisk tilstræbe, at resultaterne af de forskellige undersøgelser på den ene eller anden måde kan sammenholdes. Dette kan kun sikres gennem et tæt videnskabeligt samarbejde med specialiserede organisationer uden for EU (OECD, Den Internationale Sammenslutning til Vurdering af Skoleresultater — International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA)) og en sammenholdelse med disse organisationers statistiske undersøgelser.

(7) Definition af målet: »ældre«: personer uden for beskæftigelse/eller som definitivt er ophørt med enhver erhvervsaktivitet?

(8) Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om udarbejdelse og udvikling af statistikker over uddannelse og livslang læring, KOM(2005) 625 endelig – 2005/0248 (COD).

5.6 Sådan som det ser ud i dag, er det tætte tekniske samarbejde med organisationerne uden for EU vigtigt, da målinger af nøglekompetencer på nuværende tidspunkt ikke falder under Eurostat's (det europæiske statistikkontors) ansvarsområde (De undersøgelser — navnlig PISA-programmet og programmet for international måling af voksnes kompetencer (PIAAC), som i øjeblikket er under udarbejdelse — vil kunne spille en central rolle i forbindelse med måling af kompetencer).

5.7 Der er et meget stort behov for statistikker, som bidrager til udformningen af politiske tiltag, og for data, der muliggør en evaluering af de konstaterede fremskridt. Der er sågar sket en mærkbar stigning i efterspørgslen efter opdaterede statistikker. Det er af afgørende betydning, at medlemsstaterne indsamler dataene efter ensartede metoder, og at de er pålidelige og sammenlignelige.

## 6. Særlige bemærkninger

6.1 Driften af dataindsamlingssystemer er særligt omkostningskrævende. På den baggrund finder EØSU det — afhængigt af medlemsstaternes kapacitet til at påtage sig denne byrde —

værd at overveje muligheden for på lang sigt at afkorte det femårige interval for indsamling af data vedrørende livslang læring, dvs. at gennemføre undersøgelser hyppigere. En kort-sigtet løsning kunne være at supplere de større statistiske undersøgelser inden for de områder, der har størst politisk relevans, med hyppigere, sågar årlige undersøgelser samt med mindre undersøgelser. Sådanne målrettede undersøgelser og analyser, som bygger på konklusionerne af disse, ville gøre det muligt at følge op på de politisk vigtigste processer og evaluere gennemførelsen af EU's mål for livslang læring.

6.2 Det synes at være på sin plads, at indsamlingen af data om videreuddannelse på arbejdspladsen — eftersom denne uddannelsesform udgør en vigtig bestanddel af livslang læring — ligeledes indgår i forslaget til forordning. En del af disse uddannelsesforanstaltninger (dem i virksomheder med ti eller flere ansatte) indgår på nuværende tidspunkt i den femårige undersøgelse om videregående erhvervsuddannelse. Denne undersøgelse indeholder dog ingen oplysninger om videregående uddannelse på arbejdspladser med mindre end ti ansatte.

Bruxelles, den 18. maj 2006

Anne-Marie SIGMUND

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg