

# Den Europæiske Unions Tidende

# C 100



Dansk udgave

## Meddelelser og oplysninger

52. årgang

30. april 2009

<u>Informationsnummer</u>	Indhold	Side
I	<i>Beslutninger og resolutioner, henstillinger og udtalelser</i>	
	UDTALELSER	
	<b>Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg</b>	
	<b>448. plenarforsamling den 21. 23. oktober 2008</b>	
2009/C 100/01	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs Udtalelse om Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: Små og mellemstore virksomheder (SMV) — nøglen til øget vækst og beskæftigelse. En midtvejsevaluering af moderne SMV-politik KOM(2007) 592 <i>endelig</i> .....	1
2009/C 100/02	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — »Prækommercielle indkøb: Vedvarende høj kvalitet i offentlige tjenester i Europa gennem øget innovation« KOM(2007) 799 <i>endelig</i> .....	6
2009/C 100/03	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om fjernelse af hindringerne for venturekapitalfondes investeringer på tværs af grænserne KOM(2007) 853 <i>endelig</i> .....	15
2009/C 100/04	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs Udtalelse om Bekæmpelse af svig og forfalskning af andre betalingsmidler end penge .....	22
2009/C 100/05	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs Udtalelse om Høring vedrørende udkast til Kommissionens retningslinjer for konsekvensanalyse .....	28

# DA

Pris: 26 EUR

(Fortsættes på omslagets anden side)

<u>Informationsnummer</u>	Indhold (fortsat)	Side
2009/C 100/06	Det europæiske økonomiske og sociale udvalgs udtalelse om retningslinjer for forsyningspligtigheder og globaliseringen .....	33
2009/C 100/07	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs Udtalelse om Flysikkerhed for passagerer Initiativudtalelse .....	39
2009/C 100/08	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs Udtalelse om EU over for verdens fødevarerudfordring	44
2009/C 100/09	Udtalelse om Hinsides BNP — målemetoder for bæredygtig udvikling .....	53
2009/C 100/10	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs Udtalelse om Importerede landbrugs- og fødevarerprodukters sundhedssikkerhed .....	60
2009/C 100/11	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg udtalelse om Strukturelle og konceptuelle ændringer som forudsætning for viden, der kan konkurrere globalt, og for en forskningsbaseret europæisk industri (Europa: i spidsen eller midt i feltet?) .....	65
2009/C 100/12	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Omstruktureringen og udviklingen af sektoren for husholdningsapparater (hvidevarer i Europa) og følgerne for beskæftigelsen, klimaændringerne og forbrugerne .....	72
2009/C 100/13	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Sociale eksperimenter og deres bidrag til udarbejdelsen af offentlige politikker for aktiv integration i Europa .....	77
2009/C 100/14	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Den etiske og sociale dimension af EU's finansielle institutioner .....	84
2009/C 100/15	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Forbindelserne mellem EU og Brasilien	93
2009/C 100/16	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om EU's rolle i fredsprocessen i Nordirland (Initiativudtalelse) .....	100

---

### III *Forberedende retsakter*

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

#### **448. plenarforsamling den 21. 23. oktober 2008**

2009/C 100/17	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om forenkling af vilkår og betingelser for overførsel af forsvarsrelaterede produkter inden for Fællesskabet KOM(2007) 765 endelig — 2007/0279 (COD) .....	109
---------------	---	-----



## I

(Beslutninger og resolutioner, henstillinger og udtalelser)

## UDTALELSER

## DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG

## 448. PLENARFORSAMLING DEN 21. 23. OKTOBER 2008

**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs Udtalelse om Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: Små og mellemstore virksomheder (SMV) — nøglen til øget vækst og beskæftigelse. En midtvejs-evaluering af moderne SMV-politik**

KOM(2007) 592 endelig

(2009/C 100/01)

Kommissionen besluttede den 4. oktober 2007 under henvisning til EF-traktatens artikel 262 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

*Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: Små og mellemstore virksomheder (SMV) — nøglen til øget vækst og beskæftigelse. En midtvejs-evaluering af moderne SMV-politik.*

Det forberedende arbejde henvistes til EØSU's Sektion for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug, som udpegede Brendan Burns til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 1. oktober 2008.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 448. plenarforsamling den 21.-23. oktober 2008, mødet den 22. oktober 2008, følgende udtalelse med 85 stemmer for og 1 hverken for eller imod:

### 1. Konklusioner og henstillinger

1.1. Skoleelever skal meget tidligt gøres interesserede i at blive iværksættere. De skal bibringes den opfattelse, at det at starte egen virksomhed er en helt almindelig beskæftigelsesmulighed og ikke kun noget for folk med penge eller en universitetsuddannelse.

1.2. Kommissionen må opfordre de nationale regeringer til at samarbejde med organisationer som Cedefop, de mange forskellige erhvervsorganisationer for SMV'er og EØSU om udviklingen af en anerkendt arbejdsgiverdrevet og erhvervsorienteret erhvervsqualifikationsordning for hele Europa, som opfylder virksomhedernes og især SMV'ernes behov.

1.3. Kommissionen og de nationale regeringer bør samarbejde om at udvikle og implementere et effektivt, EU-omspændende system til beskyttelse af intellektuelle ejendomsrettigheder, opfindelser og innovationer.

1.4. I forbindelse med regeringshøringer bør alle ændringer, der er vedtaget efter høringer og før vedtagelsen af direktiver eller love, angives i nærmere detaljer.

1.5. Kommissionen er nødt til at revidere høringsprocedurerne i forhold til SMV-organisationer og branchespecifikke organisationer. Man er nødt til at erkende, at der for SMV'er er omkostninger forbundet med at deltage i regeringshøringer, og overveje at dække omkostningerne for ejere af SMV'er, der opfordres til at deltage aktivt i en høringsproces.

1.6. Nationale og regionale regeringer skal inddrages tættere i SMV'ers arbejdsgange og procedurer som beskrevet i midtvejs-evalueringen. Det gode arbejde, som fremmes af Kommissionen, lever ikke op til forventningerne på grund af nogle nationale og regionale regeringers ligegyldighed eller modstand over for SMV-venlige forslag.

1.7. Støtte og illoyal konkurrence forstyrrer markedernes funktion. Kommissionen må overveje, hvilke konsekvenser det har for SMV'er i såvel forudgående som efterfølgende led, at den fri konkurrence undermineres af støtte. Støtten bør kun udbetales af sociale, miljømæssige eller andre hensyn, der ikke udgør produktionsstøtte. Princippet om, at »støtte til én skaber uretfærdige konkurrencevilkår for en anden«, bør fremover være målestokken for enhver form for tilskud og støtte.

1.8. Lovgivning, der har virkning for virksomheder, bør være affattet i et klart og forståeligt sprog. Den bør ikke indeholde bestemmelser, der er vage, forvirrende eller giver mulighed for fortolkning fra tredjemands side.

1.9. Definitionen af SMV'er skal revideres, og det skal belyses, hvad det vil betyde, hvis mikrovirksomheder og SMV'er defineres efter alternative tal for årsomsætning og balance (se 4.5.2).

1.10. Der bør iværksættes særlige procedurer for SMV'ers og mikrovirksomheders adgang til EU-tilskud og projektstøtte. Disse procedurer bør fastlægges under hensyntagen til de særlige tidsmæssige begrænsninger, som gælder for mindre virksomheder.

1.11. Generationsskifte i virksomheder er et andet problem, der skal erkendes og løses.

## 2. Indledning (baggrund)

2.1. De fleste politikere og økonomer erkender, at udviklingen af SMV'er og mikrovirksomheder er væsentlig for udviklingen af den europæiske økonomiske og sociale politik.

2.2. Kommissionen vedtog i 2005 en »Moderne SMV-politik for vækst og beskæftigelse«. Målet er at sikre en samordning af alle de aspekter af EU's politikker, der skal hjælpe SMV'er, og at der foretages en grundigere vurdering af SMV'ernes behov ved udarbejdelsen af disse politikker. Politikken omfatter tiltag på fem områder:

1. Fremme af iværksætterkultur og -færdigheder
2. Forbedring af SMV'ers adgang til markederne
3. Bekæmpelse af bureaukrati

4. Styrkelse af dialogen med og høringen af de parter, der er berørt af SMV-problematikker

5. Forbedring af SMV'ers vækstpotentiale.

2.3. Helt grundlæggende var formålet med politikken at skabe gunstige erhvervsvilkår for SMV'er i Europa. Det anerkendtes, at dette mål kun ville kunne nås via en fælles indsats fra alle relevante myndigheders side (såvel EU som nationale og regionale), der sikrede, at de forskellige politikker, der blev udarbejdet, supplerede hinanden og ikke hæmmede udviklingen af SMV'er.

2.4. Den 4. oktober 2007 fremlagde Kommissionen »Små og mellemstore virksomheder (SMV) — nøglen til øget vækst og beskæftigelse. En midtvejsevaluering af moderne SMV-politik«<sup>(1)</sup>. Dokumentet er Kommissionens redegørelse til politikerne og de forskellige myndigheder om, hvor stor succes »Europa« (til dato) har haft med at nå de mål, der blev fastlagt med den oprindelige politik fra 2005.

## 3. Bemærkninger til midtvejsrevisionen

3.1. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg anerkender, at Kommissionen har rykket SMV-problematikken højere op på den økonomiske og sociale dagsorden. Vi anerkender også, at Kommissionen på trods af alle de mange begrænsninger fra nationale regeringer har forsøgt at forbedre de økonomiske vilkår for SMV'er i hele Europa. Derudover er vi enige med Kommissionen i, at der stadig er langt igen, før vi kan regne Europa for virkelig SMV-venligt.

3.2. EØSU tilslutter sig princippet om, at politikere og lovgivere først skal tænke småt. EØSU er imidlertid bekymret for og på trods af Kommissionens støtte til princippet ikke overbevist om, at alle andre sektorer af nationale og regionale regeringer med deres mange styrelser og organisationer er lige så fremsynede og har samme mål.

3.3. EØSU anerkender, at »SMV« som betegnelse for eller beskrivelse af en erhvervssektor nu indgår i de fleste Kommissionsdokumenter, der vedrører erhvervslivet, men det er bekymrende, at anvendelsen af udtrykket »SMV« i et dokument ikke nødvendigvis er lig med, at disse virksomheder inddrages i den proces eller i de politikker, der foreslås. Vi er endvidere ikke overbevist om, at der tages hensyn til de liberale erhvervs, selvstændiges og mikrovirksomheders synspunkter. Vi er derfor ikke enige i, at »SMV'erne nu [er] fuldt integreret i Fællesskabets politikker«.

<sup>(1)</sup> KOM(2007) 592 endelig.

3.4. Al lovgivning har virkning for små virksomheder. Den samlede virkning af mange stykker lovgivning skaber alvorlige problemer for SMV'er, hvilket kun sjældent anerkendes af politikere og embedsmænd. Små virksomheder er nødt til at bruge deres begrænsede tid og ressourcer på deres kunder. Jo mere tid der går med at udfylde myndighedsformularer og bureaukrati, jo mindre tid er der til at skabe velstand og beskæftigelse gennem levering af varer og tjenesteydelser.

3.5. Det er stadig mange SMV'ers opfattelse, at de europæiske og nationale myndigheders arbejdsgange er for bureaukratiske, for afhængige af tredjemandsgodkendelse og for dyre at give sig i kast med. Derudover forstår mange embedsmænd ikke den afvejning af risici, tidsforbrug og omkostninger i forhold til fordele, som for de fleste SMV'er spiller en stor rolle, når de vurderer deres deltagelse i projekter, udviklingsarbejde, høringer, de betingelser, der skal overholdes, eller de ansøgninger, der skal udfyldes for at få erhvervsstøtte.

3.6. SMV'er og mikrovirksomheder har gang på gang sagt, at de ønsker lige vilkår i hele Europa. Det er vores opfattelse, at vi er meget langt fra det mål. Alt for ofte fortolkes SMV'ers klager over illoyal konkurrence som et råb om støtte eller særbehandling, mens det, de i virkeligheden beder om, er retten til at konkurrere på loyale og lige vilkår.

3.7. SMV'er klager over lovgivning, som er uklar og uforståelig. Store virksomheder har advokater til at fortolke loven. Mange små virksomheder kan ikke tillade sig sådanne udgifter. Det er derfor helt afgørende, at lovgivningen er affattet i et klart sprog, der ikke er vagt, forvirrende eller giver mulighed for fortolkninger.

3.8. EØSU mener ikke, at Kommissionen og de europæiske nationale regeringer har forstået denne problematik, og derfor er der i Europa alt for mange forskellige fortolkninger af samme lovgivning. Vi mener endvidere, at de nationale regeringer overimplementerer alt for meget lovgivning. Dette gør det vanskeligt for SMV'erne at forstå og anvende den nationale lovgivning, og sætter ligeledes en stopper for virksomhedsudvikling på tværs af grænserne.

#### 4. Specifikke forhold

##### 4.1. Fremme af iværksætterkultur og -færdigheder

##### Iværksættervirksomhed og uddannelse

4.1.1. Der er behov for at skabe gunstigere sociale og økonomiske vilkår for iværksættervirksomhed baseret på en integreret

politik, der sigter mod ikke blot at udvirke en holdningsændring, men også på at forbedre borgernes færdigheder. Imidlertid er dem, der udformer uddannelsespolitikken, ikke selv vokset op i et uddannelsesmiljø, hvor iværksættervirksomhed blev fremmet, og de har derfor ikke stor praktisk viden om, hvad der kræves af en iværksætter, eller hvad der får folk til at blive selvstændige og starte virksomhed.

4.1.2. På trods af store investeringer i fremme af en stærkere iværksættermentalitet gennem uddannelse har støttestrukturerne stort set været ineffektive og ikke formået at skabe en iværksætteruddannelse eller vilkår, der er gunstige for selvstændig virksomhed. Skoleelever bør lære, at dette at starte en virksomhed er lige så interessant som at være lønmodtager eller gå videre på universitetet.

4.1.3. En stor del af investeringerne har været rettet mod elever fra 16 år og opefter. Vi mener, at det er for sent i den enkeltes udvikling, og at interessen skal vækkes på et meget tidligere tidspunkt.

4.1.4. Der burde være særlig fokus på iværksættervirksomhed i uddannelsen af elever, der går i skole fuld tid, eller som skal/måske skal overtage familiedrevne virksomheder (generations-skifte). Visse steder i Europa har dette nu udviklet sig til et alvorligt problem, som der hurtigt skal findes en løsning på.

4.1.5. Arbejdsmarkedets parter er vigtige, når det gælder fremme af iværksættervirksomhed og uddannelse. Det er derfor vigtigt, at samarbejdet mellem disse parter og virksomhederne udvides med henblik på at øge forståelsen for sammenhængen mellem iværksættervirksomhed og uddannelse og fremme dette forhold på positiv vis.

4.1.6. Eleverne skal opmuntres til at betragte arbejde som en mulighed for at bestemme over deres eget liv, skabe muligheder, være driftige, tage nogle risici og, hvis muligheden er der, starte egen virksomhed.

##### Uddannelse og godkendelse af færdigheder

4.1.7. Alle små virksomheder uddanner deres medarbejdere, men det er kun et fåtal af de ansatte, der opnår anerkendelse af deres kvalifikationer. Dette er især et problem inden for områder som arbejdsmiljø, miljø og områder med retlige virkninger. Kommissionen og de nationale regeringsorganer, der er ansvarlige for erhvervsuddannelse, burde have gjort en større indsats for at sikre, at kvalifikationer afspejler de opgaver, der reelt udføres i virksomhederne. De liberale erhverv har et særligt problem, når det gælder uddannelse, der opfylder deres behov.

4.1.8. EØSU mener, at det faktum, at der ikke er blevet etableret en beskæftigelsesorienteret ordning for erhvervs kvalifikationer og -uddannelse er en stor hindring for udviklingen af iværksættere og europæiske virksomheder, særligt ansatte i SMV'er. Det er vores opfattelse, at den manglende erkendelse af og løsning på dette problem reelt underminerer Kommissionens antagelse om, at de med held har fremmet iværksættervirksomhed og færdigheder.

#### 4.2. Forbedring af SMV'ers adgang til markederne

4.2.1. Vi anerkender, at Kommissionen har forsøgt at fjerne unødvendige hindringer for adgangen til markederne. Men vi finder det bekymrende, at de europæiske regeringer ikke har omsat Kommissionens gode hensigter til lovgivning. Især er det en hindring for SMV'ers øgede adgang til nye markeder, at der ikke er udviklet og implementeret et effektivt system til beskyttelse af intellektuelle ejendomsrettigheder, opfindelser og innovationer omfattende hele Europa. Det må ikke glemmes, at erhvervslivet i EU gennem kapitalinvesteringer eller koncessioner kan etablere små og mellemstore virksomheder i lande uden for EU, der beskæftiger EU-borgere. Sådanne SMV'er bør gives lignende incitamenter, og man bør i det mindste i virksomhedernes opstartsfasen ikke hæmme adgangen til EU-markedet for deres produktion.

4.2.2. Derudover er det EØSU's opfattelse, at markedet for offentlige indkøb kunne være blevet yderligere åbnet og gjort mere gennemsigtigt og således nemmere for SMV'er at få adgang til. Offentlige indkøb tegner sig for ca. 16 % af EU's BNP, og selv om deltagelsen fra SMV'er er øget en smule, er der stadig nogle helt grundlæggende problemer, som ikke er blevet løst, og som burde have været indkredset i midtvejsevalueringen:

— Det er for nemt at overse SMV'erne i forbindelse med offentlige indkøb.

— Det forhold, at ansatte ved lokale og nationale myndigheder ikke har tiltro til SMV'erne, resulterer meget ofte i, at SMV'er pålægges urimelige hindringer. Særligt er kravet om at indhente akkreditering fra tredjemand som en betingelse for at deltage i et udbud meget dyrt og en ofte unødigt hindring for de fleste SMV'er, der afgiver bud på en offentlig kontrakt.

— SMV'er, der byder på offentlige kontrakter, og mener at være blevet uretfærdigt behandlet, klager over, at procedurerne til efterprøvning af sådanne klager ikke er gennemsigtige.

#### 4.3. Bekæmpelse af bureaukrati

4.3.1. Der er så meget bureaukrati og unødvendig lovgivning, at det er vanskeligt at vurdere, hvor meget der er blevet gjort for at nedbringe denne byrde. Mængden af unødvendige regler, reglementer og offentlige politikker (der håndhæves via styrelser, offentlige organer og licensudstedende myndigheder) udgør en stor hindring for SMV'er og små virksomheder. EØSU er især betænkelig ved, at problemet ikke blev fremhævet i midtvejsevalueringen, særligt når det gælder det bureaukrati, der skabes af offentlige styrelser og organer og licensudstedende myndigheder. Ofte findes der ikke nogen anerkendt klageadgang over for disse instanser, eftersom de ofte kategoriseres som uafhængige, ikke-statslige organer og derfor ikke er underlagt regeringskontrol.

#### 4.4. Styrkelse af dialogen med og høringen af de parter, der er berørt af SMV-problematikker

4.4.1. Høring af SMV-organisationer udgør et alvorligt problem, som midtvejsevalueringen ikke kommer ind på. Der gennemføres høring af et begrænset antal interesse- og erhvervsorganisationer på EU-niveau<sup>(2)</sup>, men antallet af erhvervsorganisationer, der bliver hørt, er meget lille, og små virksomheder synes kun at være repræsenteret i meget begrænset omfang.

4.4.2. På nationalt regeringsniveau har SMV'er ikke stor tillid til høringer og mener, at beslutningstagerne sidder deres klager overhørig. De fleste små virksomheder opfatter »høring« som en procedure, der ikke sigter mod eller kun i begrænset omfang sigter mod at ændre oprindelige anbefalinger.

4.4.3. Mikrovirksomheder og SMV'er beskrives ofte som »for forskellige«, »for uorganiserede«, hvorfor deres synspunkter er for vanskelige at indarbejde i endelige anbefalinger. Dette er tilfældet selv ved høringer om SMV'er og udviklingen af små virksomheder. I disse situationer tillægges de større virksomheders synspunkter alt for ofte større værdi end mikrovirksomhedernes og SMV'ernes.

#### 4.5. Definition af små virksomheder

4.5.1. EØSU er skuffet over, at de problemer, der knytter sig til den efter udvalgets opfattelse forældede definition af SMV'er<sup>(3)</sup>, ikke er blevet indkredset i forbindelse med midtvejsevalueringen. Øget produktivitet takket være mekanisering og ændrede arbejdsgange har ført til radikale ændringer i virksomhedsdriften.

— Mere end 98 % af alle europæiske virksomheder falder ind under den eksisterende definition af SMV.

— Hvor der tidligere var brug for 50 medarbejdere, er der nu kun brug for 10.

(2) Eksempelvis UEAPME, som er SMV'ernes officielt anerkendte repræsentant i den europæiske sociale dialog.

(3) [http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise\\_policy/sme\\_definition/sme\\_user\\_guide.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise_policy/sme_definition/sme_user_guide.pdf)

— Vi er nødt til at fastlægge en realistisk definition af mikro-virksomheder og SMV'er for at kunne hjælpe dem. Dette er en af de væsentligste årsager til, at den gældende SMV-lovgivning ofte rammer forbi målet.

4.5.2. De nuværende definitioner er som følger:

Virksomheds-kategori	Antal medarbejdere	Årlig omsætning		Årlig balancesum
Mellemstor	< 250	€ 50 million	Eller	€ 43 million
Lille	< 50	€ 10 million	Eller	€ 10 million
Mikro	< 10	€ 2 million	Eller	€ 2 million

4.6. *Små virksomheders, selvstændiges og de liberale erhvervs status*

4.6.1. EØSU er skuffet over, at midtvejsevalueringen ikke har indkredset de aktuelle problemer, der er forbundet med selvstændig virksomhed. Alt for mange lande i Europa har opstillet kunstige hindringer for de borgere, der ønsker at udvikle deres iværksætterevner og skabe en lille virksomhed. Der findes ingen juridisk EU-definition af »selvstændig«, hvorfor betegnelsen misbruges og skaber forvirring hos virksomheder og myndigheder.

4.6.2. Dette forvaltningsmæssige misbrug hæmmer udviklingen af »officielle« selvstændige, der driver små virksomheder, betaler skat og overholder al relevant lovgivning.

4.6.3. Dette burde være blevet identificeret som et problem. En definition af »selvstændig« burde have stået højt på Kommissionens dagsorden, men hidtil er dette problem enten ikke blevet identificeret, eller det er blevet ignoreret.

4.7. *Repræsentationen af små virksomheder*

4.7.1. Midtvejsevalueringen anerkender ikke, at det er vigtigt, hvordan SMV'er bliver hørt, og hvordan deres synspunkter repræsenteres på nationalt og europæisk niveau. Alt for ofte er brancheorganisationer på regeringskonferencer repræsenteret af folk, som ikke er erhvervsfolk, og som ikke forstår problemerne eller ingen praktisk viden har på området.

4.7.2. Dette erkendes af mange afdelinger i Kommissionen, men der synes ikke at være blevet gjort noget for at løse problemet.

4.7.3. Høringer skal foretages såvel på internettet som på papiret på alle officielle EU-sprog for at sikre, at de når ud til et bredt udsnit af virksomheder.

4.8. *Adgang til EU-midler*

4.8.1. Der er flere midler til rådighed til projekter og tilskud, men mikrovirksomheder og SMV'er har svært ved at få adgang til dem, da

- arbejdsgangene er for langsomme;
- hjælpen til at finde frem til og ansøge om midler ikke er brugervenlig;
- revisionsprocedurerne hele tiden ændrer sig og i mange tilfælde stiller krav om dyre tredjepartsrevisioner, hvilket øger den administrative byrde og omkostningerne.
- Hvis mikrovirksomheder og SMV'er skal have adgang til EU-midler, er man nødt til at iværksætte særlige procedurer, der tager højde for de arbejdstidsmæssige begrænsninger, der gælder for mikrovirksomheder og SMV'er.

4.8.2. Hvis mikrovirksomheder og SMV'er skal have adgang til EU-midler, er man nødt til at iværksætte særlige procedurer, der tager højde for de arbejdstidsmæssige begrænsninger, der gælder for mikrovirksomheder og SMV'er.

Bruxelles, den 22. oktober 2008.

Mario SEPI

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — »Prækommercielle indkøb: Vedvarende høj kvalitet i offentlige tjenester i Europa gennem øget innovation«**

KOM(2007) 799 endelig

(2009/C 100/02)

Kommissionen besluttede den 14. december 2007 under henvisning til EF-traktatens artikel 262 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

*Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — »Prækommercielle indkøb: Vedvarende høj kvalitet i offentlige tjenester i Europa gennem øget innovation«.*

Det forberedende arbejde henvistes til EØSU's Faglige Sektion for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug, som udpegede Joost VAN IERSEL til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 1. oktober 2008.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 448. plenarforsamling den 21.-23. oktober 2008, mødet den 22. oktober 2008, følgende udtalelse med 70 stemmer for og 1 hverken for eller imod:

## 1. Konklusioner og henstillinger

1.1. EØSU giver sin fulde tilslutning til Kommissionens mål om at fremme incitamenter til innovation i forbindelse med offentlige indkøb overalt i EU. Hvis EU fortsat ønsker at være den førende leverandør af omkostningseffektive offentlige tjenesteydelser af høj kvalitet til gavn for økonomien og det sociale og økologiske miljø, må EU søge at gøre bedst mulig brug af innovationer og teknologiske fremskridt i sine offentlige tjenesteydelser.

1.2. EØSU er enig i Kommissionens henstillinger vedrørende den »intelligente kunde« som en afgørende forudsætning for en mere proaktiv holdning til moderne indkøb hos de offentlige myndigheder. Som regel vil en mere »intelligent« inddragelse af den offentlige indkøber have en positiv effekt på kvaliteten af kontrakter med private leverandører.

1.3. EØSU mener ligesom Kommissionen, at bedre muligheder for innovation og anvendt teknologi i offentlige indkøb vil give resultater for Europa på to måder. For det første vil det forbedre kvaliteten af de offentlige tjenesteydelser og give valuta for pengene og derved komme skatteyderne til gavn og for det andet vil det give erhvervslivet nye muligheder for innovation og derved bidrage til EU's overordnede innovationsresultater og konkurrenceevne.

1.4. EØSU understreger, at uanset de potentielle fordele ved nye eller forskellige fremgangsmåder inden for offentlige

indkøb, forbliver en korrekt omsættelse og gennemførelse af 2004-direktiverne <sup>(1)</sup> (»direktiverne«) en prioritet. Traditionelle og kulturelle holdninger er ofte dybt rodfæstede. Det er konkret dokumenteret, at en korrekt gennemførelse i medlemsstaterne kræver løbende overvågning på tæt hold samtidig med udveksling af erfaringer og god praksis.

1.4.1. I dag dækker offentlige indkøb over et meget bredt felt og nye paradigmer. EØSU understreger, at der må foretages en klar sondring mellem offentlige myndigheders indkøb og offentlige forsyningsvirksomheders indkøb, især i forbindelse med fremme af innovation. Forsyningsvirksomheder, hvoraf de fleste har deltaget i innovative projekter i over hundrede år, har mere professionelle færdigheder og erfaringer med højteknologiske projekter, hvilket sætter dem i stand til at håndtere helt nye innovationer. Det samme gælder forsvaret, selv om Europa mangler USA's store budgetter og kontinentale forsyningsgrundlag. Det er grunden til, at denne udtalelse koncentrerer sig om myndighederne, da forsyningsvirksomhederne allerede er i stand til at forvalte forskning og udvikling.

1.5. Kommissionen synes at have stor tillid til, at de brugbare erfaringer fra USA kan omsættes, når det gælder om at sammenkæde teknologi, innovation og offentlige indkøb i EU. EØSU frygter, at det ikke vil være så let at skabe sammenlignelige muligheder. For øjeblikket bliver forsyningsvirksomheds- og forsvarsmarkedet, deres indkøb og dermed forbundne innovation i Europa hovedsagelig udviklet på grundlag af nationale forhold og ekspertise.

<sup>(1)</sup> 2004-direktiverne: Forsyningsvirksomhedsdirektivet 2004/17/EF; Offentlige myndigheder 2004/18/EF.



1.6. Hvad offentlige indkøb angår, adskiller EU sig generelt fra USA ved at mangle:

- et stort fælles marked og tilsvarende vilkår for højteknologiske SMV'er over hele kontinentet,
- et fælles sprog,
- den særlige relation mellem det amerikanske forsvarsministerium og teknologistyrede virksomheder samt
- militærets afsmittende effekt på civile produkter og applikationer.

1.7. EØSU ønsker at slå klart fast, at det deler Kommissionens syn gående ud på, at vi er nødt til at udforske enhver mulighed for at stimulere innovation med henblik på at udvikle offentlige tjenesteydelser af bedre kvalitet og større værdi. I det øjemed bør Kommissionen også tilskynde de offentlige myndigheder til at søge at udnytte hinandens eksempler på bedste praksis.

1.8. Offentlige indkøbere bør stimuleres til at være åbne for innovative og alternative (»afvigende«) løsninger og ikke nødvendigvis fortsætte med at købe det samme som hidtil. De bør gå efter valuta for pengene, ikke kun den laveste pris. Det kan være nyttigt med udvekslinger mellem videncentre inden for dette felt i visse medlemsstater med henblik på at foregå med et godt eksempel i hele EU. På den måde kan indkøbere tilskyndes til at udvikle de fornødne færdigheder til at være intelligente kunder og dernæst gradvist høste erfaringer. Disse færdigheder og erfaringer er en absolut betingelse.

1.9. Hvad innovation angår, er de offentlige indkøbere nødt til at indlede en gennemsigtig teknisk dialog, længe inden de udbyder i licitation, så de forstår det nuværende stade på markedet, og så markedet bedre kan forstå det problem, der skal løses, og derigennem komme med de optimale løsninger.

1.10. EØSU opfordrer til forsigtighed, når det gælder inddragelse af flertallet af offentlige myndigheder i innovative processer eller som pionerer. De offentlige myndigheder har alt for ofte savnet muligheden for at udvikle de færdigheder og erfaringer, der kræves for at deltage i et virkelig innovativt projekt. Risiciene er omfattende og kræver ledelse af bedste kvalitet, idet man skal huske, at farerne for fiasko er meget reelle.

1.11. Der bør etableres et netværk af erfarne og professionelle mennesker og organisationer i medlemsstaterne, som kan indkaldes for at styrke en indkøbers egne ressourcer, når der er tale om mere avancerede innovative projekter.

1.12. Selv om bilaget opridses procedurerne for prækommercielle indkøbskontrakter, som falder uden for direktivernes anvendelsesområde i kraft af undtagelsesbestemmelserne<sup>(2)</sup>, men ikke desto mindre er forenelige med den gældende lovramme, er der fortsat mulighed for også utilsigtede overtrædelser heraf. EØSU henstiller, at indkøberne studerer bilaget og nøje efterlever dets henstillinger. Hvis der er den mindste tvivl, enten hos den ordregivende myndighed eller hos nogen af de potentielle leverandører, anbefaler EØSU kraftigt, at myndigheden søger forudgående godkendelse fra Kommissionen om eventuelle overtrædelser med statsstøtte eller om undtagelse fra direktiverne og fremlægger dokumentation herfor over for alle potentielle leverandører.

1.13. Kommissionen understreger med rette betydningen af intellektuelle ejendomsrettigheder. EØSU tilføjer, at der bør udvises stor omhyggelighed i forbindelse med deres etablering, tildeling og forvaltning. Det er ikke noget uproblematisk aktivitetsområde.

## 2. Baggrund og sammenhæng

2.1. I 2004 vedtog Rådet de nugældende direktiver om offentlige forsyningsvirksomheders<sup>(3)</sup> og offentlige myndigheders<sup>(4)</sup> indkøb, der tilsammen beløber sig til ca. 16 % af EU's BNP.

<sup>(2)</sup> Undtagelsesbestemmelserne:

- Forsyningsvirksomheder, art. 24, litra e: Kontrakter om visse tjenesteydelser, der ikke er omfattet af anvendelsesområdet for dette direktiv. Dette direktiv finder ikke anvendelse på tjenesteydelseskontrakter: e) tjenesteydelser vedrørende forskning og udvikling, bortset fra sådanne, hvis udbytte udelukkende tilhører ordregiveren til brug for egen virksomhed, forudsat at tjenesteydelsen i fuldt omfang betales af ordregiveren.
- Myndigheder, art. 16, litra f — Særlige undtagelser. Dette direktiv finder ikke anvendelse på offentlige tjenesteydelseskontrakter: f) tjenesteydelser vedrørende forskning og udvikling, bortset fra dem, hvis udbytte udelukkende tilhører den ordregivende myndighed til brug for egen virksomhed, hvis tjenesteydelsen i fuldt omfang betales af den ordregivende myndighed.

<sup>(3)</sup> 2004/17/EF.

<sup>(4)</sup> 2004/18/EF.

2.2. Målet med direktiverne var at definere et sammenhængende, ikke-diskriminerende og gennemsigtigt regelsæt, som ville garantere åbningen af hidtil helt eller delvis lukkede markeder, fremme konkurrencen blandt leverandører samt sikre et mere fordelagtigt forhold mellem pris og resultat til gavn for myndigheder og borgere.

2.3. Der fandt langvarige og brede diskussioner sted i forbindelse med udarbejdelsen af de endelige forslag for at sikre, at direktiverne var praktiske og velegnede til at opfylde målsætningen.

2.4. I mellemtiden omsættes direktiverne til national lovgivning. Den praktiske gennemførelse på nationalt og regionalt niveau viser sig imidlertid at være alt andet end let. Procedurerne kræver færdigheder, professionalisme og erfaringer, som indtil nu ofte er underudviklede blandt de ordregivende myndigheder. I mange tilfælde er læringskurven lang.

2.5. Da innovation er et centralt emne i Lissabon-strategien, træffes der forskellige initiativer fra medlemsstaternes og Kommissionens side for at udrede, hvordan innovation kan fremmes inden for offentlig indkøbspraksis på basis af direktiverne.

2.6. Blandt nye initiativer fra Kommissionen kan nævnes:

— ti henstillinger om god praksis, der er nødvendige for at foretage vellykkede offentlige indkøb <sup>(5)</sup> (den såkaldte »10-punktsguide«)

— diskussioner mellem Kommissionens embedsmænd og direktørerne for national IKT-forskning <sup>(6)</sup> i medlemsstaterne er blevet udmøntet i konkrete forslag om prækommercielle indkøb <sup>(7)</sup>, som diskuteres yderligere i denne udtalelses afsnit 4

<sup>(5)</sup> 10-punktsguiden: »Guide on dealing with innovative solutions in public procurement, 10 elements of good practice«, SEC(2007) 280 (foreligger ikke på dansk).

<sup>(6)</sup> IKT: Informations- og kommunikationsteknologi.

<sup>(7)</sup> »Prækommercielle indkøb: Vedvarende høj kvalitet i offentlige tjenester i Europa gennem øget innovation«, KOM(2007) 799 endelig og bilag. SEC(2007) 1668.

— i forbindelse med »Environmental Technology Action Plan« (»ETAP«) <sup>(8)</sup> har GD for Miljø udarbejdet et initiativ vedrørende teknologiverificering og tilsvarende certifikater

— en ekspertgruppe om risikostyring inden for offentlige indkøb, nedsat af GD for Forskning, har netop indledt sit arbejde

2.7. Kommissionens initiativer er baseret på og inspireret af banebrydende rapporter som f.eks. Aho-rapporten »Creating an Innovative Europe« <sup>(9)</sup> og meddelelsen »Et lead market-initiativ til fordel for Europa« <sup>(10)</sup>. Begge dokumenter angiver direkte, at offentlige indkøb kan og bør være en værdifuld kilde til innovative offentlige bygge- og anlægsarbejder, varer og tjenesteydelser <sup>(11)</sup>. I fem af de seks <sup>(12)</sup> sektorer, der er udpeget af lead market-initiativet som særligt velegnede for innovative projekter, er der god plads til innovation i den offentlige sfære.

2.8. Gennem høringer af interessenter er der blevet opstillet et sæt kriterier for det såkaldte »lead market«, heriblandt kriterierne »efterspørgselsbaseret snarere end teknologi-push« og »strategiske og økonomiske interesser«, som begge er af særlig interesse for offentlige indkøbere. Ved alle høringer understreges det udbredte behov for, at offentlige indkøb i højere grad bør støtte innovative bygge- og anlægsarbejder, produkter og varer i Europa.

2.9. 10-punktsguiden, der blev offentliggjort i marts 2007, er en udmøntning af Aho-rapporten og opstiller god praksis, hvad angår innovative løsninger inden for offentlige indkøb, og der opremses 10 vigtige punkter om, hvordan man bliver en succesrig »intelligent kunde« <sup>(13)</sup>. Den »intelligente kunde« diskuteres yderligere i punkt 3.14.

<sup>(8)</sup> ETAP's prioriterede foranstaltninger er: fremme af forskning og udvikling, mobilisering af støttemidler, bidrag til at styre efterspørgslen og forbedre markedsvilkårene.

<sup>(9)</sup> »Creating an Innovative Europe«, rapport af den uafhængige ekspertgruppe om F&U og innovation, der blev udpeget efter topmødet på Hampton Court, januar 2006.

<sup>(10)</sup> »Et lead market-initiativ til fordel for Europa«: KOM(2007) 860 endelig.

<sup>(11)</sup> Andre kommissionsdokumenter, der fortjener interesse, er f.eks. meddelelsen »Mere forskning og innovation — investering i vækst og beskæftigelse: En fælles tilgang«. Offentliggjort 2005, ISBN 92-894-9417-4.

<sup>(12)</sup> eSundhed, beskyttende tekstiler, bæredygtigt byggeri, genanvendelse, biobaserede produkter, vedvarende energi.

<sup>(13)</sup> »Guide on dealing with innovative solutions in public procurement, 10 elements of good practice«, SEC(2007) 280.

2.10. I meddelelsen om prækommercielle indkøb <sup>(14)</sup> præsenterer Kommissionen et nyt instrument til at iværksætte innovation inden for offentlige indkøb. Selv om Kommissionen tager hensyn til reglerne i 2004-direktiverne, ønsker den at fremme F&U-tjenestekontrakter mellem offentlige indkøbere og potentielle leverandører, som dækker F&U-faserne inden kommercialiseringsfasen, dvs. design, fremstilling af prototyper, afprøvning og forproduktionsfaser, og først stopper ved kommerciel produktion og salg.

2.11. EØSU ser positivt på ethvert tiltag med henblik på at fremme innovation i offentlige indkøb. I den henseende bifalder EØSU alle dokumenter og efterfølgende høringer og diskussioner blandt beslutningstagere og indkøbere, som er med til at danne grundlag for en forbedring af industriens innovative potentiale i EU til gavn for hele samfundet.

2.12. Formålet med denne udtalelse er imidlertid at undersøge:

— det begreb prækommercielle indkøb, som præsenteres i meddelelsen og dens bilag,

— hvordan prækommercielle indkøb sammen med andre initiativer kan bidrage til at forbedre klimaet for nyttige innovative bygge- og anlægsarbejder, produkter og tjenester,

— i hvilket omfang og på hvilken måde offentlige indkøb har de rette værktøjer til rådighed for at fremme innovation i offentlige tjenester samt

— se nøje på, hvor der forekommer begrænsninger og risici.

### 3. Bemærkninger

3.1. 10-punktsguiden <sup>(15)</sup> opstiller ti helt klare eksempler på god praksis, som kan hjælpe de offentlige myndigheder til effektivt at håndtere innovative løsninger inden for offentlige indkøb. Den udgør en solid byggeblok for den videre udvikling. Men der skal gøres langt mere, hvis guiden skal omsættes i praksis. På visse områder er der brug for flere positive tiltag, mens man på andre områder må træde mere varsomt.

<sup>(14)</sup> »Prækommercielle indkøb: Vedvarende høj kvalitet i offentlige tjenester i Europa gennem øget innovation«, KOM(2007) 799 endelig og bilag. SEC(2007) 1668.

<sup>(15)</sup> »Guide on dealing with innovative solutions in public procurement, 10 elements of good practice«, SEC(2007) 280.

3.2. Vellykkede offentlige indkøb afhænger af god praksis, der er forenelig med direktiverne. Direktiverne fremmer det indre marked og hjælper derved EU til at konkurrere med andre handelsområder med store hjemmemarkeder. God praksis hænger uløseligt sammen med direktiverne.

3.3. Visse medlemsstater er fortsat i færd med at omsætte 2004-direktiverne (se punkt 2.4) og i andre er der uoverensstemmelser med den nationale lovgivning. Sådanne mangler gør det vanskeligere at høste fuldt udbytte af direktiverne.

3.4. Rent konkret er der som følge af de offentlige indkøbskontraktens generelt stigende kompleksitet et åbenlyst behov for at forbedre færdigheder og erfaringer hos alle involverede. Især bør der i hele indkøberens organisation fremmes en kultur, der muliggør en vellykket gennemførelse af komplicerede projekter.

3.5. For at innovation skal blomstre, forudsætter det et stort tilgængeligt marked. Først da kan omkostningerne til innovation i form af penge, tid og indsats dækkes. Innovation er afgørende, hvis økonomien skal vokse sig stærk.

3.6. Efter Lissabon-dagsordenen i 2000 blev det besluttet, at offentlige indkøb bør bidrage til at fremme og støtte innovation.

3.7. Selv om de vigtigste kommissionsdokumenter om innovation, der nævnes i kapitel 2, generelt og uden skelnen behandler de to offentlige sektorer, myndigheder og forsyningsvirksomheder, gør EØSU kraftigt opmærksom på de nuværende karakterforskelle mellem de organisationer, som de to sektorer består af.

3.8. De offentlige forsyningsvirksomheder har længe været sponsorer, brugere, indkøbere og udviklere af innovative projekter, og det samme har militæret og dele af sundhedstjenesterne, hvorved de har erhvervet de fornødne færdigheder og erfaringer. Deres ledelsesmæssige erfaringer, når det gælder om at håndtere innovation og dennes risici og kompleksitet, bør ikke uden videre affærdiges.

3.9. Offentlige myndigheder kan lære af forsyningsvirksomheder, militæret og andre erfarne sektorer om, hvordan man driver et vellykket innovativt projekt. Ikke mindst kan de få en bedre forståelse af ressourcerne fra hele organisationen, som det er nødvendigt at afsætte hertil. Muligvis kan rekruttering fra de relevante afdelinger i organisationerne af personer, som for nylig er gået på pension, men stadig ønsker nogle års aktiv beskæftigelse, på kort sigt være en værdifuld kilde til erfaringer.

3.10. Innovation er anvendelsen af nye måder at gøre ting på. Det kan være i et bygge- og anlægsarbejde, et vareindkøb eller en tjenesteydelse. Forskning og udvikling er afgørende forudsætninger for et innovativt projekt. Det er vigtigt at huske forskellen mellem ren og anvendt forskning: Ren forskning udføres hovedsageligt af universiteter og forskningsinstitutioner og giver et teoretisk og praktisk grundlag for anvendt forskning og udvikling. Anvendt forskning består af teoretisk og praktisk arbejde, hvis mål er at fastlægge et grundlag for udvikling af et eller flere projekter. Denne udtalelse beskæftiger sig kun med ægte forskning i det omfang, prækommercielle indkøb, som diskuteret i kapitel 4, kan beskrives sådan.

3.11. Der er i princippet ingen større forskel mellem den offentlige sektor og den kommercielle sektor, når det gælder, hvordan et innovativt projekt skal håndteres. Der findes selvfølgelig mindre forskelle: Den offentlige sektor bliver gransket i et omfang, den kommercielle sektor stort set er afskærmet fra. I forbindelse med enhver banebrydende udvikling vil der forekomme fiaskoer, det er prisen for fremskridt. Med god disciplin bør man kunne mindske fiaskoerne mest muligt og lære af dem, men for mange kvaler hermed vil hæmme den videre udvikling.

3.12. I 2004-udgaverne af direktiverne overvejes allerede kontrakter, hvori innovation indgår. Der er ikke brug for yderligere lovgivning, kun en forståelse af, hvordan man driver et innovativt projekt inden for rammerne af disse.

3.13. I alle projekter, hvor innovation indgår — samt for den sags skyld i mange andre — er indkøberen nødt til at besidde den intelligente kundes egenskaber. Egenskaberne er blevet diskuteret omfattende i 10-punktsguiden, og denne udtalelse understreger deres afgørende betydning.

3.14. Den intelligente kunde er kort sagt nødt til at være åben over for nye idéer, men samtidig kunne udøve tilstrækkelig disciplin til at styre dem. Der er brug for mennesker med erfaring og erhvervede færdigheder til at lede de innovative projekter. Men først og fremmest er organisationen helt op til øverste niveau nødt til at harmonere med de innovative projekters behov. Uden en sådan kultur vil det ikke lykkes for manden på fabriksgulvet.

3.15. Innovative projekter kan med stor fordel opdeles i tre kategorier, hver med sine egne særtræk samt med visse træk, de alle deler. Med mindre andet er angivet, omfatter »produkt« i denne udtalelse bygge- og anlægsarbejder, vareindkøb og tjenester.

3.16. De tre kategorier er:

- a) Godkendelse af et innovativt produkt til at tilgodese et konstateret behov, men som har begrænset eller ingen indvirkning på indkøberens arbejdsmetode. Det indebærer fordele med få risici eller forstyrrelser.
- b) Anvendelse af et innovativt projekt, der kræver, at indkøberen skal tilpasse sin arbejdsmetode. Det indebærer betydelige potentielle fordele, men rummer visse risici og behovet for at udvikle nye procedurer og uddanne medarbejderne.
- c) Inddragelse i et innovativt projekt. Indkøberen kan inddrages i større eller mindre omfang, spændende fra et virkelig fælles projekt, der begynder med definitionen af projektet, til at blive en pioner, der deltager i betafasens<sup>(16)</sup> forsøg og køber tidlige forproduktionsenheder.

3.17. Det umiddelbart vigtigste — og mest effektive i forbindelse med fremme af innovation — for inddragelsen af offentlige indkøbere i innovation og det letteste at gennemføre er a). Det kræver, at indkøberen er åben over for alternative tilbud<sup>(17)</sup>, og at der findes personer, der er i stand til at vurdere forskellige tilbud ud fra, hvad der økonomisk er mest fordelagtigt.

<sup>(16)</sup> Alfa- og betatests stammer fra softwareindustrien.

— Alfatests simuleres eller er egentlige driftstests af en potentiel bruger eller et uafhængigt testteam, almindeligvis hos udvikleren.

— Betatests gennemføres efter alfatests. Versioner af softwaren, kendt som betaudgaver, udsendes til en begrænset brugergruppe uden for programmeringsteamet, så yderligere uafhængige tests kan sikre, at produktet har få fejl tilbage.

<sup>(17)</sup> Direktivet (»Myndigheder«) 2004/18/EF, artikel 24, alternative tilbud:

- 1) Når kriteriet for tildeling er det økonomisk mest fordelagtige tilbud, kan de ordregivende myndigheder give tilbudsgiverne tilladelse til at præsentere alternative tilbud.
- 2) De ordregivende myndigheder skal i udbudsbekendtgørelsen angive, om de tillader alternative tilbud eller ej; hvis dette ikke er angivet, vil alternative tilbud ikke være tilladt.
- 3) De ordregivende myndigheder, der tillader alternative tilbud, angiver i udbudsbetingelserne, hvilke mindstekrav alternative tilbud skal opfylde, og hvilke specifikke krav der eventuelt stilles til deres udformning.
- 4) De tager kun de alternative tilbud i betragtning, som opfylder de krævede minimumskrav. I udbudsprocedurerne for offentlige vareindkøbs- eller tjenesteydelseskontrakter kan ordregivende myndigheder, der har givet tilladelse til alternative tilbud, ikke afvise et alternativt tilbud alene med den begrundelse, at der, såfremt det antages, enten vil blive tale om en tjenesteydelseskontrakt i stedet for en offentlig vareindkøbskontrakt eller omvendt.

3.18. Kategori b) er værdifuld for en indkøber, som søger at forbedre sin virksomhed ved at bruge et nyt produkt, hvilket ofte kan kræve et vist udviklingsarbejde, før det nye produkt er integreret i virksomheden. Det kræver færdigheder at opstille klare, men ikke alt for restriktive krav, og bl.a. inddragelse af personer fra indkøberens kunde- og tekniske afdelinger. De ressourcer, som indkøberen er nødt til at afsætte, er ikke ubetydelige, men hvis projektet styres ordentligt, er integrationsrisiciene til at overkomme, og fordelene vil opveje indsatsen.

3.19. Kategori c) er den vanskeligste kategori. At definere og udvikle helt nye løsninger fra bunden indebærer ifølge sagens natur en større teknologisk risiko end gradvise ændringer for at tilpasse eller integrere nye produkter på markedet i de eksisterende processer b). Få organisationer — bortset fra dem, der nævnes i punkt 3.8 (militæret osv.) — har de fornødne færdigheder og erfaringer til at deltage fuldt ud i et virkelig innovativt projekt af kategori c)-typen. Risiciene er betydelige og kræver styring af højeste kvalitet. Selv om belønningerne kan være store — det er meningsløst at gennemføre projektet, hvis de ikke er — er farerne for fiasko meget reelle. Den type projekt, som overvejes i meddelelsen, hører under kategori c).

3.20. Ifølge meddelelsen kan en indkøber gennemføre et innovativt projekt i form af indkøb af F&U til nyudvikling af førstegangsprodukter. For ethvert opfølgende indkøb af slutprodukter skal kravet om en konkurrencepræget udbudsprocedure vurderes fra sag til sag i henhold til direktiverne om offentlige indkøb. Virksomheder fremstiller almindeligvis de ting, de designer, i det mindste indtil det tidspunkt, hvor fremstilling på licens kan lade sig gøre rent praktisk. EØSU mener, at tildelingen af eventuelle intellektuelle ejendomsrettigheder som følge af projektet og foranstaltninger med henblik på at forvalte disse bør overvejes nøje på et praktisk og kommercielt grundlag, inden projektet sættes i gang.

3.21. Det er dokumenteret, at en procedure lig den, som overvejes i meddelelsen, anvendes i USA. Om end man kan finde eksempler herpå inden for det generelle militære område (Air Tanker-kontrakten, som muligvis opdeles mellem Boeing og Airbus), er det hovedsagelig inden for elektronikområdet. På dette område, med undtagelser som f.eks. hærkning af integrerede kredsløb mod elektromagnetiske pulser, er der tættere kontakt mellem de kommercielle og militære områder, end det er tilfældet på de fleste andre områder.

3.22. Når der drages sammenligninger med USA, er det dog vigtigt at huske på de strukturelle forskelle mellem USA og Europa. USA har længe været et homogent land, som voksede

på basis af næsten ubegrænsede fysiske ressourcer — landbrug, guld, olie, mennesker — og med undtagelse af perioden efter 1929 — kapital. Det har — indtil for nylig undtagen inden for bankvæsenet — ført til udviklingen af et langvarigt indre marked og en infrastruktur til betjening heraf. Der er stadig lang vej, inden Europa nyder de samme fordele. Når det er sagt og trods USA's åbenbare styrkesider, er der fortsat visse områder, hvor USA halter bagefter EU i dag, det gælder især den næsten almene adgang til sundhedsydelse.

3.23. Foruden risiciene for teknisk fiasko — der er uløseligt forbundet med ethvert virkelig innovativt projekt — er det nødvendigt at se omhyggeligt på de finansielle risici som følge af manglende efterlevelse af bestemmelserne om statsstøtte, gennemsigtighed, ikke-forskelsbehandling og anvendelse af direktiverne, der diskuteres yderligere i punkt 4.3: Statsstøtte.

#### 4. Bilag — SEC(2007) 1668 — til meddelelsen »Pre-commercial Procurement — Staff Working Document«

##### 4.1. Foreslået ordning (»Ordningen«)

4.1.1. Grundlæggende princip: Når indkøberen anvender risiko/resultatdeling til markedspris, kan F&U-tjenester indkøbes i henhold til en undtagelse<sup>(18)</sup> inden for direktiverne<sup>(19)</sup> og kan anvendes til at udforske innovative løsninger til krav (som forløber for en indkaldelse af bud om slutprodukter) og stimulerer derved også udklækningen af innovative idéer generelt.

4.1.2. Afgørende forudsætning: Indkøberen er nødt til at stifte bekendtskab med potentielle leverandørers aktiviteter og kapacitet og definere sine produktionsmæssige behov klart, men uden at være alt for restriktiv.

4.1.3. Adfærd: Når først kravet er fastlagt og potentielle leverandører udpeget, foreslås det, at indkøberen gennemfører et F&U-projekt i tre faser, hvor denne begynder med et rimeligt antal leverandører (fem er foreslået) og gradvist trapper ned til to, som fuldfører forproduktions- og betatestfasen. Derefter bør produktionskravet udbydes i licitation i henhold til direktivernes bestemmelser.

<sup>(18)</sup> 10-punktsguiden: »Guide on dealing with innovative solutions in public procurement, 10 elements of good practice«, SEC(2007) 280 (foreligger ikke på dansk).

<sup>(19)</sup> Jf. fodnote 2.

#### 4.2. Bemærkninger

4.2.1. Ordningen er generelt baseret på den praksis, der anvendes i forbindelse med forsvarsindkøb i forskellige lande. Den er generelt den samme overalt i verden og er letforståelig.

4.2.2. Forsvarsindustrien er speciel i og med, at den er nødt til at se langt ind i fremtiden baseret på politiske og taktiske antagelser, som i sagens natur ikke kan fastlægges præcist. Der gennemføres megen forskning og begrænset udvikling — som overvejet i ordningen — men kun få produktionsprogrammer realiseres. F&U-projekterne samt produktionskontrakterne er alt for ofte underlagt en kontinuerlig strøm af ændringer, når nye taktiske eller politiske oplysninger bliver tilgængelige over meget lange tidsskalaer, hvilket betyder, at udgiftsoverskridelser således er endemiske. Udviklinger, der gennemføres af civile offentlige myndigheder, bør ikke være underlagt samme strøm af ændringer, hvis de forvaltes ordentligt.

4.2.3. Hvorvidt en sådan ordning er passende for dele af den offentlige sektor, som har mindre erfaring med yderst tekniske F&U-projekter, ligger hen i det uvisse.

4.2.4. Der er en klar bekymring for, at direktivernes undtagelse for F&U-tjenesteydelseskontrakter, som ikke er forbeholdt indkøberen, kan bruges på en konkurrencebegrænsende måde til at udvikle nationale sværvægtede og derved underminerer direktivernes mål om at støtte udviklingen af et fælleseuropæisk indre marked.

4.2.5. Såfremt projekter gennemføres under ordningen, er det nødvendigt at overveje visse detaljerede aspekter yderligere.

#### 4.3. Statsstøtte

4.3.1. Ved iværksættelsen af enhver indkøbsprocedure under ordningen er det, som bemærket i bilaget, nødvendigt at se på spørgsmålet om statsstøtte. Om der er et element af statsstøtte i et bestemt projekt og om det er berettiget, skal ikke behandles i denne udtalelse. Men en eventuel usikkerheds indvirkning på et projekt under ordningen falder bestemt inden for udtalelsens rammer.

4.3.2. Prækommercielle indkøb defineres i meddelelsen som en fremgangsmåde til erhvervelse af F&U-tjenester, som involverer risiko/resultatdeling mellem indkøbere og leverandører og ikke udgør statsstøtte. EØSU henstiller, at indkøberne nøje analyserer bilaget, som opridser et eksempel på gennemførelsen af prækommercielle indkøb på linje med gældende lovrammer. I tvivlstilfælde ved iværksættelsen af de første prækommercielle indkøbspilotprojekter er det tilrådeligt at indhente forudgående godkendelse fra Kommissionen om mulig statsstøtte eller andre overtrædelser og dokumentere dette over for potentielle leverandører. Det er efter alt at dømme vanskeligt at afgøre, om statsstøtte har været brugt.

4.3.3. Hvis det viser sig, at der har været anvendt statsstøtte, og at det er ulovligt, kan leverandøren måske blive nødt til at tilbagebetale denne, men kan ikke kræve erstatning fra indkøberen, som indgik F&U-kontrakten. Leverandøren bliver derved bragt i en konkret risiko, som det dog formentlig ikke er muligt at forsikre sig imod. Det faktum, at en modtager af nogen som helst ulovlig statsstøtte (en leverandør) skal tilbagebetale de modtagne midler, men ikke kan sagsøge indkøberen, er naturligvis ikke specielt for F&U-kontrakter. De samme regler gælder for alle indkøbskontrakter. Det faktum, at der anvendes en godkendt indkøbsprocedure (f.eks. den i direktiverne nævnte procedure), giver ingen absolut garanti for, at der ikke ydes nogen statsstøtte, da begunstiggelse af leverandører kan foregå på mange direkte og indirekte måder. Brugen af undtagelsesbestemmelsen giver ikke nødvendigvis en større eller mindre risiko for et fejlslagent indkøb på en gennemsnitlig, ikke-diskriminerende måde til markedspris.

4.3.4. Det bedste er at øge erfaringsniveauet i alle offentlige indkøbsafdelinger, så de kan anvende kriterierne korrekt til at verificere, at der ikke ydes statsstøtte. Disse kriterier omfatter også indkøb på en gennemsnitlig, ikke-diskriminerende måde til markedspris. Denne erfaring er vigtig overalt, da disse kriterier ikke kun er relevante for F&U-kontrakter. Det er de samme kriterier, som gælder for enhver type indkøbskontrakt, selv om risiciene i en prækommerciel indkøbskontrakt kan være større.

4.3.5. Bilaget opridser kriterierne for at sikre de berørte, at en prækommerciel indkøbskontrakt ikke udgør statsstøtte. EØSU henstiller derfor, at Kommissionen og medlemsstaterne overvejer at fremme uddannelse og vidensdeling om etablering af prækommercielle indkøbsprojekter på linje med lovrammerne, så man undgår risikoen for, at de offentlige myndigheder — og deres leverandører — måske senere løber ind i statsstøtteproblemer.

4.3.6. Selv om det ikke er et spørgsmål om statsstøtte, hvis den undtagelse fra direktiverne, der gælder for visse typer F&U-tjenester, viser sig at være ugyldig, vil det føre til, at kontrakten atter falder ind under direktiverne. Under klagedirektivet vil kontrakten, der formentlig ikke er blevet annonceret ordentligt eller er underlagt en »standstill«, blive gjort virkningsløs<sup>(20)</sup>. Under de omstændigheder vil leverandøren være i fare for ikke at få betaling for det udførte arbejde. Denne risiko, som man formentlig heller ikke kan forsikre sig imod, gælder ikke specielt F&U-kontrakter, men bliver større, når direktivernes undtagelse for F&U-tjenester bruges. Der bør udvises stor forsigtighed og indhentes råd.

#### 4.4. Risiko

4.4.1. Alle F&U-programmer rummer risici; ikke alle innovative projekter vil føre til det ønskede resultat. Ordningen fastlægger temmelig passende, at risici og resultater bør deles mellem indkøber og leverandør. Der lægges imidlertid vægt på hensyn til statsstøtte og traktatsprincipper, som, selv om de formentlig ikke kan undgås, skaber et yderligere lag af kompleksitet i et allerede komplekst anliggende.

4.4.2. Som det er tilfældet med al risikostyring, bør parterne enes om at tage ansvaret for de risici, som hver er i den bedste position til at styre, og holde sig i løbende kontakt for at sikre, at der ikke opstår nogen risici eller at risiciene eskalerer, uden at de når at blive identificeret og bekæmpet.

4.4.3. Bilaget indeholder en diskussion om kontrakter til faste priser, hvor den offentlige myndighed fastsætter et øvre loft og indbyder tilbudsgiverne til at indgive bud til eller under det øvre loft med henblik på at få leverandøren eller leverandørerne til at støtte projektet i større eller mindre omfang i bytte for udnyttelsesrettigheder. En sådan ordning kan udmærket være tiltrækkende for de leverandører, som let kan afsætte resultaterne af udviklingsarbejdet på et større marked, men den indfører et element af kompleksitet i de tilfælde, hvor muligheden for bredere udnyttelse ikke er indlysende, men hvor indkøberens fordele er betydelige. I sådanne tilfælde bør indkøbereren formentlig overveje en alternativ fremgangsmåde.

#### 4.5. Intellektuel ejendom

4.5.1. De rettigheder til intellektuel ejendom, som opstår, udgør et vigtigt led i ordningen. Hvem har rettigheder og i hvilket omfang påvirker dette projektets retsgrundlag samt de praktiske resultater, når det gælder om at høste fordele af F&U.

<sup>(20)</sup> Direktiv 2007/66/EF (»Retslige skridt«), artikel 2d, Retsvirkningen »uden virkning« (Medlemsstaterne påser, at en klageinstans, der er uafhængig af den ordregivende myndighed, betragter en kontrakt som værende uden virkning, eller at en klageinstans beslutter, at den er uden virkning i hvert af følgende tilfælde: a) hvis den ordregivende myndighed har tildelt en kontrakt uden forudgående offentliggørelse af en udbudsbekendtgørelse i *Den Europæiske Unions Tidende*, selv om dette ikke er tilladt i henhold til [dette] direktiv).

4.5.2. Der er grundlæggende tre måder at beskytte intellektuel ejendom på:

— Patenter — et lovfæstet monopol;

— Ophavsret — som gælder for alle originale værker;

— Hemmeligholdelse — hvor hverken patent eller ophavsret yder effektiv beskyttelse.

4.5.3. Patenter er den kraftigste og kommercielt letteste beskyttelse at bruge for virkelig fundamentale innovationer, som tredjeparter kan fremstille i licens. De er også de dyreste. Medmindre opfindelsen opfylder disse kriterier eller projektet foregår i en erhvervssektor, hvor patenter bruges som et konkurrencevåben, er patentering formentlig spild af penge. Patenter er også ekstremt dyre at forsvare.

4.5.4. Ophavsret koster ingenting. Den findes simpelthen. I modsætning til et patent er indehaveren af ophavsretten imidlertid nødt til at bevise, at en krænker faktisk kendte til det ophavsretligt beskyttede materiale og kopierede det. Uafhængig gentagelse af ophavsretligt beskyttet materiale, hvor den gentagende part ikke har kendt til det omtalte materiale, er ikke kopiering og kan ikke anfægtes med succes.

4.5.5. Hemmeligholdelse bruges i stor udstrækning i den kommercielle sektor for at beskytte en konkurrencemæssig fordel. Det er afgørende at hemmeligholde en opfindelse, når der er en intention om at patentere den. Hvis den afsløres tidligt, kan den blive diskvalificeret fra patentering. Når hverken patenter eller ophavsret yder en effektiv beskyttelse af en kommercielt værdifuld opfindelse, er hemmeligholdelse den eneste udvej. Coca-Cola vogter nidkært over formelen til den drikkevarer, firmaet er opkaldt efter.

4.5.6. Selv om hemmeligholdelse er en effektiv måde at beskytte intellektuel ejendom på og under visse omstændigheder kan være det eneste tilgængelige middel, er det svært at forene med gennemsigtighed.

4.5.7. Formulering af udbudsbetingelser for opfølgende indkøb af kommercielle slutprodukter, hvad angår funktionelle i stedet for præskriptive produktspecifikationer, kan være med til at opfylde begge krav om gennemsigtighed over for konkurrerende tilbudsgivere uden at afsløre tekniske gennemførelsesdetaljer af individuelle løsninger, der er udviklet i den prækommercielle fase.

4.5.8. Rettighederne til intellektuel ejendom er, som det fremgår af ordningen, selvfølgelig meget vigtige i F&U-projekter. Men stor omtanke og fornuft bør anvendes ved etableringen, tildelingen og forvaltningen af dem. Det er ikke noget uproblematisk aktivitetsområde.

4.5.9. Ved prækommercielle indkøb bliver de intellektuelle ejendomsrettigheder delt mellem indkøbere og leverandører: Leverandørerne bevarer de intellektuelle ejendomsrettigheder, køberne bevarer en licensfri brugsret samt retten til at kræve, at deltagende virksomheder tildeler licens til de intellektuelle ejendomsrettigheder til tredjepartsleverandører på fair og rimelige markedsvilkår. Licensfri brugsret sætter offentlige indkøbere i stand til at benytte resultaterne af F&U internt uden at skulle betale licensudgifter til de deltagende virksomheder. Retten til at kræve, at deltagende virksomheder tildeler licens til intellektuelle ejendomsrettigheder til tredjepartsleverandører til markedspris sætter offentlige indkøbere i stand til at sikre sig adgang til en tilstrækkeligt stor og konkurrencedygtig forsyningskæde samtidig med at deltagende virksomheder får mulighed for at hente indtægter fra de intellektuelle ejendomsrettigheder, som de har opnået under det prækommercielle projekt. I Europa mangler de offentlige indkøbere muligvis de fornødne erfaringer til at vurdere de intellektuelle ejendomsrettigheders markedsværdi, og derfor er uddannelse i og erfaring med risiko- og resultatdeling i forbindelse med intellektuelle ejendomsrettigheder anbefalelsesværdig.

4.5.10. De offentlige myndigheder er nødt til at lære af den private sektors gode praksis med køb og salg af intellektuelle ejendomsrettigheder, samt af de typiske klausuler i myndighedernes standardkontrakter om deling af intellektuelle ejendomsrettigheder med leverandører inden for offentlige indkøb, der bruges overalt i verden.

#### 4.6. *Leverandørers og indkøbers kvalifikationer*

4.6.1. Potentielle leverandører er selvfølgelig nødt til at have de færdigheder, der kræves for at forvalte innovative projekter. Deres erfaringer kan relativt let fastslås af en intelligent kunde.

4.6.2. Potentielle indkøbere er også nødt til at kunne forvalte sådanne projekter. Erhvervelse af viden om det nuværende stade på det relevante marked, forberedelse af produktionsmæssige kravspecifikationer, forhandling med og udvælgelse af de valgte leverandører, styring af projektet og af dets medfølgende risici kræver alt sammen tilbundsående færdigheder og erfaringer inden for indkøberens organisation. Hvis organisationen ikke har en kultur — hele vejen fra toppen til bunden — der er egnet til forvaltning af sådanne projekter, er der risiko for en omkostningskrævende fiasko. Det er naturligvis sådanne karaktertræk, man finder hos den intelligente kunde.

Bruxelles, den 22. oktober 2008.

Mario SEPI

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

---



**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om fjernelse af hindringerne for venturekapitalfondes investeringer på tværs af grænserne**

KOM(2007) 853 endelig

(2009/C 100/03)

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber besluttede den 21. december 2007 under henvisning til EF-traktatens artikel 262 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

*Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa — Parlamentet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om fjernelse af hindringerne for venturekapitalfondes investeringer på tværs af grænserne*

Det forberedende arbejde henvistes til EØSU's Sektion for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug, der vedtog sin udtalelse den 1. oktober 2008. Ordføreren var Peter MORGAN og medordfører var Olivier DERRUINE.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 448. plenarforsamling den 21.-23. oktober 2008, mødet den 22. oktober, enstemmigt følgende udtalelse:

## 1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. Kommissionens meddelelse samler to vigtige aspekter i Lissabonprogrammet. Det ene er fokus på oprettelsen af og vækst i innovative små virksomheder. Det andet aspekt er integrationen af kapitalmarkederne i EU som et middel til at finansiere vækst i beskæftigelse og produktivitet. Katalysatoren, der får disse to politikker til at nærme sig hinanden, er behovet for at udvikle en fælles EU-venturekapitalindustri.

1.2. Meddelelsen redegør for det igangværende arbejde. Der er behov for et nært samarbejde mellem medlemsstaterne, Kommissionen og venturekapitalindustrien for at gennemføre de næste skridt, der redegøres for i punkt 3.6 nedenfor. Ifølge meddelelsen vil Kommissionen igen aflægge rapport i 2009.

1.3. Adgangen til venturekapital er ikke noget universal-middel. Venturekapitalvirksomhederne er interesseret i store handler, da en mindre aftale nogle gange kan være lige så tidskrævende som en større. Derfor tenderer de til at være mere interesserede i at tilvejebringe midler til udvikling af virksomheder i vækst i stedet for at skaffe startkapital til nystartede virksomheder. I det omfang venturevirksomhederne beskæftiger sig med seed-, start up-, og ekspansionskapital, udgør de et vigtigt element i Lissabonstrategien, og EØSU støtter Kommissionens initiativ. Det er vigtigt at forbedre adgangen til venturekapital i de medlemsstater, hvor den er mindre udbredt.

1.4. Det er afgørende for venturekapitalsektoren, at man er i stand til at omsætte investeringerne. Dertil skal man finde enten en industriel køber, dvs. en større virksomhed, eller også sælge firmaet til investorer via børsmarkedet. Når man betragter EU

som helhed, er det et problem, at der ikke er tilstrækkeligt med lyst til at investere i små, unge virksomheder. EØSU anbefaler, at medlemsstaterne gennem skattesystemet skaber incitamenter for privatpersoner til at investere i små virksomheder. Det vil dermed tilskynde til udviklingen af aktiemarkeder, hvor mindre virksomheders aktier kan handles. På nuværende tidspunkt er de eneste af sådanne markeder i EU det alternative investeringsmarked (AIM) i London og Entry Standard på Deutsche Börse, selvom der nu foreligger et initiativ fra Euronext.

1.5. Fordi AIM-markedet er ideelt for en virksomheds overgang til børsnoteret status, gør det venturekapitalinvesteringer i ikke-børsnoterede virksomheder meget attraktive. AIM giver venturekapitalfirmaerne i det Forenede Kongerige de exits, de har behov for. Lignende ordninger i andre medlemsstater ville give mulighed for en børs, der kunne rejse kapital til SMV'er og skabe et marked for deres aktier. Det kunne være en vigtig faktor i udviklingen af venturekapital i hidtil understimulerede EU-markeder.

1.6. Om end venturekapital nødvendigvis sigter på exit på børsen, kan man ikke forvente, at børsintroduktion er den bedste exit for alle små virksomheder. Offentlige virksomheder har den fordel, at de er i besiddelse af egenkapital, og at de i deres aktier har penge til rådighed til opkøb. Til gengæld mister de en vis handlefrihed, navnlig på længere sigt, som følge af markedskravene. Venturekapital er derfor ikke den eneste vej frem for alle små virksomheder. Når en SMV, som allerede får støtte fra venturekapital, ikke egner sig til børsintroduktion (IPO), kan erstatningskapital udgøre et alternativ.

1.7. Venturekapital vil ikke kunne opfylde hele efterspørgslen på startkapital, fordi venturekapitalfirmaer kun vil foretage selektive investeringer i virksomheder i opstartfasen. For at udfylde dette hul, kan offentligt finansierede venturekapitalinvestorer spille en rolle, men de vil stadig efterlade et hul, som må udfyldes af iværksætterens familie, venner og business angels. Kravet om at fremme tilvejebringelse af startkapital er endnu en grund til, at EØSU bifalder Kommissionens og medlemsstaternes indførelse af skattefordele, når private investorer i nystartede virksomheder.

1.8. Som det forklares i afsnit 2 (definitioner) er venturekapital teknisk set en delmængde af privat egenkapital. EØSU insisterer på, at fjernelse af hindringerne for venturekapitals grænseoverskridende aktiviteter ikke bør lette andre private kapitalfondes aktiviteter uden ordentlige sikkerhedsforanstaltninger som f.eks. buy-outs med løftestangseffekt (leveraged buy-outs).

1.9. EØSU har allerede i en tidligere udtalelse<sup>(1)</sup>, udtrykt bekymring over den potentielle trussel mod beskæftigelsen (samt arbejdspladsernes kvalitet), der følger i kølvandet på transaktioner med privat egenkapital. Det er afgørende, at sådanne transaktioner foregår inden for den forhandlingsramme, man har aftalt med arbejdsmarkedets parter i hver enkelt medlemsstat. I forbindelse med dette initiativ om venturekapital anmoder EØSU derfor Kommissionen om at sørge for, at den sociale dialog fastholdes, og at direktivet om information og høring af arbejdstagerne finder anvendelse i disse tilfælde. Desuden opfordrer EØSU endnu engang Kommissionen til at fremsætte et forslag, så direktivet om erhvervede rettigheder ajourføres, så overførsel af virksomheder, der finder sted ved overførsel af aktier, også omfattes<sup>(2)</sup>.

1.10. Denne bekymring er af allerstørste betydning, da »den mest almindelige exit er salg til et andet selskab, hvilket tegner sig for 39 % af samtlige exits. Den anden mest almindelige exit er sekundære buyouts (24 %), som i henhold til uofficielle forlydender, har fået stadig større betydning i løbet af det seneste årti«<sup>(3)</sup>.

## 2. Definitioner

2.1. Kommissionens meddelelse understøttes af et arbejds-papir, som indeholder et omfattende glosar. Herunder følger nogle af nøglebegreberne i venturekapitalens sprogbrug.

2.2. I industrien anvendes seks almindeligt anerkendte investeringsformer:

<sup>(1)</sup> EUT C 10 af 15. januar 2008, s. 96.

<sup>(2)</sup> Rådets direktiv (2001/23/EF) af 12. marts 2001 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om varetagelse af arbejdstagernes rettigheder i forbindelse med overførsel af virksomheder eller bedrifter eller af dele af virksomheder eller bedrifter. EFT L 82 af 22. marts 2001, s. 16-20.

<sup>(3)</sup> Globalization of Alternative Investment: the global economic impact of private equity (s.viii), undersøgelse udgivet af the World Economic Forum, 2008.

— *Seedkapital*: finansiering med henblik på at studere, vurdere og udvikle et nyt koncept, der går forud for startfasen.

— *Startkapitel* ydes til virksomheder til produktudvikling og første markedsføring.

— *Ekspansionskapital*: finansierer et selskabs vækst.

— *Replacementkapital*: indebærer køb af private investorers eller aktionærens ejerandele i en eksisterende virksomhed.

— En *buy-out* indebærer opkøb af hele eller en del af firmaet fra de eksisterende aktionærer. Det kan indebære, at et selskab skifter status fra at være fondsbørsnoteret til ikke længere at være det. I en *management buy-out* er det den nuværende ledelse, der foretager købet som regel ved hjælp af privat egenkapital eller venturekapital.

2.3. *Venturekapital*: står for investeringer i unoterede selskaber (dvs. virksomheder, der ikke er noteret på en fondsbørs) gennem venturekapitalfirmaer, der som primærinvestor forvalter private, institutionelle eller egne midler. De primære finansieringsfaser er: *early stage*, (der dækker *seed-* og *startkapital*) og *ekspansion*. Venturekapital er derfor professionel egenkapital, der investeres sammen med iværksætteren for at finansiere en *early stage-* eller en *ekspansionsventure*. Til gengæld for den høje risiko investor løber, forventer han et investeringsafkast, der er højere end gennemsnittet.

2.4. I streng forstand er venturekapital en delmængde af *privat egenkapital*. Private kapital-selskaber kan gå ind i venturekapital-aktiviteter, men deres aktivitetsområde rækker ud over venturekapitaldelen og omfatter også *replacementkapital* og finansiering af *buy-outs*. EØSU er bekymret for de potentielle sociale følger, investeringer med privat egenkapital kan have.

2.5. *Business angels*: er velhavende privatpersoner, der investerer direkte i nye eller ekspanderende unoterede virksomheder. Deres kapital kan supplere venturekapitalindskyderne ved at stille penge til rådighed på et tidligt stadium.

2.6. *Institutionelle investorer*: er finansielle institutioner som f.eks. forsikringsselskaber, pensionsfonde, banker og investerings-selskaber, som indsamler opsparede midler fra (sædvanligvis) private investorer og dernæst investerer dem på finansmarkederne. De har væsentlige aktiver og er erfarne investorer.

2.7. *Privat investering*: er en salgsmetode for finansielle investeringer, der sætter køber og sælger i stand til at gennemføre en transaktion, der er fritaget for mange eller samtlige lovmæssige krav, som ellers ville have været gældende ved aktieemission. Private investeringsordninger fastsætter kriterier for enheder, der er berettigede til at indgå transaktioner under disse betingelser. Ordningen gælder sædvanligvis for investeringer foretaget af institutionelle investorer (som pr. definition er erfarne) i midler, som forvaltes af venturekapitalselskaber.

2.8. »*Prudent man-princippet*« tillader, at pensionsfonde også omfatter privat egenkapital/venturekapital i deres investeringsportefølje samtidig med, at de respekterer kundernes risiko-profil. Med andre ord er pensionsforvalteren forpligtet til at foretage investeringer for sine kunder på samme måde som en forsigtig investor ville gøre på egne vegne. Det forudsætter en fornuftig porteføljespredning, når der anvendes venturekapital.

### 3. Resumé af Kommissionens meddelelse

3.1. Ifølge oplysninger fra den europæiske venturekapitalbranche-forening (EVCA) bidrager venturekapital i stort omfang til jobskabelse. I de virksomheder i EU, hvor der blev investeret privat egenkapital og venturekapital, blev der skabt en million nye arbejdspladser i årene mellem 2000 og 2004. Mere end 60 % af disse arbejdspladser blev skabt af virksomheder, der havde adgang til venturekapital, og beskæftigelsen voksede i disse virksomheder med 30 % om året. Innovative og vækst-orienterede virksomheder med venturekapital i ryggen brugte derudover i gennemsnit 45 % af deres samlede omkostninger på F&U. (EØSU er bekymret over, at Kommissionen ikke har kunnet skaffe uafhængige datakilder, så man kan kontrollere denne analyse. Nærmere kommentarer følger i punkt 4.10 og 4.11).

3.2. Potentialet i EU's venturekapitalmarkeder er ikke blevet undersøgt til bunds, og markederne tilvejebringer ikke tilstrækkeligt med kapital til innovative SMV'er i deres tidlige vækstfase. De vigtigste årsager til dette markedssvigt er den manglende kultur for egenkapitalinvesteringer, informationsproblemer, en fragmenteret markedsstruktur og høje omkostninger og uudnyttet synergi mellem virksomheder og den akademiske verden. Uensartede nationale politikker forårsager stor markedsopsplitning, hvilket berører såvel kapitaltilvejebringelsen som investeringerne i EU.

3.3. Selv om offentlige myndigheder i en vis udstrækning kan bidrage til finansiering af innovation, så betyder omfanget af den globale udfordring, at der skal langt flere investeringer til fra private investorer, hvis man skal nå en langsigtet løsning. I den henseende er Kommissionen og medlemsstaterne nødt til at handle for at forbedre rammevilkårene for venturekapital, herunder at fjerne uberettigede hindringer for grænseoverskridende aktiviteter.

3.4. Strategien til forbedring af betingelserne for investeringer på tværs af grænserne omfatter frie kapitalbevægelser, bedre vilkår for tilvejebringelse af kapital, forbedring af de lovgivningsmæssige bestemmelser, reduktion af skatteforskelle og fremskridt hen imod gensidig anerkendelse.

3.5. Glossaret og ekspertgrupperapporten, som begge er vedhæftet meddelelsen, indeholder en analyse af problemerne og mulige løsninger (se tabel I).

Tabel I:

Problem	Løsningsmulighed
<b>Tilvejebringelse og fordeling af kapital (mellem investorer og venturekapitalfonde)</b>	
Forskellige nationale standarder for at kunne definere kvalificerede investorer med egenkapital eller venturekapital (institutionelle i forhold til private investorer)	Fælles EU-definition af en kvalificeret investor (for institutionelle og private investorer)
Forskellige nationale regler for, hvor institutionelle investorer kan investere (landespecifikke restriktioner)	Anvendelse af »prudent man-princippet« (gennemførelse af forsigtighedsprincippet i henhold til pensionsfondsdirektivet 2003/41/EF)

Problem	Løsningsmulighed
Vanskeligt at markedsføre privat egenkapital og venturekapital i forskellige medlemsstater på grund af forskellige nationale strategier for private placeringer/fritagelse for aktieemissioner	Fælles EU-strategi for »private investeringer«

#### Skattneneutralitet (mellem venturekapitalfonde og investeringslandet)

Komplekse fondsstrukturer afhængigt af investorenes hjemlande og investeringsvirksomhedens land (med det formål af undgå dobbeltbeskatning)	Beskatning af kapitalgevinster i investorenes hjemland, lige behandling af direkte investorer og investorer med privat egenkapital, lige behandling af børsnoteret og ikke børsnoteret egenkapital
Forskellige regler og krav til private kapitalfonde for at kunne drage fordel af beskatningsaftaler	<u>Skattemæssig gennemsigtighed</u> : liste over gensidigt anerkendte private kapitalfondsstrukturer (eller fælles kriterier for medlemsstaterne til fastlæggelse af skattemæssig gennemsigtighed) <u>Skattneneutralitet</u> : private kapitalfonde, som er etableret som selskaber med begrænset ansvar (ikke gennemsigtige) bør drage fordel af dobbeltbeskatningsaftalerne. Fælles betingelser for at kunne drage fordel af disse aftaler

#### Faglige standarder (for venturekapitalfonde)

Forskellige lokale regler for vurdering og indberetning (øgede omkostninger og manglende sammenlignelighed)	Fremme anvendelsen af industriens egne faglige standarder (f.eks. EVCA)
Problemer med anvendelse af IFRS (internationale regnskabsstandarder) for private kapitalfonde, navnlig for så vidt angår konsolideringspligten	

#### Fast forretningssted (for komplementaren eller fondsforvalter)

Risikabelt for komplementaren (venturekapital administrationselskab) at være permanent etableret i den investeringsmodtagende virksomheds hjemland (medfører negative konsekvenser for investorerne med hensyn til skat)	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Gensidig anerkendelse af administrationselskaber eller »pas« for administrationselskaber,</li> <li>— på længere sigt et »pas« for et administrationselskab</li> </ul>
--	--

3.6. I sit svar fremlagde Kommissionen følgende skridt og anbefalinger:

3.6.1. For at forbedre kapitaltilvejebringelse og investeringer på tværs af grænserne vil Kommissionen:

a) analysere nationale fremgangsmåder og hindringer med hensyn til privatplaceringer på tværs af grænserne. En rapport om muligheder for at etablere en europæisk

ordning for private placeringer vil blive offentliggjort i første halvdel af 2008 (nu udsat til tredje kvartal af 2008),

b) sammen med eksperter fra medlemsstaterne identificere tilfælde af dobbeltbeskatning og andre hindringer i forbindelse med direkte skatter for venturekapitalinvesteringer på tværs af grænserne; ekspertgruppen skal aflægge rapport inden udgangen af 2008,

c) analysere mulighederne for at definere fælles elementer for derved at bevæge sig i retning af fælles EU-rammer for venturekapital,

d) undersøge mulige metoder til at bistå medlemsstaterne i processen mod gensidig anerkendelse.

3.6.2. For at reducere markedsopsplitningen og forbedre betingelser for kapitaltilvejebringelse i form af venturekapital opfordrer Kommissionen medlemsstaterne til:

a) hvor det endnu ikke er tilfældet: at udvide forsigtighedsprincippet til at omfatte andre typer af institutionelle investorer, herunder pensionskasser,

b) skabe en fælles forståelse af elementerne i venturekapitalfonde og kvalificerede investorer og overveje gensidig anerkendelse af de nationale rammer,

c) fjerne regulerings- og skattehindringer ved at revidere eksisterende lovgivning eller ved at gennemføre ny lovgivning,

d) muliggøre samarbejde og gensidigt acceptable niveauer for tilsyn og gennemskuelse,

e) tilskynde til udviklingen af konkurrencedygtige klynger (i lighed med vidensparker),

f) fremme likvide exitmarkeder.

#### 4. Generelle bemærkninger

4.1. Eksterne iagttagere af venturekapitalindustrien (VK) har tendens til kun at opfatte ventureselskaber som en udbyder af investeringskapital, selvom venturekapital mindst lige så meget går ud på at tilvejebringe midlerne som at investere dem. Derfor skal integrationen af venturekapitalfinansiering i hele EU gøre det lettere såvel at investere i venturekapitalmidler som at lade dem komme til udbetaling.

4.2. Fordi venturekapitalsektoren er afhængig af at kunne levere et godt afkast til sine investorer, vil man typisk oprette en fond, investere fonden og dernæst, når tiden er inde, omsætte fondens investeringer, så investorerne opnår det forventede afkast. Den enkelte fond vil typisk have en levetid på syv år.

4.3. Det er afgørende for venturekapitalsektoren, at man er i stand til at omsætte investeringerne. Dertil skal man finde enten en industriel køber dvs. en større virksomhed eller også sælge firmaet til investorer via børsmarkedet. Når man betragter EU som helhed, er det et problem, at der ikke er tilstrækkeligt med lyst til at investere i små, unge virksomheder. EØSU anbefaler, at medlemsstaterne gennem skattesystemet skaber incitamenter for privatpersoner til at investere i små virksomheder. Det vil dermed tilskynde til udviklingen af aktiemarkeder, hvor mindre virksomheders aktier kan handles. På nuværende tidspunkt er de eneste af sådanne markeder i EU det alternative investeringsmarked (AIM) i London og Entry Standard på Deutsche Börse, selvom der nu findes et initiativ fra Euronext.

4.4. Adgangen til venturekapital er ikke noget universal-middel. Venturekapitalvirksomhederne er interesseret i store handler, da en mindre aftale nogle gange kan være lige så tidskrævende som en større. Derfor tenderer de til at være mere interesserede i at tilvejebringe midler til udvikling af virksomheder i vækst i stedet for at skaffe startkapital til nystartede virksomheder. Et eksempel i denne henseende er 3I, et veletableret venturekapitalfirma i Det Forenede Kongerige. Det meddelte ved udgangen af marts 2008, at det trak sig ud af early stage-investeringer — den sektor, der klarede sig dårligst, siden it-boblen brast i 2000. Dets eksponering for venturekapitalaktiver var allerede reduceret betragteligt med start up-investeringer, der blot udgjorde en tiendedel af dets portefølje — fra at have udgjort halvdelen i 2000. 3I hævdede, at der var mere værdi i later stage-finansiering, og at koncernen ville fokusere på buy-outs, vækstkapital og infrastruktur.

4.5. Venturekapital vil ikke kunne opfylde alle behov for startkapital, fordi venturekapitalfirmaer kun vil foretage selektive investeringer i virksomheder i opstartfasen. For at udfylde dette hul, kan offentligt finansierede risikokapitalinvestorer spille en rolle, men de vil stadig efterlade et hul, som må udfyldes af iværksætterens familie, venner og business angels. Kravet om at fremme tilvejebringelse af startkapital er endnu en grund til, at EØSU bifalder Kommissionens og medlemsstaternes indførelse af skattefordele for privat investering i nystartede virksomheder, sådan som den britiske virksomhedsinvesteringsordning EIS tillader det. Ordningen betyder, at den investerede kapital udløser indkomstskattelettelse, samtidig med at kapitalgevinster fra ventureinvesteringen ikke beskattes. Disse skattemæssige fordele giver et meget gunstigt forhold mellem afkast og risiko (risk/reward ratio) for privatpersoner, som investerer i virksomheder i opstartfasen.

4.6. I det Forenede Kongerige gælder lignende incitamerter for privates investeringer i kollektive investeringsfonde, som har andele i mindre, nystartede virksomheder, der er noteret på AIM-markedet. Disse fonde kaldes for Venture Capital Trusts. Investeringerne udløser indkomstskattelettelser, og den investerede kapital er fritaget for såvel kapitalvindingskat som arveafgift.

4.7. Lignende incitamerter gælder for privatpersoner, der fortager direkte investeringer i de virksomheder, der er noteret på AIM-markedet. AIM-markedets blotte eksistens og de dermed forbundne skattemæssige fordele har sat skub i etableringen af virksomheder i Det Forenede Kongerige.

4.8. AIM er specialiseret i børsintroduktioner (IPO) af mindre, nystartede virksomheder. Dette gør venturekapitalinvesteringer i unoterede virksomheder meget attraktive i Det Forenede Kongerige, fordi de alternative investeringsmarkeder giver venturekapitalfirmaer de exits, de har behov for. Udvikling af faciliteter som AIM i andre medlemsstater for markeder bestående af såvel et enkelt som flere lande ville give mulighed for børser, der kunne rejse kapital til SMV'er og skabe et marked for deres aktier. Det kunne være en vigtig faktor i udviklingen af venturekapital i hidtil understimulerede EU-markeder.

4.9. EØSU er udmærket klar over, at man er nødt til at skabe en efterspørgsel efter venturekapital for at give venturekapitalindustrien mulighed for at blomstre. Det betyder til gengæld, at man er nødt til at få flere virksomheder til at etablere sig i EU og tilsvarende skabe vækst i foretagsomhed og innovation. EØSU noterer sig blot denne bekymring. Det er ikke formålet med udtalelsen at diskutere aspekterne inden for foretagsomhed og innovation, men derimod at slå fast, at der vil komme flere små virksomheder til, såfremt der banes vej for skattemæssige fordele.

4.10. Mens EØSU støtter forslagene om at gøre det lettere for venturekapital at krydse grænserne, beklager udvalget, at der ikke ligger troværdige og neutrale data til grund for dets vurdering. Uafhængige undersøgelser maner faktisk til forsigtighed i den forbindelse, idet det ikke er muligt klart at skelne mellem ændringer i beskæftigelsen i virksomheder, der finansieres af venturekapital, og virksomheder, der finansieres gennem andre former for privat egenkapital<sup>(1)</sup>.

4.11. EØSU har allerede i en tidligere udtalelse<sup>(2)</sup>, udtrykt bekymring over den potentielle trussel mod beskæftigelsen

(samt arbejdspladsernes kvalitet), der følger i kølvandet på transaktioner med privat egenkapital. Virksomheder, der finansieres gennem privat egenkapital, skaber omkring 10 % færre job end tilsvarende virksomheder, der lige er blevet opkøbt (5 år)<sup>(3)</sup>. Det er desuden afgørende, at sådanne transaktioner foregår inden for den forhandlingsramme, man har aftalt med arbejdsmarkedets parter i hver enkelt medlemsstat. I forbindelse med dette initiativ om venturekapital anmoder EØSU derfor Kommissionen om at sørge for, at den sociale dialog fastholdes, og at direktivet om information og høring af arbejdstagerne finder anvendelse i disse tilfælde. Desuden opfordrer EØSU endnu engang Kommissionen til at fremsætte et forslag, så direktivet om erhvervede rettigheder ajourføres, så overførsel af virksomheder, der finder sted ved overførsel af aktier, også omfattes<sup>(4)</sup>.

## 5. Særlige bemærkninger til Kommissionens forslag

5.1. Det er vigtigt at udforme statistiske redskaber for at opnå en bedre kortlægning af hedgefond-branchen og private kapitalfonde og at indføre indikatorer for virksomhedsstyring (»corporate governance«), hvilket alt sammen bør harmoniseres i de mindste på europæisk plan<sup>(5)</sup>.

*Kommissionens forslag til bedre tilvejebringelse af kapital og investeringer på tværs af grænserne*

5.2. EØSU støtter fuldt ud etableringen af en fælleseuropæisk ordning for privat investering. Det er et grundlæggende krav til venturekapitalinvesteringer på tværs af grænserne.

5.3. Hindringer i form af dobbeltbeskatning må fjernes, ellers vil grænseoverskridende venturekapital ikke være tilstrækkelig rentabel til at venturekapitalfirmaer involverer sig. EØSU venter spændt på rapporten fra den arbejdsgruppe, Kommissionen har nedsat for at undersøge skattespørgsmålet.

5.4. Idéen med fælles EU-rammer for venturekapital er spændende, hvis det kan føre til, at medlemsstaterne accepterer, at venturekapitalvirksomheder reguleres af andre lande. Det vil bidrage til gensidig anerkendelse og lette venturekapitalvirksomhedernes grænseoverskridende aktiviteter uden alt for meget bureaukrati. Udvalget minder om, at det er vigtigt at koordinere skattepolitikkerne bedre, men finder det imidlertid nødvendigt at fastsætte nogle minimumskrav for beskatning af fondsforvaltere, så man undgår skattedumping og økonomisk ineffektivitet.

*Forslag til aktioner i medlemsstaterne for at mindske markedsfragmenteringen og forbedre forholdene for tilvejebringelse af venturekapital og investeringer*

<sup>(3)</sup> WEF, s. 54.

<sup>(4)</sup> Rådets direktiv (2001/23/EF) af 12. marts 2001 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om varetagelse af arbejdstageres rettigheder i forbindelse med overførsel af virksomheder eller bedrifter eller af dele af virksomheder eller bedrifter. EFT L 82 af 22. marts 2001, s. 16-20.

<sup>(5)</sup> EUT C 10 af 15.1.2008, s. 96.

<sup>(1)</sup> WEF, s. 43.

<sup>(2)</sup> EUT C 10 af 15.1.2008, s. 96.

5.5. Udvidet brug af »prudent man's-rule« er et grundlæggende krav for tilvejebringelse af midler, fordi investeringsselskaberne er den største finansieringskilde. Det er vigtigt, at medlemsstaterne skaber rammebestemmelser, som gør det nemmere for investeringsselskaber — navnlig pensionsfonde — at deltage i forsigtige investeringer med risikovillig kapital.

5.6. Der er behov for, at medlemsstaterne samarbejder om regulering og gensidig anerkendelse, så Kommissionens initiativer kan komme videre.

5.7. Idéen med konkurrencedygtige klynger refererer til politikker, der støtter foretagsomhed og innovation. Tanken er, at klynger af innovative selskaber skal udskilles fra og placeres i nærheden af universiteterne. Sådanne udviklinger er meget attraktive for ventureselskaber.

5.8. Spørgsmålene om likvide exitmarkeder behandles i punkt 4 ovenfor.

Bruxelles, den 22. oktober 2008.

Mario SEPI

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

---

## Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs Udtalelse om Bekæmpelse af svig og forfalskning af andre betalingsmidler end penge

(2009/C 100/04)

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 17. januar 2008 under henvisning til forretningsordenens artikel 29, stk. 2, på eget initiativ at afgive udtalelse om:

*Bekæmpelse af svig og forfalskning af andre betalingsmidler end penge.*

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug, som udpegede Edgardo Maria IOZIA til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 1. oktober 2008.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 448. plenarforsamling den 23. oktober 2008 enstemmigt følgende udtalelse:

### 1. Konklusioner og henstillinger

1.1. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg beklager, at de hidtidige foranstaltninger til bekæmpelse af svig og forfalskning af andre betalingsmidler end penge ikke har vist sig tilstrækkelige til at dæmme op for dette fænomen. Selv om EU's retlige ramme er blevet forbedret og styrket, som understreget af Kommissionen i handlingsplanen 2004-2007, er informationsudvekslingen mellem private og offentlige aktører endnu ikke fuldt udviklet. Dette gælder også for det faktiske samarbejde mellem de kompetente myndigheder i medlemsstaterne.

1.2. Den vigtigste forhindring for en effektiv gennemførelse af et bedrageriforebyggende system er ifølge Kommissionen, at det er vanskeligt at udveksle oplysninger inden for EU om personer, der er ansvarlige for bedrageri, eller som formodes at være i risikozonen. For at sikre en effektiv forebyggelsesindsats er det nødvendigt at øge informationsudvekslingen om personer, der har begået svig, ved at styrke kanalerne for samarbejde mellem medlemsstaternes kompetente myndigheder.

1.3. Desuden begrænses en effektiv indsats mod svig af den uensartede lovgivning, der ligger til grund for udøvelsen af de enkelte nationale forvaltningsinstansers efterforskningsbeføjelser, samt af sanktionernes varierende styrke. En reel tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning forekommer derfor at være den vigtigste vej frem for effektivt at kunne dæmme op for denne form for kriminalitet, der typisk er grænseoverskridende.

1.4. Den Europæiske Union bør derfor styrke sin strategi for bekæmpelse af svig og forfalskning af betalingsmidler ved at tage et bredt spektrum af foranstaltninger i anvendelse. Det er nødvendigt:

— at udbygge informationsudvekslingen mellem private og offentlige aktører,

— at styrke samarbejdet mellem medlemsstaternes kompetente myndigheder,

— at harmonisere medlemsstaternes lovgivninger med henblik på forebyggelse og sanktioner, især bestemmelserne om databeskyttelse inden for EU, for at muliggøre udveksling af oplysninger på tværs af grænserne,

— at oprette et elektronisk arkiv for hver af de relevante nationale myndigheder med oplysninger om forhold, der kan indebære en bedrageririsiko,

— at give Europol til opgave at overvåge indsatsen for forebyggelse og bekæmpelse af svig samt koordinere databaserne,

— at iværksætte målrettede oplysningskampagner med forbrugerorganisationernes støtte for at henlede brugernes opmærksomhed på de forskellige risici, der er forbundet med kontantløse betalingsmidler, og dermed inddrage en oplyst offentlighed i en mere effektiv og hurtig bekæmpelsesindsats.

### 2. Udbredelse af andre betalingsmidler end kontanter og svig

2.1. Verdensøkonomien er på sit aktuelle udviklingstrin karakteriseret ved stigende udbredelse af andre betalingsmidler end kontanter, dvs. kreditkort, debetkort og online-betalinger. Transaktioner med elektroniske betalingsmidler udgør i omfang og værdi en stigende del af nationale og grænseoverskridende betalinger, som vil blive endnu større i takt med den fortsatte udvikling af markederne og de elektroniske betalingssystemers teknologiske udvikling.



2.2. Behovet for at sikre udviklingen af alternativer til kontantbetaling i EU er knyttet til liberaliseringen af kapitalbevægelser og gennemførelsen af Den Økonomiske og Monetære Union. Den moderne teknologibaserede økonomi kan ikke klare sig uden et effektivt betalingssystem, fordi et sådant system har en direkte positiv indvirkning på finanssektoren og dermed øger økonomiens effektivitet som helhed. Det er et faktum, at elektroniske betalingssystemer stimulerer forbruget og den økonomiske vækst, da de gør det lettere at købe goder og tjenesteydelser. Det vurderes, at der i EU årligt gennemføres 231 mia. (kontante og kontantløse) transaktioner til en samlet værdi af 52 000 mia. EUR.

2.2.1. Der er i de seneste år registreret en øget udbredelse af andre betalingsmidler end kontanter på verdensplan. I 2004 beløb antallet af kontantløse betalinger pr. indbygger i EU-25 sig til 142 (heraf 32,3 med betalingskort), 150 (heraf 28,3 med betalingskort) i medlemsstaterne i euroområdet og 298 (heraf 47,5 med betalingskort) i USA. I 2006 var de tilsvarende tal 158 (heraf 55,2 med betalingskort) i EU-25, 166 (heraf 50,5 med betalingskort) i medlemsstaterne i euroområdet og 300 (heraf 145,1 med betalingskort) i USA. Inden for EU var landene med det højeste antal af kontantløse betalinger pr. indbygger Finland, der havde 294 transaktioner, heraf 153,9 med betalingskort, efterfulgt af Holland med 257, heraf 103,2 med betalingskort, og Storbritannien med 239, heraf 111,4 med betalingskort <sup>(1)</sup>.

2.2.2. I 2006 var Spanien den medlemsstat, der havde det største antal betalingsterminaler (1,291 mio.) med 1 276 transaktioner pr. terminal på gennemsnitligt 52 EUR. Herefter kom Frankrig med 1,142 mio. terminaler, der hver tegnede sig for 4 938 transaktioner på gennemsnitligt 51 EUR, og Italien med 1,117 mio. terminaler, 690 transaktioner pr. terminal på gennemsnitligt 93 EUR. Finland var den medlemsstat, der havde det største antal transaktioner pr. betalingsterminal, nemlig 7 799 af en gennemsnitlig værdi på 35 EUR, selv om der kun var installeret 105 000 terminaler. Derimod var Irland landet med den højeste gennemsnitlige værdi af de enkelte betalinger med kreditkort og debetkort (94 EUR), selv om der var installeret 53 000 betalingsterminaler <sup>(2)</sup>.

2.2.3. En harmoniseret retlig EU-ramme vil gøre det muligt for tjenesteudbydere at rationalisere betalingsinfrastrukturer og betalingstjenester, således at brugerne får flere valgmuligheder og et højere beskyttelsesniveau.

<sup>(1)</sup> Kilde: Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, KOM(2005) 603 endelig af 1.12.2005, *Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om betalingstjenester i det indre marked*, SEK(2005) 1535.

<sup>(2)</sup> Kilde: Den italienske nationalbanks årsberetning 2007, bilag. Oplysningerne bygger på data fra Den Europæiske Centralbank, BRI, Poste Italiane S.p.A. og Banca d'Italia.

2.3. Hvis disse betalingsmidler skal kunne anvendes i alle dele af verden, kræver det, at de er effektive, lette at bruge, generelt accepterede, pålidelige og disponible til en relativt beskedent pris. Da effektivitet afhænger af sikkerhed, er det nødvendigt at garantere den højeste grad af sikkerhed, som er økonomisk bæredygtig. Forbedring af sikkerheden bør måles ud fra statistikkerne over svig og på grundlag af særlige referencekriterier for sikkerhed.

2.3.1. Udbredelsen af svig kan få negative følger for forbrugernes tillid til betalingssystemerne og betragtes som en af de vigtigste forhindringer for udbredelsen af e-handel. Desuden kan udbredt svig skade operatørernes ry og give forbrugerne en forkert opfattelse af sikkerhedsniveauet ved brug af sådanne betalingsmidler.

2.4. Svig på tværs af grænserne er hyppigere end svig inden for de enkelte lande, især hvad angår fjernbetalinger via internettet. Ifølge Kommissionens oplysninger <sup>(3)</sup> beløb svig med betalingskort sig i 2000 til 600 mio. EUR eller 0,07 % af årets omsætning i betalingskortsektoren, med en større stigning i tilfælde af svig ved fjernbetalinger (via telefon, post eller internet). Nyere undersøgelser har vist, at 500 000 virksomheder i EU i 2006 var involveret i svig med andre betalingsmidler end kontanter i 10 mio. svigagtige transaktioner, som gav et tab på omkring 1 mia. EUR, næsten dobbelt så stort som tabet i 2005. De lande, der var mest berørt af svig, var Storbritannien, Frankrig, Italien, Spanien og Tyskland.

2.5. Udbredelsen af svig og dens grænseoverskridende karakter gør det nødvendigt at udvikle en sammenhængende paneuropæisk forebyggelsesstrategi, da de foranstaltninger, medlemsstaterne selv har gennemført, nok er effektive, men ikke tilstrækkelige til at forebygge svig med betalingsmidler.

2.6. For at opfylde markedets behov og skabe tillid til anvendelsen af de nye teknologier er det nødvendigt at styrke indsatsen for tilvejebringelse af en sikker elektronisk underskrift som led i de initiativer, der allerede er truffet i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 99/93/EF af 13. december 1999. Den elektroniske underskrift er desuden absolut nødvendig for at få e-forvaltningsprojektet fra start. STORK-projektet, der støttes af EU, forsøger at løse problemerne med systemernes interoperabilitet.

<sup>(3)</sup> Kilde: Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, KOM(2004) 679 endelig af 20.10.2004, *Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg, Den Europæiske Centralbank og Europol »En ny EU-handlingsplan for 2004-2007 til forebyggelse af svig ved kontantløse betalinger«*, SEK(2004) 1264.

2.7. Kommissionen har påvist, at svig med stjålne eller forfalskede betalingsmidler (bortset fra kontanter) hovedsageligt gennemføres af kriminelle organisationer, der ofte har en kompleks struktur, hvad angår personer, udstyr og logistisk støtte, og opererer på tværs af grænserne. Disse organisationer benytter sig af avancerede teknikker for at begå svig med betalinger over internettet eller forfalske betalingskort. Organisationerne er i stand til hurtigt at skifte metoder for at omgå de modforanstaltninger, der træffes.

2.7.1. Man har gennem efterforskning kunnet fastslå, at kriminelle organisationer i de mest udspekulerede tilfælde af svig som regel anvender standardiserede og gennemprøvede metoder, der kan stilles skematisk op i følgende plan:

- Udvælgelse af forretninger, som medlemmer af organisationen bryder ind i om natten eller gemmer sig i efter lukketid for at installere avancerede elektroniske anordninger i betalingssystemet, som er forbundet med kassen. Disse anordninger kan opsnappe koderne fra betalingskortenes magnetbånd og de tilsvarende pinkoder.
- Derefter indhentes de data, der er lagret på de elektroniske anordninger, enten ved fysisk generhvervning af anordningerne eller via elektronisk transmission med anvendelse af GSM- eller Bluetooth-teknologier — med henblik på at fremstille komplette plastikkopier med betalingskortenes koder og pinkoder.
- De illegalt fremstillede kreditkort og debetkort anvendes derefter til at indkøbe varer eller hæve penge i banker, også i andre lande end dem, hvor kopieringen fandt sted.

### 3. EU-lovgivning

3.1. Da et af EU's hovedmål er at sikre et velfungerende indre marked, som betalingssystemerne er en væsentlig del af, er der gennem årene blevet vedtaget særlige foranstaltninger for at nå frem til en fælles strategi for bekæmpelse af svig med betalingskort. Man har fulgt to hovedlinjer:

- harmonisering af de kontraktlige regler for forholdet mellem kortudstedere og kortindehavere og af reglerne for betalingernes gennemførelse,
- de enkelte medlemsstater træffer foranstaltninger til at gøre svig med betalingskort til en lovovertrædelse, der straffes med effektive og afskrækkende sanktioner.

3.2. Den første hovedlinje omfatter følgende foranstaltninger:

- Kommissionens henstilling 87/598/EØF af 8. december 1987, *Forbindelserne mellem penge- og finansieringsinstitutter og handlende/tjenesteydere samt forbrugere*, der fastlægger en europæisk adfærdskodeks for elektronisk betaling med det formål at sikre indførelse af forbrugerbeskyttelsessystemer,
- Kommissionens henstilling 88/590/EØF af 17. november 1988 om forholdet mellem kortindehaver og kortudsteder, hvori udstedere af betalingsmidler opfordres til at vedtage fælles kontraktvilkår om sikkerheden af betalingsmidlet og de relevante data og om de forpligtelser, der pålægges kortindehaveren i tilfælde af bortkomst, tyveri eller ulovlig kopiering af betalingsmidlet.
- Kommissionens henstilling 97/489/EF af 30. juli 1997, der skal sikre et højt forbrugerbeskyttelsesniveau i forbindelse med elektroniske betalingsmidler. Henstillingen slår navnlig fast, hvilke informationer der skal indgå i kontraktvilkårene vedrørende udstedelse og anvendelse af et elektronisk betalingsmiddel.
- Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/60/EF af 26. oktober 2005 om foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme, der har ført til udbygning af systemet til forebyggelse af hvidvaskning af penge med bestemmelser om begrænsninger i anvendelsen af kontantbetaling.
- Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2007/64/EF af 13. november 2007 om betalingstjenester i det indre marked, der skal sikre en samordning af de nationale bestemmelser om tilsynskrav, markedsadgang for nye udbydere af betalingstjenester, oplysningskrav og rettigheder og forpligtelser for brugere af betalingstjenester.

3.3. Hvad angår den anden hovedlinje er der truffet følgende foranstaltninger på baggrund af et stigende antal tilfælde af svig, og fordi forebyggelsen hovedsageligt er gennemført på nationalt niveau:

- Meddelelse fra Kommissionen, KOM(1998) 395 endelig, *Rammer for en aktion vedrørende bekæmpelse af svig og forfalskning i forbindelse med andre betalingsmidler end kontanter* — hvori Kommissionen foreslår en række foranstaltninger til skabelse af et tilstrækkeligt »sikkert miljø« for betalingsinstrumenter og de underliggende systemer.

- Rådets afgørelse 2000/642/RIA af 17. oktober 2000 om samarbejdsordninger mellem medlemsstaternes finansielle efterretningsenheder for så vidt angår udveksling af oplysninger — hvori der fastlægges minimumsregler for samarbejde mellem EU-medlemsstaternes finansielle efterretningsenheder.
- Kommissionens meddelelse af 9. februar 2001, KOM(2001) 11 endelig, *Forebyggelse af svig og forfalskning i forbindelse med andre betalingsmidler end kontanter* — hvori Kommissionen lancerer sin EU-handlingsplan 2001-2003 for forebyggelse af svig. I planen bekræftes det, at forebyggelse beror på samarbejde mellem de relevante offentlige myndigheder og betalingssystemernes operatører. Det understreges, at anvendelse af teknisk udstyr til forøgelse af betalingssikkerheden, f.eks. indførelse af kort med mikrochips, metoder til øjeblikkelig indberetning af tab eller tyveri af betalingsmidler samt anvendelse af pinkoder eller andre koder, der kan forhindre eller så vidt muligt begrænse mulighederne for at begå svig, er de mest relevante forbedringer.
- Ifølge planen er det et væsentligt element i en effektiv strategi for forebyggelse af svig at udveksle oplysninger mellem banker og offentlige myndigheder inden for og mellem medlemsstaterne. Til dette formål forudsætter planen etablering af en permanent dialog mellem alle parter, der er involveret i bekæmpelse af svig (kreditkortudstedere, bankforeninger, netoperatører, Europol, medlemsstaternes retshåndhavende myndigheder). Desuden foreslår Kommissionen, at der afholdes internationale konferencer med deltagelse af højtstående politifolk og dommere for at skabe øget opmærksomhed om problemet med betalingsvig og indvirkningen heraf på de finansielle systemer.
- Rådets rammeafgørelse 2001/413/RIA af 28. maj 2001 om bekæmpelse af svig og forfalskning i forbindelse med andre betalingsmidler end kontanter. Afgørelsen fastslår, at hver medlemsstat skal fastlægge strafferetlige sanktioner, der er effektive, står i rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning, herunder også frihedsberøvelse, som kan medføre udlevering, for svig med betalingskort — bl.a. under anvendelse af it, elektronisk udstyr eller andre særligt tilpassede anordninger — bestående i:
  - tyveri eller anden retsstridig tilegnelse af et betalingsinstrument,
  - forfalskning eller efterligning af et betalingsinstrument med henblik på brug af det i bedragerisk hensigt,
  - modtagelse, opnåelse, transport, salg eller overdragelse til andre eller besiddelse af et stjålet eller på anden vis retsstridigt tilegnet eller forfalsket eller efterlignet betalingsinstrument med henblik på brug af det i bedragerisk hensigt,
  - retsstridig indlæsning, ændring, slettelse eller tilbageholdelse af edb-data eller retsstridig indgriben i driften af et edb-program eller-system,
  - fremstilling, modtagelse, salg eller overdragelse i bedragerisk hensigt af redskaber, programmer og andre midler, som er beregnet til at anvendes ved den ovenfor beskrevne strafbare adfærd.
- Rammeafgørelsen fastlægger desuden en særlig ramme for internationalt samarbejde, på grundlag af hvilken medlemsstaterne skal yde hinanden gensidig bistand i forbindelse med retsforfølgning af de lovovertrædelser, der er omhandlet i afgørelsen. Til dette formål udpeger medlemsstaterne operationelle kontaktpunkter eller kan anvende eksisterende operationelle netværk til udveksling af oplysninger og til andre kontakter mellem medlemsstaterne.
- Kommissionens meddelelse af 20. oktober 2004, KOM(2004) 679 endelig, om *En ny EU-handlingsplan for 2004-2007 til forebyggelse af svig ved kontantløse betalinger*. Med denne handlingsplan ønsker Kommissionen at styrke de eksisterende initiativer til forebyggelse af svig for at medvirke til at fastholde og øge tilliden til betalinger på baggrund af den stigende forekomst af datahacking og identitetstyveri. Kommissionens hovedmål er at garantere betalingsproduktets og betalingssystemers sikkerhed samt øge samarbejdet mellem de offentlige myndigheder og den private sektor. Det skal komme i stand gennem følgende tiltag:
  - EU's ekspertgruppe for forebyggelse af svig styrkes, og dens funktion reorganiseres,
  - fremstillere af betalingsprodukter, udbydere af betalingstjenester og nationale myndigheder gennemfører en koordineret strategi for at sikre brugerne et så højt sikkerhedsniveau ved elektroniske betalinger som økonomisk muligt,
  - de berørte parter udveksler oplysninger, så bedrageriforsøg kan opdages og indberettes på et tidligt tidspunkt,
  - det bedrageriforebyggende samarbejde på EU-plan mellem forvaltningsmyndigheder intensiveres, og de nationale myndigheders efterforskningskapacitet i bedragerisager øges,
  - der indføres nye muligheder for indberetning af tabte og stjålne betalingskort i EU.

#### 4. Bemærkninger og forslag

4.1. Selv om EU's retlige ramme er blevet forbedret og styrket, er informationsudvekslingen mellem private og offentlige aktører endnu ikke fuldt udviklet. Dette gælder også for det faktiske samarbejde mellem de kompetente myndigheder i medlemsstaterne. Det er derfor nødvendigt — også på baggrund af den seneste optagelse af nye EU-medlemsstater — at alle medlemsstaterne indfører bestemmelserne i rammeafgårelsen og henstillingerne i deres nationale lovgivning.

4.1.1. Kommissionen har peget på vanskelighederne med at udveksle oplysninger om personer, der er ansvarlige for bedrageri eller formodes at være i risikozonen, som den vigtigste forhindring for en effektiv gennemførelse af et bedrageriforebyggende system. Allerede i handlingsplanen 2004-2007 understregedes således behovet for at harmonisere bestemmelserne om databeskyttelse inden for EU for at muliggøre udveksling af oplysninger på tværs af grænserne, bl.a. gennem en tilnærmelse mellem de aktuelle regler for beskyttelse af personoplysninger inden for EU.

4.2. For at sikre en effektiv forebyggelse kunne man overveje at oprette et elektronisk arkiv for hver af de relevante nationale myndigheder, hvori betalingskortselskaberne placerer oplysninger om salgssteder og transaktioner, som kan indebære en bedrageririsiko, samt identifikationsdata om salgssteder og om de retlige repræsentanter for forretninger, hvis tilladelse til at gennemføre transaktioner med betalingskort er blevet tilbagekaldt af sikkerhedsgrunde eller på grund af en bedragerisk adfærd, som er blevet indberettet til en retlig myndighed. Arkivet skal desuden omfatte identifikationsdata om transaktioner, som ikke anerkendes af betalingskortindehaverne, eller som disse selv har indberettet til den retlige myndighed, samt data om manipulerede pengeautomater. Arkiver af denne art vil også, under hensyntagen til national lovgivning, kunne anvendes til analyser af kriminel aktivitet og støtte det politisamarbejde, også på internationalt plan, der skal forebygge og bekæmpe kriminalitet begået med kreditkort eller andre betalingsmidler.

4.3. Ud over informationsudveksling om personer, der har begået svig, er det hensigtsmæssigt at øge samarbejdet mellem medlemsstaternes kompetente myndigheder og iværksætte nye initiativer for indsamling og udveksling i større målestok af oplysninger mellem de aktører, der beskæftiger sig med forebyggelse af svig, især politimyndigheder og betalingskortselskaber.

4.3.1. Man kunne med dette for øje rationalisere de eksisterende samarbejdsstrukturer for bekæmpelse af falskmøntneri med euroen, så de relevante nationale myndigheder også inddrages direkte i forebyggelse af svig med andre betalingsmidler end kontanter.

4.3.2. Da Europol på grundlag af Rådets afgørelse af 29. april 1999 allerede har beføjelser til at bekæmpe forfalskning af

penge og andre betalingsmidler, kunne man i denne forbindelse overveje at give dette organ den specifikke opgave at overvåge indsatsen for forebyggelse og bekæmpelse af svig med andre betalingsmidler end kontanter med det formål at:

- koordinere administrationen af de enkelte medlemsstaters elektroniske arkiver, der indeholder oplysninger om formodede tilfælde af betalingskortforfalskning, så også andre medlemsstaters relevante myndigheder kan få adgang til dem, når der er et konkret behov for efterforskning,
- give betalingskortudstederen eller betalingskortselskabet realtidsmeddelelse om tilfælde af svig registreret i andre medlemsstater,
- lette udveksling af oplysninger mellem de enkelte medlemsstaters politimyndigheder og domstole i henhold til rammeafgårelse 2001/413/RIA af 28. maj 2001.

4.4. Man kunne i den forbindelse overveje at etablere et netværk, der omfatter politimyndighederne og de efterforskningsorganer i de enkelte medlemsstater, som er involveret i bekæmpelse af svig og forfalskning af andre betalingsmidler end kontanter, med henblik på direkte udveksling af de ovenfor omtalte oplysninger via et certificeret e-post-system, som også skulle give fælles adgang til de særlige databanker.

4.4.1. Et sådant initiativ, der under alle omstændigheder kræver en forudgående aftale om indholdet af arkivernes oplysninger og deres forenelighed med de nationale bestemmelser om beskyttelse af privatlivets fred (jf. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2007/64/EF af 13. november 2007, artikel 79), ville bane vejen for et betydeligt fremskridt i bekæmpelsen af svig med kontantløse betalingsmidler, idet det ville kunne give de efterforskende enheder de ønskede oplysninger direkte, i realtid og uden overflødig bureaukrati. Der bør under alle omstændigheder fastlægges minimumsregler på EU-niveau for, hvilke typer oplysninger der kan udveksles, så der sikres et fælles fundament af oplysninger, der kan anvendes i bekæmpelsen af svig, med behørig hensyntagen til bestemmelserne i direktiv 1995/46/EF om beskyttelse af personoplysninger.

4.5. Den største hindring for bekæmpelse af svig inden for EU er den uensartede lovgivning, der ligger til grund for udøvelsen af de enkelte nationale forvaltningsinstansers efterforskningsbeføjelser, samt sanktionernes varierende styrke. Man kan således let forestille sig, at svig finder sted i de lande, hvor kontrolmyndighederne ikke har så vidtrækkende efterforskningsbeføjelser, eller hvor sanktionerne ikke har den ønskede præventive virkning. En reel tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning forekommer at være den eneste strategi, der effektivt kan dæmme op for svig på dette område, eftersom de tidligere initiativer som fremhævet i handlingsplanen 2004-2007 ikke har vist sig tilstrækkelige til at imødegå den trussel, som svig med betalingsmidler udgør.

4.5.1. I den forbindelse <sup>(1)</sup> er det nødvendigt at kontrollere, at medlemsstaterne rent faktisk har indført de tilfælde af strafbar adfærd, som er beskrevet i Rådets rammeafgørelse 2001/413/RIA, artikel 2, 3 og 4, i deres straffelovgivning, nemlig lovovertrædelser i forbindelse med betalingsinstrumenter, edb-relaterede lovovertrædelser og lovovertrædelser i forbindelse med særligt tilpassede anordninger. Det forekommer hensigtsmæssigt — under hensyntagen til princippet om medlemsstaternes suverænitet — at kontrollere, om sanktionerne for disse lovovertrædelser rent faktisk er afskrækkende, bl.a. i forhold til den strafferamme, loven fastlægger. Samtidig burde man på EU-plan harmonisere sanktionerne over for samme typer af svig, sådan som det f.eks. allerede er bestemt i lovgivningen om hvidvaskning af penge.

4.6. Hvis de foreslåede initiativer vedtages, vil der kunne gøres en effektiv indsats for at bekæmpe svig, og det vil blive lettere at oprette et fælleseuropæisk betalingsområde (SEPA), hvor det er muligt at foretage kontantløse betalinger i hele euroområdet fra en enkelt konto og på samme grundlæggende vilkår, uafhængigt af opholdssted, og hvor enhver forskel mellem nationale og grænseoverskridende betalinger er ophævet.

4.7. Den Europæiske Union bør styrke sin strategi for bekæmpelse af svig og forfalskning af betalingsmidler ved at tage et bredt spektrum af foranstaltninger i anvendelse. Informering af offentligheden er afgørende for at gøre kredit- og debetkortbrugerne mere bevidste om de mulige risici ved anvendelse af kontantløse betalingsmidler. Forbrugere, der f.eks. ikke

er advaret om phishing-fænomenet, risikerer at gå i fælden. EU's institutioner bør være med til at formidle oplysninger gennem europæiske kampagner, der koordineres af Kommissionen.

4.8. Heri har forbrugerorganisationer og handelsforeninger en nøglerolle. Et tæt samarbejde mellem disse parter kan fremme gennemførelse af forebyggende forholdsregler og øge opmærksomheden og oplysningen om de mest udbredte og nyligt opdagede bedrageriske fremgangsmåder. Dette kræver iværksættelse af oplysningskampagner, der direkte henvender sig til forbrugerne med bl.a. praktiske og letudførlige råd, så de får bedre kendskab til den måde, betalingskortene fungerer på, og til de forholdsregler, de skal træffe, hvis de mener at være blevet ofre for svig.

4.9. Medlemsstaternes indsats bør også munde ud i hårdere straffe for svig og reel retsforfølgelse. Hvis kriminalitet begås i andre EU-medlemsstater — og for visse særlig alvorlige lovovertrædelser også i tredjelande — bør den relevante straffelovgivning kunne gøres gældende overalt, også uden for det egentlige europæiske retsområde. Denne praksis er ved at vinde udbredelse, og der fremsættes flere og flere forslag om at retsforfølge lovovertrædelser og pålægge sanktioner. Da svig med betalingsmidler som regel begås af organiserede grupper og i flere lande, kan et effektivt instrument til bekæmpelse heraf være FN's konvention og protokoller om grænseoverskridende organiseret kriminalitet, vedtaget af generalforsamlingen den 15. november 2000 og den 31. maj 2001. Disse foreskriver strenge straffe for lovovertrædelser, der må betegnes som grænseoverskridende.

Bruxelles, den 23. oktober 2008.

Mario SEPI

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

<sup>(1)</sup> I Kommissionens interne arbejdsdokument SEK(2008) 511 af 22.4.2008, *Rapport om svig i forbindelse med andre betalingsmidler end kontanter - Gennemførelse af EU's handlingsplan 2004-2007*, fremhæves behovet for effektive sanktioner, eftersom sanktionerne i nogle medlemsstater er for milde til at virke afskrækkende. Dette fremgår af to rapporter offentliggjort af Kommissionen i april 2004 [KOM(2004) 356] og i februar 2006 [KOM(2006) 65] om medlemsstaternes foranstaltninger til gennemførelse af Rådets rammeafgørelse 2001/413/RIA af 28.5.2001.

## Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs Udtalelse om Høring vedrørende udkast til Kommissionens retningslinjer for konsekvensanalyse

(2009/C 100/05)

Kommissionen besluttede den 29. maj 2008 under henvisning til EF-traktatens artikel 262 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

*Høring vedrørende udkast til Kommissionens retningslinjer for konsekvensanalyse.*

Den 8. juli 2008 henviste Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs præsidium det forberedende arbejde til Den Faglige Sektion for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug.

Som følge af sagens hastende karakter udpegede EØSU på sin 448. plenarforsamling den 21.-23. oktober 2008 (mødet den 22. oktober 2008) Daniel RETUREAU til hovedordfører og vedtog følgende udtalelse med 83 stemmer for og 4 hverken for eller imod.

### 1. Indledning

1.1. I sin »årlige politikstrategi for 2008«<sup>(1)</sup> skriver Kommissionen: »at forenkle og forbedre de lovgivningsmæssige rammer for erhvervslivet og borgerne i EU har været et af Kommissionens vigtigste mål, siden... I 2007 vil systemet for konsekvensvurdering blive forbedret, der vil blive iværksat et handlingsprogram, der skal fjerne unødvendige administrative byrder, der skyldes EU's og medlemsstaternes lovgivning, og det opdaterede forenklingsprogram vil blive gennemført«. Desuden vil gennemførelsen af EU-retten blive overvåget.<sup>(2)</sup> »Gennemførelsen af disse foranstaltninger vil være det vigtigste mål i 2008«.

1.2. Strategien omsætter arbejdsprogrammet. Hver aktion og hvert forslag følger en køreplan, der besvarer en række konkrete spørgsmål. Svarene er som regel koncise. De afspejler de første resultater af konsekvensanalysen eller den orienterende analyse og vurderer aktioners og de enkelte forslags budgetmæssige konsekvenser.

1.3. Kommissionen har udarbejdet udkastet til interne retningslinjer for konsekvensanalyzesystemet<sup>(3)</sup>, som er genstand for denne udtalelse, på grundlag af den eksterne evaluering i 2007 af konsekvensanalyzesystemet, som blev skabt i 2002 og forbedret i 2005. Den har taget hensyn til de erfaringer og den lære, som kunne uddrages af arbejdet i udvalget for konsekvensanalyse. Kommissionen ønsker at forbedre de generelle metoder, så de bliver veldefinerede, forudsigelige, gennemsigtige og kvantificerbare af hensyn til fællesskabsbudgettet (en konsekvensanalyse tager alt efter problemernes kompleksitet mellem 5 og 13 måneder at udføre og kræver ressourcer og bevillinger, som Kommissionen forventes at stille til rådighed for de berørte tjenestegrene med henblik på

at opfylde målsætningerne i programmet for »bedre lovgivning« for så vidt angår konsekvensanalyserne).

1.4. De reviderede retningslinjer skal give generel vejledning i, hvordan man udfører konsekvensanalyser — fra den orienterende konsekvensanalyse til det tidspunkt, hvor generaldirektoratet, som har ansvaret for konsekvensanalysen, udarbejder de endelige forslag til Kommissionen. Kommissionen får på den måde et solidt grundlag, når den skal vælge mellem at udøve sin ret til at foreslå ny lovgivning, at foreslå et alternativ til nugældende lovgivning eller i forbindelse med den orienterende analyse beslutte slet ikke at foretage sig noget eller at udarbejde en meddelelse, der pr. definition ikke er normativ.

1.5. Hver eneste konsekvensanalyse er unik. Rammen for konsekvensanalyserne er de mål, som Kommissionen opstiller i sit årlige arbejdsprogram. Retningslinjerne definerer forløb, procedurer og arbejdsmetoder på en måde, der er tilstrækkelig fleksibel til at passe til mange forskellige situationer og problemer afhængigt af EU's kompetencer og krav, sådan som disse er fastsat i traktaterne, og under overholdelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet.

1.6. Konsekvensanalyser kan udarbejdes på et af følgende tre officielle EU-sprog: tysk, engelsk eller fransk. I realiteten udarbejdes næsten alle konsekvensanalyser på engelsk af praktiske grunde. Dette letter nemlig kommunikationen i og mellem generaldirektoraterne såvel som med verden uden for Kommissionen, især i forbindelse med høringen af de interesserede parter. Et resumé og en fuldstændig konsekvensanalyse på engelsk vedlægges altid som bilag til alle lovforslag i det årlige arbejdsprogram (nummereret efter formelen »(SEC(årstal), tal)«). Lovforslag understøttes således af konsekvensanalyser og forklaringer på Kommissionens valg.

<sup>(1)</sup> KOM(2007) 65 endelig fra februar 2007.

<sup>(2)</sup> Jf. EØSU's udtalelse CESE, EUT C 204 af 9.8.2008, s. 9.

<sup>(3)</sup> Kommissionens arbejdsdokument fra maj 2008 »Impact assessment guidelines« (unummereret), ([http://ec.europa.eu/governance/impact/consultation/ia\\_consultation\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/impact/consultation/ia_consultation_en.htm)).

## 2. Generelle bemærkninger

2.1. Ethvert lovforslag udløser en procedure for forhåndsbehandling, som kan involvere tidspunkter eller etaper, hvor nødvendigheden af det pågældende forslag vurderes, eller man gør sig overvejelser angående de interne eller eksterne konsekvenser fra forskellige synsvinkler.

2.2. Lovteknikken, dvs. lovgivningens praktiske aspekt, som søger at fastsætte de bedste bestemmelser for udarbejdelse, formulering, udstedelse og håndhævelse af normer<sup>(1)</sup>, sætter ikke de samme grænser for de lovgivende organer i medlemsstaterne som for EU's lovgivende institutioner. Sidstnævnte befinder sig i realiteten længere væk fra borgerne og (nogle gange) også fra de bekymringer, der optager borgerne mest. Derfor skal EU redegøre klart for sine initiativer, formidle information og fremme forskellige former for inddragelse for at styrke deltagelsesaspektet af unionsborgerskabet, som er ubrydeligt forbundet med det nationale borgerskab. Set på denne særlige politiske baggrund bliver konsekvensanalyser en vigtig integreret del af Kommissionens normative arbejde og aktioner.

2.3. Blandt teoretiske og praktiske spørgsmål knyttet til lovgivningsprocessen i EU, som det ville være nytteløst at gennemgå i detaljer og debattere i denne udtalelse, der fokuserer på lovgivningspraksis i EU, bør man som et minimum fremhæve, at de lovgivende institutioner arbejder under uomgængelige begrænsninger: de stiftende traktater, de generelle retsprincipper, der gælder i de i økonomisk henseende veludviklede demokratiske samfund, som er medlemmer af EU (eller ønsker at blive det), herunder forfatningsmæssige principper og juridiske fortolkninger af såvel primærretten som den afledte ret<sup>(2)</sup>.

2.4. Alle befolkninger i EU stræber nu efter demokrati, fredelig løsning på konflikter, mere samarbejde og større solidaritet, fremme af individuelle og kollektive rettigheder, samt en realistisk lovgivning af høj kvalitet, der er klart i overensstemmelse med traktaterne og de generelle retsprincipper, som er gældende i alle medlemsstater. De politiske beslutninger og lovgivningen skal ses i en global ramme, som godt kan betegnes som »konstitutionel«, eftersom den definerer de politiske institutioners demokratiske natur og sætter grænser for henholdsvis de politiske, lovgivende, administrative og dømmende institutioners beføjelser. Denne »konstitutionelle ramme«, der skelner mellem

fællesskabspolitikker, som er baseret på enekompetence, og politikker, som deles med medlemsstaterne, samt de retlige procedurer, som skal følges af en regering, der producerer lovgivning og regler, bør muliggøre evaluering af lovgivningens håndhævelse, kontrol af dens effektivitet og sikring af en god udnyttelse af de bevillinger og øvrige ressourcer, som er blevet stillet til rådighed. Den skal desuden gøre det muligt at tage lovgivningen op til fornyet vurdering med regelmæssige mellemrum med henblik på eventuelle justeringer eller ændringer eller for at konstatere, om de opstillede mål er nået.

2.5. Ovenstående korte opregning tegner umærkeligt et billede af kompleksiteten af de kompetencer, det ansvar og de opgaver, som er overdraget til EU's forskellige aktører.

2.6. Konsekvensanalyser er fra starten tænkt som et redskab til at forbedre kvaliteten og sammenhængen i lovgivningsprocessen i forbindelse med udformningen af politikker, der skal bidrage til et effektivt lovgivningsmiljø med gode resultater og en sammenhængende gennemførelse af processen hen imod bæredygtig udvikling. De støtter den politiske kompetence uden at erstatte den. De har til formål at muliggøre identifikationen af sandsynlige positive eller negative følger af et lovgivningsforslag og at skabe konsensus omkring realiseringen af konkurrerende mål. I praksis blev konsekvensanalyser først anvendt på de allervigtigste forslag, dernæst på alle forslag, der blev fremlagt af Kommissionen i dens årlige politikstrategi eller i arbejdsprogrammet. I bilaget til meddelelsen fra juni 2002 redegøres for hovedelementerne i konsekvensanalysemetoden. De tekniske gennemførelsesbestemmelser blev offentliggjort særskilt i efteråret 2002<sup>(3)</sup>. En revision af retningslinjerne fandt sted i 2005 og igen fra slutningen af 2007, til det foreliggende forslag kom i maj 2008.

2.7. Siden de første bestræbelser i retning af bedre lovgivning har Det Europæiske Økonomisk og Sociale Udvalg (herefter »udvalget«) støttet Kommissionens forslag på området. Det støtter også generelt forslagene til forbedring af konsekvensanalysernes udførelse og fremlæggelse, der har fået voksende betydning i forbindelse med udarbejdelsen af lovforslag og andre praktiske foranstaltninger som kodifikationer og forenklinger af formuleringer (i det omfang det er muligt) samt ikke mindst kvalitet og klarhed i de juridiske begreber, som anvendes. Udvalget gør også opmærksom på, at kvaliteten af oversættelserne af teksterne og overvågningen af gennemførelsen af fællesskabsretten er væsentlige for mere ensartede lovbestemmelser og deres overholdelse.

<sup>(1)</sup> Chevallier, J. (1995), »L'évaluation législative: un enjeu politique«, i Delcamp A. et al., *Contrôle parlementaire et évaluation*, Paris, 1995, s. 15.

<sup>(2)</sup> Man bør desuden tage hensyn til forskellige tragiske historiske erfaringer, hvor retsbegrebet generelt og personretten i særdeleshed er blevet krænket i en så uhyrlig grad, at det nogle gange er vanskeligt at forestille sig.

<sup>(3)</sup> KOM(2002) 276 endelig af 5.6.2002.

2.8. Der opereres med tre hovedkategorier af konsekvenser:

- sociale konsekvenser
- økonomiske konsekvenser
- miljømæssige konsekvenser.

Udvalget gør opmærksom på, at kategorien »sociale konsekvenser« dækker over et meget stort antal spørgsmål, som man hellere skulle behandle i to adskilte kategorier: 1) egentlige social- og arbejdsmarkedspolitiske problemer og 2) samfundsmæssige problemer (kampen mod terrorisme, sikkerhed, retsvæsen m.m.). De egentlige social- og arbejdsmarkedspolitiske spørgsmål hænger sammen med økonomiske spørgsmål og vedrører arbejdsmarkedets parter, de kollektive forhandlinger og arbejds- og ansættelsesvilkår, hvorimod samfundsspørgsmålene vedrører andre instanser (domstole, politi osv.) og i højere grad involverer de politiske aktører der har med samfundet som helhed at gøre.

2.9. I økonomiske konsekvensanalyser lægges vægt på costbenefitanalyser og analyser af konkurrenceforhold. Men i lyset af behovet for en bæredygtig udvikling ønsker udvalget at understrege, at data vedrørende kvalitative konsekvenser og hensynet til økonomiske kalkulationer bør ses i et langt perspektiv. Hvad konkurrenceevnen angår, minder udvalget om, at denne er et middel ikke et endemål. Industripolitikens behov og behovet for økonomiske og finansielle aktører af internationalt format for at overleve i en global konkurrencesituation bør også tages med i betragtning. Verdensøkonomien og økonomisk samarbejde med tredjelande udgør en samlet ramme for de økonomiske og finansielle konsekvensanalyser.

2.10. Til grund for de miljømæssige konsekvensanalyser lægges en række indikatorer baseret på regelmæssige observationer og informationer, som indsamles under sammenlignelige tekniske og situationelle vilkår (luftkvalitet i bymiljøet, opvarmning af atmosfæren osv.). Det gælder navnlig om at kombinere kvalitative analyser og costbenefitanalyser i den slags konsekvensanalyser. Udvalget mener ikke nødvendigvis, at man skal vægte resultaterne af costbenefitanalyser højere end resultaterne af kvalitative analyser. Det skal også være muligt at fremlægge begge typer resultater og at fastsætte prioriteringskriterier, f.eks. hvad angår konsekvenser af visse typer forurening for helbredet. Det er praktisk taget umuligt at omregne ekstra leveår som følge af de foreslåede foranstaltninger i penge, men denne form for data er sammenlignelig over tid, selv om der er mange faktorer, som har betydning for helbredet, og selv

om sammenligninger over tid altid er behæftet med betydelige fejlmarginer, især fordi der er andre faktorer end luftkvalitet, som influerer på helbredet (livsstil, kost, forebyggende politikforanstaltninger osv.).

2.11. Det er ekstremt vigtigt at høre de interesserede parter og deres repræsentative europæiske organisationer, herunder ikke mindst Regionsudvalget og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg, der repræsenterer civilsamfundet og det politiske liv på lokalt plan. Knapthed på tid og den omstændighed, at konsekvensanalyserne skal udarbejdes på et hovedsprog, giver problemer for mange organisationer, især på nationalt niveau. Derfor har EU's rådgivende organer et særligt ansvar for konsekvensanalysernes kvalitet og for høringsprocessen i henhold til de interinstitutionelle samarbejdsaftaler. Det er vigtigt, at denne første høring ikke kommer til at stå i vejen for høringen i forbindelse med de senere konkrete lovforslag — en høring, som er langt mere interessant i politisk henseende.

2.12. Udvalget bifalder den gennemarbejdede tilgang til konsekvensanalyser. På horisontalt plan, fordi adskillige generalsekretariater inddrages på kort, mellemlangt og langt sigt. I lyset af den ex post-evaluering, der fandt sted i 2007, er det ikke utænkeligt, at udvalget for konsekvensanalyse indarbejder ex post-kontrol i proceduren for udarbejdelse af konsekvensanalyser med henblik på mere indgående overvejelser over indikatorer og deres relevans såvel som over evalueringernes gyldighed, hvad enten der er tale om costbenefitanalyser eller kvalitative vurderinger. Efter udvalgets mening skal man især udvikle spørgsmålet om indikatorer i retningslinjerne for konsekvensanalyser med afsæt i de statistiske data, som Eurostat indsamler, eller specifikke rundspørger udført af Kommissionens tjenestegrene. Det samme gør sig gældende for indikatorer udviklet af andre organisationer, især FN's organer (f.eks. De Forenede Nationers udviklingsprogram), og indikatorer, som er udviklet på grundlag af forskning på universiteterne eller i de nationale ministerier.

2.13. Almene og gennemgående spørgsmål behandles godt i anden del af udkastet til retningslinjer: tidshorisont, reduktion af de administrative byrder, risiko for undervurdering af konsekvenser, som ikke lader sig måle i en costbenefitanalyse, og samspillet mellem forskellige faktorer, der influerer på konsekvenserne. Der bør tages hensyn til effekten af andre lovforslag, der enten allerede er vedtaget eller befinder sig på konsekvensanalysestadiet, især hvis der er tale om en lovpakke eller generelle EU-mål (Lissabon-strategien, respekt for grundlæggende rettigheder, EU's energistrategi og målsætningen om bæredygtig udvikling). Endelig må man heller ikke glemme de ydre konsekvenser.



2.14. Konsekvenserne for små og mellemstore virksomheder og industrier, f.eks. i form af øgede omkostninger og administrative byrder, der rammer små virksomheder hårdere end store, bør evalueres særskilt. Udvalget bifalder, at små og mellemstore virksomheders og industriers særlige situation tages op, og støtter Kommissionens henstilling om at træffe foranstaltninger med henblik på at reducere disse konsekvenser, når konsekvensanalysen viser, at de er overdrevne og ude af proportioner.

2.15. Endelig bør de valgmuligheder, som fremlægges i konsekvensanalyserne, ikke være kunstige eller søgte, men reelle, troværdige og operationelle alternativer, som gør det muligt at træffe det bedste politiske valg.

### 3. Kritiske overvejelser

3.1. Kommissionen udvikler procedurer og frister for samtlige konsekvensanalyser i detaljer. Disse procedurer og frister er ikke desto mindre tilstrækkelig fleksible til at klare mange forskellige enkelt-situationer.

3.2. Enhver konsekvensanalyse er en unik *ad hoc*-opgave, selv om visse regler og vilkår ikke er til at komme uden om såvel for den orienterende analyse som for de mere fuldstændige konsekvensanalyser. Man kan som eksempel nævne høringen mellem tjenestegrene, fristen for gennemførelsen af en undersøgelse udført af en ekstern konsulent, budgetplanlægningen eller Kommissionens arbejdsprogram.

3.3. Det fælles forskningscenter, hvor forskere ofte arbejder sammen med et universitet eller eksperter på grundlag af data fra Eurostat, er det organ, som oftest medvirker i forbindelse med udarbejdelsen af konsekvensanalyser. Forskerne kan dog, om nødvendigt, foretage deres egne sammenligninger af de tilgængelige data for at afgrænse et bestemt problem eller tage matematiske eller budgetmæssige metoder i brug og anvende fælles indikatorer. De kan i den forbindelse gennemføre spørgeundersøgelser med henblik på at supplere standardprocedurerne for samråd.

3.4. En bemærkelsesværdig tendens ved konsekvensanalyser, der opfylder bilagets metodemæssige krav (det drejer sig i realiteten om en manual eller vejledning i udarbejdelse af konsekvensanalyser), består i at udtrykke konsekvenserne af de forskellige valgmuligheder i euro og cent for at kunne træffe afgørelse på dette grundlag.

3.5. Men selv om f.eks. de miljømæssige konsekvenser<sup>(1)</sup> kan gøres op i omkostninger eller besparelser, bør man på trods af omkostninger holde fast ved bestemte faktorer, som har mere overordnet værdi og er af kvalitativ art: konsekvenser for klimaforandringerne, respekten for grundlæggende rettigheder, etiske spørgsmål og følger for sundheden på kort eller langt sigt.

3.6. De kvalitative kriterier bør ofte have forrang, fordi de stemmer overens med Unionens mål og politikker. De kan godt tage form af økonomiske omkostninger (erstatning til ofre for asbest f.eks.), men forebyggelse opfylder etiske krav. Selv om asbest var en effektiv og billig løsning til isolering af bygninger, maskiner og rør, har omkostningerne ved at fjerne asbest fået de kortsigtede fordele til at fordufte. Regnestykket ender i minus, og det er ikke nødvendigvis forurenere, der betaler. Forsigtighedsprincippet bør understreges kraftigt i konsekvensanalyserne, uden at dette dog må bruges om påskud til stilstand.

3.7. Set på afstand bliver det klart, at de vigtigste problemer er knyttet til høringen af de berørte parter. Visse synspunkter er af individuel art. Synspunkterne kan være udtrykt af ejeren af en mindre virksomhed eller andre selvstændige erhvervsdrivende, hvis betydningsfulde erfaring man ikke må affærdige til fordel for veletablerede og aktive lobbyer, der nogle gange er i stand til at fremskaffe netop de ekspertudtalelser og informationer, der er brug for<sup>(2)</sup>.

3.8. I forbindelse med meget komplicerede projekter kan det være særlig vanskeligt at sætte tal på (f.eks. i forbindelse med REACH). Beskyttelse af arbejdstagerne og brugere af produkter har vejet tungest, selv om det er lykkedes industrisektoren at opnå politisk støtte til at begrænse lovgivningens rækkevidde.

3.9. Dette er dog langt fra unormalt. De berørte grupper forsvarer deres interesser, men lovgiveren må give forrang til almene interesser på bekostning af kortsigtede særinteresser. Visse kortsigtede »krav« kan blive til komparative fordele på mellemlangt sigt, hvis der f.eks. fastsættes europæiske normer, som, fordi der er tale om de teknologiske fremskridt, opnår universel status (emissionsgrænser for bilmotorer, bestræbelser i retning af mere miljøvenlige og mere bæredygtige alternative energiformer).

<sup>(1)</sup> Punkt 9.3.4. i bilaget »Miljøvurderingsmodeller«.

<sup>(2)</sup> Dette aspekt illustreres af høringen om patentering af opfindelser, som appliceres over computeren (høringsdokument udarbejdet af tjenestegrene under GD for Det Indre Marked den 19.10.2000).

3.10. Offentliggørelse af grønbøger og hvidbøger som forberedelse på lovgivning er et effektivt middel til at skabe offentlig debat, til at erfare de interesserede parters synspunkter og mere generelt få kendskab til holdningen i det organiserede civilsamfund via EØSU eller specialiserede ikke-statslige organisationer på europæisk plan. En intern debat giver lovgiveren tid til at søge et dynamisk kompromis.

3.11. EØSU må til gengæld konstatere, at hastværk eller ideologi kan påvirke projekter, så de ender med at blive forkastet eller kraftigt ændret, hvorimod en mindre brutal tilgang ville kunne føre til resultater, som alle parter ville kunne acceptere (som det var tilfældet med direktivforslaget vedrørende havnetjenester, der blev udarbejdet i huj og hast af en afgående Kommission, som ikke brugte den nødvendige tid på at afholde høringer og finde frem til kompromisser).

3.12. Den nuværende krise bør mane til stor forsigtighed over for forudfattede meninger og andre autoritative principper. Et praktisk godkendelseskriterium er vigtigt for opbyggelsen af en kollektiv erfaring med hensyn til konsekvensanalyser, der både er klog og kreativ. Denne tilgang kolliderer med pseudovidenskabelige begreber, f.eks. den opfattelse, at et ikke-reguleret marked er mere effektivt end en regulering, der er tilpasset, så den sikrer gennemsigtighed og hindrer misbrug og svig, eller at alle former for statsstøtte i sig selv er negative. En realistisk og velafbalanceret indfaldsvinkel bør have forrang for mere forenklede økonomiske og finansielle tilgange.

#### 4. Konklusioner

4.1. Udvalget mener, at konsekvensanalyserne reelt kan bidrage til at forbedre lovgivningen, og erklærer sig fuldt ud rede til at stille sine kompetencer og materielle og menneskelige

ressourcer til rådighed til dette formål. Det drejer sig jo om en vigtig politisk udfordring, nemlig hvordan man bedst muligt sikrer accept af EU-retten i den nationale ret. Man skal bl.a. sikre sig, at lovgivningsprocessen, hvad enten der er tale om bindende lovgivning (hard law) eller ikke-bindende foranstaltninger (soft law), gøres så let forståelig for borgerne som mulig. Repræsentative ikke-statslige organisationer kan inddrages i EU's procedure gennem den traditionelle metode med spørgesmaer.

4.2. Udvalget pointerer, at Kommissionens generaldirektorer altid skal være lydhøre over for disse høringer. Det er således hændt mere end én gang, at der ikke er blevet taget tilstrækkeligt hensyn til de forbehold, som er blevet udtrykt over for visse lovforslag. Det har i nogle tilfælde ført til, at de pågældende lovforslag har måttet gennemgå en gennemgribende omarbejdning efter strubevis af ændringsforslag eller simpelthen er blevet forkastet af en af de lovgivende institutioner (Rådet eller Europa-Parlamentet), som har været mere lydhøre over for civilsamfundets reaktioner og synspunkter. Deltagelsesdemokratiet gør det muligt at undgå sådanne situationer, som i sidste ende kan blive meget bekostelige budgetmæssigt som politisk.

4.3. De lovgivende EU-institutioners funktion kan kun forbedres gennem en moderne og effektiv metode til udarbejdelse af lovbestemmelser.

4.4. Endelig glæder udvalget sig over, at man igennem flere år har brugt ressourcer på at sikre en bedre lovgivning – et område, som er altafgørende for en Union, som baserer sig på et retssystem, og opfordrer Kommissionen til at fortsætte hermed.

Bruxelles, den 22. oktober 2008.

Mario SEPI

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

---

## Det europæiske økonomiske og sociale udvalgs udtalelse om retningslinjer for forsyningspligtigheder og globaliseringen

(2009/C 100/06)

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

*Retningslinjer for forsyningspligtigheder og globaliseringen.*

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Transport, Energi, Infrastruktur og Informationssamfundet, som udpegede Bernardo Hernández BATALLER til ordfører og Rafael Barbadillo LÓPEZ til medordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 24. september 2008.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 448. plenarforsamling den 21.-23. oktober 2008, mødet den 23. oktober, følgende udtalelse med 50 stemmer for, 2 stemmer imod og 1 hverken for eller imod:

### 1. Konklusioner og henstillinger

A) EØSU opfordrer EU-institutionerne til at udarbejde et fællesskabsinitiativ med henblik på at indlede en grundig debat om nødvendigheden af at fastlægge retningslinjer for forsyningspligtigheder og globaliseringen.

B) EØSU anmoder Kommissionen om, at den i sine evalueringsrapporter om forsyningspligtigheder med jævne mellemrum bruger et kapitel på globaliseringen, og den indvirkning denne kan have på forsyningspligtighederne.

C) Med hensyn til de offentlige indkøb bør man, uden at give afkald på den nødvendige innovation gennem levering af informationssamfundets ydelser<sup>(1)</sup>, forsøge at bevare disse ydelsers vigtigste egenskaber og etablere rammerne for en korrekt indførelse af sådanne ydelser (for eksempel inden for telemedicin, professionel fagetik og databeskyttelse).

D) Det er nødvendigt at sætte gang i en fremtidig global styring, hvis kurs kan fastlægges på basis af lige deltagelse af de internationale organisationer, medlemslandene og interesserede parter.

E) ILO og WHO, som beskæftiger sig med arbejds- og sundhedsrelaterede problemer, bør også inddrages gennem en observatørstatus i den globale styring inden for Verdenshandelsorganisationen (WTO).

F) Man kunne bidrage til denne styring via et rådgivende forum, som havde til opgave at definere og revidere de fremtidige foranstaltninger, der skal træffes i forbindelse med forsyningspligtighederne, således også overvågningen af, at de prin-

cipper og værdier, som kendetegner forsyningspligtighederne, opfyldes.

G) Med hensyn til de globale offentlige goder bør man allerede nu påbegynde overvejelserne om de væsentlige fremtidige aspekter ved en global styring af disse. På fællesskabsplan bør der etableres et EU-handlingsprogram, hvori finansieringsmetoderne for de globale offentlige goder fastlægges.

Denne globale styring bør varetage forvaltningen af disse goder og bygge videre på det fundament, der blev nedlagt af G8-topmødet i Heiligendamm vedrørende biodiversitet og energiresourcer.

### 2. Indledning

2.1. Det er ubestrideligt, at forsyningspligtighederne spiller en så væsentlig rolle i de europæiske borgeres daglige liv, at deres bidrag til den sociale, økonomiske og territoriale samhørighed samt til EU's bæredygtige udvikling udgør et kerneelement i den europæiske samfundsmodel<sup>(2)</sup>. Ligeledes supplerer forsyningspligtighederne det indre marked og går videre end dette og er samtidig en forudsætning for borgernes og virksomhedernes økonomiske og sociale velfærd<sup>(3)</sup>.

2.1.1. Globalisering er det fænomen, hvor økonomierne og grænserne åbnes som følge af den stigende samhandel, kapitalbevægelserne, bevægeligheden for personer og idéer, formidlingen af oplysninger, viden og teknisk kunnen, og som følge af en deregulering. Denne proces, som foregår på tværs af både grænser og sektorer, er ikke et nyt fænomen. De senere år er den imidlertid gået rigtig stærkt.

<sup>(1)</sup> EØSU's udtalelse om »Fremme af bred adgang for alle borgere til et europæisk digitalt bibliotek«, punkt 1.3, EUT C 162 af 25.6.2008, s. 46.

<sup>(2)</sup> EØSU's udtalelse om »Social samhørighed: en europæisk social model med et reelt indhold«, EUT C 309 af 16.12.2006, s. 119.

<sup>(3)</sup> EØSU's udtalelse om »Fremtiden for forsyningspligtigheder«, EUT C 309 af 16.12.2006, s. 135, punkt 2.1.

2.1.2. Globaliseringen giver mange muligheder, selv om den også fortsat er en af EU's største udfordringer. Med henblik på at kunne udnytte vækstpotalet i dette fænomen fuldt ud og garantere en retfærdig fordeling af goderne, bestræber EU sig på at opstille en model for bæredygtig udvikling gennem multilateral styring for at forene økonomisk vækst, social samhørighed og miljøbeskyttelse.

2.2. Som følge af den økonomiske globalisering er der imidlertid ved at opstå et nyt scenarie, hvor beslutninger, der tages i visse internationale organisationer som f.eks. WTO, får stigende betydning og kan true forsyningspligtighedernes fortsatte eksistens som kendetegn for denne model.

2.3. Set i lyset heraf er det nødvendigt at udforme passende internationale retlige mekanismer, således at EU og EU's medlemslande kan garantere forsyningspligtighedernes fortsatte beståen uden at være nødt til at gribe til strategier, som kan hindre anvendelse af principperne for fri international handel eller skade den europæiske økonomis konkurrencedygtighed.

2.3.1. Endvidere bør EU's institutioner lægge særligt mærke til de selvregulerende organers arbejde, idet disse på verdensplan definerer fælles retningslinjer for de offentlige myndigheder på områder, som berører forsyningspligtighederne (f.eks. Den Internationale Telekommunikationsunion, ITU).

2.3.2. I EU's charter om grundlæggende rettigheder<sup>(4)</sup> fastslår artikel 36, at EU med det formål at fremme social og territorial samhørighed anerkender og respekter adgangen til forsyningspligtigheder, således som fastsat i medlemsstaternes lovgivning og praksis i overensstemmelse med traktaterne. Således skabes der for første gang en sammenhæng mellem disse ydelser og de grundlæggende rettigheder<sup>(5)</sup>.

2.3.3. Lissabontraktaten styrker EU's rolle betydeligt på det økonomiske og handelsmæssige område. Dette EU-tiltag i international sammenhæng er særlig nødvendigt i den aktuelle kontekst, hvor vi er vidner til en stigende globalisering af økonomien og en styrkelse af det multilaterale handelssystem efter den saltvandsindsprøjtning, som dette fik ved oprettelsen af WTO i 1995.

2.3.4. Samme Lissabontraktat indeholder nogle generelle bestemmelser for alle EU's eksterne aktiviteter i kapitel I i afsnit V i Traktaten om Den Europæiske Union (TEU). Bestemmelserne om fællesskabspolitikken findes i øjeblikket i afsnit IX i tredje del af Traktat om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab (TEF), artikel 131 til 134, som omhandler »den fælles handelspolitik«. Traktaten bruger dette udtryk som betegnelse for en samling institutionelle mekanismer til vedtagelse af beslutninger på konkrete materielle områder for at nå bestemte mål, hvorigennem Fællesskabet forbeholder sig muligheden for at handle i samlet flok i forhold til sådanne materielle mål<sup>(6)</sup>.

2.3.5. Ifølge artikel 131 i Traktat om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab er det at bidrage til en harmonisk udvikling af verdenshandlen, en gradvis afvikling af hindringerne for den internationale samhandel og en nedbringelse af toldbarriererne, målsætninger, der hænger uløseligt sammen med fællesskabspolitikken.

2.3.6. Desuden bør man tage hensyn til, hvilken indvirkning målsætningerne for de forskellige horisontale EU-politikker, herunder kultur- og sundhedspolitik<sup>(7)</sup>, forbrugerbeskyttelse og industripolitik, kan have på udformningen af EU's handelspolitik. Særligt industripolitikken kan sammen med tjenesteydelserne sandsynligvis udøve en større og mere problematisk indflydelse på gennemførelsen af EU's fælles handelspolitik.

2.3.7. EØSU har allerede tidligere påpeget, at ændringen af traktaterne er et skridt fremad, særligt for så vidt angår forsyningspligtighederne, eftersom der i bestemmelserne om EU's funktionsmåde i artikel 14 er blevet indført en generel klausul for tjenesteydelser af almen økonomisk interesse, som finder anvendelse for alle EU's politikker, herunder det indre marked og konkurrence. Desuden er der blevet indført en protokol tilknyttet de to traktater, som berører alle forsyningspligtigheder, herunder de ikke-økonomiske tjenesteydelser af almen interesse<sup>(8)</sup>.

2.4. Underskrivelsen af Lissabontraktaten åbner i denne forbindelse nye horisonter for de europæiske integrationsplaner med nye bestemmelser, som giver mulighed for at skabe et nyt sæt af overnationale juridiske rammer, der er bedre egnede til at definere og regulere adgangen til sådanne ydelser i alle EU's medlemslande, og hvordan de skal fungere. Dette omfatter især:

<sup>(4)</sup> EUT C 303 af 14.12.2007 (ifølge højtidelig proklamation fra Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen i 2007).

<sup>(5)</sup> EØSU's udtalelse om »Fremtiden for forsyningspligtigheder«, EUT C 309 af 16.12.2006, punkt 3.9.

<sup>(6)</sup> Jf. »Los objetivos de la Política Comercial Común a la luz del Tratado de Lisboa« (Målene med den fælles handelspolitik i lyset af Lissabontraktaten). Miguel Ángel Cepillo Galvín i antologien: El Tratado de Lisboa: salida de la crisis constitucional (Lissabontraktaten: en vej ud af den forfatningsmæssige krise). Koordinator, José Martín y Pérez Nanclares, Ed. Iustel, 2008.

<sup>(7)</sup> EØSU's udtalelse om »Højere kvalitet og produktivitet i arbejdet«, EUT C 224 af 30.8.2008, s. 87.

<sup>(8)</sup> EØSU's udtalelse om »En uafhængig evaluering af tjenesteydelser af almen interesse«, EUT C 162 af 25.6.2008, s. 42.

— nationale, regionale og lokale myndigheders vigtige rolle og vide skønsbeføjelser med hensyn til at levere, udlægge og tilrettelægge tjenesteydelser af almen økonomisk interesse så tæt på brugernes behov som muligt

— diversiteten i forskellige tjenesteydelser af almen økonomisk interesse og forskellene mellem brugernes behov og præferencer, der kan være et resultat af forskellige geografiske, sociale eller kulturelle omstændigheder

— et højt niveau med hensyn til kvalitet, sikkerhed og overkommelige priser, lige behandling og fremme af universel adgang og af brugernes rettigheder.

2.4.1. Visse tiltag med henblik på styring af globaliseringen, som internationale multilaterale organisationer som eksempelvis WTO arbejder for at fremme, kan styrke denne position, navnlig gennem voldgiftspaneler, som kan udfylde en særlig vigtig funktion.

2.5. I dette overstatslige perspektiv vil det være lettere at gøre sig gældende i forhold til det internationale samfund og dermed tage de nødvendige skridt til at udrydde truslerne mod vores samfundsmodel, som bør stå for en idé om et demokratisk, grønt, konkurrencedygtigt, solidarisk og socialt rummeligt velfærdsområde for alle Europas borgere<sup>(9)</sup>.

2.6. Følgelig kan der i den aktuelle internationale kontekst identificeres forskellige niveauer eller lag, som kræver, at EU følger en differentieret strategi. Det drejer sig eksempelvis om følgende:

2.6.1. Forvaltning af de globale offentlige goder (luft, vand, skove osv.), der på grundlag af vage erklæringer om solidaritet, som de der findes i »Resolution om etablering af en ny økonomisk verdensorden« (FN's generalforsamlings resolution 3201 af 2.5.1974), giver anledning til, at EU etablerer nogle overstatslige rammer, som er i overensstemmelse med de internationale aftaler og beslutninger, der måtte blive truffet i denne sammenhæng.

2.6.1.1. De globale offentlige goder er goder eller tjenester, som er uundværlige for menneskers velfærd såvel som for samfundsbalancen både på den nordlige og den sydlige halvkugle. Tilvejebringelsen af disse globale offentlige goder kan ikke overlades udelukkende til de enkelte stater eller til markedet. Det kræver et internationalt samarbejde at bevare og producere dem.

<sup>(9)</sup> EØSU's udtalelse om »Social samhørighed: en europæisk social model med et reelt indhold«, EUT C 309 af 16.12.2006.

2.6.2. Opretholdelse og udbygning af forskellige tjenester, som udbydes i fællesskab til fælles bedste for EU's borgere, f.eks. Galileo-projektet, og som kræver store offentlige investeringer.

2.6.3. Kompetencedeling mellem EU og EU's medlemslande i forbindelse med reguleringen af adgangen til visse universelle elektroniske kommunikationsmidler som eksempelvis internettet.

2.6.4. Definition af opgaverne i de subnationale enheder (føderale, regionale og lokale), som i øjeblikket varetager, forvalter og regulerer de sociale ydelser, i en fremtidig situation med gennemførelse af internationale aftaler, som liberaliserer handlen med tjenester i sektorer, som ikke i øjeblikket er liberaliseret, eller hvor en sådan liberalisering i første omgang var udelukket.

2.6.5. Ligeledes definition af en differentieret politisk og juridisk strategi for den fremtidige situation for netværksbaserede forsyningspligtigheder og de øvrige ydelser.

2.6.6. Desværre findes der ikke i de eksisterende internationale fora en måde at håndtere forsyningspligtighederne med henblik på at bevare og udbrede deres principper og værdier.

2.6.7. Siden januar 2003 har seks internationale organisationer (Verdensbanken, FN's Konference om Handel og Udvikling (UNCTAD), FAO, IMF, OECD og FN) imidlertid haft observatørstatus i WTO i overensstemmelse med princippet om en spirende global styring — der skal udbygges i fremtiden — hvor de internationale retsregler udformes (multilaterale miljøaftaler, internationale arbejdskonventioner, menneskerettigheder, det økonomiske og sociale område). Ikke desto mindre er to organisationer fraværende, nemlig ILO og WHO, hvilket gør, at arbejdsløsheds- og sundhedsproblemer ikke er en del af denne spirende globale styring, hvilket EU bør argumentere for, at de bliver.

### 3. Lovgivningen vedrørende forsyningspligtighederne, som EU i forbindelse med GATS-WTO-aftalen skal opretholde

3.1. I løbet af de seneste ti år har EU's institutioner lidt efter lidt udarbejdet en definition af og et retsgrundlag for forsyningspligtighederne, uden dog at være nået frem til et komplet fælles retsgrundlag på området<sup>(10)</sup>.

<sup>(10)</sup> Jf. Europa-Parlamentets beslutning nr. A.6-0275/2006 af 26.9.2006. Kommissionens hvidbog KOM(2004) 374 af 12.5.2004; Meddelelse fra Kommissionen KOM(2007) 725 af 20.11.2007 osv.

3.2. Ikke desto mindre bør det her fremhæves, at Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg i flere på hinanden følgende udtalelser <sup>(11)</sup> har fastholdt en enstemmig og fast holdning til de grundlæggende juridiske aspekter vedrørende forsyningspligtighederne med hensyn til at <sup>(12)</sup>:

- efterleve princippet om lighed, almenlydighed, prisoverkommelighed, tilgængelighed, pålidelighed, kontinuitet, kvalitet, effektivitet, sikring af forbrugerrettigheder samt om økonomisk og social rentabilitet
- tage hensyn til visse brugergrupperes særlige behov, som f.eks. handicappede, plejeafhængige, dårligt stillede osv.

3.3. EØSU fremhæver i den sammenhæng atter, hvor svært det er at definere forsyningspligtighederne udtømmende. I stedet bør der fokuseres på disse tjenesteydelsers særlige formål. Tjenesteydelser af almen interesse er kendetegnet ved, at der tilstræbes en balance mellem:

- markedet og almenvellet
- økonomiske, sociale og miljømæssige mål
- brugerne (enkeltbrugere, herunder ugunstigt stillede grupper, virksomheder, lokale myndigheder osv.), som ikke alle har samme behov eller interesser
- de enkelte medlemsstaters beføjelser og integrationen af Fællesskabet <sup>(13)</sup>.

3.3.1. For så vidt angår de sociale forsyningspligtigheder <sup>(14)</sup>, tilsligter disse at imødegå alle sociale krisesituationer, som

skyldes sygdom, aldring, uarbejdsdygtighed, handicap, social usikkerhed, fattigdom, social udstødelse, stofmisbrug, familie- eller boligproblemer og problemer med integration af udlændinge.

3.3.2. EØSU mener, at uden at dette skal berøre de nationale myndigheders frie valg, bør disse tjenester af national, regional eller lokal interesse bl.a. omfatte tjenesteydelser, der knytter sig til det obligatoriske uddannelsessystem, sundheds- og socialvæsenet, kulturelle, velgørende, sociale, solidaritets- og donationsbaserede tjenesteydelser, audiovisuelle tjenester samt vandforsyning og -rensning <sup>(15)</sup>, uden at dette dog er en udtømmende liste.

3.4. Efter EØSU's opfattelse er det, der er vigtigt her, at koncentrere sig om forsyningspligtighedernes særlige funktioner og de krav (offentlig forsyningspligt), der stilles til dem i den forbindelse, og som skal fastlægges klart.

3.5. Protokollen om forsyningspligtigheder, der optræder som bilag til Lissabontraktaten, indeholder en definition af disse, som har karakter af fortolkning, og som er forenelig med EØSU's holdning. Det er første gang, at EU-primærret beskæftiger sig specifikt med dette spørgsmål, og dens bindende karakter taget i betragtning vil det betyde faste retningslinjer for EU's institutionelle aktiviteter, både inden for og uden for medlemslandene grænser.

3.6. Helt konkret hedder det i protokollens artikel 2 »Traktaternes bestemmelser berører på ingen måde medlemsstaternes beføjelse til at levere, udlægge og tilrettelægge ikke-økonomiske tjenesteydelser af almen interesse«.

3.6.1. Selv om protokollen implicit skelner mellem økonomiske og ikke-økonomiske tjenesteydelser af almen interesse, i mangel af en institutionel retsakt, der inddeler ydelserne i disse kategorier, og set i lyset af bestemmelserne i Erklæringen om kompetencefordeling — vedlagt som bilag til slutakten til RK 200 — og protokollen om udøvelse af delte kompetencer — vedlagt som bilag til TEU og TEUF — er medlemslandenes holdning til dette fortsat den mest relevante juridiske rettesnor at tage hensyn til.

<sup>(11)</sup> Jf. sonderende udtalelse fra EØSU vedrørende forsyningspligtigheder, EFT C 241 af 7.10.2002, s. 119. EØSU's udtalelse vedrørende Hvidbog om forsyningspligtigheder, EUT C 221 af 8.9.2005, s. 17. Initiativudtalelse fra EØSU vedrørende »Fremtiden for forsyningspligtigheder«, EUT C 309 af 16.12.2006, s. 135.

<sup>(12)</sup> Udtalelse om »En uafhængig evaluering af tjenesteydelser af almen interesse«, EUT 162 af 25.6.2008, punkt 3.2.

<sup>(13)</sup> Udtalelse om »En uafhængig evaluering af tjenesteydelser af almen interesse«, EUT 162 af 25.6.2008, punkt 3.7.

<sup>(14)</sup> Jf. EØSU's udtalelse »Meddelelse fra Kommissionen - Iværksættelse af Fællesskabets Lissabon-program - Socialydelser af almen interesse i Den Europæiske Union«, EUT C 161 af 13.7.2007, s. 80.

I denne henseende vil det være ganske nyttigt at følge Kommissionens vurderinger af medlemslandenes gennemførelse af servicedirektivet på grund af dets senere indflydelse på EU's forhandling og indgåelse af aftaler om liberalisering af handelen med tjenesteydelser, som reguleres af EU.

<sup>(15)</sup> EØSU's udtalelse om »Fremtiden for forsyningspligtigheder«, EUT C 309 af 16.12.2006, punkt 10.3.

3.6.2. EU's aktiviteter på dette område er derfor i øjeblikket underlagt to betingelser:

- a) Udarbejdelse og vedtagelse af fremtidige retsakter for afledt fællesskabsret bør ske under hensyntagen til medlemslandenes juridiske traditioner med hensyn til definition, typer og funktionsmåder.
- b) Udarbejdelse af internationale aftaler — også dem som indgås inden for rammerne af forskellige organisationer, hvor EU og EU's medlemslande er repræsenteret — samt fastlæggelse af fælles holdninger i forskellige forhandlingsrunder eller internationale konferencer, bør ske efter fælles overenskomst mellem medlemslandene og EU, og bør i alle tilfælde reflektere de væsentligste aspekter af Lissabontraktaten og af de nationale lovgivninger, som regulerer forsyningspligtighederne.

#### 4. Det særlige tilfælde GATS/WTO

4.1. Verdenshandelsorganisationen (WTO) er den internationale organisation, som beskæftiger sig med de globale regler, som regulerer handlen mellem landene på grundlag af et multilateralt system. De bærende søjler for systemet er WTO-aftalerne, som er forhandlet og underskrevet af størstedelen af de lande, som deltager i verdenshandlen<sup>(16)</sup>.

4.2. WTO's vigtigste funktion er at garantere, at handelsrelationerne fungerer så glat, forudsigeligt og frit som muligt. Næsten alle beslutninger vedtages ved enstemmighed mellem alle medlemslandene for derefter at blive ratificeret i de respektive parlamenter. Handelsmæssige gnidninger kanaliseres gennem WTO's ordning til bilæggelse af tvister.

4.3. Den almindelige overenskomst om handel med tjenesteydelser er det første samlede sæt af principper og regler, som er blevet aftalt multilateralt med henblik på at regulere den internationale handel med tjenester. I overenskomsten angives de sektorer, som WTO's medlemmer er parate til at åbne for konkurrence udefra, og det specificeres, hvor meget disse markeder skal åbnes. Heriblandt findes også nogle tjenesteydelser af almen økonomisk interesse, herunder bl.a. finansielle ydelser, elektronisk kommunikation, postvæsen, transportydelser og energi.

<sup>(16)</sup> Gennem Rådets afgørelse 94/800/CE af 22. december 1994 (EFT L 336 af 23.12.1994) vedtog Rådet retsakterne fra de multilaterale forhandlinger under Uruguayrunden, som blev gjort endelige med underskrivelsen af Marrakesh-slutakten og oprettelsen af Verdenshandelsorganisationen.

<sup>(17)</sup> Se fodnote 3.

4.4. EØSU har allerede tidligere på det kraftigste opfordret de andre EU-institutioner<sup>(17)</sup> til at lade de vejledende principper for forsyningspligtighederne spille afgørende ind i forbindelse med EU's holdning i handelsforhandlingerne, navnlig inden for rammerne af WTO og GATS. Udvalget finder, at det ville være uacceptabelt, at EU i de internationale handelsforhandlinger giver tilsagn om liberalisering af sektorer eller aktiviteter, der ikke er truffet beslutning om inden for rammerne af de særlige traktatbestemmelser, der specifikt gælder for forsyningspligtigheder. Behovet for at opretholde medlemsstaternes evne til at regulere tjenesteydelser af almen interesse, med det formål at realisere de sociale og udviklingsmæssige mål, som EU har sat sig, indebærer, at uregulerede forsyningspligtigheder må udelukkes fra forhandlingerne.

4.5. GATS' artikel 1.3, litra b), udelukker i princippet »tjenester forbundet med udøvelse af offentlig virksomhed« fra sit anvendelsesområde og forstår ved sådanne tjenester ifølge samme artikels litra c) »alle tjenesteydelser (i alle sektorer), der ikke leveres på et kommercielt grundlag eller i konkurrence med en eller flere leverandører af tjenesteydelser«.

4.5.1. Eftersom GATS strengt taget ikke refererer til »forsyningspligtigheder«, undtagen i terminologisk betydning i artikel XXVIII's litra c), ii)<sup>(18)</sup>, er der basis for stor usikkerhed i forbindelse med fastlæggelse af en fælles definition og internationale rammer for regulering af forsyningspligtighederne funktion inden for WTO, hvilket kan medføre, at der sættes spørgsmålstegn ved nogle af fællesskabsrettens bestemmelser.

4.5.2. Som følge af den store mængde regeringsforanstaltninger (eller offentlige foranstaltninger), for hvilke GATS ifølge artikel 1.1<sup>(19)</sup> finder anvendelse, samt appelinstantens holdning, som klart går ud på at lade aftalen finde anvendelse på enhver foranstaltning, der ikke er tilstrækkelig berettiget, og som virker konkurrenceforvridende på handelen med tjenesteydelser<sup>(20)</sup>, er det endvidere nødvendigt, at EU indtager en fælles fast holdning i WTO og beskytter de fælles principper og værdier, som er en del af fællesskabsretten.

4.5.3. Den eneste undtagelse hertil udgøres af GATS-bilagets artikel 2 litra a) og b) vedrørende lufttransportydelser, som udelukker »trafikrettigheder, uanset hvordan disse måtte være blevet tildelt, eller rettigheder der er direkte forbundet med udøvelse af trafikrettigheder« fra traktatens anvendelsesområde og dens procedure for bilæggelse af tvister.

<sup>(18)</sup> Denne bestemmelse, som omhandler »definitioner«, angiver, at »foranstaltninger truffet af medlemmerne, som berører handlen med tjenesteydelser«, indbefatter »adgangen til og brugen af tjenesteydelser ved leveringen af en tjenesteydelse, som de pågældende medlemmer kræver skal tilbydes offentligheden i almindelighed«.

<sup>(19)</sup> Som siger: »Denne overenskomst finder anvendelse på foranstaltninger truffet af medlemmerne, som påvirker handelen med tjenesteydelser«.

<sup>(20)</sup> Jf. sag vedr. USA (foranstaltninger som berører levering af tjenesteydelser vedrørende hasardspil og væddemål på tværs af grænserne), WT/DS/AB/R(AB-2005-1). En analyse af Moreira González, C. J. »Las cláusulas de Seguridad Nacional« (Betingelser for national sikkerhed), Madrid 2007, s. 229 ff. Jf. også EF-sag (Ordning vedrørende import, salg og distribution af bananer), WT/DS27/AB/R/197.

4.6. I denne situation åbnes der for forskellige muligheder, som WTO må tage stilling til:

4.6.1. Under alle omstændigheder ville det være en god idé at arbejde for en aftale med de øvrige aftaleparter med henblik på at skitsere en definition af de i GATS' artikel I: 3 omhandlede »tjenester forbundet med udøvelse af offentlig virksomhed«, således at bestemmelsen i litra b) i denne artikel, som generelt dækker liberalisering af en hvilken som helst tjenesteydelse i en hvilken som helst sektor, ikke forhindrer, at nogle lande vedtager undtagelsesbestemmelser, som udelukker liberalisering af sociale ydelser og forsyningspligtigheder, uden at dette går imod forpligtelserne i GATS om ikke at hindre handel med tjenesteydelser.

4.6.2. De forskellige måder, hvorpå man kan vurdere en tjenesteydelse og i givet fald kategorisere den som en forsyningspligtighed, som falder ind under GATS, alt efter om man fokuserer på forbrugerne af ydelsen eller den enhed, som leverer den. Kun med baggrund i beskyttelsen af den almene

interesse på fællesskabsplan eller i medlemslandene og beskyttelsen af forbrugerne af ydelserne kan forsyningspligtighederne udelukkes fra GATS, eftersom det i sådanne tilfælde er irrelevant, om ydelsen leveres af en offentlig eller privat, national eller udenlandsk organisation.

4.6.3. Behovet for at bringe fællesskabets definition af offentlige kreditinstitutter og finansielle ydelser af almen interesse (f.eks. pensionsordninger og offentlige pensioner) i overensstemmelse med artikel 1, litra b), nr. 3 i GATS' bilag om finansielle ydelser, som ved »tjenester forbundet med udøvelse af offentlig virksomhed« forstår »andre aktiviteter, der udøves for en offentlig myndighed eller med statens garanti eller under anvendelse af økonomiske ressourcer fra denne«.

4.6.4. Den finansielle G-20-gruppe<sup>(21)</sup> kunne eventuelt påtage sig en rolle som »katalysator« med hensyn til de beslutninger, som skal vedtages af de internationale specialorganisationer (som f.eks. WHO, FAO, Verdensbanken, IMF osv.) på området for finansielle ydelser og bevarelsen af forsyningspligtighedernes principper og værdier.

Bruxelles, den 23. oktober 2008.

Mario SEPI

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

---

<sup>(21)</sup> Den finansielle G20-gruppe omfatter udover G8-landene 11 finansministre og centralbankchefer, som samlet set repræsenterer 85 % af verdens bruttonationalprodukt, samt EU (repræsenteret ved det land, som har formandskabet i Rådet, og formanden for Den Europæiske Centralbank).



## Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs Udtalelse om Flysikkerhed for passagerer Initiativudtalelse

(2009/C 100/07)

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

*Flysikkerhed for passagerer.*

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Transport, Energi, Infrastruktur og Informationsområdet, som udpegede Thomas McDONOGH til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 24. september 2008.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 448. plenarforsamling den 21., 22. og 23. oktober 2008, mødet den 23. oktober 2008, følgende udtalelse med 94 stemmer for og 2 hverken for eller imod:

### 1. Anbefalinger

1.1. EØSU anbefaler, at der udarbejdes særlige standarder for sikkerhedstjenester for luftfarten, som skal være ens på det højest mulige niveau, i tilgift til de almindelige juridiske standarder, som er gældende for Fællesskabets tilgang til sikkerheden for civil luftfart.

1.2. Tjenesteudbydere bør efter EØSU's mening udelukkes fra luftfartssikkerhedsaktiviteter, hvis de f.eks. er under konkurs eller likvidation, står over for at blive erklæret konkurs, er dømt for et strafbart forhold, der rejser tvivl om deres faglige hæderlighed, i forbindelse med udøvelsen af deres erhverv har begået en alvorlig fejl, ikke har opfyldt deres forpligtelser med hensyn til betaling af bidrag til sociale sikringsordninger eller skatter og afgifter, har afgivet urigtige oplysninger eller har undladt at indgive oplysninger af relevans for udbuddet eller bevis for optagelse i det faglige register, hvis det er foreskrevet i den nationale lovgivning. Leverandører af luftfartssikkerhed skal desuden råde over en intern rekrutteringsmekanisme, sikre tilstrækkelig uddannelse af personalet, og kunne bevise, at de er forsikret mod eventuelle erstatningskrav som følge af gennemførelsen af kontrakten.

1.3. EØSU anbefaler, at der indføres et juridisk bindende, fælles antal undervisningstimer og en pakke af obligatorisk, praktisk uddannelse for sikkerhedspersonale i alle EU's 27 medlemsstater.

1.4. Foranstaltningerne skal ifølge EØSU være klare og koncise.

1.5. EØSU finder det nødvendigt, at flyselskaber, lufthavne og sikkerhedsleverandører informeres om gennemførelsen af lovgivning, der omfatter sikkerhedsforanstaltninger, og at man under strenge forholdsregler giver flyselskaber, lufthavne og sikkerhedsleverandører direkte adgang til disse.

1.6. Ikke-følsomme dele af gennemførelseslovgivning omfattende sikkerhedsforanstaltninger, som pålægger passagerne

pligter eller begrænser deres rettigheder, skal ifølge EØSU offentliggøres i EU-tidende, og en gennemgang af disse sikkerhedsforanstaltninger hvert halve år er et nødvendigt krav i Fællesskabets retsorden.

1.7. EØSU anmoder Kommissionen om at træffe foranstaltninger vedrørende erstatning til ofre for kriminelle handlinger, f.eks. terrorhandling, inden for luftfarten.

1.8. Der skal træffes foranstaltninger, som kan fremme anerkendelse og udvikling af en karriere inden for sikkerhed.

1.9. Foranstaltninger skal hindre overflødig sikkerhedskontrol ved at gennemføre »One-Stop-Security«-princippet overalt i EU. Anerkendelse af tredjelandes sikkerhedsforanstaltninger skal fremmes.

1.10. Foranstaltninger skal udvikle en skræddersyet innovativ tilgang, der muliggør differentierede sikkerhedsforanstaltninger for besætning og passagerer, uden at det går ud over sikkerheden.

1.11. EØSU mener, at luftfartssikkerhed bør prioriteres højt ved tildeling af midler til forskning i sikkerhed.

1.12. Kommissionen skal foretage en uafhængig vurdering af teknologier og teknologikrav. Der skal efter EØSU's mening fastsættes standarder for de teknologier, der anvendes inden for luftfartssikkerhed, og oprettes et centralt register over godkendte leverandører på grundlag af denne uafhængige vurdering.

1.13. EØSU mener, at medlemsstaterne i højere grad bør samordne deres kamp mod terrorisme og organiseret kriminalitet. Endvidere skal strengere foranstaltninger på nationalt niveau, som indebærer forpligtelser eller begrænser rettighederne for passagerne, baseres på risikovurderinger og tage hensyn til den menneskelige værdighed. De skal tages op til revision hvert halve år og formidles klart til de rejsende.

## 2. Indledning

2.1. I kølvandet på de tragiske hændelser den 11. september 2001 vedtog man Europa-Parlamentets og Rådets rammeforordning om fælles bestemmelser om sikkerhed inden for civil luftfart<sup>(1)</sup>. Forordningen indeholder de vigtigste bestemmelser og fælles standarder for Fællesskabets tilgang til sikkerhed inden for civil luftfart. Mens Fællesskabets lovgivning fastsætter fælles grundlæggende standarder, giver den medlemsstaterne (og de enkelte lufthavne) mulighed for at fastsætte højere standarder, fordi risikoen for terrorangreb ikke er den samme i alle medlemsstater, lufthavne og luftfartsselskaber.

2.2. Kommissionen indledte i 2005 en revision af rammeforordningen vedrørende luftfartssikkerhed<sup>(2)</sup>. Medlemmerne af Europa-Parlamentet og Rådet nåede til enighed den 11. januar 2008. Som resultat heraf blev en ny rammeforordning nr. 300/2008<sup>(3)</sup> vedtaget den 11. marts 2008. Formålet med revisionen var at affatte retsreglerne klarere og at forenkle og harmonisere dem yderligere for at øge det overordnede sikkerhedsniveau inden for civil luftfart.

2.3. Det er vigtigt at udnytte den ekstra opmærksomhed på området, som revisionen af forordningen har skabt, eftersom der er tale om et grundlæggende skift i reglerne vedrørende luftfartssikkerhed. Den fælles transportpolitik hører til de allerførste fælles europæiske politikker. Lufttransport er af vital betydning for Det Europæiske Fællesskabs målsætning om fri bevægelighed for personer og varer. At en person fra én medlemsstat kan rejse frit i en anden medlemsstat, indebærer, at personen beskyttes mod overlast. Hvis lufttransportsystemet bryder sammen (f.eks. som følge af et terrorangreb), vil det have negative konsekvenser for hele den europæiske økonomi. Sikkerhed er derfor et nøgleelement for lufttransportens succes.

2.4. På trods af adskillige initiativer inden for luftfartssikkerhed dækkes grundlæggende bekymringer hos passagerer, flyselskaber, lufthavne og sikkerhedsleverandører ikke i den nuværende rammelovgivning. Luftfartssektoren har brug for omfattende, harmoniserede foranstaltninger, der er klarere end i dag. Det overordnede formål med luftfartspolitikken skal derfor være at skabe en klar, effektiv og gennemsigtig lovgivningsramme og sørge for sikkerhed med et menneskeligt ansigt.

<sup>(1)</sup> Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 2320/2002 om fastsættelse af fælles bestemmelser om sikkerhed inden for civil luftfart, EFT L 355 af 30.12.2002, s. 1.

<sup>(2)</sup> KOM(2003) 566, Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 2320/2002 om fastsættelse af fælles bestemmelser om sikkerhed inden for civil luftfart, EUT C, 2004, s. 96.

<sup>(3)</sup> Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 300/2008 af 11. marts 2008 om fælles bestemmelser om sikkerhed inden for civil luftfart og om ophævelse af forordning (EF) nr. 2320/2002, EUT L 97 af 9.4.2008, s. 72.

## 3. Private sikkerhedsleverandører skal certificeres

3.1. Eftersom luftfartssikkerhed er af afgørende betydning for lufttransportsystemet, er det nødvendigt at etablere særlige standarder for luftfartssikkerhedstjenester ud over de fælles lovmæssige standarder, som ligger til grund for Fællesskabets tilgang til sikkerhed for civil luftfart. I praksis udvælges private sikkerhedsleverandører ofte udelukkende på grundlag af laveste pris på trods af opgavernes følsomme karakter. Ny bindende lovgivning, der inkorporerer sådanne specifikke standarder, skal være retningsgivende for udvælgelse og indgåelse af kontrakter med luftfartssikkerhedsleverandører på basis af kvalitetskriterier.

3.2. Udvalgte og indgåelse af kontrakt med luftfartssikkerhedsleverandører skal bl.a. omfatte sikkerhedsleverandørens finansielle og økonomiske kapacitet, finansielle gennemsigthed, faglige kvalifikationer og tekniske kapacitet, hvilket alt sammen skal bidrage til at forbedre servicekvaliteten.

3.3. Den Europæiske Luftfartssikkerhedsorganisation har for nylig lanceret et selvreguleringsinitiativ gennem et kvalitetscharter med et bilag om faglig uddannelse af privat sikkerhedspersonale. Principperne i dette dokument kan tjene som basis for certificering af alle private luftfartssikkerhedsselskaber og vise branchens vilje til at levere løsninger af høj kvalitet.

3.4. EØSU foreslår, at der indføres juridisk bindende kvalitetskriterier for private luftfartssikkerhedsleverandører. Tjenesteudbydere kan udelukkes fra luftfartssikkerhedsaktiviteter, hvis de f.eks. er under konkurs eller likvidation, står over for at blive erklæret konkurs, er dømt for et strafbart forhold, der rejser tvivl om deres faglige hæderlighed, i forbindelse med udøvelsen af deres erhverv har begået en alvorlig fejl, ikke har opfyldt deres forpligtelser med hensyn til betaling af bidrag til sociale sikringsordninger eller skatter og afgifter, har afgivet urigtige oplysninger eller har undladt at indgive oplysninger af relevans for udbuddet eller bevis for optagelse i det faglige register, hvis det er foreskrevet i den nationale lovgivning. Leverandører af luftfartssikkerhed skal desuden råde over en intern rekrutteringsmekanisme, sikre tilstrækkelig uddannelse af personalet, og kunne bevise, at de er forsikret mod eventuelle erstatningskrav som følge af gennemførelsen af kontrakten.

3.5. EØSU slår desuden til lyd for, at der indføres et juridisk bindende, fælles antal undervisningstimer og en pakke af obligatorisk, praktisk uddannelse for sikkerhedspersonale i alle EU's 27 medlemsstater.

## 4. Anerkendelse af kontrol af sikkerhedsmedarbejderes baggrund

4.1. Inden ansættelsen skal sikkerhedspersonale ifølge den nuværende og kommende rammeforordning om luftfartssikkerhed gennemgå en særlig uddannelse og en baggrundskontrol. Det er afgørende vigtigt, at en kommende sikkerhedsagent ikke har eller har haft forbindelse til potentielle terroristgrupper eller kriminelle grupper, da de jo udgør et nøgleelement i luftfartssikkerhedssystemet.

4.2. Baggrundskontrol foretages i øjeblikket af nationale myndigheder, som regel justitsministeriet eller indenrigsministeriet, med gyldighed for den pågældende stats territorium. Der er således ikke nogen gensidig anerkendelse af grundlæggende krav fra størstedelen af medlemsstaternes side. Emnet er især vigtigt i lyset af arbejdstagernes mobilitet — en grundlæggende frihedsret, som blev knæsat i Rom-traktaten.

4.3. EØSU opfordrer Rådet og Kommissionen til at reflektere over dette spørgsmål inden for rammerne af deres beføjelser vedrørende retligt og politimæssigt samarbejde.

## 5. One-Stop Security

5.1. Hovedformålet med at tildele EU beføjelser på området luftfartssikkerhed var at etablere en fælles europæisk regelramme, som kan anvendes konsekvent i hele EU. Eftersom alle regler, der udvikles på EU-niveau, skal gennemføres i alle medlemsstater ville gensidig anerkendelse af EU-sikkerhedsstandarder blandt medlemsstaterne være en logisk konsekvens — det er det, der menes med begrebet »One-Stop Security«. Passagerer, bagage og gods, der transporteres fra en medlemsstat til en anden, skal anses for sikker og skal derfor ikke underkastes en ny sikkerhedsscreening på EU-transitstedet før bestemmelsesstedet.

5.2. Princippet om »One-Stop Security« har opnået anerkendelse på EU-niveau og styrkes yderligere med den nye ramme-lovgivning om luftfartssikkerhed. Medlemsstaternes gensidige anerkendelse af sikkerhedsstandarder er dog et uafsluttet kapitel i EU. Med den begrundelse, at ikke alle medlemsstater er lige truede, har visse af dem indført strengere sikkerhedsforanstaltninger for at formindske den særlige risiko, de står over for.

5.3. Ikke-ankendelse af sikkerhedsstandarder i EU indebærer en mangedobling af redundant kontrol, som ikke alene medfører ekstra forsinkelser og omkostninger for flyselskaberne, men også lægger beslag på ressourcer, som hellere skulle anvendes til beskyttelse af mere følsomme dele.

5.4. Princippet om »One-Stop Security«, som skal indføres i hele EU, skal også overvejes over for andre lande. Der er ingen grund til, at fly, der kommer fra lande med avancerede luftfartssikkerhedssystemer, som f.eks. USA og Israel, skal opfattes som »ikke sikre«. Gensidig anerkendelse af standarder skal også være mulig med ligesindede lande, hvilket vil bidrage til et afbalanceret globalt sikkerhedssystem, hvor indsatsen er rettet mod de områder, hvor truslen er reel.

5.5. EØSU opfordrer derfor Kommissionen til at sikre, at princippet om »One-Stop Security« gennemføres med stor grundighed i EU, og at ethvert fly, som kommer fra en anden EU-medlemsstat, anses for sikkert. Kommissionen tilskyndes også kraftigt til at fremskynde anerkendelsen af tredjelands sikkerhedsstandarder, når disse kan regnes for at være af lige så høj kvalitet med særlig vægt på USA.

## 6. Differentiering

6.1. Eftersom prognoserne peger på en betydelig vækst i passagerlufttransporten i de kommende år, er den nuværende screening af passagerer og bagage ikke nogen holdbar model. For øjeblikket screenes alle passagerer på samme måde og skal alle gennemgå den samme sikkerhedskontrol. Denne besværlige proces er det vigtigste kritiskpunkt fra passagerer, der bliver bedt om at evaluere deres rejseerfaringer. Passagerernes utilfredshed understøttes af det faktum, at langt de fleste rejsende ikke udgør nogen risiko for hverken lufthavnen eller flyet.

6.2. De ressourcer, der er til rådighed for sikring af luftfartssikkerheden, er meget små. Først skal skelnes mellem, hvad der er sandsynligt og hvad der er muligt. Hele systemets troværdighed ligger i dets evne til at imødegå potentielle trusler. Det skal ikke forsøge at dække alle mulige risici 100%. Identifikationen af potentielle trusler skal baseres på en vurdering af truslen selv plus de risici, som tages ved at træffe passende modforanstaltninger.

6.3. EØSU opfordrer Kommissionen til at overveje en tilgang, hvor systematisk sikkerhedskontrol af passagerer erstattes af en proaktiv differentiering af passagerer gennem en kombination af informationsindsamling og stikprøver med en afskrækkende virkning.

## 7. Tildeling af forsknings- og udviklingsmidler på sikkerhedsområdet

7.1. EØSU hilser bevillingen på 1,2 mia. euro til forskning i sikkerhed i det 7. rammeprogram velkommen. Luftfartssikkerhed skal betragtes som højt prioriteret i forbindelse med fordelingen af midlerne, fordi luftfartssektoren må slås med stigende omkostninger og fordi den har stor betydning for samfundet i bred forstand. Det er endvidere af afgørende betydning, at de udvalgte projekter falder i tråd med den politik, som føres, og at der stilles midler til rådighed for den nødvendige forskning på området, f.eks. forskning i teknikker, der anvendes til at påvise flydende sprængstoffer eller andre afslørings teknikker så som anvendelse af biometriske data.

7.2. EØSU opfordrer derfor Kommissionen til at samordne sit arbejde internt med henblik på en maksimal udnyttelse af de økonomiske ressourcer, som skatteyderne betaler.

7.3. EØSU henstiller endvidere til Kommissionen, at den afsætter midler til uafhængig vurdering af teknikker og tekniske krav. Der skal fastsættes standarder for de teknologier, der anvendes inden for luftfartssikkerhed, og oprettes et centralt register over godkendte leverandører på grundlag af denne uafhængige vurdering.

## 8. Problemer med at tiltrække og fastholde sikkerheds-personale

8.1. I nogle medlemsstater har lufthavne og sikkerhedsleverandører haft store problemer med at ansætte sikkerheds-personale. Det er naturligt, at ansættelseskravene er blevet større i betragtning af disse agents betydningsfulde rolle. Antallet af ansøgere indskrænkes, når der ud over en »ren« baggrund stilles krav om evne til at tale et eller flere fremmedsprog samt et vist uddannelsesniveau, så agenten kan forstå procedurerne og tackle konflikter mellem passagererne.

8.2. Et andet problem, som opstår efter ansættelsen og en grundig efteruddannelse, er store vanskeligheder med at fastholde personalet. Det er nødvendigt med fleksible arbejdstider. Men dette sammen med et konstant pres og en relativt lille løn, gør, at jobbet som sikkerhedsagent ikke fremstår som særlig attraktivt i manges øjne. Det er endvidere klart, at manglen på social anerkendelse og karrieremuligheder fører til tab af ekspertise i denne sektor.

8.3. Efter EØSU's mening kan Kommissionen spille en vigtig rolle på dette sociale område ved at styrke fordelene ved at arbejde som sikkerhedsagent i hele EU, især ved at give disse job en højere status.

## 9. Ansvarlighed

9.1. Luftfartsindustrien investerer i levering af tjenesteydelser af høj kvalitet, men mødes med hindringer, der udelukker et klart billede af lovgivningens krav, hvilket besværliggør en god implementering.

9.2. Efter EØSU's opfattelse skal foranstaltningerne være entydige og formuleres så enkelt, som det overhovedet er muligt. I dag er reglerne ofte spredt over forskellige lovttekster med et væld af undtagelser. Resultatet er et indviklet sæt af krav, som ikke bidrager til effektivitet, men i stedet giver personalet mere stress og skaber forsinkelser og besvær for de rejsende.

9.3. Sikkerhedsforanstaltningernes slutbrugere, dvs. flyselskaber, lufthavne og sikkerhedsleverandører, der gennemfører foranstaltningerne, har ikke direkte adgang til disse regler. Afgørende tjenesteleverandører som flyselskaber, lufthavne og sikkerhedsleverandører forventes at overholde reglerne, selv om de ikke informeres direkte om dem, eftersom EF-traktatens artikel 254 fastslår, at lovgivning skal offentliggøres i EU-tidende og det er absurd at forvente af serviceudbydere at anvende regler, som de ikke forventes at kende. I den verserende sag C-345/06, kendt som »Heinrich-sagen« har generaladvokat Sharpston afgivet en udtalelse, der synes at lade forstå, at der ikke findes nogen gennemførelsesbestemmelser for luftfartssikkerhed. Ifølge generaladvokaten er den manglende offentliggørelse af bilaget til forordning nr. 2320/2002 (offentliggørelsen trækkes med fuldt overlæg i langdrag), der bl.a. indeholder en liste over, hvilke genstande der er forbudt i håndbagagen, en forsømmelse, der er så alvorlig, at den ikke kan accepteres af Fællesskabets retssystem. <sup>(1)</sup>

9.4. Derfor anbefaler EØSU klar og direkte information til luftfartsselskaber, lufthavne og sikkerhedsleverandører, som skal anvende sikkerhedsforanstaltninger, om disse foranstaltninger og dermed, at der gives direkte adgang til reglerne for luftfartsselskaber, lufthavne og sikkerhedsleverandører til luftfarten, men under strenge betingelser. Det bidrager ikke til service af høj kvalitet, hvis private sikkerhedsleverandører skal implementere sikkerhedsforanstaltninger og til en vis grad være ansvarlige for implementeringen, uden at de har mulighed for at modtage direkte information. I betragtning af at det er nødvendigt, at disse regler forbliver strengt fortrolige, må specifikke betingelser, der garanterer fortroligheden, fastsættes og støttes. EØSU anbefaler desuden offentliggørelsen af ikke-følsomme dele af gennemførelsesbestemmelserne til forordning 2320/2002, som pålægger passagererne pligter og begrænser deres rettigheder, i EU-tidende i overensstemmelse med EF-traktatens artikel 254, og at sikkerhedsforanstaltninger, som pålægger passagererne forpligtelser og begrænser deres rettigheder, tages op til revision hvert halve år. EØSU erkender, at medlemsstaterne som følge af den variable risiko skal have kompetence til at indføre strengere foranstaltninger. EØSU mener ikke desto mindre, at medlemsstaterne i højere grad må samordne deres kamp mod terrorisme og organiseret kriminalitet. Endvidere skal strengere foranstaltninger på nationalt niveau, som indebærer forpligtelser eller begrænser rettighederne for passagerne, baseres på risikovurderinger og tage hensyn til den menneskelige værdighed. De skal tages op til revision hvert halve år og formidles til de rejsende.

## 10. Følgerne af et terrorangreb

10.1. Et af Det Europæiske Fællesskabs mål er fri bevægelighed for personer og varer. Det Europæiske Fællesskab har desuden forpligtet sig til at skabe en fælles transportpolitik og til at beskytte menneskerettigheder som retten til liv og ejendom.

<sup>(1)</sup> Udtalelse af generaladvokat Eleanor Sharpston i sag nr. C-345/06, 10. april 2008, [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu)

10.2. I Cowan-sagen <sup>(1)</sup> slog EF-domstolen fast, at fællesskabslovgivningen giver en person ret til at rejse til en anden medlemsstat. At denne person nyder samme beskyttelse mod fortræd som statsborgere og bosiddende i den pågældende medlemsstat er en naturlig følge af den fri bevægelighed. Rådet har med direktiv 2004/80/EF føjet hertil, at foranstaltninger, der kan fremme erstatning til ofre for kriminelle handlinger, udgør en del af gennemførelsen af denne målsætning. Principperne skal gælde for ofre for et terrorangreb inden for luftfartssektoren.

10.3. På samlingen i Tammerfors den 15. - 16. oktober 1999 fremsatte Det Europæiske Råd ønske om minimumsstandarder for beskyttelse af ofre for kriminalitet, navnlig for så vidt angår ofrenes adgang til retsvæsenet og deres ret til skadeserstatning, herunder betaling af sagsomkostninger.

10.4. Eftersom luftfartsselskaber, lufthavne og sikkerhedsbranchen investerer i tjenester af høj kvalitet gennem forskning og bidrager til et sikkert samfund, men ikke besidder den sidste generelle kompetence til at forebygge terrorangreb, er det vigtigt for EU at tage initiativ til at støtte ofrene efter et terrorangreb.

10.5. Der eksisterer i dag ingen EU-bestemmelser for erstatning til ofre for et terrorangreb. Ofrene er ofte afhængige af udfaldet af retssager og kulanceerstatninger fra medlemsstaterne. På grund af de manglende fælles EU-regler er det de nationale erstatningsordninger, der gælder, hvilket er utilfredsstillende, da de ikke sikrer borgerne mod de langsigtede følger af terrorangreb. Et eksempel herpå kunne være, at ofre, der kræver erstatning, skal gennem langvarige retssager mod terrorister, som enten kan være svære at finde frem til eller som måske ikke har de fornødne finansielle midler til at give ofrene erstatning. Endvidere risikerer de forskellige aktører

som flyselskaber, lufthavne og private sikkerhedsleverandører derfor sagsanlæg med et potentielt ubegrænset erstatningsansvar på grundlag af de nationale erstatningsordninger. De eksisterende forsikringsløsninger er utilstrækkelige, eftersom flyselskaber, lufthavne og private sikkerhedsleverandører bebyrdes med høje forsikringspræmier på trods af en begrænset dækning. Disse private aktører er selvfølgelig ikke i stand til at give den nødvendige erstatning til ofrene, og det er ikke hensigtsmæssigt at lade private aktører betale for aktioner, som er rettet mod statspolitik.

10.6. EØSU vil henlede opmærksomheden på EF-traktatens artikel 308, som giver Fællesskabet mulighed for at intervenere, når to betingelser er opfyldt. For det første skal handlingen være påkrævet for at virkeliggøre et af Fællesskabets mål. For det andet skal EF-traktaten ikke indeholde den fornødne hjemmel i en anden artikel.

10.7. Med dette in mente anbefaler EØSU som en mulig løsning, at der tages initiativ til at yde erstatning til ofre for terrorangreb på grundlag af EF-traktatens artikel 308. EU-handling er nødvendig for at opfylde målsætningen om fri bevægelighed for personer og varer, for at beskytte lufttransportsystemets gode funktion og for at beskytte borgernes ret til liv og ejendom.

10.8. I denne udtalelse opfordrer EØSU Kommissionen og Rådet til at anvende de samme principper som på andre områder (f.eks. nuklear energi og søtransport). Mere konkret: et fuldstændigt erstatningsansvar, som forvaltes og udelukkende kanaliseres gennem en enkelt aktør, hvis bæredygtighed beskyttes af en erstatningsordning i tre lag, dækket henholdsvis af en forsikring, en fond finansieret af alle relevante parter og en statsintervention.

Bruxelles, den 23. oktober 2008.

Mario SEPI

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

<sup>(1)</sup> EF-domstolen, Ian William Cowan mod Trésor public, sag. 186/87, [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu)

## Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs Udtalelse om EU over for verdens fødevarerudfordring

(2009/C 100/08)

Det franske EU-formandskab anmodede i et brev af 25. oktober 2007 til formanden for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg Dimitris DIMITRIADIS EØSU om i henhold til EF-traktatens artikel 262 at udarbejde en udtalelse om

*EU over for verdens fødevarerudfordring.*

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Landbrug, Udvikling af Landdistrikterne og Miljø, som udpegede Seppo KALLIO til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 8. oktober 2008.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 448. plenarforsamling den 21.-23. oktober 2008, mødet den 22. oktober, følgende udtalelse med 73 stemmer for, 11 imod og 27 hverken for eller imod:

### 1. Konklusioner og henstillinger

1.1. EØSU mener, at EU bør evaluere landbrugs- og handelspolitikens langsigtede mål og undersøge, om fødevarerforsyningen er sikker under de givne, ændrede vilkår i EU og globalt.

1.2. EU bør gøre adgangen til fødevarer til et centralt spørgsmål i landbrugspolitikken, som garanterer en bæredygtig produktion i alle EU's regioner, hvilket skal sikres i sundhedstjekket af den fælles landbrugspolitik.

1.3. Fødevarerproduktionen skal have præference frem for energiproduktionen. Plantebaseret energiproduktion skal begrænses til planter og biomasse, som ikke er naturligt egnet til fødevarerproduktion.

1.4. Rimelige producentpriser skaber et stabilt grundlag for produktionen af tilstrækkelige mængder af fødevarer (primær produktion og forædling) både i EU og globalt.

1.5. Der bør fastlægges bestemmelser for landbrugshandelen, som garanterer fødevarerforsyningen i alle lande og under alle omstændigheder. Udviklingslandene skal indrømmes fordele, som bidrager til at styrke den nationale produktion.

1.6. EU bør udvide samarbejdet og støtte moderniseringen og effektiviseringen af fødevarer kæderne i udviklingslandene.

1.7. EØSU understreger, at EU bør støtte producentorganisationernes og markedsorganisationernes aktiviteter i udviklingslandene og derved støtte grundlaget for fødevarerforsyningen.

Forslaget om at yde en milliard euro i støtte til udviklingslandenes landbrugere skal fastholdes.

1.8. EU bør øge investeringerne i udviklingen af ny teknologi, herunder bioteknologi, med henblik på praktisk anvendelse i produktionen.

1.9. Fremtidsstrategien skal gå ud på at forbedre fødevarerproduktens kvalitet, og produktens sikkerhed skal øges ved hjælp af gennemsigtig oprindelsesmærkning og forbrugeroplysning.

1.10. Forbrugerpriserne for fødevarer må ikke sænkes kunstigt. I stedet bør priskompensation ske via socialpolitiske tiltag.

1.11. FN og andre internationale organisationer bør give fødevarerproduktion førsteprioritet som udgangspunkt for fattigdomsbekæmpelse.

1.12. For at sikre adgang til fødevarer bør der etableres et program for obligatoriske lagre svarende til det program for oplagring af olie, der allerede findes i EU.

1.13. For at skabe forsyningssikkerhed er EU nødt til at etablere et bedre grundlæggende lagersystem i EU for de vigtigste produkter og produktionsfaktorer (proteiner, gødning, frø, skadedyrsbekæmpelsesmidler) samt træffe aktive foranstaltninger til at styrke samarbejdet mellem medlemsstater, EU og kommercielle aktører.

1.14. Hvis fødevarerforsyningen skal garanteres, er det nødvendigt at øge uddannelsen på dette område for at møde de nye udfordringer som følge af fødevarerkrise både i EU og især i udviklingslandene.

1.15. EØSU mener, at EU bør etablere joint ventures i udviklingslandenes landbrugs- og fiskerisektorer for at forbedre disse landes økonomiske vilkår.

1.16. EØSU foreslår, at Kommissionen fremlægger forslag, der sigter på at få medlemslandene til at investere mere i forskning, udvikling og innovation inden for fiskerisektoren, hovedsageligt i byggeri og vedligeholdelse af havundersøgelseskibe. Disse fartøjers undersøgelser og arbejde vil dels bidrage til opretholdelsen og udviklingen af et bæredygtigt fiskeri, dels til at forbedre fødevarerituationen og de socioøkonomiske forhold i de mindst udviklede lande.

## 2. Indledning

2.1. De europæiske borgeres helbred og bekymring for morgendagen, den senere tids voldsomme prisstigninger på landbrugs- og fødevarerprodukter og det brændende problem med hungersnøden i verden generelt har sat de globale fødevarerproblemer i centrum af samfundsdebatten. Prisen på landbrugs- og fødevarerprodukter havde været på vej ned siden 1970'erne. Den opadgående korrektion i de sidste tre år er en udvikling i den rigtige retning, men den har skabt problemer for kædens svageste led, forbrugerne. De står over for priser på basale fødevarer, som i nogle tilfælde ligger væsentligt højere end den oprindelige pris, som landmanden modtager. En del af det europæiske landbrug har haft gavn af prisstigningerne, men det skal fremhæves, at situationen er kritisk for europæisk husdyravl, som ikke har råd til de øgede fodervarepriser og ikke kan sende regningen videre til forbrugerne. I denne udtalelse betragtes fødevarerudfordringerne fra EU's perspektiv, og samtidig behandles EU-foranstaltningernes samfundsmæssige virkninger i en bredere sammenhæng <sup>(1)</sup>.

2.2. Det centrale spørgsmål er fødevarerforsyning og forsyningsikkerhed. Målet er at kortlægge de globale udfordringer og foreslå, hvordan disse udfordringer kan imødegås. De dramatiske ændringer på markedet har foranlediget visse vidtgående bemærkninger: Fra flere sider har man ligefrem foreslået en afkobling af landbrugs- og fødevarer spørgsmål fra WTO-forhandlingerne og en tilbagevenden til produktionsbaseret støtte på EU-niveau. Til slut ser vi på disse udfordringer og muligheder i et fundamentalt samfundsperspektiv: Hvad betyder de for den europæiske forbruger, hvad betyder de for udviklingslandenes langsigtede fødevarerforsyning, og hvordan støtter de landdistrikternes levedygtighed?

<sup>(1)</sup> I forbindelse med udarbejdelsen af udtalelsen arrangerede EØSU den 22. september 2008 en høring om »Hvad er de virkelige udsigter for landbrugs- og fødevarerpriser?«

2.3. Først gennemgås kort udviklingen inden for EU's landbrugs- og fødevarerproduktion og -politik; herefter tegnes konturerne af rammevilkårene for dagens landbrugs- og fødevarerproduktion i EU. Dernæst vurderes de store, eksterne kræfter bag forandringerne, som skaber et pres for at udvikle de eksisterende rammer. På grundlag af gennemgangen udvikles en syntese, hvor de vigtigste fremtidige udfordringer for EU's landbrugs- og fødevarerforsyning og brugbare alternative handlingsmodeller behandles. Til slut vurderes disse handlingsmodeller og EU's rolle som led i verdens fødevarerforsyning, både som producent og som forbruger.

## 3. EU's landbrugs- og fødevarerpolitik og sektorens udvikling

### 3.1. EØF's og EU's mål for fødevarerproduktionen samt udvikling af sektor og marked

3.1.1. EU's landbrugs- og fødevarerproduktion har gennem årtierne fulgt en udvikling parallelt med det øvrige samfunds udvikling. I begyndelsen fokuserede man på mængdeproduktion, hvilket førte til, at der allerede i 1980'erne var et stort eksportbehov. 1980'erne var et tiår, hvor man blev konfronteret med miljøproblemer, i form af gødskning i områder med intensiv produktion, vandforsyningsproblemer osv.

3.1.2. Som svar på den intensive produktion og miljøproblemerne opstod den økologiske produktion, som er et eksempel på diversificering af produkter — nogle forbrugergrupper er parate til at betale en merpris for produkter, som er fremstillet med produktionsmetoder, der anses for miljøvenlige. 1990'erne huskes som dyresygdommenes og zoonosernes årti — EU's kødkvægssektor og fødevarerindustri blev rystet af kogalskab og svinepest. Fødevarerensikkerheden blev et vigtigt hensyn i fødevarerforsyningen, og mange lande begyndte at afsætte flere ressourcer til bl.a. bekæmpelse og forebyggelse af salmonella.

3.1.3. Ovennævnte problemer og de foranstaltninger, der blev truffet for at løse dem, har været med til at udforme landbrugs- og fødevarerpolitikken i Den Europæiske Union. Blandt aktuelle spørgsmål, der er dukket op i de senere år, kan nævnes produktionen af bioenergi fra landbrugets råvarer, dvs. landbruget som råvarekilde til bioenergi.

3.1.4. Et andet spørgsmål, der er rykket i forgrunden, drejer sig om fødevarernes ernæringsmæssige kvalitet og dennes betydning for folkesundheden — man har diskuteret fødevarerproduktens sammensætning og fødevarerproduktionens ansvar for det stadig voksende fedme problem i de vestlige lande. Fødevarersektoren må tage hensyn til dette spørgsmål i bl.a. planlægningen og markedsføringen af produkter, ligesom forbrugerne må tage hensyn til det i deres forbrugsbeslutninger. Et ansvarligt forbrug må støttes via forbrugeroplysning.

3.1.5. I øjeblikket handler det varme spørgsmål om den dramatiske prisstigning på fødevarerprodukter og landbrugets slutprodukter og produktionsfaktorer — er prisstigningen varig, og hvordan vil den påvirke den internationale fødevarerforsyning og fattige menneskers levevilkår? Beslutningstagerne bør også overveje de ændrede markedsvilkår: Er politikforanstaltninger, der er tilpasset et marked med lave og kontinuerligt faldende fødevarerpriser, fortsat effektive under de nye vilkår?

### 3.2. Ændringer i EU's landbrugspolitik og fiskeri

3.2.1. EU's landbrugspolitik er baseret på et stærkt indre marked samt på markedsregulerende støtteløsninger, hvis mål er at sikre et stabilt udbud af fødevarer i alle lande og under alle omstændigheder. EU har baseret sin politik på en europæisk landbrugsmodel, som beskytter et mangfoldigt landbrug og sikrer, at der også kan drives landbrug i ugunstige områder. Målet har været at producere sikre fødevarerprodukter af høj kvalitet til en rimelig pris for EU's forbrugere.

3.2.2. Landbrugspolitikens internationalisering som led i globaliseringen har indebåret nye udfordringer for reformen af EU's fælles landbrugspolitik. Disse alvorlige udfordringer består i den voksende konkurrence og vanskelighederne med at styre politikken for landbrugernes indkomst. Landbrugsmarkedets problemer har i årevis skyldtes lave priser på produkterne, hvilket EU's landbrugsreformer har forsøgt at råde bod på.

3.2.3. Med landbrugsreformerne i 1999 og 2003 gik man over til en mere markedsorienteret ordning, hvor interventionsordningerne blev afviklet, administrationsomkostningerne nedbragt og forbindelsen mellem direkte støtte og produktionsmængde blev ophævet. Derefter har man desuden reformeret markedsordningerne for mange produkter, hvilket har skabt vanskeligheder for en del af EU's landbrugere. Disse ændringer danner grundlaget for EU's målsætninger for den igangværende handelspolitiske forhandlingsrunde i WTO.

3.2.4. EU forbereder for øjeblikket et såkaldt helbredstjek af den fælles landbrugspolitik med henblik på en eventuel finjustering af landbrugspolitikken. De vigtigste mål er at evaluere gennemførelsen af 2003-reformen af den fælles landbrugspolitik og foretage de nødvendige tilpasninger af reformprocessen for at forenkle landbrugspolitikken, således at markedets nye muligheder kan udnyttes, og de nye udfordringer fra marked og samfund kan håndteres. Sundhedstjekket gennemføres på et tidspunkt, hvor der hersker stor turbulens på verdensmarkedet for landbrugsprodukter, og fødevarerforsyningerne forstyrres alvorligt.

3.2.5. Sammen med landbruget står fiskeriet for en betydelig del af vores fødevarerforsyning. I 2005 nåede den samlede fiskeri- og akvakulturproduktion i verden op på næsten 142 mio. tons, hvilket svarer til 16,6 kilo fisk pr person og over 15 procent af verdensproduktionen af animalsk mel. Fiskeriprodukterne spiller som sådan en vigtig rolle i fødevarerforsyningen. Desuden er aktiviteterne i forbindelse med fiskeri og akvakultur en vigtig kilde til ernæring, arbejdspladser og indtægter både i Europa og i udviklingslandene. EU bør sørge for, at også udviklingslandene kan styre og udnytte deres fiskereserver så effektivt som muligt.

3.2.6. EU-tiltag på dette område bør lægge vægt på en omfattende tilgang, der forener bæredygtig udnyttelse af fiskeressourcerne og fattigdomsbekæmpelse og garanterer en balance mellem de udviklede lande og udviklingslandene baseret på følgende overvejelser:

- 1) EU bør udvikle lokale fangstmetoder og støtte en bæredygtig og ansvarlig udvidelse af fiskeri og akvakultur,
- 2) EU bør fortsætte med at importere fiskeriprodukter og styrke praksis i forbindelse med fødevarerikkerhed og forbrugerbeskyttelse,
- 3) EU bør støtte europæiske fiskersamfundes fiskeri i tredjelandes farvande, såfremt dette også er i disse landes og deres borgeres ubestridelige interesse,
- 4) Verdens oceaner og have er jordens naturressourcer og er vores globale arv. EU må forhindre overfiskeri i egne eller andre staters farvande.

### 3.3. EU's landbrugs- og fødevarerpolitik og påvirkningen fra eksterne forandringsbehov

3.3.1. Rammerne for EU's landbrugs- og fødevarerpolitik er i det sidste halve århundrede blevet udviklet som ovenfor beskrevet og er et resultat af både egne målsætninger og muligheder samt eksterne faktorer. De eksterne behov for at forandre og udvikle politikken skyldes især EU's handelspolitik, WTO's igangværende Doha-runde, den teknologiske udvikling og miljøudfordringerne samt tendenser på fødevaremarkedet.



3.3.2. WTO's multilaterale handelspolitiske forhandlingsrunde i Doha har allerede været næsten 7 år. Forhandlingerne har ført til visse delløsninger, men som helhed har der kun været ringe fremskridt. EU har i processen været meget aktiv under forhandlingsrunde, der dækker et bredt spektrum af spørgsmål. En del lande har ikke ønsket fremskridt, så man kunne få et forhandlingsresultat i hus. EU har givet betydelige indrømmelser inden for bl.a. landbrug, industri og på bistandsområdet. At opnå et forhandlingsresultat er vigtigt, så det internationale handelssystem kan fungere efter hensigten.

3.3.3. Landbrugshandelen har grundlæggende været et vanskeligt punkt under forhandlingerne, da de fleste lande forsvarede deres egen produktion af trykshensyn. For det andet er nogle af forhandlingsparterne særdeles store eksportører, som imidlertid ikke ønsker at deregulere deres import. EU er en stor eksportør af visse produkter, men samtidig er EU verdens største importør af fødevarer. I 2007 eksporterede EU's fødevarerindustri fødevarer til en værdi af 54,6 mia. euro, mens EU importerede forædlede fødevarer til en værdi af 52,6 mia. euro.

3.3.4. Såfremt forhandlingsrunden i Doha afsluttes i en nær fremtid, vil det indebære en ny situation for EU's landbrugsmarked. På basis af de udspil, der for øjeblikket er på bordet, vil eksportstøtten blive fjernet senest i 2014, og toldbeskyttelsen blive reduceret med over 50 %. Det vil for EU's landbrugssektor indebære et økonomisk tab på over 20 mia. euro. Den seneste stigning i landbrugspriserne vil påvirke handelens struktur og effekten af det endelige forhandlingsresultat.

3.3.5. EU har fremdraget forskellige vigtige faktorer i forbindelse med landbrugshandelen, f.eks. miljømæssige og sociale standarder samt dyrevelfærd, dvs. ikke-kommercielle faktorer. Desværre er man ikke nået videre med disse forslag. Produktionsbestemmelser og standarder bør harmoniseres for at sikre lige markedsvilkår i verdenshandelen.

3.3.6. EU har i forhandlingerne gjort betydelige indrømmelser over for de fattigste udviklingslande i form af toldfri import, hvilket forventes at forbedre udviklingslandenes muligheder for at handle med landbrugsprodukter. Samtidig er det vigtigt, at udviklingslandenes egen landbrugsproduktion tilføres ekstra ressourcer og modtager præferencebehandling og teknisk bistand. EU bør også støtte initiativer, der støtter produktion for hjemmemarkedet i udviklingslandene og fremmer organiseringen af landdistrikternes aktører. Udviklingslandene er, hvad handelsforudsætninger angår, meget forskellige, hvilket der skal tages højde for i de nye handelsregler.

3.3.7. Den senere tids dramatiske forandring i landbrugsproduktens situation på verdensmarkedet vil påvirke fødevarerhan-

delen og dennes struktur. Hvis prisændringerne er varige, vil det indirekte påvirke handelspolitikken nye aftaler og betingelser. EU er da også begyndt at udvide de bilaterale handelsaftaler med mange handelspartnere. Det skyldes vanskelighederne i de multilaterale forhandlinger, men også hurtige ændringer, der sker på f.eks. fødevarer- og energimarkedet. Målet skal være en aftale og en interventionsmekanisme, der kan bruges til at dæmpe fluktuationerne i produkternes priser og afbalancere markedet.

### 3.4. Miljøændringer og den teknologiske udvikling

#### 3.4.1. Miljøspørgsmål

3.4.1.1. Den vigtigste miljøfaktor er de ændringer, som skyldes klimaændringerne, og især de politiske foranstaltninger, som den giver anledning til. Klimaændringerne indebærer nye klimavilkår på jorden, og produktionen er nødt til at tilpasse sig de nye betingelser, hvilket sænker landbrugets produktivitet. En anden indirekte påvirkning kommer via de politiske foranstaltninger: Foranstaltninger, der skal opbremse klimaændringerne, kræver ændringer af produktionsstrukturer og produktionsteknikker, hvilket i sig selv sænker produktiviteten. Foruden landbruget har også klimaændringerne en kraftig indvirkning på fødevarerindustriens handlemuligheder og lønsomhed.

3.4.1.2. Man kan desuden fremhæve den landbrugsbaserede produktion af bioenergi. Fødevarermarkedet er i dag tæt forbundet med energimarkedet, da bioenergiproduktionen og fødevarerproduktionen konkurrerer om de samme råvarer, og især da den nuværende landbrugsproduktion er kraftigt afhængig af brugen af fossile brændstoffer. På grund af konkurrencesituationen har prisudviklingen på energimarkedet og de derved forbundne politikforanstaltninger en direkte indvirkning på fødevarermarkedet.

3.4.1.3. Brugen af råvarer, der er egnet til fødevarer, som råvarer til bioenergi øger efterspørgslen efter landbrugsprodukter og skubber prisen i vejret.

3.4.1.4. Drivhusfænomenet er et altomfattende miljøaspekt, der overskygger mange andre miljøspørgsmål, men af disse er biodiversitet imidlertid vigtigt, da der er tale om et globalt spørgsmål. Betydningen af at beskytte en mangesidig arvmasse i EU understreges af, at beskyttelsesområder og oprindelige planter og dyrearter skal bevares som led i og ved siden af produktionen samt som genbanksaktivitet. Uden for Europa er der i princippet samme behov, men artsmangfoldigheden kan være langt større og de økonomiske muligheder ringere.

3.4.1.6. Foruden biodiversitet er smitsomme dyresygdomme og zoonoser samt fremmede arter problemer, hvis betydning vokser hurtigt som følge af international handel, trafik og samarbejde. I EU vil svinepest, BSE, FMD og salmonella nok være blandt de mest kendte biosikkerhedsproblemer (*biosecurity*). På verdensplan er fugleinfluenza en epidemi, som skaber uro. Sygdomme og skadedyr spredes hver på sin egen måde — til fælles har de alle, at de påvirker fødevarereproduktionen direkte eller indirekte og gør forbrugerne usikre, når de skal træffe beslutninger om indkøb. Desuden har de en meget langsigtet effekt, hvilket er en faktor, der svækker forsyningsikkerheden.

### 3.4.2. Ny teknologi

3.4.2.1. Efterspørgslen efter landbrugsprodukter som råvare for bioenergi er taget til med de politiske foranstaltninger som følge af miljøtruslen, men også med den teknologiske udvikling. Bioteknologien frembyder et væld af nye muligheder for at gøre produktionen og forædlingen af produkter på fødevaremarkedet og nonfood-markedet mere effektiv. På energiområdet er cellulosebaseret bioenergi på vej til at blive et salgbart produkt ved siden af stivelsesbaseret bioenergi.

3.4.2.2. De bioteknologiske innovationer har ført til en lang række nye produktionsmetoder på markedet. Udviklingen af bioteknologi ses som et vigtigt skridt til at effektivisere produktionen. Den bør støttes via forsknings- og udviklingstiltag. Ved siden af fordelene må man også tage højde for eventuelle risici for miljøet og sundheden. Problemet er, at de bioteknologiske metoders eventuelle bivirkninger på dyrs, planters og økosystemers sundhed i mange tilfælde endnu ikke er klarlagt.

3.4.2.3. Mangelen på data og undersøgelser af de moderne bioteknologiers sekundære indvirkning på helbredet og miljøet har formet forbrugernes holdning til indførelsen af bioteknologiske metoder. Der skal tages alvorligt hensyn til forbrugernes holdninger og indvendinger under udviklingsarbejdet, og de markedsførte produkter skal mærkes korrekt.

### 3.5. Prisudviklingen på fødevaremarkedet

3.5.1. I de sidste to år er priserne på landbrugets råvarer og mange vigtige primære fødevarer steget voldsomt. Det skyldes bl.a. den øgede efterspørgsel som følge af befolkningstilvæksten, de højere energipriser, de reducerede lagre internationalt og den deraf følgende interesse i landbrugsvarer som investerings- og

spekulationsgenstand samt klimaforholdene — såvel lokale klimachok som truslen om en mere varig ændring.

3.5.2. Ud fra prognoser er det vanskeligt at afgøre, hvordan markedet vil udvikle sig fremover. De senere måneders prisfald giver intet fingerpeg om, hvilket niveau priserne vil blive stabiliseret på. Under alle omstændigheder har prisudviklingen en klar indvirkning på udviklingslandene og berører også de udviklede lande, f.eks. i EU.

3.5.3. I EU har de styrkede priser på verdensmarkedet skabt en forestilling om et lidt større spillerum inden for landbrugs- og fødevarerpolitikken end tidligere. Stigningen i fødevarerpriser kan hurtigt mærkes af forbrugerne, og den har også haft en indvirkning på den samlede inflation i EU-landene. Et tilsvarende mønster, om end mere dramatisk, kan også ses i udviklingslandene — i mange lande er der i den senere tid blevet rapporteret om uroligheder i forbindelse med adgang til fødevarer og fødevarerpriser. Samtidig er det blevet tydeligt, at prisstigningen har haft en stabiliserende indvirkning på visse produktionssektorer — i mange tilfælde kan de lokale producenter nu for første gang i årevis konkurrere med fødevarer importeret til verdensmarkedspriser. På lang sigt kan dette øge fødevarereproduktionen samt skabe produktionsmuligheder for lokalbefolkningen. For at det skal lykkes, kræves der en sådan økonomisk udvikling, at forbrugerne har råd til at købe fødevarer.

3.5.4. Stigningen i verdensmarkedspriserne for fødevarer vil muligvis øge fødevarereproduktionens omfang. Prisstigningen kan imidlertid forværre hungersnøden i verden, da de fattige får sværere ved at købe de fornødne fødevarer, især hvis en større andel af høsten end tidligere anvendes til nonfoodprodukter. Under alle omstændigheder påvirker den nye situation klart landenes interne indkomstfordeling og er derfor et politisk ømtåleligt spørgsmål. Verdensorganisationernes holdning til den kommende udvikling er endnu uklar.

3.5.5. Det drejer sig naturligvis heller ikke blot om markedet for slutprodukter — når priserne på slutprodukterne stiger, bliver produktionsfaktorerne almindeligvis også dyrere og omvendt. På samme måde er priserne på energi og gødning nu steget, og derfor har landbrugerne ikke nødvendigvis flere penge i tegnebogen end tidligere. Hvis fødevarerindustrien ikke kan bevare en relativ andel af slutproduktets pris, vil den også lide under de øgede råvarepriser.

3.5.6. Prisstigningen afspejler den nye markedsbalance, som skyldes mange forskellige faktorer. I praksis er den en afspejling af den internationale fødevarerindustri globale forsynings- og driftssikkerhed — dvs. dens evne til at brødføde mennesker efter deres behov. Tidligere hørte man ofte, at hungersnøden i verden ikke skyldes manglende produktionsmuligheder, men national og international politik. Denne konklusion vil være emnet for en ny evaluering i den nære fremtid — vil den fortsatte befolkningstilvækst, klimaændringerne og de nye nonfoodprodukter på baggrund af de mindskede fossile energiresourcer ændre situationen, så fødevaremanglen fremover ikke længere bare er et spørgsmål om politik, men også i stigende grad skyldes begrænsninger i de overordnede produktionsmuligheder?

3.5.7. For at kunne håndtere spørgsmålet om de basale fødevarers prisudvikling må man omhyggeligt undersøge hele dets komplekse struktur og sikre, at prisdannelsen i fødevareræddikædens forskellige led er gennemsigtig. Det er regeringernes ansvar at gøre det lettere at spore priserne gennem indførelse af kontroller, der kan afsløre uantagelig praksis fra visse operatørs side, og yde en intensiv pædagogisk indsats for at give forbrugerne sandfærdige og komplette oplysninger.

### 3.6. *Fødevarernes kvalitet, sikkerhed og ernæringsmæssige egenskaber*

3.6.1. Foruden fødevaremængden er fødevarernes kvalitet, sikkerhed, ernæringsmæssige egenskaber og forbrugernes smag også vigtige faktorer på fødevaremarkedet. Fødevarsikkerheden kontrolleres med standarder, som EU's fødevaragentur, EFSA, holder øje med.

3.6.2. Ernæring er i sig selv en kompliceret helhed. Forbrugernes valgmuligheder styres ikke bare af sundhedsfakta, men også af en kulturspecifik adfærd. De sundhedsmæssige virkninger af produkterne og hvem, som er ansvarlige herfor, diskuteres hele tiden, og markedsaktørerne er fortsat uenige herom.

3.6.3. Forbrugernes præferencer baseres på individuelle værdier og holdninger (f.eks. økologisk mad) og kulturelle faktorer, som ikke er målelige. Til trods herfor kan man ikke undervurdere deres betydning som en faktor, der påvirker fødevaremarkedet.

### 3.7. *Forbrugernes stilling og rolle*

3.7.1. Et ansvarligt og bæredygtigt forbrug, inklusive genanvendelse, er nødt til at blive gængs praksis. Det gælder i lige så

høj grad forsyningskæden som forbrugerne. Målet kan nås ved hjælp af en bred samfundsdialog.

3.7.2. Den europæiske forbruger tager det for givet, at mad skal være af god kvalitet og sælges til en rimelig pris. Foruden prisen er valgfrihed og et bredt udvalg vigtigt for forbrugerne. Hvad fødevarsikkerheden angår, er folk ikke parate til at gå på kompromis.

3.7.3. I praksis foretager mange forbrugere dog kompromisser, når det gælder produkternes sikkerhed og kulturelt vigtige betydning. Også produkternes særlige egenskaber er vigtige for mange forbrugere — f.eks. økologisk produktion og GMO-råvarer påvirker den pris, der betales for produktet.

3.7.4. Kvalitetsspørgsmål understreger vigtigheden af informationsstyring — betydningen af risici og fordele i forbindelse med produktionsmetoder og produktionsfaktorer skal forklares til forbrugerne på en måde, som tydeliggør risikotænkningen i forbindelse med produkterne — vi skal væk fra en sort-hvid diskussion, så forbrugerne selv kan opveje fordele og ulemper ved forskellige egenskaber.

3.7.5. For forbrugeren er det livsvigtigt at kende baggrunden for den kvalitet, han/hun baserer sit valg på. En forudsætning for at skabe tillid er, at forbrugerne har let adgang til information om produkternes kvalitet. I mange sammenhænge har forbrugerne bl.a. krævet, at der genindføres mærkning om oprindelsesland, også for europæiske fødevarer. Europæiske produkter klarer sig godt på EU-markedet ved hjælp af god forbrugeroplysning og åbenhed. Hensynet til forbrugerpolitikken er en nøglefaktor for den fremtidige udvikling af fødevarerproduktionen.

### 3.8. *Udviklingspolitik og fødevarerproduktion*

3.8.1. Den globale hungersnød er et problem, som der i internationale fora er truffet utallige politiske beslutninger om at udrydde, senest i milleniummålsætningerne. Hidtil har de konkrete resultater været yderst beskedne. Antallet af sultende stiger hele tiden, og der er fortsat ca. en milliard sultende i verden. Forøgelsen af landbrugsproduktionen har ikke holdt trit med befolkningstilvæksten, ligesom en omfordeling af fødevarerproduktionen på globalt plan ikke er lykkedes. EU har deltaget i dette arbejde både via internationale organisationer samt bilateralt med udviklingslandene. EU har søgt at spille en aktiv rolle både i udviklingssamarbejdet og i handelspolitikken med henblik på at forbedre fødevarerproduktionens stilling i udviklingslandene.

3.8.2. Fødevarer sikkerheden må prioriteres højest i den internationale udviklingspolitik, så fattigdommen kan mindskes. Udviklingen af fødevarerproduktionen bør være kernen i udviklingslandenes egen politik. Hvert udviklingsland skal have sin egen nationale landbrugspolitik, som skaber forudsætningerne for at tilrettelægge en forsyning med primære fødevarer til landets egne borgere.

3.8.3. For at nå dette mål kræves der tilstrækkelige uddannelses-, rådgivnings- og forskningsressourcer i udviklingslandene. Det internationale samfund og EU bør yde en mere resolut indsats for at inddrage disse mål i programmerne for udviklingspolitikken.

3.8.4. Landbrugerne i udviklingslandene må støttes ved at hjælpe producentorganisationerne med hensyn til at udvikle den hjemlige produktion, markedsføring og forædling og styrke deres egen markedsposition. Styringen af forskellige risici bør styrkes som led i indsatsen for at forbedre produktionsforholdene i udviklingslandene. Foruden produktionen bør der også fokuseres på sociale spørgsmål, børns skolegang og incitamenter hertil. FN-systemet er ligeledes nødt til at træffe mere effektive tiltag for at forbedre fødevarerforsyningen.

3.8.5. Hvad handelspolitikken angår, bør det kunne lade sig gøre at garantere udviklingslandene en reel mulighed for en egen »grøn støtteordning«. Opfyldelsen af dette mål kræver omfattende knowhow-input i udviklingslandenes forvaltning vedrørende fastlæggelse af handelsbestemmelser og ordninger. EU kan spille en større rolle i udviklingen af udviklingslandenes kompetence. En klarere inddeling af udviklingslandene i grupper — LDC-landene over for de stærke eksportørlande — vil forbedre de allerfattigste landes stilling. EU har arbejdet på at fremme disse målsætninger som led i WTO-forhandlingerne.

#### 4. EU's alternativer og deres begrænsninger

4.1. I de sidste årtier er der sket et skift i de problemer og emner vedrørende fødevarersektoren, der har optaget EU — fra overproduktion til miljøspørgsmål, dyrevelfærd og dernæst dyrs og menneskers sundhedsproblemer og folkesundhed. Fremover — og ikke nødvendigvis på lang sigt — vil vi formentlig se en tilbagevenden til »rødderne«: I Europa vender debatten tilbage til spørgsmålet om fødevarernes tilgængelighed og priser, hvilket debatten allerede har kredset om i nogle år.

4.2. Samtidig er det klart, at EU ikke er nogen ø: Fattigdommen og de problemer, den forårsager, vil fortsat være hovedproblemet i udviklingslandene — den globale sult vil ikke forsvinde på kort sigt. EU har fortsat et ansvar for at udrydde fattigdom.

4.3. Det grundlæggende problem i EU — også i fødevarersektoren — er adgangen til energi. Fødevarersektoren i sin nuværende form er baseret på et meget stort energiforbrug og kræver som sådan sikre energiforsyninger. En anden vigtig begrænsende faktor er vand, især på globalt niveau. Adgangen til vand er nødt til at blive sikret.

4.4. Der er flere forskellige alternativer. EU kan effektivisere sin landbrugsproduktion og sit fiskeri, men må så tage hensyn til miljøspørgsmål, dyrevelfærd og borgernes sundhed. Som led i sin effektivisering af produktionen kan EU øge sine bedrífers og produktionsenheders størrelse, men dette må også ske i overensstemmelse med miljø- og dyrevelfærdskrav — for ikke at forglemme producenternes velfærd og behovet for at sikre, at landdistrikterne forbliver befolkede.

4.5. EU kan styrke sin forsyningssikkerhed ved at opbygge lagre og f.eks. diversificere sine energikilder. Produktionen af bioenergi skal styrkes, men uden at fødevarerbudgettet svækkes.

4.6. EU må også fortsætte ad humanismens vej og påtage sig sit ansvar for indvandringsspørgsmål og udviklingslandenes problemer og samtidig også minimere muligheden for eventuelle konflikter i nærområdet ved at søge at sikre menneskers eksistensmuligheder i deres hjemegne, både i og uden for EU.

EU bør støtte producenterne i udviklingslandene og deres arbejde med at organisere sig, så producenterne ved at arbejde sammen og lære af hinanden bedre kan imødekomme fødevarerebehovene i deres regioner. De europæiske producenter bør deltage i samarbejdet »fra landbruger til landbruger«. I juli 2008 traf EU en principafgørelse om, at en milliard euro fra landbrugsbudgettet skal anvendes til at udvikle landbrugernes erhvervs muligheder i udviklingslandene.

4.7. Det er også vigtigt at udvikle et globalt ansvarligt forbrug og sunde madvaner: Ved hjælp af en kost, der er rig på grøntsagsprodukter, kan menneskeheden opfylde sine fødevarerebehov med væsentligt lavere energiinput end med en kost rig på animalske proteiner. På produktionssiden er det vigtigt at fortsætte udviklingen af produktionen og styrke den videnskabelige knowhow. I forbindelse med alle disse spørgsmål er EU nødt til at være initiativrig, både når det gælder EU's egne foranstaltninger og internationalt.

## 5. **Forsyningsikkerhed — grundlaget for EU's fødevarerforsyning**

5.1. Den grundlæggende forsyningsikkerhed er en afgørende mekanisme for at bekæmpe risici og sikre mad og lægemidler under usædvanlige omstændigheder. De nationale forsyningsikkerhedsordninger varierer betydeligt mellem EU's medlemsstater. EU-medlemskab indebærer almindeligvis en mindskelse af den nationale forsyningsikkerhed, da EU mener, at det er i stand til at påtage sig det overordnede ansvar for forsyningsikkerheden ved krisestyring. EU's indre marked udgør et godt grundlag for at nå dette mål. Kriserne i løbet af de senere år har haft en kvalitativ karakter og ikke omfattet mangel på primære fødevarer.

5.2. Et af de vigtigste mål med styringen af fødevarerforsyningen er at beskytte produktionen af råvarer til mad. I tilfælde af en krise kan man regulere og kontrollere fødevareredistributionen. På dette område er samarbejdet mellem landbrugere, handel, industri, myndigheder og andre aktører af afgørende betydning.

5.3. Som krisen varer ved, bliver adgangen til landbrugsproduktionens primære inputfaktorer afgørende. Disse er for eksempel gødning, energi som f.eks. olie, plantebeskyttelsesmidler, frø, dyremedicin, vand osv. Ifølge lovgivningen skal myndighederne sørge for forsyningen af produktionsfaktorer under usædvanlige omstændigheder. Dette forudsætter planer og en klarere arbejdsdeling mellem forskellige aktører. De nationale ordninger og beredskabet for forsyningsikkerheden varierer. EU er i færd med at etablere nye ordninger, især da spektrummet af internationale risici bliver bredere.

5.4. Forsyningsikkerheden i EU's fødevarersektor kræver stærkere mekanismer og ordninger, så EU kan forberede sig på nye eventuelle risici. Tilstrækkeligt store lagre, der dækker hele EU, er grundforudsætningen for forsyningsikkerhed. Et stabilt og velfungerende marked for landbrugsprodukter i medlemsstaterne og på EU's indre marked udgør grundlaget for forsyningsikkerhed. I tilfælde af en krise er de forskellige parters pålidelighed og reaktionshastighed altafgørende, når det drejer sig om at sikre forsyningsikkerheden.

Bruxelles, den 22. oktober 2008.

Mario SEPI

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

---

## BILAG

## til Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs Udtalelse

Følgende ændringsforslag opnåede mindst en fjerdedel af stemmerne, men blev forkastet under afstemningen:

**Punkt 3.4.2.2**

Ændres som følger:

»De bioteknologiske innovationer har ført til en lang række nye produktionsmetoder på markedet. ~~Udviklingen af bioteknologi ses af nogle frø- og kemikalieproducenter som et vigtigt skridt til at effektivisere produktionen. Den bør støttes via forsknings- og udviklingstiltag.~~ Ved siden af fordelene må man også tage højde for eventuelle risici for miljøet og sundheden. ~~Disse risici må undersøges nøje, og der må afsættes særlige forskningsmidler hertil.~~ Problemet er, at vi ikke fuldt ud forstår de bioteknologiske metoders eventuelle bivirkninger på dyrs, planters og økosystemers sundhed ~~i mange tilfælde endnu ikke er klarlagt.~~«

**Resultat af afstemningen**

Stemmer for: 41, Stemmer imod: 49, Hverken for eller imod: 18

**Punkt 1.8**

Ændres som følger:

»EU bør øge investeringerne i udviklingen af ny teknologi, ~~der overholder bæredygtighedskriterierne herunder bioteknologi,~~ med henblik på praktisk anvendelse i produktionen. Hvad bioteknologien angår, tilslutter udvalget sig holdningen i FN's landbrugspanel, der er nedsat af Verdensbanken, FAO og en række andre offentlige institutioner, og som i april 2008 fastslog, at de globale fødevarerproblemer, der som bekendt optræder uden for EU's grænser, ikke kan løses i kraft af anvendelse af gen- og bioteknologi og mere kemi, men primært må tackles med landbrugsmæssige metoder og økologisk landbrug.«

**Resultat af afstemningen**

Stemmer for: 39, Stemmer imod: 47, Hverken for eller imod: 19

**Punkt 3.4.2.1 og 3.4.2.2**

Ændres som følger:

3.4.2.1 »Efterspørgslen efter landbrugsprodukter som råvare for bioenergi er taget til med de politiske foranstaltninger som følge af miljøtruslen, men også ~~med den teknologiske udvikling det stigende befolkningstal i verden og ændrede kostvaner (f.eks. større forbrug af kød).~~ Bioteknologien frembyder et væld af nye muligheder for at gøre produktionen og forædlingen af produkter på fødevaremarkedet og nonfood markedet mere effektiv. På energiområdet er cellulosebaseret bioenergi på vej til at blive et salgbart produkt ved siden af stivelsesbaseret bioenergi.«

3.4.2.2 »De bioteknologiske innovationer i forbindelse med udviklingen af miljøsånsomme og socialt retfærdige metoder til effektivisering af avl (f.eks. smart breeding) og dyrkning har ført til en lang række nye produktionsmetoder på markedet. Udviklingen af bioteknologi ses som et vigtigt skridt til at effektivisere produktionen. Den bør fremmes og støttes via forsknings- og udviklingstiltag. Ved siden af fordelene må man også tage højde for eventuelle risici for miljøet og sundheden. Problemet er, at de bioteknologiske metoders eventuelle bivirkninger på dyrs, planters og økosystemers sundhed i mange tilfælde endnu ikke er klarlagt. EØSU deler opfattelsen i FN's landbrugspanel, hvorefter fødevarerproblemerne, der er blevet endnu mere akutte uden for EU's grænser, kun kan løses med midler, der er tilpasset den lokale situation, dvs. landbrugsmæssige metoder og økologisk landbrug og netop ikke med genteknologi.«

**Resultat af afstemningen**

Stemmer for: 34, Stemmer imod: 53, Hverken for eller imod: 21

**Udtalelse om Hinsides BNP — målemetoder for bæredygtig udvikling**

(2009/C 100/09)

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 16.-17. januar 2008 under henvisning til forretningsordenens artikel 29, stk. 2, at udarbejde en initiativudtalelse om:

*Hinsides BNP — målemetoder for bæredygtig udvikling.*

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Landbrug, Udvikling af Landdistrikterne og Miljø, som udpegede Martin Siecker til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 8. oktober 2008.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 448. plenarforsamling den 22.-23. oktober 2008, mødet den 22. oktober, følgende udtalelse med 114 stemmer for, 2 imod og 8 hverken for eller imod:

**1. Konklusioner og anbefalinger**

1.1. BNP er en vigtig indikator for den økonomiske vækst, men som pejlepind for politikken er det ikke brugbart over for det 21. århundredes udfordringer. Hertil kræves andre, supplerende indikatorer. Det var konklusionen af både Kommissionens konference »Hinsides BNP« den 19.-20. november 2007 i Bruxelles og konferencen »En bekvem sandhed« den 10. januar 2008 i Tilburg.

1.2. BNP egner sig godt til at måle økonomiens tempo og angiver, hvor hurtigt der tjenes penge, uanset om det udmønter sig i nyttige produkter og tjenester eller om det tilfører mennesker og miljø skade. Det, der især er brug for, er en højdemåler, der angiver, hvor langt væk fra en bæredygtig og solidarisk økonomi vi stadig befinder os.

1.3. Da der er tale om forskellige ting — bæredygtighed og velstand — er der behov for to højdemålere. Bæredygtighed drejer sig om en sund verden nu og i fremtiden, om solidaritet mellem generationerne og er en forudsætning; velstand drejer sig om social udvikling og er en målvariabel. For bæredygtighed er det nok at sikre, at levevisen kan fortsættes på længere sigt. Er dette kriterium opfyldt, er det ikke nødvendigt at stræbe efter endnu mere bæredygtighed. Med velstand forholder det sig anderledes: mere velstand er altid bedre end mindre velstand; det er derfor kun naturligt at stræbe efter mere velstand.

1.4. Der findes en indikator til at måle bæredygtigheden og dennes udvikling, nemlig det økologiske fodaftryk, som, dens mangler til trods, er den bedste, disponible, samlede indikator for bæredygtig miljøudvikling.

1.5. Fodaftrykket er et fortrinligt kommunikationsværktøj og er et af de få — eller måske det eneste — der tager hensyn til

vort forbrugs- og produktionsmønsters (import og eksport) miljøkonsekvenser for andre lande. Ved at bruge det kan det finjusteres og det kan skiftes ud, hvis og når der fremkommer en bedre målestok engang i fremtiden.

1.6. Udfordringen består i at udforme en indikator for social udvikling, som måler de forskellige aspekter af tilværelsens kvalitet på en måde, der giver et realistisk billede. Denne udtalelse er begrænset til en sådan livskvalitetsindikator, fordi et sådant velfungerende politikinstrument endnu ikke findes.

1.7. En praktisk anvendelig og videnskabeligt pålidelig indikator for livskvaliteten omfatter de områder af tilværelsen, der generelt anses for afgørende for livskvaliteten og opfylder følgende kriterier:

- bestående af objektive faktorer, som er bestemmende for personers formåen,
- modtagelig over for påvirkning fra politikken
- oplysninger skal foreligge i tide
- sammenlignelig landene imellem
- sammenlignelig over tid
- let at forstå for den brede befolkning

1.8. Følgende seks områder anses generelt for afgørende for livskvaliteten:

- fysisk integritet og sundhed
- materiel velstand

- adgang til offentlige tjenester
- samfundsdeltagelse og integration af indvandrere
- fritid
- miljøkvalitet

De basisdata, som er nødvendige for at kunne måle udviklingen på disse områder, foreligger i EU-medlemsstaterne. Forbedring af dataene (hyppighed, indsamling, bearbejdning) er dog stadig påkrævet.

1.9. Den her beskrevne indikator er ikke perfekt. Den er heller ikke ment som en model, men som et bidrag til den standende debat om emnet. Måling er en dynamisk proces, idet man måler ændringerne i et samfund. Disse ændringer kan for deres vedkommende føre til, at der opstår behov for andre eller mere raffinerede indikatorer. Definerings af en indikator er også en dynamisk proces og skal være et resultat af debat og diskussion, sådan som det bekommer sig i et demokratisk samfund.

1.10. Ved at gå over til en politik, der ikke udelukkende bygger på økonomisk vækst, men også afhænger af sociale og miljømæssige forhold, kan man nå frem til en mere bæredygtig og solidarisk økonomi. Det er ikke et kortsigtet projekt; dertil er det for omfattende. Af hensyn til gennemførligheden vil det være naturligt at begrænse sig til EU-medlemsstaterne, eventuelt udvidet med kandidatlandene Kroatien og Tyrkiet og med lande med en sammenlignelig økonomisk udvikling såsom USA, Canada, Australien, New Zealand og Japan. De enorme forskelle i økonomisk udvikling gør det umuligt at udforme ét enkelt instrument, der måler udviklingen i både de udviklede lande og udviklingslandene efter samme skala og gør den forståelig.

## 2. BNP's begrænsninger

2.1. Lykke er alle menneskers endelige mål. De offentlige myndigheders fornemste opgave består i at tilvejebringe de forudsætninger, som sætter den enkelte borger i stand til optimalt at efterstræbe sin lykke. Det indebærer, at myndighederne til stadighed skal have fingeren på samfundets puls for at indsamle information om samfundets tilstand. At måle er at vide; først når man ved, hvad der hersker tilfredshed med og hvorfor, kan man prøve at gøre noget ved det.

2.2. I dag bruger myndighederne som oftest bruttonationalproduktet (BNP) til at måle samfundets tilstand. BNP blev indført som målemetode efter depressionen og den efterfølgende anden verdenskrig i sidste århundrede. For politikere er det den vigtigste, for ikke at sige den eneste målestok til bl.a. at måle økonomiske resultater. Det bygger på et internationalt accepteret system af nationalregnskaber, som opstilles ud fra samme systematik. Desuden omregnes alt til én og samme måleenhed: penge. Derfor er BNP let at sammenligne internationalt.

2.3. Men det fortæller intet om menneskers velbefindende (lykke) eller om, hvor bæredygtig samfundets udvikling er. BNP pr. indbygger i USA hører til de højeste i verden, men gør ikke amerikanerne lykkeligere end andre landes indbyggere, for slet ikke at nævne det amerikanske samfunds bæredygtighed. Verden over ligger BNP pr. indbygger noget højere end for 60 år siden, men det har ikke ført til en nævneværdig stigning i lykken. Thi ud over de allestedsnærværende klager over, at alt var bedre førhen, lider et rekordstort antal på 900 millioner mennesker stadig sult i 2008. Og sult gør i hvert fald ikke et menneske lykkeligt.

2.4. Den nuværende samfundsudvikling og de nuværende økonomiske forhold adskiller sig grundlæggende fra situationen midt i sidste århundrede. Der findes især i de udviklede lande et stigende behov for også at måle forhold, som ikke er resultatet af markedstransaktioner eller formelle økonomiske processer. Mange af disse facetter og behov indgår slet ikke eller kun i utilstrækkeligt omfang i BNP.

2.5. Et stigende BNP kan dække over et betydeligt tab af velfærd og velstand. Hvis et land eksempelvis ryddede alle sine skove og solgte træet og lod sine børn arbejde i stedet for at lade dem gå i skole, ville det være særdeles godt for BNP, fordi de økonomiske væksttal ville vise en øget materiel velfærd. Men det ville bestemt ikke være bæredygtigt og befolkningen — og især børnene — ville ikke blive lykkelige(re) af det.

2.6. Også naturkatastrofer og politiske katastrofer kan have en positiv effekt på BNP. Orkanen Katrina var en velsignelse for Louisianas BNP takket være de enorme bestræbelser og økonomiske aktiviteter, der var nødvendige for genopbygningen. Det samme gælder for BNP i en række asiatiske og afrikanske lande efter tsunamien og for BNP i næsten alle europæiske økonomier efter anden verdenskrig. Rent bortset fra, at langt fra alle i lige mål fik del i den stigende velstand bidrog alle disse katastrofer ikke just til befolkningens velbefindende eller til at gøre samfundet mere bæredygtigt.



2.7. Men også knap så ekstreme eksempler viser, at BNP har sine begrænsninger som måleinstrument. Mere materiel velstand fører til større bilsalg og anlæg af flere veje. Det fører til flere ulykker, højere udgifter (udskiftning/reparation af bilen, udgifter til pleje af tilskadekomne/invalide, højere forsikringspræmier). Det fører også til onder som våbenhandel og salg af midler mod depression til børn. Det bidrager alt sammen til et højere BNP, men ikke til menneskets endelige mål, at finde lykken. Måske med undtagelse af de få, der tjener deres penge med disse aktiviteter.

2.8. BNP's dominans fremgår især, når BNP falder: så opstår der akut panik. Det behøver ikke pr. definition at være med rette. Det er muligt, at BNP falder som følge af en positiv udvikling. Hvis alle i morgen skifter sine traditionelle glødelamper ud med den nyeste led-belysning, fører det ganske vist til en høj engangsudgift til nye lamper, men samtidig til et væsentligt, strukturelt fald i energiforbruget — og dermed i BNP — fordi lamperne kun bruger en brøkdel af den strøm, som traditionelle glødelamper kræver.

2.9. BNP er kort sagt en god målestok, når der drejer sig om at måle økonomiske resultater, men der findes ingen direkte forbindelse mellem økonomisk vækst og fremskridt på andre områder i samfundet. For at danne sig et fuldstændigt billede er der også brug for indikatorer, som kortlægger, hvordan det forholder sig med udviklingen i bl.a. den sociale og miljømæssige dimension.

### 3. Andre velstandsindikatorer

3.1. Debatten om det nødvendige i andre måleinstrumenter end BNP foregår på flere fronter samtidig. Således holdtes, udover Kommissionens konference »Hinsides BNP« den 19. og 20. november 2007 i Bruxelles<sup>(1)</sup>, den 10. januar i år konferencen »En bekvem sandhed« på Tilburgs universitet<sup>(2)</sup>. Der er klare paralleller i udfaldene af de to konferencer, som begge erkendte det nødvendige i andre indikatorer end udviklingen i den økonomiske vækst alene. BNP egner sig godt til at måle økonomiens tempo og angiver, hvor hurtigt der tjenes penge, uanset om det udmønter sig i nyttige produkter og tjenester eller om det tilfører mennesker og miljø skade. Det, der især er brug for, er højdemålere, der angiver, hvor langt væk fra en bæredygtig og solidarisk økonomi vi stadig befinder os. Kort efter indførelsen af BNP slog ansete økonomer såsom Samuelson<sup>(3)</sup> allerede til lyd for at udvide bruttonationalpro-

duktet med ikke-materielle aspekter som miljø og naturværdier for dermed at sætte en stopper for BNP's begrænsning til rent økonomiske aspekter. Disse bestræbelser førte imidlertid ikke til en accepteret, tilpasset version af BNP, hvorfor det traditionelle BNP indtil i dag stadig er dominerende. Nogle videnskabsfolk har beskæftiget sig intenst med dette emne; deres meninger gengives kort i det følgende.

3.2. Den britiske professor i erhvervsøkonomi, **Richard LAYARD**, konstaterer i sin bog »Happiness«<sup>(4)</sup>, at det i de sidste halvtreds år ikke er lykkedes mennesker i den vestlige verden at blive lykkeligere trods en stærk stigning i den materielle velstand. Årsagen hertil er ifølge Layard den enorme indbyrdes konkurrence, fordi den enkelte især stræber efter at tjene mere end de andre. Denne ensidige fiksering har ført til, at forhold, som er vigtigere for menneskers velbefindende, er kommet til kort: stabile familier, glæden ved at arbejde og forbindelser med venner og med samfundet. Det fremgår af statistikkerne over det stigende antal skilsmisser, det forøgede stress på arbejdspladsen og de højere kriminalitetstal. For at genskabe balancen bør hovedvægten lægges mere på lige muligheder for at tjene indkomster end på lige indkomster.

3.3. I sin teori om velfærdsøkonomien lægger den indiske økonom **Amartya SEN**<sup>(5)</sup> vægt på, at velfærd ikke drejer sig om goder, men om de aktiviteter, som goderne tjener til at anskaffe. Indkomster giver enkeltpersoner muligheder for at igangsætte aktiviteter og udfolde sig. Disse muligheder, som Sen kalder for »kapaciteter«, afhænger også af faktorer som sundhed og forventet levetid. Især i udviklingslandene er information om dødelighedsniveauet af betydning, fordi det er en god indikator for forhold som social ulighed og livskvalitet.

3.4. I sin nyeste bog »Frontiers of Justice« opridser den amerikanske filosof **Martha NUSSBAUM**<sup>(6)</sup> ti sociale rettigheder, som er væsentlige for et værdigt liv. Et samfund, der ikke formår at garantere disse rettigheder og friheder for alle sine borgere op til et givent, passende tærskelniveau, svigter efter hendes mening sine pligter og er ikke et helt retfærdigt samfund. Konkret drejer det sig om muligheden for at føre et menneskeligt liv af normal længde, at have et godt helbred, at kunne bevæge sig frit, at bruge sin forstand, at knytte sig til ting og andre mennesker, at opbygge en forståelse af det gode, at leve med og for andre uden nogen form for forskelsbehandling, at leve med omsorg for og i relation til dyr og natur, at le og lege, at kunne deltage i politiske beslutninger og at være i stand til at erhverve ejendom. Denne oversigt er ikke udtømmende og kan udbygges.

(1) [www.beyond-GDP.eu](http://www.beyond-GDP.eu)

(2) [www.economischegroei.net](http://www.economischegroei.net)

(3) P. Samuelson, Evaluation of real national income, *Oxford Economic Papers*, 1950; 2: 1-29.

(4) R. Layard, Happiness: lessons from a new science, Penguin Books, 2005.

(5) A. Sen, Commodities and capabilities, Amsterdam North Holland, 1985.

(6) M. Nussbaum, Frontiers of justice, Harvard University Press, 2005.

#### 4. Andre indikatorer

4.1. Der findes forskellige initiativer udover BNP, som også måler andre forhold, der har betydning for indsigt i et samfunds tilstand. I det følgende gives til orientering en kort oversigt og beskrivelse af fire af disse indikatorer på dette område. Der findes også andre, såsom initiativet fra forbundsrådet for bæredygtig udvikling i Belgien<sup>(1)</sup>, det canadiske indeks over velbefindende (CIW)<sup>(2)</sup>, den nationale bruttolykke i Bhutan<sup>(3)</sup>, Quars-initiativet i Italien<sup>(4)</sup>, Stiglitz-kommissionen i Frankrig<sup>(5)</sup>, OECD's<sup>(6)</sup> verdensomspændende projekt til måling af fremskridt og også hos Eurofound<sup>(7)</sup> kan der findes relevant information. Af pladshensyn kan de ikke alle beskrives her.

4.2. **Human Development Index**<sup>(8)</sup> måler samfundets og samfundsgrupperes fremskridt. Metoden har været brugt siden 1993 af FN's udviklingsprogram (UNDP) til at udarbejde en årligt tilbagevendende rapport om forholdene i de enkelte lande. Udover indkomst spiller forventet levetid, alfabetiseringsgrad og undervisningsniveau en rolle. Siden 1977 offentliggøres der også et fattigdomsindeks (Human Poverty Index<sup>(9)</sup>), hvor adgangen til undervisning, sikre fødevarer og vand samt til sundhedspleje spiller en rolle. HDI bygger bl.a. på Sens teorier. HDI fungerer godt i udviklingslande, men det er en ulempe, at det egner sig mindre til at måle fremgang i udviklede lande.

4.3. I det **økologiske fodaftryk**<sup>(10)</sup> er udgangspunktet, at forbruget kan omregnes til et areal, som er nødvendigt for at kunne producere de forbrugte goder. Det gør det muligt indbyrdes at sammenligne miljøeffekten af forskellig forbrugsadfærd (livsstil) eller for forskellige befolkningsgrupper (lande). Pr. indbygger er der verden over 1,8 hektar produktivt areal til rådighed til at dække det individuelle forbrug. I dag bruges der på verdensplan 2,2 hektar pr. person, så menneskeheden er i færd med at tære på jordens reserver i et højt tempo. De indbyrdes forskelle er imidlertid enorme: I USA er det gennemsnitlige økologiske fodaftryk på 9,6 pr. hektar pr. indbygger, i Bangladesh er det på 0,5 hektar. Ændres politikken ikke, vil problemerne vokse. På grund af erosion og ørkendannelse er der stadig færre produktive arealer til rådighed; den stigende verdensbefolkning bevirker, at stadig flere mennesker må deles om det aftagende areal og samtidig stiger efterspørgslen, fordi den stigende velfærd får mennesker til at forbruge mere. Det økologiske fodaftryk er en god indikator til at måle bæredygtig

udvikling, men har den ulempe, at det intet fortæller om menneskers velbefindende.

4.4. **Livskvalitetsindekset**<sup>(11)</sup> (Leefsituatie Index) giver en systematisk beskrivelse og analyse af den hollandske befolknings levevilkår, også kaldet Hollands sociale situation (Sociale Staat van Nederland — SSN). SSN beskriver udviklingen i levevilkårene over en cirka tiårig periode. Der medtages forhold som indkomst, arbejde, undervisning, sundhed, fritidsaktiviteter, mobilitet, kriminalitet, bolig og boligmiljø. Udover sektorkapitlerne medtages et sammenfattende livskvalitetsindeks. Der gives også oplysninger om den offentlige mening om politik og myndigheder. Undersøgelsen offentliggøres hvert andet år af Nederlandse Sociaal Cultureel Planbureau. Livskvalitetsindekset har aldrig opnået større autoritet i Holland, fordi det især er et sammensurium af uensartede størrelser og derfor ikke giver noget godt, konsekvent billede af samfundets velbefindende.

4.5. Professor Ruut Veenhoven fra Erasmus-universitetet i Rotterdam undersøgte følelsen af lykke allerede for tredive år siden. I sin **World Database of Happiness**<sup>(12)</sup> konkluderer han, at forbindelsen mellem penge og lykke er yderst ringe. Hos mennesker, der får flere penge, stiger lykken for en kort stund, men efter et års forløb er den ekstra lykke forsvundet. Frihed i tid og i valgmuligheder fører som regel til en dybere følelse af lykke. I øvrigt sonderer han lige som Layard i den henseende klart mellem udviklede lande og udviklingslande. I sidstnævnte lande fører indkomststigning til en større og mere varig følelse af lykke end i udviklede lande. Denne forskel forsvinder, når BNP pr. indbygger overstiger en indkomstgrænse på mellem 20 000 og 25 000 dollar. En ulempe ved World Database of Happiness er det, at forskelle i individuelle præferencer kan spille en rolle ved målingen af følelsen af lykke. Endvidere egner følelsen af lykke sig ikke godt til påvirkning af offentlig politik.

#### 5. Mulige anvendelsesområder

5.1. Der består groft sagt to muligheder for at bryde BNP's dominans i den socioøkonomiske politik. Den første består i udover BNP at udforme en række andre indikatorer for (aspekter af) bæredygtighed og velvære, som bør tillægges lige så stor vægt i politikken som BNP. Den anden består i at erstatte BNP af en ny overordnet indikator, som alle relevante elementer af bæredygtighed og velvære indgår i. Denne nye indikator skal da være førende i den socioøkonomiske politik.

<sup>(1)</sup> [www.duurzameontwikkeling.be](http://www.duurzameontwikkeling.be)

<sup>(2)</sup> [www.statcan.ca](http://www.statcan.ca)

<sup>(3)</sup> [www.bhutanstudies.org.bt](http://www.bhutanstudies.org.bt)

<sup>(4)</sup> [www.sbilanciamoci.org](http://www.sbilanciamoci.org)

<sup>(5)</sup> <http://stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.html>

<sup>(6)</sup> <http://www.oecd.org/statsportal>

<sup>(7)</sup> <http://eurofound.europa.eu/>

<sup>(8)</sup> [www.eurofound.europa.eu/](http://www.eurofound.europa.eu/)

<sup>(9)</sup> <http://hdr.undp.org/en/statistics/>

<sup>(10)</sup> [www.footprintnetwork.org](http://www.footprintnetwork.org)

<sup>(11)</sup> <http://hdr.undp.org/en/statistics/indices/hpi/>

<sup>(12)</sup> <http://worlddatabaseofhappiness.eur.nl>

5.2. Den første mulighed — en række andre indikatorer udover BNP — findes faktisk allerede, men virker ikke. Der findes allerede mange indikatorer, som måler forskellige aspekter af bæredygtighed og velbefindende. Indikatorer for demokrati, lykke og tilfredshed med tilværelsen, sundhed, uddannelsesniveau, dannelsesniveau, ytringsfrihed, kriminalitet, miljøkvalitet, CO<sub>2</sub>-udstødning, økologisk fodaftryk osv. Disse indikatorer tillægges imidlertid mindre vægt end BNP, der stadigvæk anses for den mest omfattende og mindst omstridte indikator for vor velfærd.

5.3. Den anden mulighed — en overordnet indikator i stedet for BNP — er problematisk, fordi der er tale om to væsensforskellige forhold, nemlig bæredygtighed og velstand. Bæredygtighed er en forudsætning, velstand en målvariabel. For bæredygtighed er det nok, hvis det sikres, at leveformen kan fortsætte globalt på længere sigt. Hvis det kriterium opfyldes, et det ikke nødvendigt at stræbe efter endnu mere bæredygtighed. Med velstand forholder det sig anderledes: mere velstand er altid bedre end mindre velstand, så det er kun naturligt at stræbe efter mere velstand.

5.4. Da de to væsensforskellige forhold ikke er lette at samle under én fællesnævner, aftegner der sig en tredje mulighed, nemlig to indikatorer udover BNP: En bæredygtighedsindikator og en livskvalitetsindikator. Der findes en indikator til at måle bæredygtigheden og dennes udvikling, nemlig det økologiske fodaftryk, som, dens mangler til trods, er den bedste, disponible, samlede indikator for bæredygtig miljøudvikling. Fodaftrykket er et fortrinligt kommunikationsværktøj og er et af de få — eller måske det eneste — der tager hensyn til vort forbrugs- og produktionsmønsters (import og eksport) miljøkonsekvenser for andre lande. Ved at bruge det kan det finjusteres og det kan skiftes ud, hvis og når der fremkommer en bedre målestok engang i fremtiden. Der findes endnu ikke nogen velfungerende indikator for social udvikling, som måler forskellige aspekter af livskvaliteten på en måde, der giver et realistisk samlet billede. Denne udtalelse omhandler kun en sådan livskvalitetsindikator.

## 6. Livskvalitetsindikator

6.1. En praktisk anvendelig og videnskabeligt pålidelig indikator skal dække områder af tilværelsen, der generelt anses for afgørende for livskvaliteten og som opfylder følgende kriterier:

- bestå af objektive forhold, der er bestemmende for personers formåen
- modtagelig over for påvirkning fra politikken

- oplysninger skal foreligge i tide
- sammenlignelig landene imellem
- sammenlignelig over tid
- let at forstå for den brede befolkning

6.2. De områder af tilværelsen, der inden for EU generelt anses for afgørende for livskvaliteten, og som opfylder kriterierne, er følgende:

- **Fysisk integritet og sundhed.** Denne indikator måler, hvor stor en procentdel af befolkningen der ikke fysisk hæmmes i at fungere efter eget ønske, enten af »interne« forhold (sygdom, handicaps) eller »eksterne forhold« (kriminalitet, fængsling).
- **Materiel velstand.** Dette er den gennemsnitlige disponible standardindkomst i købekraftpariteter, som er den bedste overordnede målestok for gennemsnitsborgerens reelle købekraft. Købekraften i forskellige lande gøres sammenlignelig ved at korrigere for forskelle i prisniveau i de pågældende lande.
- **Adgang til offentlige tjenester.** Den procentdel af BNP, der bruges på sundhedspleje, undervisning, kollektiv trafik, boliger og kultur.
- **Samfundsdeltagelse.** Den procentdel af befolkningen i alderen 20 til 65 år, der yder lønnet arbejde plus den procentdel af befolkningen på 20 og derover, der yder frivilligt arbejde. Det at have lønnet arbejde anses som regel for en af de vigtigste former for samfundsdeltagelse og integration. Derudover er deltagelse i frivilligt arbejde vigtigt for opretholdelse af allehånde sociale og samfundsmæssige strukturer i samfundet, hvorved det økonomiske områdes dominans brydes. Med befolkningens øgede mobilitet er det vigtigt at byde nye indvandrere velkommen og støtte deres kulturelle og sociale integration i de eksisterende samfund.
- **Fritid.** Det gennemsnitlige antal fritidstimer for befolkningen i aldersgruppen 20 til 65 år, der ikke bruges på undervisning og lønnet og ulønnet arbejde (inklusive transporttid, husligt arbejde og pleje). Herfra skal trækkes den fritid, der er en følge af ufrivillig arbejdsløshed. Tilstrækkeligt med fritid er — udover lønnet arbejde — vigtigt for selv at kunne strukturere sin egen tilværelse.

— **Miljøkvalitet.** Natur som procentdel af det samlede landareal plus den procentdel af befolkningen, der ikke er udsat for luftforurening. Det drejer sig ikke her om naturens og miljøets bidrag til den socioøkonomiske udviklings bæredygtighed (det er det økologiske fodaftryk en særskilt indikator for), men om borgernes livskvalitet. Indikatoren er derfor begrænset til de to aspekter af natur og miljø, som borgerne direkte kan erfare som positive eller negative.

6.3. Disse seks områder måles i forskellige enheder. Før de kan samles i én overordnet indikator, skal de gøres sammenlignelige. Den enkleste — og effektiveste — måde er at beregne et standardiseret resultat (Z-score) via en internationalt accepteret og hyppigt benyttet statistisk metode. Det er en variabel, hvor gennemsnittet er 0 og standardafvigelsen 1. Det betyder groft sagt, at en tredjedel af landene opnår en score mellem 0 og +1, en tredjedel mellem 0 og -1, en sjettedel over +1 og en sjettedel under -1. Derefter kan den overordnede indikator beregnes som gennemsnittet af de seks områders Z-scores.

6.4. For at kunne måle ændringer over tid kan Z-scores ikke ny-beregnes hvert år på basis af gennemsnittet og standardafvigelsen i det pågældende år. I så fald ville den gennemsnitlige livskvalitet pr. definition være den samme hvert år. Derfor benyttes gennemsnittet og standardafvigelsen for det første år, hvor indikatoren bruges, også ved beregningen af Z-scores i de efterfølgende år. Hvis gennemsnittet i ét år ligger over året før, betyder det således, at den gennemsnitlige livskvalitet rent faktisk er steget. Hvis gennemsnittet i ét år ligger under året før, betyder det således, at den gennemsnitlige livskvalitet rent faktisk er faldet.

6.5. For den brede befolkning, som ikke er bekendt med de matematiske begreber, der ligger til grund for statistik, siger resultatet af denne beregning ikke ret meget. For at opfylde det sjette kriterium (let at forstå for den brede befolkning) bør det foretrækkes, at der hvert år ud fra det statistiske materiale opstilles en rangliste, så den enkelte umiddelbart kan se, hvor godt — eller dårligt — hans eller hendes eget land scorer i forhold til andre lande og hvor godt — eller dårligt — landet scorer i forhold til året før. Sådanne ranglister er som regel meget sigende og kan gøre metoden mere populær. Det kan udmønte sig i et kraftigt incitament til at forbedre livskvaliteten.

## 7. Hen imod en mere afbalanceret politik

7.1. De data, der er nødvendige for at kunne kortlægge udviklingen på disse seks områder, foreligger som hovedregel i EU-landene, om end (endnu) ikke med samme hyppighed og i samme kvalitet. Finansiell og økonomisk rapportering har eksisteret i lang tid, og information herom foreligger dagligt i form af børskurser. Rapportering om miljø og livskvalitet er en relativt ny foreteelse, og der foreligger derfor langt mindre infor-

mation. Social- og miljøstatistikker er tit to eller tre år gamle. At skabe sammenhæng i dataenes kvalitet og disponibilitet er en af hovedforudsætningerne for en fulgyldig kvalitetsindikator. Men grundlaget er til stede; det er principielt muligt at begynde med denne indikator på ret kort sigt, hvis der nås til politisk enighed. En af de politisk attraktive sider ved en sådan indikator kan være, at den har et større vækstpotentiale end BNP, i hvert fald i den nærmeste fremtid i EU.

7.2. Målinger alene er ikke nok, målingernes udfald skal også bruges i politikformuleringen. Det 21. århundrede stiller os over for en række problemer, som der endnu ikke findes nogen velafprøvet tilgang til, fordi de er temmelig nye. En hurtig reaktion er nødvendig, fordi jordklodens ressourcer udtømmes, fordi det skorter på strukturelle løsninger. Ved at skifte over til en politik, der ikke udelukkende bygger på økonomisk vækst, men også på bæredygtig udvikling på det økonomiske område (kontinuitet i den økonomiske aktivitet), det sociale område (sætte befolkningen i stand til at leve sundt og skaffe sig en indkomst, og for dem, der ikke er i stand hertil, at garantere en rimeligt niveau af social sikkerhed) og på miljøområdet (bevarelse af biodiversiteten, gå over til bæredygtig produktion og bæredygtigt forbrug), bliver det muligt at finde en løsning på en række afgørende spørgsmål (beskæftigelse, manglende lighed, uddannelse, fattigdom, migration, lykke, klimaændringer, udtømming af jordens ressourcer).

7.3. Den her beskrevne indikator er ikke perfekt. Den er heller ikke ment som en model, men som et bidrag til den standende debat om emnet. Måske skal antallet af områder udvides, måske skal de kriterier, som områderne skal opfylde, strammes op. En sådan indikator er aldrig færdig. Måling er en dynamisk proces, idet man måler ændringerne i et samfund. Disse ændringer kan for deres vedkommende føre til, at der opstår behov for andre eller mere raffinerede indikatorer. Definering af en indikator er også en dynamisk proces og skal være et resultat af debat og diskussion, sådan som det bekommer sig i et demokratisk samfund.

7.4. Det er ikke et kortsigtet projekt; dertil er det for omfattende. Af hensyn til gennemførligheden vil det være naturligt at begrænse sig til EU-medlemsstaterne. Processen kan eventuelt udvides med kandidatlandene Kroatien og Tyrkiet og med lande med en sammenlignelig politik og et sammenligneligt økonomisk system såsom USA, Canada, Australien, New Zealand og Japan. De enorme forskelle i økonomisk udvikling gør det umuligt at udforme ét enkelt instrument, der måler livskvaliteten i udviklede lande og udviklingslande efter samme skala og gør den sammenlignelig. Som følge af ligheder mellem disse landes politiske systemer er delindikatoren demokratiske friheder ikke medtaget som et af de områder, der anses for afgørende for livskvaliteten, fordi denne landvinding anses for en selvfølge inden for denne gruppe af lande.

7.5. En politik, der ikke længere udelukkende og ensidigt bygger på økonomisk vækst, men også bestemmes af social- og miljøforhold, kan føre til bedre politikformulering og dermed til en mere bæredygtig og solidarisk økonomi. Udvalget forventer, at Kommissionen vil fremkomme med klare udsagn herom i den fremskridtsrapport om EU's strategi for bæredygtig udvikling, bæredygtighedsstrategien, som Kommissionen offentliggør i juni 2009. Som mål kan vælges den europæiske sociale model, således som den er defineret i en tidligere udtalelse fra udvalget <sup>(1)</sup>. Udgangspunktet for denne model er, at den bereder jordbunden for et demokratisk, miljøvenligt, konkurrencedygtigt og solidarisk velfærdsområde baseret på social integration for alle EU-borgere.

Bruxelles, den 22. oktober 2008.

Mario SEPI  
Formand  
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

---

<sup>(1)</sup> EUT C 309 af 16.12.2006, s. 119.

## Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs Udtalelse om Importerede landbrugs- og fødevarerprodukters sundhedssikkerhed

(2009/C 100/10)

I et brev af 3. juli 2008 besluttede det franske formandskab under henvisning til EF-traktatens artikel 262 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

*Importerede landbrugs- og fødevarerprodukters sundhedssikkerhed (sonderende udtalelse).*

Det forberedende arbejde henvistes til EØSU's Faglige Sektion for Landbrug, Udvikling af Landdistrikterne og Miljø, som udpegede Gilbert BROS til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 8. oktober 2008.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 448. plenarforsamling den 21.-23. oktober 2008, mødet den 22. oktober, følgende udtalelse med 92 stemmer for, 1 imod og 4 hverken for eller imod:

### 1. Konklusioner og henstillinger

1.1. I kølvandet på alvorlige fødevarerkriser har EU indført en avanceret fødevarerikkerhedsmekanisme for at sikre et højt beskyttelsesniveau for forbrugersundheden og dyre- og plante-sundheden. I en tid med stigende verdenshandel med landbrugsvarer og fødevarer øges sundhedsrisikoen, og sundhedskriser, der kan henføres til importvarer, er stadig hyppige i EU. Disse sundhedskriser medfører risici for menneskers, dyrs og planter sundhed og påfører samfundet store udgifter.

1.2. EØSU udtrykker tilfredshed med det memorandum, som de 15 medlemsstater i Rådet (landbrugsministrene) bakkede op om i juni 2008, om »Import af levnedsmidler, foder, dyr og planter: sikkerhed og overholdelse af fællesskabsreglerne«<sup>(1)</sup>. Med denne udtalelse ønsker udvalget at bidrage til overvejelserne om mulighederne for at gøre det europæiske fødevarerikkerhedssystem bedre. WTO rummer en retlig ramme, som er nødvendig for at forebygge uberettigede handelshindringer. EØSU lægger vægt på, at reglerne overholdes, men foreslår en række justeringer.

1.3. Ud fra den betragtning, at forskellene i medlemsstaternes importkontrolpraksis er til stor skade anbefaler EØSU, at harmoniseringen af deres praksis videreføres og iværksættes snarest.

1.4. Da mange effektive sundhedsstyringsforanstaltninger for importvarer kun gælder for animalske produkter, mener EØSU, at nogle af dem bør udvides til også at omfatte vegetabiliske produkter. Det vil medføre en bedre overvågning af risiciene ved pesticidrester, smitte fra giftige stoffer og plantesygdomme. EØSU henstiller specielt, at man øger inspektionen af

vegetabiliske produkter, at der udarbejdes en liste over godkendte importvirksomheder og at der foretages systematisk kontrol på importstedet.

1.5. EØSU mener, at beslutningerne om importforanstaltninger i videst mulig udstrækning bør bygge på objektive data. Derfor ser udvalget gerne, at principperne om risikoanalyse anvendes systematisk og at de passende beskyttelsesniveauer, som der sigtes til i aftalen om sundhedsmæssige og plantesundhedsmæssige foranstaltninger (SPS), defineres bedre.

1.6. Socioøkonomiske forhold såsom en beslutnings økonomiske konsekvenser eller dens sociale accept bør underkastes en uafhængig vurdering, som bør være lige så stringent som vurderingen af sundhedsrisikoen. I flere lande som Canada og Storbritannien indgår der allerede grupper af socioøkonomiske sagkyndige i fødevarerikkerhedssagstagerne. EØSU foreslår, at Kommissionen vurderer, om der bør oprettes et uafhængigt, socioøkonomisk analyseagentur.

1.7. EØSU mener, at sporbarhedssystemet, som er kernen i EU's fødevarerikkerhedsmode, der gør det muligt at få oplysninger om en fødevarer »fra jord til bord«, også bør gælde for tredjelandevarer. Dette emne bør prioriteres højt i bilaterale forhandlinger og i programmerne om teknisk bistand til de mindst udviklede lande.

1.8. EØSU henleder opmærksomheden på de vanskeligheder, som producenterne i de mindst udviklede lande har ved at anvende EU's sundhedsbestemmelser. Det opfordrer til udvikling af den tekniske handelsbistand, teknologioverførsel og støtte til indførelse af sporbarheds- og hurtige varslingssystemer i disse lande.

<sup>(1)</sup> Dok. Rådet 10698/08.

1.9. De krav, som stilles til importerede landbrugs- og fødevarer, ligger under dem, der gælder for EU-fremstillede varer på områder som sporbarhed, dyrevelfærd og bredere set, miljønormer. Da de nugældende internationale regler om regulering af samhandelen ikke i tilstrækkelig grad gør det muligt at rejse spørgsmål, som EU opfatter som prioriterede såsom dyrevelfærd og miljøforhold, ser EØSU gerne, at Kommissionen foreslår en strategi for at værne om Europas kollektive præferencer. EØSU mener, at EU bør gå i spidsen, når det drejer sig om at tage hensyn til andre legitime forhold i den internationale samhandel. Derfor bør EU holde fast i sine kollektive præferencer, forsvare »de øvrige legitime forhold« i internationale instanser og relancere debatten om sammenhængen mellem WTO og de øvrige internationale aftaler.

## 2. Generelle bemærkninger

2.1. I kølvandet på de sundhedskriser, der har ramt EU, har Kommissionen indledt en gennemgribende ændring af fødevarerlovgivningen. Der er indført en ny, meget detaljeret institutionel og lovgivningsmæssig ramme, som udgør et reelt fremskridt.

2.2. Det hedder i forordning 178/2002, at »Fællesskabet har fundet, at der i forbindelse med udformningen af fødevarerlovgivningen bør fastlægges et højt sundhedsbeskyttelsesniveau« og det tilføjes, at lovgivningen finder anvendelse »uden forskelsbehandling, uanset om fødevarerne og foderet forhandles på det indre marked eller internationalt«<sup>(1)</sup>.

2.3. Den europæiske model bygger på nogle vigtige principper:

- sporbarhed »fra jord til bord«: »muligheden for at kunne spore og følge en fødevarer (...) gennem alle produktions-, tilvirknings- og distributionsled«<sup>(2)</sup>
- adskillelse af risikovurdering og risikostyring
- alle fødevarerens aktører bærer et juridisk ansvar
- et effektivt varslingsystem.

2.4. Alligevel sker der endnu i dag tit sundhedsulykker med importvarer. I de seneste år har EU oplevet pesticidrester i importfrugter, aflatoksiner i skalfrugter og majs, rester af veterinærlægemidler i produkter af animalsk oprindelse, mund- og klovesyge osv. I 2007 vedrørte 314 varslinger fra det hurtige varslingsystem varer fra tredjelande<sup>(3)</sup>, svarende til 32 % af det samlede antal. Disse tilbagevendende problemer afslører, at visse fejlfunktioner stadig mangler at blive afhjulpet.

2.5. Sundhedsulykker som følge af importvarer udgør både en trussel mod de europæiske forbrugeres sikkerhed og koster samfundet mange penge. Når der slås alarm, trækker de berørte virksomheder fødevarer tilbage fra markedet, hvilket er kostbart. Også sundhedstiltag til udryddelse af en dyre- eller plantesygdom i et område som f.eks. pligt til at vaccinere besætninger eller pligt til at bruge insektbekæmpelsesmidler i en hel region har omfattende konsekvenser, som kan vare ved.

## 3. Bedre foregribelse af sundhedsrisici

3.1. For at sundhedsulykkerne skal optræde sjældnere består der muligheder for bedre foregribelse af sundhedsrisiciene.

3.2. EU-harmoniseringen af importkontrolpraksis er i gang og bør være en prioriteret opgave. Forskellene i medlemsstaternes importkontrolpraksis er til stor skade. Det er utilstedeligt, at erhvervsaktører kan vælge at lade deres varer komme ind på det indre marked via det land, hvor de ved, at kontrollen er mindre streng. Det vides f.eks., at citrusfrugtimportører søger at undgå spanske havne, fordi de råder over de mest avancerede citrusfrugtsygdoms- eller citrusfrugtreststoflaboratorier.

3.3. Mange af foranstaltningerne til forvaltning af fødevarerens sikkerhed for importvarer gælder i dag kun for levende dyr og produkter af animalsk oprindelse. I dag bør visse risici som pesticidrester, fysiske eller kemiske stoffer, som er kræftfremkaldende eller giftige (f.eks. tungmetaller, farvestoffer m.v.), eller som medfører plantesygdomme, overvåges bedre. Effektive tiltag bør derfor udvides til også at omfatte produkter af vegetabilsk oprindelse.

3.4. I første række kunne inspektionsopgaverne øges for visse kategorier af vegetabiliske produkter. I Levnedsmiddel- og Veterinærkontorets (FVO) planlægning for 2008 vedrører kun én ud af tre opgaver vegetabiliske produkter.

3.5. Desuden bør importen af produkter af vegetabilisk oprindelse omfattes af en liste over godkendte lande og virksomheder, således som tilfældet er med omkring femten kategorier af animalske produkter.

3.6. Importen af vegetabiliske produkter bør også underkastes systematisk kontrol straks fra første indførselssted, hvilket ikke er tilfældet i dag. For animalske produkters vedkommende har grænseinspektionssteder vist deres effektivitet. Samarbejdet mellem de offentlige overvågningsinstanser og importørernes private kontrolenheder bør ligeledes forbedres. Importørerne gennemfører i stigende grad analyser på produktionsstedet. Fødevarerkontrollen bør have adgang til disse resultater.

<sup>(1)</sup> Forordning (EF) nr. 178/2002, ottende betragtning.

<sup>(2)</sup> Forordning (EF) nr. 178/2002, art. 3.

<sup>(3)</sup> RASFF Årsberetning 2007.

3.7. »TRACES«-databasen, som gør det muligt at registrere og udveksle oplysninger om handel med og import af levende dyr og fødevarer af animalsk oprindelse, kunne udvides til plantesundhedsområdet, i tilknytning til »EUROPHYT«-systemet.

#### 4. Uddybning af brugen af principper omkring risikoanalyse

4.1. Principperne bag risikoanalyse er lagt fast af internationale organisationer, som er anerkendt af WTO, og omfatter tre etaper: risikovurdering, -styring og -kommunikation. Reformen af EU's levnedsmiddellovgivning er et første skridt hen imod anvendelse af risikoanalyse. EFSA's oprettelse har gjort det muligt at adskille risikovurdering og risikostyring, hvilket er af grundlæggende betydning. Risikovurderinger skal være baseret på tilgængelig videnskabelig dokumentation og »skal være uafhængige, objektive og gennemskuelige«<sup>(1)</sup>; EFSA's risikovurderinger gør det muligt for risikostyreren, dvs. Kommissionen eller medlemsstaterne, at træffe beslutning om de fornødne foranstaltninger.

4.2. Kommissionens foranstaltninger vedrørende import, hvad enten de går ud på at sætte en stopper for importen eller opretholde den, er imidlertid undertiden svære at forstå både i EU og tredjelande. Den livlige debat om import af amerikanske klorkyllinger og brasiliansk oksekød kan nævnes som eksempler fra den senere tid. I visse tilfælde klandres Kommissionen for at sætte handelsinteresser højere end forbrugerne. EØSU mener, at beslutningerne om importforanstaltninger i højere grad bør bygge på objektive data.

4.3. Der er imidlertid ofte tale om at finde en balance mellem målsætninger, som modvirker hinanden. Når der foretages en afvejning af fordele og ulemper ved forskellige mål, bør dette være gennemskueligt for forbrugerne.

4.4. EØSU opfordrer Kommissionen til mere systematisk anvendelse af principperne omkring risikoanalyse ved at forsyne EFSA med midler, så metoden kan indføres.

4.5. SPS-aftalen tillader i artikel 5, stk. 7, at der benyttes midlertidige foranstaltninger, når videnskabelige beviser for et produkts eller en metodes uskedelighed er utilstrækkelige. De internationale regler anerkender således forsigtighedsprincippet som fastlagt i fællesskabsretten. SPS-aftalen tillader også, at der opereres med strengere normer end de internationale, forudsat

der defineres »et passende beskyttelsesniveau«. EU bør lægge sig i selen for at fastlægge sine egne, passende beskyttelsesniveauer bedre, så der kan refereres til dem i risikoanalysen.

4.6. Det hedder endvidere i regelsættet, »at videnskabelige risikovurderinger i nogle tilfælde ikke i sig selv kan omfatte alle oplysninger, som en beslutning om risikostyring bør baseres på, hvorfor der også kan være grund til at tage hensyn til andre forhold af relevans for det spørgsmål, der er under overvejelse«<sup>(2)</sup>. Disse forhold, som også anerkendes i SPS-aftalen, kan omfatte økonomiske konsekvenser, social accept eller forholdet mellem en beslutnings omkostninger og fordele. De evalueres i dag i Kommissionens konsekvensundersøgelser eller via høringer.

4.7. De socioøkonomiske forhold bør imidlertid også vurderes objektivt og uafhængigt, med samme videnskabelige stringens som vurderingen af sundhedsrisikoen, og med bistand fra sagkyndige inden for fag som økonomi, sociologi og jura. I lande som Canada og Storbritannien indgår der allerede grupper af socioøkonomiske sagkyndige i fødevarerikkerhedsagenturerne<sup>(3)</sup>. EØSU ser gerne, at Kommissionen vurderer, om der bør oprettes et uafhængigt, socioøkonomisk ekspertise-agentur.

#### 5. Problemet omkring forskellige krav til importvarer

5.1. De krav, som stilles til importerede landbrugs- og fødevarer, ligger på flere felter under dem, der gælder for EU-fremstillede varer. Dette er ikke tilfældet i de private normer, som industrien anvender på alle sine leverandører, men det er tilfældet for visse miljøkrav. Eksempelvis gælder pligten til at kunne spore dyr fra fødslen og til at overholde betingelser for dyrevelfærd og forbuddet mod visse pesticider ikke for tredjelandsvarer.

5.2. EU-regler som f.eks. reglerne om fødevarerikkerhed, om de så anses for berettigede eller ej, er udtryk for EU's fælles præference. Den institutionelle proces, som førte til disse regler, efter drøftelser i Parlamentet og Rådet og med civilsamfundet, formodes at være det legitime udtryk for et valg fra europæisk side. De foranstaltninger, som producenterne pålægges, er resultatet af dette fælles valg og gælder for alle i EU. Men når foranstaltningerne ikke gælder for producenter fra tredjelande, støder man i det indre marked både på produkter, som opfylder betingelserne, og produkter, der ikke gør det.

<sup>(2)</sup> Forordning (EF) nr. 178/2002, nittende betragtning.

<sup>(3)</sup> OECD, 2003, »Tage hensyn til de socioøkonomiske aspekter af fødevarerikkerhed: en gennemgang af nyskabende tilgange i visse lande«.

<sup>(1)</sup> Forordning (EF) nr. 178/2002, art. 6.



5.3. Problemet, som også optræder på andre områder (miljønormer, sociale rettigheder osv.), er ikke acceptabelt for forbrugerne. De risikerer - men uden at være klar over det - at købe varer, der ikke svarer til, hvad europæerne har valgt. Eksempelvis kan forbrugerne i dag helt lovligt på markedet støde på appelsiner fra tredjelande, der er behandlet med »Lebaicid«, som er et stærkt insektbekæmpelsesmiddel, hvis aktivstof er Fention. Det har ellers været forbudt i EU i flere år af miljøhensyn. Europæernes fælles præferencer trædes så at sige under føde og forbrugerne vildledes.

5.4. EU's normer, som ikke gælder for importvarer, er også en kilde til konkurrenceforvridning til skade for EU-producenterne. Det franske institut for kvægavl har sat sig for at vurdere nogle af merudgifterne. Med hensyn til eksempelvis sporbarhed har EU sat stærkt ind på at indføre identifikation af dyr. Disse investeringer skønnes for oksekødsproduktionen at andrage 0,4 euro pr. 100 kg kvæggkrop, dvs. hen ved 32 millioner euro for EU-25. Med hensyn til dyrevelfærd udgør pligten til fælles bås for slagtekvæg en udgift på 4 euro pr. 100 kg krop, dvs. 31 millioner euro for EU-25.

## 6. EU-reglernes konsekvenser for udviklingslandene

6.1. EU er verdens største importør af fødevarer fra udviklingslandene, bl.a. på grund af store, historisk betingede handelsindrømmelser. UNCTAD (FN's konference for handel og udvikling) udsender jævnligt advarsler om EU-fødevarerens følger for producenter og virksomheder i de mindst udviklede lande.

6.2. EU kan ikke gå på akkord med fødevarerens sikkerhed. EØSU, som fuldt ud er klar over spørgsmålets betydning, går dog ind for teknisk bistand, dialog og samarbejde med de mest sårbare samhandels partnere. Det opfordrer også Kommissionen til at videreføre sit initiativ til støtte af indførelse af sporbarheds- og hurtige varslingsystemer i udviklingslandene.

## 7. Ækvivalens- og sporbarhedsprincippet

7.1. SPS-aftalen og aftalen om tekniske handelshindringer udgør for WTO's medlemmer en nødvendig juridisk ramme til at forebygge uberettigede importbegrænsninger og muliggøre større gennemsuelighed omkring vilkårene for markedsadgang.

7.2. EU-retten fastsætter klart, at importerede fødevarer skal overholde EU's fødevarerlovgivning »eller betingelser, som Fælles-

skabet har anerkendt som mindst svarende hertil«<sup>(1)</sup>. EØSU ønsker at henlede opmærksomheden på risiciene ved, at EU udlægger ækvivalensprincippet, som er anerkendt i internationale regler, alt for bredt.

7.3. I EU er fødevarerens sporbarhed kernen i fødevarerens sikkerhedsmodellen. Den gælder »fra og med den primære produktion (...) og til og med (...) salget eller leveringen til den endelige forbruger« (fra jord til bord), »fordi hvert enkelt led kan have en potentiel indvirkning på fødevarerens sikkerhed«<sup>(2)</sup>. Men for de fleste importvarer kræves der kun sporbarhed fra og med eksportøren. Trods den rolle, som den private sektor kan spille, tvivler EØSU på, at praksis i visse lande kan anses for »ækvivalent« fra en sikkerhedssynsvinkel. EØSU indtager en offensiv holdning med hensyn til sporbarhed og lægger hovedvægten på dette spørgsmål i de bilaterale forhandlinger og i den tekniske bistand til de mindst udviklede lande.

## 8. Andre legitime forhold og udviklingen i international ret

8.1. GATT-reglerne (General Agreement on Tariffs and Trade) og de forskellige WTO-aftaler fastsætter, at der udover sundhedsforhold også skal tages hensyn til andre legitime forhold i reguleringen af den internationale samhandel. Udviklingen i international ret er imidlertid foregået langt langsommere på dette felt. EU's valg er dog ikke altid berettigede set ud fra en rent sundhedsmæssig synsvinkel. I sagen om klorcyllinger har Kommissionen svært ved at påvise, at det klorbad, som fjerkræet skylles i i USA, kan skade de europæiske forbrugeres sundhed. Sagen er, at fødevarerens kvalitet opfattes forskelligt på de to kontinenter. Heller ikke beslutningen om at forbyde import af sælskind beror på sundhedshensyn, men på dyrevelfærd. Disse foranstaltningers forenelighed med WTO-reglerne er genstand for en livlig international debat.

8.2. Tvistbilæggelsesorganets retspraksis udviser ellers positive tegn. I sagen om rejer og skildpadder mellem USA og Malaysia gav panelets sagkyndige eksempelvis førstnævnte medhold ud fra den betragtning, at forbuddet mod import af rejer var berettiget på baggrund af den internationale aftale om beskyttelse af biodiversiteten. De malaysiske fiskere blev tvunget til at ændre på deres fangstmetoder, så de ikke længere fangede skildpadder, som den nævnte konvention beskyttede. Klarlægelse af sammenhængen mellem WTO-reglerne og de øvrige internationale aftaler er også en standende debat.

<sup>(1)</sup> Forordning (EF) nr. 178/2002, artikel 11.

<sup>(2)</sup> Forordning (EF) nr. 178/2002, artikel 3, nr. 16, og betragtning nr. 12.

8.3. EU bør gå i spidsen i overvejelserne om disse spørgsmål. Derfor bør EU holde fast i sine kollektive præferencer, forsvare »de øvrige legitime forhold« i internationale instanser og relancere debatten om sammenhængen mellem WTO og de øvrige internationale aftaler. Endvidere bør arbejdet hen imod metoder, som skal sikre, at kollektive præferencer og legitime forhold er objektive, fremmes, så de kan anerkendes på internationalt plan.

## 9. Forbrugerinformation

9.1. De europæiske forbrugere ønsker i stadig højere grad at blive informeret om, hvordan deres fødevarer er fremstillet. Den private sektor tager en lang række initiativer for at imødekomme dette ønske. Desuden er forskellige tanker oppe til drøftelse som f.eks. et EU-mærke og mærkning om dyrevelfærd. Det kunne foreslås, at en international organisation forsyner

forbrugerne med uvildig information om produktionsmetoder i de forskellige lande. Denne uafhængige informationsinstans skal også have til opgave at levere oplysninger i forbindelse med et kommende globalt varslingsystem.

9.2. Forbrugerinformation må dog ikke være den eneste reaktion på spørgsmålene i denne rapport. For forædlede varer, som i stadig stigende grad udgør grundlaget for fødevarer, er oprindelsesmærkning blevet for udviklet for både virksomheder og forbrugere. Det er derfor de offentlige myndigheders ansvar at garantere, at alle de varer, der bevæger sig rundt i det indre marked, svarer til de europæiske borgeres valg. Forbrugerne forventer, at deres valg ikke ofres i politiske processer (f.eks. den transatlantiske proces), som udelukkende tjener profileringsformål eller fremme af et godt forhold til bestemte handelspartnere.

Bruxelles, den 22. oktober 2008.

Mario SEPI  
Formand  
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

---

**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg udtalelse om Strukturelle og konceptuelle ændringer som forudsætning for viden, der kan konkurrere globalt, og for en forskningsbaseret europæisk industri (Europa: i spidsen eller midt i feltet?)**

(2009/C 100/11)

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

*Strukturelle og konceptuelle ændringer som forudsætning for viden, der kan konkurrere globalt, og for en forskningsbaseret europæisk industri (Europa: i spidsen eller midt i feltet?).*

Det forberedende arbejde henvistes til Den Rådgivende Kommission for Industrielle Ændringer, som udpegede János TÓTH til ordfører og Hannes LEO til medordfører. Kommissionen vedtog sin udtalelse den 10. september 2008.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 448. plenarforsamling den 22.-23. oktober 2008, mødet den 22. oktober, følgende udtalelse med 98 stemmer for og 1 hverken for eller imod:

## 1. Konklusioner og henstillinger

1.1. Klimaændringerne, demografiske forandringer, globaliseringen og knapheden på råstoffer og energi vil føre til økonomiske og samfundsmæssige forskydninger i Europa. Konsekvenserne for levestandarden og konkurrenceevnen i Europa afhænger i stor udstrækning af, om man tidligt nok får truffet de rette foranstaltninger. Nødvendigheden af at finde innovative svar på de nye udfordringer er også en naturlig følge af, at Europa på mange områder med succes har indhentet sit efterslæb. Jo nærmere man kommer den teknologiske grænse, desto vigtigere bliver egne innovationer som den væsentligste udviklingsfaktor, men dette kræver dog ændringer inden for områder, som længe er blevet betragtet som succesfaktorer (som f.eks. uddannelse). I den sammenhæng er det lige så legitimt et mål at styrke samhørigheden. Behovet for tilpasning vil sætte den europæiske sociale model på prøve, og udfaldet heraf vil være afgørende for de nuværende og fremtidige generationers livskvalitet. Ved løsningen af disse problemer skal den sociale dialog og dialogen mellem civilsamfundet og alle relevante interessenter tilskrives en vigtig og retningsgivende rolle.

1.2. Under alle omstændigheder er der behov for en større tilpasningsevne og en større tilpasningshastighed for at kunne mestre de forestående udfordringer og finde yderligere udviklingspotentiale for Europa. Lissabon-strategien<sup>(1)</sup> har fastsat mål, som i vid udstrækning stemmer overens med disse perspektiver og er vigtige for Europa. Samtidig har omfanget af de nødvendige tilpasninger i mange tilfælde ikke været klart, og ofte har omsætningen til erhvervspolitiske strategier været for tøvende. Effekten af denne fremgangsmåde er velkendt, og der er nu behov for nye anstrengelser for igen at arbejde målrettet for at nå disse mål. Det foreslås derfor også at forhøje midlerne til gennemførelsen af Lissabon-strategien betydeligt.

1.3. Samtidig er det klart, at der ikke findes en standardstrategi, og at hver enkelt medlemsstat på nogle politikområder må

gennemføre de europæiske krav med en anderledes initiativpakke, som er tilpasset de nationale forhold, for at garantere en effektiv politik. Men man skal dog være opmærksom på, at de europæiske og nationale initiativer komplementerer hinanden. Samme komplementaritetskrav gælder naturligvis også for initiativer, der træffes på europæisk niveau. Når det gælder de horizontale politikområder — dvs. emner, som hører under forskellige generaldirektoraters kompetence — skal strategien også gennemføres på en afstemt måde. Denne komplementaritet skal i begge tilfælde opnås ved et udtrykkeligt samarbejde og koordinering af politikstrategier og -foranstaltninger, som skal udarbejdes og gennemføres i fællesskab.

1.4. For tiden bliver der ofte givet løfter om samarbejde og koordinering, som kun sjældent følges op i praksis. Her bør der ske ændringer for at maksimere de positive effekter af en koordineret fuldbyrdelse<sup>(2)</sup>. Også i medlemsstaterne kan man øge effektiviteten ved at arbejde mere intensivt sammen om formuleringen og gennemførelsen af foranstaltninger. For at støtte denne proces bør en del af de ekstra midler afsættes specifikt til skabe samarbejdsprogrammer mellem EU og medlemsstaterne. Disse midler stilles kun til rådighed, når der træffes foranstaltninger, der udtrykkeligt er afstemt efter hinanden og tjener et fælles mål.

1.5. Europa står især over for en udfordring, fordi kun få medlemsstater har skabt basis for arbejdet i de førende rækker. Mange medlemsstater har endnu ikke overstået overgangen fra indhentningsfasen til produktion ved den teknologiske grænse. Overgangen til en videnbaseret økonomi fører til større efterspørgsel efter højt kvalificerede medarbejdere. For at kunne klare denne situation er der behov for mellemlangsigtede

<sup>(1)</sup> Naturligvis er Lissabon-strategien mere omfattende end de emner, der behandles i denne udtalelse. For mere information jf. [http://ec.europa.eu/growthandjobs/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growthandjobs/index_en.htm)

<sup>(2)</sup> Politikkoordinering fremmer produktionen af kollektive goder (som f.eks. viden, miljø- og klimabeskyttelse) og skabelsen af positive eksterne effekter. Den voksende økonomiske integration i Europa fører til eksternalisering, og alene gennem politikkoordinering kan man øge den positive eksternalisering og mindske den negative.

og langsigtede prognoser om arbejdskraftens kvalifikationsniveau, der skal være udgangspunktet for de krævede ændringer i uddannelses- og efteruddannelsessystemet.

1.6. For at løse problemerne og forbedre den økonomiske kapacitet skal der skabes videnskabelige og forskningsmæssige strukturer, der muliggør toppræstationer. Også her er det nødvendigt med permanente foranstaltninger for at videreudvikle såvel forskningsoutputtet og undervisningen og i mange henseender bringe det op på internationalt topniveau. På europæisk niveau er der efter revisionen af Lissabon-strategien allerede truffet nogle forberedelser til at slå ind på denne vej. Det Europæiske Forskningsråd og Det Europæiske Teknologiske Institut vil bidrage til at fremskynde denne forandringsproces. Investeringerne i disse strukturer skal fremover øges yderligere for at motivere medlemsstaterne til komplementære strategier. Endvidere skal man stimulere samarbejdet mellem erhvervslivet på den ene side og universitets- og forskningskredse på den anden samt støtte tjenesteinfrastrukturen som videnskabs-, innovations-, teknologi og industriparker.

1.7. Ud over investeringer i arbejdskraft og videnskab er der i medlemsstaternes forskningsstøtte brug for en væsentligt stærkere støtte til risikable innovationsprojekter, forbedringer i beskyttelsen af ejendomsrettighederne (f.eks. det europæiske patent og foranstaltninger mod kopiprojekter), innovationsvenlige reguleringer på produkt- og arbejdsmarkedet, risikoadækvate finansieringsmuligheder, initiativer til at stimulere efterspørgslen efter innovationer (f.eks. det indre marked, offentlige indkøb og pionermarkeder), større mobilitet på alle niveauer og en tilsvarende konkurrence- og makropolitik. Hvis disse politikforanstaltninger gennemføres med succes, vil det føre til markant øgede innovationsanstrengelser og dermed også større forsknings- og udviklingsudgifter.

1.8. Sluttelig drejer det sig om at skabe et system, der hurtigt og fleksibelt kan reagere på de problemer, der måtte opstå. Tanken bag denne tilgang er, at de fremtidige omkostninger ved ikke at handle nu vil være så meget højere, end hvis man i dag træffer de nødvendige foranstaltninger. Dette gælder frem for alt — men ikke udelukkende — miljøforanstaltninger. Netop her har Europa hidtil spillet en foregangsrolle, som skal udbygges ved konsekvent at fortsætte ad den påbegyndte vej. Dette sikrer de industrielle (*First-Mover-Advantage*), samfundspolitiske og økologiske fordele, som kan drages af miljøbeskyttelsesforanstaltninger (som f.eks. harmoniseret miljølovgivning, standardisering og fremme af innovation inden for miljøteknologi og på det sociale område).

1.9. En fremadrettet strategi af denne art skal imidlertid have støtte i befolkningen, hvis den skal lykkes. Hvis behovet for ændringer ikke er tydeligt, og hvis afkastet ikke er synligt, vil viljen til at yde den samfundsmæssige og individuelle tilpasning være ringe. Civilsamfundets institutioner er uundværlige, når det gælder om at udforme og kommunikere strategien. Det er naturligvis en forudsætning for accepten, at man får indflydelse på udformningen af strategien og initiativerne. Hvis der allerede i forberedelsesfasen sker en bred inddragelse og føres brede

diskussioner, er der større sandsynlighed for, at der kan opstå et fælles projekt. Selv om det næsten allerede er for sent for diskussionen om videreførelsen af Lissabon-strategien, bør man alligevel forsøge at involvere brede dele af den interesse-rede offentlighed i dette projekt.

## 2. Udgangssituation

2.1. Europas produktion er gennem de seneste 50 år til stadighed blevet øget og dermed er efterslæbet fra det 19. århundrede og første halvdel af det 20. århundrede blevet mindsket<sup>(1)</sup>. Europa har nu næsten indhentet USA med hensyn til produktivitet pr. time, selv om resultatet pr. indbygger er stagneret på knap 70 % af USA's (se Gordon 2007). Indhentningsprocessen blev imidlertid uventet afbrudt i 1995, og der fulgte en fase, hvor væksten i USA var større end i Europa. En væsentlig årsag til den accelererede produktion i USA menes at være en hurtigere integration af ny teknologi — i dette tilfælde informations- og kommunikationsteknologien. Her var USA hurtigere til at reagere end de fleste europæiske stater, og det gælder såvel udvikling som udbredelse af disse teknologier.

2.2. Forskellen i udviklings- og integrationshastigheden for nye teknologier er imidlertid ikke noget specifikt for informations- og kommunikationsteknologierne, men en konsekvens af det etablerede erhvervspolitiske system. USA, som er førende inden for mange nye teknologier, bygger på et stærkt markedsorienteret system med nogle af verdens førende universiteter og forskningsinstitutioner, højt kvalificeret arbejdskraft fra alle dele af verden, stor risikovillighed, hurtig vækst for nyetablerede virksomheder og et homogent indre marked.

2.3. De europæiske stater har derimod skabt strukturer og truffet erhvervspolitiske foranstaltninger, som bidrager til indhentningsprocessen og gør det muligt hurtigt at overtage nye teknologier. De store investeringstal var og er et synligt tegn på denne model, ligesom de mere erhvervsorienterede uddannelsessystemer, mindskelse af risici ved innovationsfinansiering, lavere investeringer i højere uddannelse og i mange tilfælde manglende radikal videreudvikling af produkter og teknologier.

2.4. De senere års lave europæiske vækst (se f.eks. Breuss, 2008) kan tyde på, at vækstpotentialet i indhentningsstrategien inden for mange områder i vidt omfang er udtømt. Overgangen fra en indhentningsstrategi til en position i spidsen kræver imidlertid vidtrækkende omstillinger, som kun lige er påbegyndt i Europa, og som i mange tilfælde kun er gennemført halvhjertet. Jo nærmere man kommer den teknologiske grænse, jo mere bliver selvstændige og radikale innovationer (i betydningen

<sup>(1)</sup> Alt i alt har EU fastholdt sin førerposition inden for verdenshandelen såvel inden for vare- som tjenesteydelsessektoren. Europæisk økonomi er toneangivende inden for medium-tech-sektorer og kapitalintensive produkter. Det voksende handelsunderskud i forhold til Asien og dårligere ikt-resultater i forhold til USA giver anledning til bekymring (jf. CCMI 043).

markedsnyheder) den vigtigste kilde til vækst. For at støtte denne model er det nødvendigt at omstrukturere områder, som tidligere er blevet anset for succesfaktorer for indhentningsprocessen (f.eks. uddannelse, produkt- og arbejdsmarkedsregulering, makroøkonomisk styring). Behovet for ændringer i Europa skyldes dog også de nuværende udfordringer som klimaændringerne, globaliseringen, den demografiske udvikling og knapheden på råstoffer og energi. Det drejer sig om at skabe strukturer, der hurtigt kan spille ind på de nye udfordringer og skabe socialt holdbare, miljøvenlige og konkurrencedygtige løsninger.

2.5. Sluttelig drejer det sig om at skabe et system, der hurtigt og fleksibelt kan reagere på de problemer, der måtte opstå. Tanken bag denne tilgang er, at de fremtidige omkostninger ved ikke at handle nu vil være så meget højere, end hvis man på nuværende tidspunkt træffer de nødvendige foranstaltninger. Dette gælder frem for alt — men ikke udelukkende — miljøforanstaltninger. Netop her har Europa hidtil spillet en foregangsrolle, som skal udbygges ved konsekvent at fortsætte ad den påbegyndte vej. Dette sikrer de industrielle (*First-Mover-Advantage*), samfundspolitiske og økologiske fordele, som kan drages af miljøbeskyttelsesforanstaltninger (som f.eks. harmoniseret miljølovgivning, standardisering og fremme af innovation inden for miljøteknologi og på det sociale område).

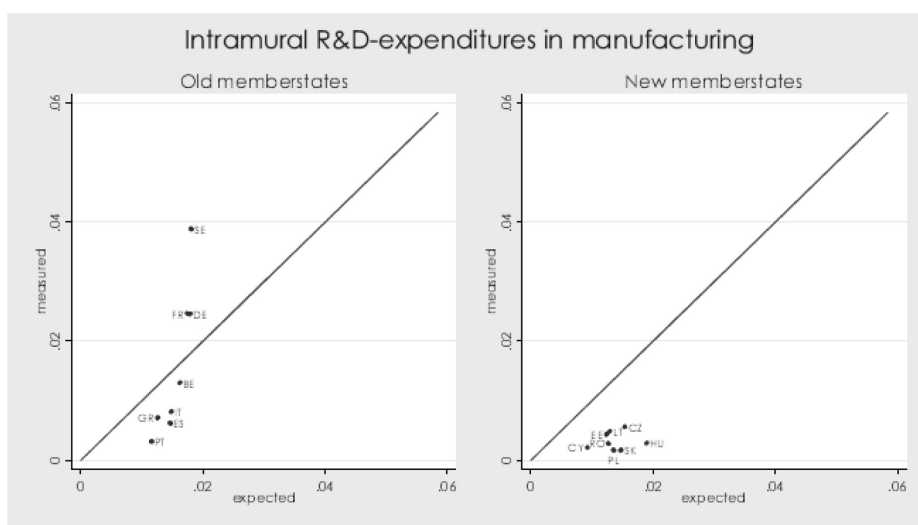
2.6. Nedenstående betragtninger fokuserer på de dele af Lissabon-strategien, som omhandler innovation. I den forbindelse drøftes mulighederne for at formulere en effektiv politik i det heterogene europæiske miljø.

### 3. Europas svar på 1990'ernes svage vækst: Lissabon-strategien

3.1. Europas svar på den voksende afstand til USA med hensyn til produktivitet og økonomisk vækst var Lissabon-strategien, som med revisionen i 2005 bl.a. tilstræber en forhøjelse af forsknings- og udviklingsudgifterne til 3 % af BNP og en beskæftigelsesgrad på 70 % af arbejdsstyrken.

3.2. Den tilstræbte forhøjelse af forsknings- og udviklingsudgifterne er baseret på et stort antal økonomiske undersøgelser, der klart viser en positiv sammenhæng mellem økonomisk udvikling og F&U-udgifterne. Ved formuleringen af målsætningerne var man i for ringe grad opmærksom på, at F&U-udgifternes størrelsesorden frem for alt afhænger af branchestrukturen og kun kan vurderes i relation til branchesammensætningen. Nyere undersøgelser (Leo, Reinstaller, Unterlass 2007, Pottelsbergh 2008) viser, at de fleste »gamle« medlemsstater har forsknings- og udviklingsudgifter, som ligger omkring det niveau, man kunne forvente ud fra deres branchestruktur, mens de fleste »nye« medlemsstater ligger under dette niveau (dvs. under 45°s linjen, jf. illustration 1). Sverige og Finland (og også USA) bruger væsentligt mere på forskning og udvikling, end man skulle forvente på grundlag af deres branchestruktur. Dette skyldes for det første, at disse lande inden for nogle brancher arbejder tæt på den teknologiske grænse og i deres innovationsaktiviteter er mere toneangivende end deres konkurrenter og — i USA's tilfælde — producerer til et stort indre marked. For det andet kan højere forsknings- og udviklingsudgifter også fremkaldes af en forskningsintensiv universitetssektor (se Pottelsbergh 2008).

Illustration 1: Strukturkorrigerede F&U- udgifter



Source: New-Cronos; Fourth Community Innovation Survey (CIS-4); Countries included: Belgium (BE), Bulgaria (BG), Cyprus (CY), Czech Republic (CZ), Estonia (EE), Finland (FI), France (FR), Germany (DE), Greece (GR), Hungary (HU), Iceland (IC), Italy (IT), Latvia (LV), Lithuania (LT), Norway (NO), Poland (PL), Portugal (PT), Romania (RO), Slovakia (SK), Slovenia (SL), Spain (ES), Sweden (SE). Where available we have included the data for Iceland and Norway. New member states are the countries that have joined the EU since 2004; old memberstates are the countries that were members of the EU prior to 2004.

3.3. Når den europæiske virksomhedssektors forsknings- og udviklingsudgifter (i det mindste i de gamle medlemsstater) altså i vidt omfang harmonerer med branchestrukturen, er der ingen tungtvejende grunde til at ændre massivt på forsknings- og udviklingsudgifterne, fordi disse også må ses som en omkostningsfaktor med faldende grænseafkast. Større investeringer i forsknings- og udviklingsudgifter er hensigtsmæssige, når man trænger frem til den teknologiske grænse, eller de kan følge af en strukturel ændring<sup>(1)</sup> i retning af mere forskningsintensive<sup>(2)</sup> brancher. Begge disse ændringer er nødvendige, hvis man vil holde Europa konkurrencedygtigt og sikre »den europæiske model«.

3.4. Denne proces sættes imidlertid ikke i gang af en isoleret forhøjelse af midlerne til forskning og udvikling, men snarere af større støtte til risikofyldte innovationsstrategier, investeringer i forskningsinfrastrukturen og forbedringer af uddannelsessystemet. Andre nødvendige ændringer er at skabe et innovationsvenligt markedsmiljø og større mobilitet på alle niveauer (se Aho et al. 2006). Det er også nødvendigt med komplementære indgreb ved reguleringen af arbejdsmarkedene, finansieringssystemet samt konkurrence- og makropolitikken. Resultatet af en vellykket gennemførelse af disse politiske modeller er markant øgede investeringsanstrengelser og dermed også højere forsknings- og udviklingsudgifter.

3.5. Ved at skubbe tyngdepunktet i den økonomiske politik fra F&U til innovation begrænser man ligeledes den implicite favorisering af »high-tech-sektorer«, der er et resultat af forsøget på at forhøje F&U-udgifterne. Dette fører til en opvurdering af brancher, som hvad angår anvendelsen af teknologier ganske vist er high-tech, men som ikke investerer kraftigt i F&U, da deres innovationsbestræbelser er baseret på intelligent brug af teknologi og menneskelig kreativitet. Således opstår mange teknologisk avancerede innovationer inden for kreative industrier, stålindustrien eller tekstil- og beklædningsindustrien uden eller med få egne F&U-udgifter. Endvidere har det vist sig, at alle sektorer har et potentiale for hurtigt voksende små og mellemstore virksomheder (de såkaldte gazeller; jf. Hölzl — Friesenbichler, 2008), hvilket ligeledes gør en bred støtte til innovationer ønskelig. Den store vægt på high-tech-sektorer (som sikrer disse sektors betydning i fremtiden) beror på den stærkt voksende efterspørgsel. Hvis det via F&U-investeringer lykkes at skabe succesrige innovationer, kan fordelene blive forholdsmæssigt store — mht. til økonomisk vækst og beskæftigelse — på grund af den store stigning i efterspørgslen (Falk — Unterlass, 2006).

<sup>(1)</sup> Strukturændring sker gennem nyetablering, diversifikation af eksisterende eller tilflytning af nye virksomheder.

<sup>(2)</sup> Der tales her bevidst om »forskningsintensive« sektorer, fordi inddelingen i high-, medium- og low-tech-sektorer på grundlag af udgifterne til forskning og udvikling undervurderer teknologianvendelsen inden for mange erhvervsområder. Hvis man medtager integration af teknologier, som er udviklet andre steder, i produkter og produktionsprocesser, hører mange brancher, som i den klassiske inddeling kategoriseres som low-tech, snarere hjemme i medium- eller high-tech-området (se Peneder 2007).

3.6. De nye og gamle udfordringer kræver toppræstationer såvel inden for forskning som i anvendelsen heraf. Kun ved at yde toppræstationer inden for grund- og anvendt forskning kan Europa klare de globale problemer og forblive konkurrencedygtig. Væsentlige begrænsninger for gennemførelsen af denne strategi ligger allerede i dag i den menneskelige kapital, og det vil forstærkes i fremtiden. Flere og bedre uddannede medarbejdere med mellemlange og lange uddannelser er en forudsætning for den strukturelle ændring og for at nå op til den teknologiske grænse. De hidtidige forsømmelser kan imidlertid kun afhjælpes med et langt tidsperspektiv, og det gøres i mange tilfælde endnu ikke helhjertet nok. Samtidig skal uddannelsessektoren holde øje med, at udbuddet af uddannelsespladser afstemmes efter efterspørgslen<sup>(3)</sup>, og at den vedvarende efteruddannelse (stikord: livslang læring) ligeledes får den nødvendige opmærksomhed, således at arbejdstagerne i alle faser af arbejdsprocessen kan opretholde deres produktivitet og beskæftigelsessevne.

3.6. Revisionen af Lissabon-strategien førte på europæisk niveau til afgørende ændringer, som kan bruges til at fremskynde strukturændringen i retning af forskningsintensive erhvervsstrukturer og toppræstationer. Dette omfatter også foranstaltninger til at forbedre adgangen til risikovillig kapital og øge forskernes mobilitet. Det Europæiske Institut for Innovation og Teknologi (EIT), Det Europæiske Forskningsråd og initiativet for etablering af pionermarkeder. Hertil kommer en forhøjelse af midlerne til rammeprogrammerne og en udvidelse af de førende projekter på europæisk niveau.

#### 4. Europa: Effektiv politik trods diversitet?

4.1. Også selv om de europæiske målsætninger er forholdsvis klare og deles af alle, rejser der sig det spørgsmål, om Europa, som er så heterogent, overhovedet er i stand til at formulere en politik på dette område. Forskellene i medlemsstaternes produktivitet, de blandede resultater også på den teknologiske front (f.eks. GSM-standarden og ikt-udnyttelsen) og de store forskelle på sektorniveau — både mellem sektorerne og internt i sektorerne (se Falk 2007, Leo, Reinstaller, Unterlass 2007, se bilag 3) er alt sammen beviser på mangfoldigheden i Europa.

4.2. Denne mangfoldighed er en stor udfordring for erhvervspolitikken, fordi erhvervspolitiske tiltag giver forskellige resultater alt efter det økonomiske udviklingsniveau. Succesrige lande

<sup>(3)</sup> Cedefop skønner, at »Total employment in Europe is projected to grow by more than 13 million jobs between 2006 and 2015. This comprises increases of almost 12.5 million jobs at the highest qualification level (roughly ISCED levels 5 and 6) and almost 9.5 million jobs at medium level (ISCED level 3 and 4). On the other hand, there is a decline of over 8.5 million jobs for those with no or few formal qualifications (ISCED levels 0-2). Quelle: Cedefop, Future skill needs in Europe/Medium-term forecast, 2008«.

afstemmer eksplicit eller implicit deres økonomiske strategi efter deres økonomiske udviklingsniveau og forsøger således enten at fremme en indhentningsproces eller at tilpasse sig produktion ved den teknologiske grænse. Det fornuftige i denne tilpasning af den økonomiske politik til udviklingsniveauet blev bekræftet i en række videnskabelige arbejder. Det viser sig i denne forbindelse, at de samme politikforanstaltninger kan føre til forskellige resultater alt afhængig af det pågældende lands udviklingsniveau. Således kan en given foranstaltning i et land, der producerer ved den teknologiske grænse give gode resultater, mens den samme foranstaltning i et land i indhentningsfasen kan have mindre effekt eller endog negativ effekt på den økonomiske udvikling.

4.3. Dette kan tydeligt illustreres via uddannelsessystemet <sup>(1)</sup>. Hvis man vil maksimere resultaterne af investeringer i uddannelsessektoren, må man også tage højde for de forskellige kædereaktioner, de afføder alt efter udviklingsniveau. Højere videnskabelig uddannelse bliver vigtigere, når et land nærmer sig den teknologiske grænse, mens erhvervsorienteret uddannelse bedre kan underbygge en indhentningsproces. Aghion et al. (2005) skønner, at hvis udgifterne til videregående uddannelse forhøjes med 1 000 \$ pr. person i et land ved den teknologiske grænse stiger den årlige vækst med 0,27 procentpoint. I et land med et teknologisk efterslæb fører den samme investering kun til en økonomisk vækst på 0,10 procentpoint. Højt kvalificerede kan indbringe mere i lande, der opererer tæt på den teknologiske grænse, da man stræber efter mere radikale innovationer, som kun kan gennemføres med videnskabelig forskning.

4.4. Et højere uddannelsesniveau fører dermed til større fleksibilitet i valget af teknologi. Omkring 60 % af forskellen i vækst mellem de europæiske lande og USA kan tilskrives, at man i de europæiske uddannelsessystemer lægger større vægt på erhvervsuddannelse henh. mellemuddannelse (Krueger — Kumar, 2004). Videnskaber har behov for nøglekvalifikationer og en videregående uddannelse, som kan fremme tilpasningen af nye teknologier og skabe nye sektorer med nye virksomheder. Den traditionelle — og for indhentningsprocessen rigtige — europæiske fiksering på mellemuddannelser bliver således en væksthindring i kampen for at nå den teknologiske grænse.

4.5. Ved formuleringen og gennemførelsen af sin økonomiske politik er Den Europæiske Union naturligvis konfronteret med et heterogent forbund af stater. Når der er tale om stor heterogenitet bliver gennemførelsesbeføjelserne normalt lagt ud til medlemsstaterne, således at disse kommer op med løsninger, der passer til de lokale omstændigheder <sup>(2)</sup>. Det er dog væsentligt, at fælles politikforanstaltninger på de forskellige niveauer afstemmes efter hinanden og gennemføres på en koordineret måde, således at en given strategi kan få den optimale effekt. Denne tese underbygges af den underliggende afhængighed, der

består inden for EU. Fremskridtene i visse medlemsstater kommer også de andre til gode, og derfor kan en gratist strategi ikke accepteres.

4.6. Det er derfor klart, at der ikke findes nogen standardstrategi, men at kun en anderledes initiativpakke, som er tilpasset de nationale forhold, kan give det ønskede resultat. Desuden er det vigtigt at erkende, at når den teknologiske grænse er nået, kræver det, at de erhvervspolitiske strukturer og strategier ændres, da de eksisterende instrumenter — ofte udviklet over årtier — ingen eller næsten ingen vækstskabende virkning har og dermed i det mindste i et vist omfang er blevet formålsløse. Det samme gælder — dog med omvendt fortegn — for lande i indhentningsfasen. Anvender man her de samme strategier som i lande, der leverer teknologiske toppræstationer, er dette en lige så ineffektiv løsning. Enhver europæisk strategi skal derfor kunne svare på, hvordan man

- styrker såvel samhörigheden som toppræstationerne og dermed tager hensyn til det økonomiske udviklingsniveau
- formulerer initiativer, som lever op til mange politikområders tværgående karakter (f.eks. miljø, innovation), og som kan anvendes effektivt trods behovet for at koordinere disse politikområder
- fastlægger arbejdsdelingen mellem det europæiske niveau og medlemsstaterne sagligt logisk og
- fastlægger de valgte initiativer bindende og sanktionerer afvigelser.

4.7. Strukturerne og mekanismerne for en sådan politik findes i vidt omfang allerede i Europa og skal »bare« anvendes i den rette form og med det rette indhold. Også for indholdets vedkommende er de vigtigste punkter kendt og har været diskuteret længe. Det, der mangler, er politisk gennemslagskraft, så det slår igennem i den reelle økonomi og i de europæiske samfund.

## 5. Litteraturliste

Acemoglu, D. Aghion, P., Zilibotti, F. *Appropriate Institutions for Economic Growth*, 2006.

Aghion, P., *A Primer on Innovation and Growth*, Bruegel Policy Brief 02, 2006.

<sup>(1)</sup> I denne forbindelse skal det nævnes, at investeringer i menneskelig kapital i høj grad bærer lønnen i sig selv: med hvert år skolegangen forlænges, stiger det potentielle økonomiske output på lang sigt med ca. 6 % (De la Fuente, 2003).

<sup>(2)</sup> Selv om »overførsel af beføjelser« fra tid til anden skal vurderes, ville en sådan analyse falde uden for denne udtalelses rammer (se i denne forbindelse Falk — Hölzl — Leo, 2007).

Aghion, P., Bloom, N., Blundell, R., Griffith, R., Howitt, P., Competition and Innovation: An Inverted-U Relationship, Quarterly Journal of Economics, Vol. 120, No. 2, pp. 701-728, 2005.

Aghion, P., Blundell, R., Griffith, R., Howitt, P., Prantl, S., The Effects of Entry on Incumbent Innovation and Productivity, NBER Working Paper 12027, 2006.

Aghion, P., Boustan, L., Hoxby, C., Vandenbussche, J., Exploiting States' Mistakes to Identify the Causal Impact of Higher Education on Growth, Working Paper, Harvard University, 2005.

Aghion, P., Fally, T., Scarpetta, S., Credit Constraints as a Barrier to the Entry and Post-Entry Growth of Firms: Lessons from Firm-Level Cross Country Panel Data, 2006.

Aghion, P., Marinescu, I., Cyclical Budgetary policy and Economic Growth: What Do We Learn from OECD Panel Data? , 2006.

Aho, E., (Chairman), Cornu, J., Georghiou, L., Subirá, A., Ein innovatives Europa schaffen, Bericht der unabhängigen Sachverständigenengruppe für FuE und Innovation, eingesetzt im Anschluss an das Gipfeltreffen in Hampton Court, 2006

Breuss, F., Die Zukunft Europas, in: BMWA, Das österreichische Außenhandelsleitbild — Globalisierung gestalten — Erfolg durch Offenheit und Innovation, Wien, 2008

Cedefop, Future skill needs in Europe, Medium-term forecast, 2008.

De la Fuente, A., Das Humankapital in der Wissensbasierten globalen Wirtschaft, Teil II: Bewertung auf der Länderebene, Abschlussbericht für die EU-Kommission Beschäftigung und Soziales, 2003.

Falk, M. Sectoral Innovation Performance, Evidenc from CIS 3 micro-aggregated data, Europe Innova, 2007, <http://www.europe-innova.org>

Falk, M., Unterlass, F., Determinanten des Wirtschaftswachstums im OECD-Raum, Teilstudie 1, WIFO-Weißbuch, 2006.

Falk, R. Hölzl, W., Leo, H., On the Roles and Rationales of European STI Policies, WIFO Working Paper, 299/2007.

Falk, R., Leo, H., »What Can Be Achieved By Special R&D Funds When There is No Special Leaning Towards R&D Intensive Industries?«, WIFO Working Papers, 2006, (273).

Gerschenkron, A., »Economic Backwardness in Historical Perspective«, Harvard University Press, 1962.

Giddens, A., Liddle, R., Diamond, P. (eds.), Global Europe, Social Europe, Polity Press, Cambridge, United Kingdom, 2006.

Gordon, R. J., Issues in the Comparison of Welfare Between Europe and the United States, Paper presented to Bureau of European Policy Advisers, »Change, Innovation and Distribution« Brussels, 04 December 2007

Griffith, R., Redding, S., Van Reenen, J., Mapping the Two Faces of R&D: Productivity Growth in a Panel of OECD Industries, The Review of Economics and Statistics, 86 (4): 883 – 895, 2004.

Hollanders, H., Innovation Modes: Evidence at the Sector Level, Europe-Innova, Innovation Watch, 2007, <http://www.europe-innova.org>

Hölzl, W., Friesenbichler, K. Final Sector Report Gazelles, Sectoral Innovation Watch, Europe Innova, 2008, [www.europe-innova.org](http://www.europe-innova.org)

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (KEG), Umsetzung des Lissabon-Programms der Gemeinschaft: Ein politischer Rahmen zur Stärkung des Verarbeitenden Gewerbes in der EU – Auf dem Weg zu einem stärker integrierten Konzept für die Industriepolitik, KOM(2005) 474 endgültig, Brüssel, 5.10.2005.

Krueger, D., Kumar, K., US-Europe Differences in Technology-Driven Growth: Quantifying the Role of Education, Journal of Monetary Economics, 2004.

Leo, H., Reinstaller, A., Unterlass, F., Motivating sectoral analysis of innovation, Performance, Europe Innova, 2007, <http://www.europe-innova.org>

Nicoletti, G., Scarpetta, S., Regulation, Productivity and Growth: OECD Evidence, Economic Policy, 18:36 9, 2003.

OECD, Education at a Glance, OECD, 2006.



Peneder, M., Entrepreneurship and technological innovation, An integrated taxonomy of firms and sectors, Europe Innova, Wifo, 2007, <http://www.europe-innova.org>

Sapir, A. et al. »An Agenda for a Growing Europe«. Oxford University Press, 2004.

Vandenbussche, J., Aghion, P., Meghir, C., Growth, Distance to Frontier and Composition of Human Capital, Journal of Economic Growth, Vol. 11, No. 2, pp 97-127, 2006.

Bruxelles, den 22. oktober 2008.

Mario SEPI  
Formand  
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

---

**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Omstruktureringen og udviklingen af sektoren for husholdningsapparater (hvidevarer i Europa) og følgerne for beskæftigelsen, klimaændringerne og forbrugerne**

(2009/C 100/12)

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

*Omstruktureringen og udviklingen af sektoren for husholdningsapparater (hvidevarer i Europa) og følgerne for beskæftigelsen, klimaændringerne og forbrugerne.*

Det forberedende arbejde henvistes til Den Rådgivende Kommission for Industrielle Ændringer, som udpegede Anna Maria DARMANIN til ordfører og Enrico GIBELLIERI til medordfører. Den Rådgivende Kommission vedtog sin udtalelse den 10. september 2008.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 448. plenarforsamling den 22.–23. oktober 2008, mødet den 22. oktober, følgende udtalelse med 86 stemmer for og 2 hverken for eller imod:

## 1. Konklusioner og henstillinger

1.1. EØSU mener, at styrken for den europæiske industri for husholdningsapparater<sup>(1)</sup> ligger i dens evne til at fremstille bæredygtige produkter af høj kvalitet. Denne styrke skal underbygges og udvides gennem en passende EU-politik, der tager udgangspunkt i en vedvarende indsats og forbedring inden for teknologisk innovation og vedvarende uddannelsesaktiviteter, for at forbedre de ansattes kvalifikationer. En sådan politik bør fremme udviklingen af energieffektivt husholdningsudstyr med øget genbrugskapacitet. Den samlede miljøeffekt, baseret på en livscyklusanalyse, bør være så ringe som muligt.

1.2. EØSU er overbevist om, at EU-lovgivningen kan have direkte indflydelse på sektorens konkurrenceevne, navnlig gennem forslaget om udvidelse af direktivet om miljøvenligt design og forslaget om revision af forordningen om miljømærkeordningen, som fører til øget energieffektivitet og en begrænsning af CO<sub>2</sub>-udledningen. Det vil ligeledes mindske truslen om og tendensen til udflytning af industrien uden for Europa, tab af arbejdspladser, og risikoen for at lægge en bremse på forbrugernes interesser.

1.3. Markedsovervågning er af afgørende betydning for at kunne sikre europæisk industri, arbejdstagerne i industrien, forbrugernes interesser og miljøet. Markedsovervågning bør gennemføres ved at gøre brug af følgende foranstaltninger:

— medlemsstaterne og EU<sup>(2)</sup> bør bevilge flere ressourcer til strengere kontrol med, at produkterne lever op til regler

<sup>(1)</sup> Husholdningsapparater omfatter køleskabe, vaskemaskiner, opvaskemaskiner, kedler, varmeapparater og alt elektronisk udstyr, der bruges i huset.

<sup>(2)</sup> Den nye lovramme, også kaldet »Ayræl-pakken«, er den sidste pakke som led i tiltagene til bedre lovgivning, der omhandler markedsovervågning, fremstilling af varer og godkendelse; den blev vedtaget af Europa-Parlamentet og Rådet den 23. juni 2008, [http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/internal\\_market\\_package/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/internal_market_package/index_en.htm)

og lovgivning om det indre marked, navnlig for importerede produkter,

— unfair konkurrence og dumping skal udryddes, antidumpingforanstaltninger bør undersøges nøje, så de ikke er kontraproduktive for den europæiske industri og opfordrer til udflytning af industrien uden for Europa eller øger importen, foranstaltningerne bør indføres ikke blot for hele apparatets vedkommende, men også for dets komponenter,

— mærkningssystemet skal revideres, så det afspejler fremskridtene i teknologiens fornyelse uden at give et fejlagtigt indtryk af værdiændringer,

— der er behov for skærpet kontrol for at komme kopivarer og dermed fænomenet produktforfalskning til livs,

— det skal kontrolleres, at etiketter, især på importerede produkter, stemmer overens med produktet og ikke er misvisende.

1.4. EØSU mener, at tilpasningen af mærkningssystemet er af afgørende betydning. Mærket bør ajourføres så snart mere teknisk effektive apparater højner standarden. Det bør være et dynamisk system, hvor nye produkter på markedet med bedre specifikationer får et nyt mærke i stedet for at slække på kravene til tidligere klassificerede apparater. Denne revision skal hænge sammen med den teknologiske udvikling, men bør knyttes til en tidsfrist på fem år som nedfældet i handlingsplanen om energieffektivitet. Det er afgørende, at interessenterne alle er involverede i denne revisionsproces. Endvidere bør Kommissionen fremme håndhævelsen af lovgivningen og gøre mærket til et mere bindende værktøj for fabrikanter, importører og detailhandlende.

1.4.1. Det ville være gavnligt for bæredygtigheden, om EU også fik andre lande til at vedtage de høje normer, som EU selv påtager sig at indføre på det indre marked, da dette ville medføre potentielle, globale energibesparelser.

1.5. Den europæiske industri for husholdningsudstyr kunne blive væsentligt stimuleret, hvis der blev indført incitamentsordninger i medlemsstaterne til fremme af udskiftning af apparater til mere moderne og energieffektive modeller, som allerede fremstilles, men som endnu ikke er slået tilstrækkeligt igennem på markedet. Denne støtte må ikke være diskriminerende og bør gennemtænkes på en måde, så også mindre velbæslåede mennesker får adgang til de nødvendige finansielle instrumenter. Man skal lære af de gode erfaringer, der allerede er gjort i og uden for Europa.

1.6. Det vil også være en god idé at yde assistance til forbrugerne i form af vedligeholdelse og reservedele til husholdningsapparater, ligesom det bør sikres, at der finder en fortsat ajourføring og opgradering af arbejdstagernes kvalifikationer sted, så der kan ydes en effektiv og troværdig service. Dette kunne være med til at bevare eller øge beskæftigelsen.

1.7. EØSU mener, at EU-politikken bør lette industriens overgang til mere innovative produkter og dertil knyttede tjenester, som er strategisk relevante som følge af deres påvirkning af CO<sub>2</sub>-udledningen og energiforbruget, som f.eks. solfangere, solceller, varmepumper, brintceller, mikrofremstillingsenheder og effektive klimaanlæg. Det kunne føre til jobskabelse og større valgmuligheder for forbrugeren.

1.8. EØSU gentager, at der kun kan opnås de bedste positive resultater med gennemførelsen af henstillingen om effektiv omstrukturering af industrien for husholdningsapparater i Europa, så den bliver mere bæredygtig, gennem en reel sektorbestemt social dialog på EU-plan.

## 2. Generel baggrund

2.1. Sektorens mest presserende problem for øjeblikket er, at fremstillingen af husholdningsapparater flyttes til ikke blot central- og østeuropæiske lande, men også Rusland, Tyrkiet og Kina. Udflytning sker derfor ikke blot inden for EU's medlemsstater, men hele segmenter af husholdningsapparater flyttes fra Europa til Kina.

2.2. Virksomhederne er ved at få øjnene op for Rusland, hvor der etableres nye fabrikker, der fremstiller vaskemaskiner og køleskabe, og hvor eksisterende virksomheder fra hvidevaresektoren er blevet overtaget. Man er i gang med at opføre

mellem femten og tyve hvidevarefabrikker i Rusland. Dette er vigtigt for at sikre, at europæiske fabrikker kan trænge ind på dette nye marked, som rummer et stort potentiale. Imidlertid bør man være opmærksom på, at disse fabrikker i fremtiden ikke blot kan betjene deres nationale marked, men også eksportere deres produktion til Europa, hvis det ikke lykkes os at tackle nøglespørgsmålene på det europæiske marked.

2.2.1. Der består også muligheder for eksport for de europæiske fabrikker i regioner som Asien, Nordafrika og Mellemøsten, hvor der allerede er en stigende tendens til EU-eksport af husholdningsapparater. EU-fabrikker kan udnytte de nuværende vilkår såsom den voksende mellemklasse i disse regioner, EU-varers gode omdømme osv. til at komme ind på disse potentielle markeder.

2.3. Den stadig større indtrængen af billige og tvivlsomme varer skærper krisen i den europæiske hvidevareindustri. Ringe kvalitet tillige med forskellige afgiftssystemer, lave lønninger og relativt lave transportudgifter benyttes til at gå til angreb på de etablerede producenter i Europa.

2.4. Det er klart, at Europa ikke kan konkurrere med f.eks. de kinesiske månedslønninger. Et køleskab eller en fryser, der er fremstillet i Kina, er uovertruffen billigt, og det samme gælder for enkelte komponenter som f.eks. motorer og kompressorer. Der kan ikke opnås konkurrencefordele, hvis europæiske produkter udelukkende sælges på prisen og ikke på de kvalitative fordele. Den europæiske hårde hvidevareindustri styrke er at kunne fremstille produkter af høj kvalitet. Andre konkurrencemæssige fordele vedrører design, produktgaranti, service, kompatible reservedele og reparationer. Denne styrke kan underbygges og udvides med en sammenhængende EU-politik.

2.5. Europæiske fabrikker fremstiller køleskabe og fryser i energiklasserne A++, A+ og B. Størstedelen af de varer, der fremstilles i dag, hører til i A+ og A-energiklasserne. A++ apparater udgør mindre end 4 %.

2.6. Forbrugerne køber fortsat ikke særligt mange energieffektive køleskabe. Ifølge CECED (*Den Europæiske Forening af Fabrikker af Elektriske Husholdningsapparater*) findes der stadig omkring 188 millioner køleskabe og fryser, der er mere end 10 år gamle, i de europæiske husholdninger. Ældre udstyr (fra 1990) forbruger ca. 660 kWh/år, A+ apparater ca. 255 kWh/år og A++ apparater ca. 182 kWh/år. Til de nuværende priser og vilkår<sup>(1)</sup> skal et A++ apparat kunne fungere i ca. 12 år før købet kan betale sig for forbrugerne.

<sup>(1)</sup> Herunder energipriser og brændstofomkostninger.

2.7. Ud over ældre apparater er de europæiske producenter endnu mere bekymrede over den potentielt usikre, energiineffektive og upålidelige import. Bekymringen gælder især for import til direkte levering, der hurtigt sælges på hele EU-markedet.

2.7.1. Som følge heraf tegner husholdningerne sig for 25 % af det samlede energiforbrug i EU, hvor forbruget af elektricitet til husholdningsapparater udgør den største stigning i de seneste år som følge af indførelsen af nye anvendelsesområder og produkter.

2.8. Anvendelse af bedre kvalitetsmaterialer til magnetkernen og en optimering af designet under hensyntagen til de nye materialers karakteristika ville kunne øge effektiviteten (med op til 15 %) af el-motorer i husholdningsapparater, hvilket i høj grad ville nedsætte husholdningernes el-forbrug.

2.9. Endnu en udvikling, der støttes af Kommissionen, er fremstillingen af husholdningsapparater, der kan vedligeholdes og genbruges. Det bør understreges, at europæiske producenter har gjort en stor indsats på dette område og har reduceret større apparaters el- og vandforbrug meget. Der er imidlertid opstået ikke bare miljømæssige, men også omkostningsmæssige problemer i forbindelse med en lang række råstoffer. Det drejer sig om stål, plast, nikkel, krom, kobber osv. Priserne på disse råstoffer og oliebaseerede biprodukter stiger. De, der kan reducere et produkts materialeindhold, opnår større konkurrencefordele. De muligheder, som nanoteknologien og livscyklus-analysemetoder indebærer for at forbedre og vurdere det rette materialevalg, er langt fra undersøgt til bunds med det sigte at opnå en sådan konkurrencefordel.

2.9.1. En aktuel bekymring er det forhold, at ikke alle materialer til genbrug i henhold til bestemmelserne om affald af elektrisk og elektronisk udstyr returneres til fabrikanterne, hvorfor fabrikanterne betaler for udgifterne til genbrug, men uden at de i praksis modtager varerne.

2.10. Hensigten med Kommissionens finansiering af forskningspolitik bør være fremme af en sådan forskning, videreudvikling af mindre komponenter som motorer, radiatorer, kompressorer osv. Set ud fra det perspektiv indebærer udviklingen af husholdningsapparater, at de bør kunne genbruges og at de fremstilles af så få materialer som muligt. Rammedirektivet om miljøvenligt design fra maj 2005, der indeholder krav om miljørigtigt design af energidrevne apparater, er et vigtigt udgangspunkt. Kommissionen behøver ikke genopfinde nye politiske instrumenter, men bør snarere bygge videre på dem,

der allerede findes. Dette gælder også for det eksisterende energimærke. På baggrund af den truende energikrise og manglende råstoffer burde Kommissionen supplere dette mærke med bindende regler for markedsføring af produkter. Det bør kun være de producenter, der fremstiller produkter af høj kvalitet, der fremover bør have lov til at sælge husholdningsprodukter i det indre marked. Det ville være den logiske følge af en lovgivning, der forlanger, at virksomhederne fremstiller bæredygtige husholdningsapparater af høj kvalitet.

2.11. Det vil også være rimeligt, at det i direktivet forlanges af producenterne og de detailhandlere, der fremstiller og sælger husholdningsapparater, at de ligger inde med reservedele, så de i givet fald kan foretage reparationer og tilbyde kunderne den service. De europæiske forbrugere forventer en sådan service, og hvis de europæiske producenter og detailhandlere stiller den til rådighed, vil de adskille sig fra lavpris-producenterne, som fremstiller produkter, der ikke kan repareres, men blot smides ud og erstattes af nye. Dette er ikke i overensstemmelse med en bæredygtig udviklingsstrategi.

2.11.1. I den forbindelse ser EØSU frem til yderligere debat om iværksættelsen af Kommissionens »handlingsplan for bæredygtigt forbrug, bæredygtig produktion og en bæredygtig industripolitik«<sup>(1)</sup>.

2.12. Sektoren for husholdningsapparater i Europa beskæftiger immervæk 200 000 mennesker. Sektoren har i mange år oplevet nedgang. Der er i løbet af de sidste 20 år forsvundet ca. 57 000 arbejdspladser i Vesteuropa. Industrien til fremstilling af husholdningsapparater kollapsede i Central- og Østeuropa efter afslutningen på det gamle politiske system, og der er siden da kun blevet skabt omkring 20 000 nye arbejdspladser.

2.13. De sektorer inden for fremstillingen af husholdningsapparater, der er hårdest ramt af udflytninger til lande uden for Europa (Rusland, Kina, Tyrkiet), er de sektorer, der fremstiller klimaanlæg og mindre husholdningsapparater. De europæiske producenter af køleskabe og fryserer beskæftiger stadig omkring 23 000 mennesker.

2.14. Omstruktureringen i den europæiske sektor for husholdningsapparater vil fortsætte i de kommende år. Dens omfang vil ikke alene afhænge af den markedsmæssige og teknologiske udvikling, men også af politiske beslutninger og lovgivningsforanstaltninger.

### 3. Særlige bemærkninger

3.1. *Den europæiske politik skal besvare fire problemstillinger:*

<sup>(1)</sup> KOM(2008) 397 endelig (16.7.2008).

3.1.1. Man skal kunne sikre, at industrien ikke går tabt til lande uden for EU. Der er en klar tendens til, at industrien flytter sig geografisk og derfor bør vi imødegå den forventede og reelle trussel om at miste industrien til lande uden for EU.

3.1.2. Man skal kunne præge den strukturelle ændring i Europa, så man sikrer, at de vesteuropæiske lande ikke går glip af deres videnskabelige og tekniske produktion, knowhow og de dertil hørende arbejdspladser, samtidig med, at de central- og østeuropæiske landes voksende industri til fremstilling af husholdningsapparater kan rustes til fremtiden.

3.1.3. Man skal finde frem til en økonomisk ansvarlig reaktion på den asiatiske imports stormløb på Europa. Asiatiske varer er ikke så værdifulde som de europæiske, og kvaliteten er ikke lige så høj eller lever ikke op til standarderne for det indre marked.

3.1.4. Man skal sikre, at landvindingerne inden for bæredygtige apparater også medfører, at der i det indre marked opstår øget efterspørgsel efter sådanne varer, og at der fortsat investeres i forskning og udvikling af apparater, der i mindre grad medvirker til klimaændringer og bæredygtighed.

## 3.2. Industrien

3.2.1. Sektoren er højindustriel for så vidt angår landvindingerne inden for energieffektivitet, forskning og udvikling. Frivillige aftaler har været effektive og er overholdt af erhvervslivet.

3.2.2. Desværre er det et nedslående forhold, at industrien har behov for en stramning af den europæiske politik, så det sikres, at industriens bestræbelser rent faktisk bærer frugt. Sidste år besluttede industrien ikke at forny de frivillige aftaler, som hidtil har været så vellykkede.

3.2.3. Markedsovervågning på nuværende tidspunkt er altafgørende. Strammere kontrol bør overvejes for at sikre, at alt hvad der markedsføres er på et niveau og af en kvalitet, der er lovende, især med hensyn til effekten på klimaændringer.

3.2.4. Mere støtte fra medlemsstaterne er nødvendig for at sikre, at de højeffektive produkter, der bringes på markedet, nu også bliver købt af forbrugerne. A++ opfattes stadig som

et produkt, der er for dyrt og hvor afkastet af investeringen ikke er rentabelt; det resulterer i et marked, som stadigvæk primært vælger A+ -apparater. Incitamenterne er forskellige, men der findes allerede nogle tilfælde i medlemsstaterne og uden for EU, der kan nævnes som eksempler på god praksis <sup>(1)</sup>.

3.2.5. Støtten fra medlemsstaterne og fair konkurrence bør være i samklang med det teknologiske innovationstempo i denne sektor på medlemsstats- og EU-niveau.

3.2.6. Detailhandleren er en vigtigt led i forsyningskæden. De europæiske detailhandlere bør være mere bevidste om de forskellige konsekvenser af import af de varer, der indføres og sælges i det indre marked. Desuden ville branchens bestræbelser være nyttesløse, hvis detailsektoren fortsætter med at importere og sælge underlødige, usikre og ikke-bæredygtige varer. Her mener EØSU, at der stadigvæk er spillerum for uddannelse inden for detailsektoren omkring bevidstgørelse i spørgsmål vedrørende industrien for husholdningsapparater i det indre marked og disse apparaters bæredygtighed.

## 3.3. Det sociale aspekt

3.3.1. Arbejdspladser går tabt, når industrien flytter ud. Det resulterer i en række faglærte personer, som der ikke længere er brug for, medmindre de flytter med. Industriens omstrukturering er afgørende for at kunne sikre, at arbejdspladser ikke går tabt og at industrien forbliver attraktiv for topmedarbejdere.

3.3.2. En sektor, som bør vies behørig opmærksomhed, er servicesektoren med særligt henblik på sektoren for reparation af apparater. Reparationssektoren bør trives ved at påse, at apparater af høj kvalitet nu også kan repareres og at der i praksis er adgang til reservedele, så reparationer er mulige.

3.3.3. Samtidig bør en fælles EU- og medlemsstatspolitik fremme sektorens overgang til fremstilling af innovative produkter, der skaber nye jobmuligheder. Denne proces bør understøttes af en velstruktureret social dialog mellem arbejdsmarkedsparterne på europæisk, nationalt og virksomhedsniveau. Arbejdsmarkedsforhold af europæisk kvalitet bør også sikres på nye produktionssteder beliggende i de nye EU-medlemsstater.

<sup>(1)</sup> **Italien.** 20 % af prisen på A+ og A++ -køleskabe/frysere kan fratrækkes den personlige indkomstskat, dog højst 200 euro.

**Spanien.** Rabatordning. I 2008 kan kunder, der køber energieffektive produkter, opnå en støtte på 50-125 euro, alt efter hvilken type apparat de køber.

**Brasilien.** Brasilien planlægger at lancere et program for støtte til køb af 10 millioner køleskabe til borgere med lave indkomster. Køberne skal aflevere deres gamle køleskab, der i de fleste tilfælde er mere energiforbrugende, for at kunne låne penge til at købe et nyt og mere økonomisk.

3.3.4. En reel, løbende, sektorbestemt social dialog på europæisk plan tillige med markedsovervågning og håndhævelse af normer i hele Europa er et af hovedelementerne, som kan sikre, at der går færre arbejdspladser tabt.

#### 3.4. Forbrugerne

3.4.1. Forbrugerne skal have sikkerhed for, at de køber ydedygtige kvalitetsprodukter, som også er energieffektive, og derfor bør forbrugerne gives adgang til enkel, sandfærdig og reel kvalitetsinformation.

3.4.2. Mærkningsordningen skal gøres mere dynamisk, med et system, der udvikler sig og ajourføres i takt med innovationen i sektoren. Mærkerne bør indeholde nøjagtige oplysninger om normer for apparaterne, og derfor bør afprøvningen være strengere og mere nøjagtig.

3.4.3. Markedsovervågning er særdeles vigtig i alle medlemsstaterne, så det sikres, at apparatet leverer hvad det lover og at forbrugerne får det, de har betalt for.

3.4.4. Man bør være opmærksom på eventuelle negative virkninger, som indkøb af nye husholdningsapparater kan få for miljøet, hvis forbrugerne beholder de gamle apparater sideløbende med de nye, da dette vil give bagslag.

3.4.5. Uafhængig forbrugsafprøvning er det bedste middel til at fremme effektive husholdningsapparater. En sådan afprøvning vil sikre, at et apparat helt igennem lever op til kvalitets- og normkravene og at det på passende vis opfylder produktets grundlæggende funktion.

#### 3.5. Miljøet

3.5.1. EØSU erkender, at også denne sektor kan yde et særligt bidrag til miljøbevarelse, nedbringelse af CO<sub>2</sub>-emissioner og reduktion af klimaændringer. EØSU skal her gentage, hvad det skrev i initiativudtalelsen om miljøvenlig produktion<sup>(1)</sup>, hvor det fremhæver, at der består mulighed for at udvikle et grønt marked i det indre marked og hvor det bl.a. nævner de særlige forhold omkring mærkning og et produkts livscyklus.

3.5.2. Der bør nedfældes en frist på omkring fem år for alle varer, der ikke opfylder den »gode standard«, så de kan nå op på den ønskede standard. F.eks. bør køleskabe, der ikke er på højde med en bestemt tærskelværdi efter fristens udløb, efter vor mening ikke længere findes på det europæiske marked. Dette ligger på linje med Kommissionens handlingsplan om energieffektivitet af 24. oktober 2006 (»Produkter, som ikke opfylder de vedtagne mindstekrav, må ikke markedsføres«). Forslagene ligger også på linje med direktivet om miljøvenligt design og forordningen om miljømærkning.

3.5.3. Endvidere er det vigtigt, at lovgivningen om miljøvenligt design gennemføres snarest muligt for alle relevante større apparater og at lovgivningen om miljømærkning revideres, så der hurtigt kan udvikles supereffektive produkter: det er det lovgivningsscenario, som vil få virksomhederne til at fremstille bæredygtige kvalitetshusholdningsapparater.

3.5.4. Med hensyn til den eksisterende EU-energi politik og under hensyntagen til, at mærkningsmekanismen ikke i sig selv er nok til at opfylde EU's energimål, opfordrer EØSU Kommissionen til at overveje nye retsmidler for at nå disse mål.

Bruxelles, den 22. oktober 2008.

Mario SEPI

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

<sup>(1)</sup> Udtalelse EØSU's (EUT C 224 af 30.8.2008, s. 1), ordfører: Anna Maria DARMANIN.

## Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Sociale eksperimenter og deres bidrag til udarbejdelsen af offentlige politikker for aktiv integration i Europa

(2009/C 100/13)

I brev af 5. marts 2008 anmodede det franske udenrigs- og Europaministerium Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg om i anledning af det franske EU-formandskab at udarbejde en sonderende udtalelse om:

*Sociale eksperimenter og deres bidrag til udarbejdelsen af offentlige politikker for aktiv integration i Europa.*

Et par indledende retningslinjer var allerede blevet udarbejdet af højkommisæreren for aktiv solidaritet mod fattigdom, som stod bag denne anmodning.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Beskæftigelse, Sociale og Arbejdsmarkeds-mæssige Spørgsmål og Borgerrettigheder, som udpegede Jean-Michel BLOCH-LAINÉ til ordfører og Ernst Erik EHNMARK til medordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 11. september 2008.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 448. plenarforsamling den 22.-23. oktober 2008, mødet den 23. oktober, følgende udtalelse med 66 stemmer for, ingen imod og 1 hverken for eller imod:

### 1. Indledning

1.1. Baggrunden for denne udtalelse er den franske regerings beslutning om at arrangere en konference om sociale eksperimenter i Europa («Rencontres de l'Expérimentation sociale en Europe») i november i Grenoble. Målsætningen er på EU-niveau og i medlemsstaterne at fremme interessen for eksperimenter og anvendelsen heraf som et instrument i udformningen af offentlige politikker på det sociale område og bl.a. når det gælder »aktiv integration« for at bekæmpe fattigdom. Konferencen skal bidrage til, at der udvikles en eksperimentkultur og også til, at der — når og hvis det er relevant — udarbejdes nye programinitiativer, som kunne få Kommissionens støtte. De efterfølgende tjekkiske og svenske formandskaber kunne eventuelt, hvis de finder det relevant, forsætte dette arbejde.

1.2. Derfor anser det franske formandskab det for vigtigt dels at få og udbrede bedre kendskab til de 27 medlemsstaters nuværende praksis på området dels på basis heraf at bedømme formålstjenligheden, metoderne til forbedring og mulighederne for fælles udvikling, spredning og videreførelse. For projekter, som allerede er planlagt, indledt eller udført, er der ikke sat nogen grænser for omfanget. Tanken er at belyse hele registeret af forskellige aktører, samarbejdsmodeller, retlige rammer og praktiske foranstaltninger. Målsætningen er hurtigst muligt at lægge grunden til et europæisk ekspertnetværk, som er både proaktivt og realistisk og med opdateret information om eksperimentel innovation, som er blevet testet.

1.3. Hensigten med den foreliggende udtalelse er at samle kommentarer og anvisninger og derefter at formulere standpunkter og anbefalinger.

### 2. Kommentarer og anvisninger

2.1. Den aktuelle henvisning er hverken uventet, løstrevet eller uforudsigelig. Stigningen i sociale eksperimenter i Europa (og også i De Forenede Stater og Canada) har været kraftig.

2.1.1. I de seneste ti år er der i en række EU-lande blevet udarbejdet studier, undersøgelser og forskningsprojekter på området. Et stort antal formålstjenlige møder, workshops, seminarer og internationale konferencer afholdes, er blevet afholdt eller planlægges.

2.1.2. Trods dette er begrebet »socialt eksperiment« fortsat **svævende** i mange henseender. Det er svært at indkredse dets enorme og omfattende anvendelsesområde. Indholdet ændres konstant og variationerne er uendelige. Terminologien er ofte esoterisk, og vurderingen af resultaterne er ofte meget uklare (endog ikke-eksisterende) eller kontroversielle, fordi de er modsætningsfyldte og diskutabile.

2.1.3. Man kan dog finde fortegnelser, referater, vidnesbyrder og notater om emnet, som er yderst interessante. Men efter udvalgets bedste overbevisning findes der ingen ministerier, decentrale offentlige myndigheder, nationale økonomiske og sociale råd, rådgivende EU-organer, paraplyorganisationer for arbejdsmarkedets parter <sup>(1)</sup> osv., som metodisk fører reelle registre herom.

<sup>(1)</sup> Centrale, føderale, konføderale eller andre.

2.1.4. Med den snævre tidsfrist for udarbejdelsen af denne udtalelse er det naturligvis umuligt at foretage en omfattende kortlægning af eksperimenter, som kunne betragtes som umiddelbart anvendelige i forbindelse med udformningen af offentlige politikker. Den sunde fornuft pegede i retning af en kort udtalelse af i bogstaveligste forstand »sonderende« karakter (forberedende, foreløbig), for at se nærmere på visse pålidelige og lærerige europæiske kilder, hvoraf visse er institutionelle, mens andre varetages af ngo'er.

2.2. Begrebet »socialt eksperiment« er ikke automatisk blevet skrevet ind i retningslinjerne for EU-politikken. En vis eksperimentering i form af miniprojekter indgik unægteligt i de første programmer for fattigdomsbekæmpelse (1975-1980). I det andet (1985-1989) og det tredje program (1989-1994) fandtes en stiltiende vilje til at gøre status over de indvundne erfaringer. Men udtrykket eksperiment blev ikke understreget som sådan. Men selv om der bag de afgørende nye elementer i Amsterdam-traktaten og de vigtige fremskridt, der blev gjort på det Europæiske Råd i Lissabon, ligger en vilje til i fællesskab at vurdere eksempler på god praksis, har man i nationale programmer, handlingsplaner og fælles rapporter om social beskyttelse kun levnet eksperimenter ringe opmærksomhed. Den åbne koordineringsmetode har næppe tildelt dem nogen plads overhovedet.

2.2.1. Til trods herfor er der gjort væsentlige fremskridt inden for dette område af EU's socialpolitik i de seneste år, og det er frem for alt Kommissionens fortjeneste. Takket være to arbejds-møder med Kommissionens GD for Beskæftigelse, Sociale Anliggender og Lige Muligheder har EØSU blandt andet allerede haft mulighed for at diskutere resultaterne af programmerne Equal og Progress samt »peer reviews«, hvilket udvalget sætter stor pris på. Hverken udtalelsens art eller omfang muliggør en detaljeret beskrivelse af disse ordninger.

2.2.2. Der vil i god tid blive udarbejdet et dossier til brug på den ovennævnte konference i Grenoble i november. Den vil indeholde eksempler på vellykkede innovative eksperimenter. Den vil også indeholde referencer til nyttige websteder.

2.2.3. Her skal kun nævnes nogle få fakta: Equal-programmet gennemførtes over en seksårig periode (2002-2008) og investerede 3 mia. euro fra Den Europæiske Socialfond i sociale innovationer i forbindelse med arbejdsmarkedsspørgsmål og aktiv social integration i flere medlemsstater. Der blev iværksat 3 480 partnerskaber med over 2 000 aktører. Det nåede ud til mere end 200 000 dårligt stillede personer. Det er sandsynligvis det bedst gennemtænkte og mest omfattende program for social innovation, der er blevet gennemført i Europa.

2.2.4. Ud over de blotte tal er det værd at bemærke, at Equal og »peer review« systemet har givet EU en helt ny samling af metoder. Dette er måske det vigtigste aspekt for fremtiden. Mange af erfaringerne beskrives tydeligt i forskellige håndbøger. EØSU mener derfor, at man bør fortsætte med at vurdere disse programmets resultater og deres bidrag til social integration.

2.2.5. Det skal nævnes, at med hensyn til de foranstaltninger, der er blevet behandlet på dette forberedende stadium, har EØSU valgt at hellige innovative eksperimenter for integration gennem økonomisk aktivitet særlig opmærksomhed ud fra et holistisk perspektiv. Med dette for øje har udvalget ved en høring <sup>(1)</sup> rådført sig med ngo-netværk og organer <sup>(2)</sup>, som kunne redegøre for vel analyserede og grundigt evaluerede eksempler på foranstaltninger gennemført af europæiske sociale virksomheder inden for integration gennem arbejde. Udvalget er helt klar over, at »aktiv integration« rækker langt ud over denne sektor. Imidlertid findes der inden for denne sektor centrale aktører, der opererer inden for velorganiserede netværk. Det var derfor væsentligt at møde disse straks fra begyndelsen.

2.2.6. De indsamlede oplysninger i forbindelse med ovennævnte høring (16. juni 2008) og referaterne heraf vil også indgå i et dossier, som vil foreligge inden for ovennævnte tidsfrist. I denne udtalelse vil følgende punkter blive fremhævet:

2.2.6.1. Adskillige eksperimenter har givet yderst positive resultater baseret på innovative og meget forskellige ideer og ofte på basis af meget divergerende juridiske systemer.

2.2.6.2. Alle de nævnte tilfælde var kendetegnet ved et effektivt samarbejde mellem en meget blandet og aktivt engageret gruppe af aktører.

2.2.6.3. I mange lande har man i lovgivningen anerkendt og skabt rammerne om de gennemførte foranstaltninger. Dette skete dog ofte først med stor forsinkelse.

<sup>(1)</sup> Der afholdtes en høring den 16. juni 2008 efter et forberedende møde den 22. april 2008.

<sup>(2)</sup> *Conseil National de l'Insertion par l'Activité Economique* (CNIEA) — Det nationale råd for integration via økonomisk aktivitet, *European Anti Poverty Network* (EAPN) — Europæisk netværk for bekæmpelse af fattigdom, *European Network for Social Integration* (ENSIE) — Europæisk netværk for virksomheder inden for den sociale sektor og *Fédération Européenne d'Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abris* (FEANTSA) — Europæisk sammenslutning af nationale organisationer for hjemløse.



2.2.6.4. »Tidsfaktoren« er central i denne forbindelse. På mange områder nærer man store betænkeligheder ved eksperimenternes langsigtede karakter (afslutningen af Equal-programmet virker især meget foruroligende). Spørgsmålet er, hvordan man mere varigt får inddraget alle aktører, især de lokale myndigheder.

2.2.6.5. Med hensyn til evalueringen understreger alle parter behovet for vurderinger og globale foranstaltninger med hensyn til eksperimenternes udbytte og omkostninger.

2.2.6.6. Alle parter er enige om, at EU's rolle er vigtig både for overførslen af knowhow og de indledte projekters varige karakter.

### 3. Standpunkter

3.1. Udvalget er overbevist om den potentielt store nytte af innovative eksperimenter som værktøj til at udarbejde nationale og transnationale politikker i EU. Årsagerne hertil kan sammenfattes således:

3.1.1. Alle er enige om, at de moderne former for fattigdom og udstødelse er så komplekse, at de længe har unddraget sig analyser og forudsigelser. Prognoserne, blandt andet dem der opstilles på grundlag af EU-finansierede studier, er heldigvis blevet forbedret meget i de seneste år. Men når det gælder løsningerne, er der mildest talt mange ubekendte og usikkerhedsmomenter tilbage. I mange lande har de overordnede politiske foranstaltninger ikke nået deres mål. Generelle foranstaltninger, som bygger på teoretiske antagelser, har vist sig at være uegnede, ineffektive eller endog forældede og virke mod hensigten relativt hurtigt efter deres gennemførelse. Dette beror enten på manglende konkret viden om hovedårsagerne, de specifikke problemer og sammenhængen mellem de problemer, der skal bekæmpes, eller at man ikke i tide har forudset eller opdaget negative effekter. Ved at anvende eksperimenter og nøje observationer skulle man i mange tilfælde helt naturligt kunne foretage justeringer og tilpasninger og således undgå udbredt gennemførelse af dårligt funderede »gode ideer«.

3.1.2. Anvendelse af den metode, som filosoffer kalder den »induktive« metode (»virkeligheden er baseret på, hvad jeg ser«) er afgørende for videnskabsmænd. Den omvendte metode, den »deduktive« metode (»virkeligheden kan kun svare til det, jeg tænker«) har tidligere ført til fejlregninger og fejltagelser<sup>(1)</sup> inden for socialpolitikken. Det skal dog slås fast, at målet her ikke er at gøre sig til talsmand for, at man opgiver overordnede politikker og simpelthen erstatter dem med ad hoc-eksperimenter. Dette ville være absurd. Målet er at anbefale, hvor det er muligt, større anvendelse af innovative eksperimenter for at fremhæve og støtte formuleringen af overordnede offentlige politikker. Den eksperimentelle innovation inden for EU skal videreudvikles og optimeres som instrument for politikformuleringen på nationalt og europæisk plan.

3.1.3. I mange tilfælde er eksperimenter en bedre fremgangsmåde end umiddelbar generel gennemførelse, hvis man vil have rede på, hvordan man i nærområdet kan mobilisere de forskellige berørte aktører, som er villige til at samarbejde så tæt på folks reelle behov som muligt.

3.1.4. Eksperimenter indebærer en ret til at begå fejl uden at forvolde skade og uden at udløse systematisk skepsis.

3.1.5. »Sociale eksperimenter« bør være solidt forankrede i de eksisterende sociale solidaritetssystemer og underbygges af velfunderede begreber og af de berørte aktørers ansvarlighed. Endvidere skulle anvendelse af eksperimentering bidrage til at underbygge og udvide anvendelsesområdet for den åbne koordineringsmetode.

3.2. Selv om de fleste ville tilslutte sig disse argumenter, må man ikke glemme, at der også er dem, der nærer tvivl og mistro, som man bør tage højde for og debattere for at undgå, at effektive foranstaltninger miskrediteres eller modarbejdes.

3.2.1. De hyppigst fremførte indvendinger er følgende:

3.2.1.1. Udtrykket eksperiment er i sig selv chokerende, eftersom mennesker ikke er forsøgskaniner. Det ville være bedre at tale om »erfaringer« eller endnu bedre blot »innovation«.

3.2.1.2. Erfaringer på det sociale område er oftest bare laboratorieøvelser — hvordan kan man undgå dette? Hvordan kan man afdække fænomener som vrangbilleder, efterligninger, bluff, forvanskninger, karikaturer eller ghettoer?

<sup>(1)</sup> Lad os ikke glemme, at ideologier og dogmer af enhver art har kunnet og er fortsat i stand til at skabe alvorlige katastrofer af meget mere dramatisk og omfattende karakter.

3.2.1.3. De specielle omstændigheder med hensyn til sted og omfang gør, at forsøg i almindelighed ikke kan genskabes.

3.2.1.4. Beslutningstagere, som er tilbageholdende med at gennemføre generelle reformer, kan anvende eksperimenter som en undskyldning. Det kan føre til, at eksisterende sociale beskyttelsesforanstaltninger begrænses eller endog ophæves.

3.2.1.5. Der er en risiko for, at eksperimenter fører til uretfærdige fordele for visse. Afbrydes eksperimentet, kan det også forårsage bitre skuffelser hos dem, der har oplevet kortvarige og flygtige forbedringer.

3.2.1.6. Hvor stor lid kan man sætte til evalueringsprotokollerne?

3.3. For at afvæbne en sådan modstand og mistro mener EØSU, at det er væsentligt, at man fastlægger strenge krav til eksperimenter, som kan tænkes gennemført med offentlige beslutningstageres støtte og opbakning, hvem de end måtte være.

3.3.1. I punkt 2.1.2 hedder det, at begrebet »socialt eksperiment« fortsat er »svævende«. Dette er ikke en respektløs bemærkning fra udvalgets side. Hvis det var tilfældet, ville det hverken være sjovt, nyttigt eller værdigt; det er klart ikke tilfældet. Tværtimod drives udvalget af viljen til en bredere debat med det sigte at fjerne gråzonerne i forbindelse med dette begreb.

3.3.2. Det første skridt, der skal tages, er uden tvivl fastlæggelsen af en definition. Opgaven kompliceres af, at der findes grundlæggende uklarheder, der dukker op igen og igen. Det centrale er at fastslå, om det eneste mål med »sociale eksperimenter« er at validere eksisterende metoder, eller om det snarere er at skabe ægte innovationer.

3.3.3. Udvalget ønskede at undgå at blive draget ind i undersøgelsen af en doktrinær og semantisk liste af definitioner. I stedet koncentrerede det sig om to definitioner:

3.3.3.1. Den første stammer fra et anerkendt amerikansk institut på dette område <sup>(1)</sup>. Den omfatter fire faser:

- tilfældig udpegelse af målgruppen og en kontrolgruppe (»Random assignment«),
- socialpolitiske foranstaltninger (»Policy intervention«);
- kontrolmekanismer (»Follow up data collection«);
- evaluering (»Evaluation«).

3.3.3.2. Den anden definition blev udarbejdet af det franske organ bag den oprindelige anmodning om denne udtalelse og foreslår følgende komponenter:

- socialpolitiske nyskabelser, i første omgang lanceret i begrænset omfang på grund af usikkerhed om deres effektivitet,
- gennemførelse under omstændigheder, der muliggør en vurdering,
- udsigt til en senere gennemførelse i større målestok.

Det er denne anden definition, der har Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs klare og uforbeholdne støtte og opbakning.

3.3.4. Lad os endnu en gang huske på, at innovative eksperimentelle ideer flourerer. Der er ingen mangel på vage gode intentioner; »vejen til helvede er brolagt med dem«. Det værste man kunne gøre mod begrebet »socialt eksperiment« og dets fremtid ville være at åbne sluserne for en strøm af offentlige initiativer, som fra starten var dømt til at mislykkes eller til aldrig at blive gentaget.

3.3.5. Især Equal-programmet tjente til at udarbejde regler og metoder til at teste, hvorfor noget lykkes og andet slår fejl. Udvalget vil fremhæve dette nyttige arbejde, som udførtes hovedsageligt med henblik på dem, der forvalter Den Europæiske Socialfond, men også kunne anvendes af alle lokale eller nationale beslutningstagere, som ønsker at gennemføre innovative eksperimentelle projekter.

3.3.6. I princippet bør man kun arbejde videre med eksperimenter, som fremviser følgende:

- 3.3.6.1. tydelige tal- og datooplysninger,

<sup>(1)</sup> URBAN Institute.

3.3.6.2. en præcis planlægning af de ressourcer, som anvendes,

3.3.6.3. en udtrykkelig og aktiv medvirken af og langsigtet samarbejde med forskellige aktører: offentlige myndigheder, forskere, arbejdsmarkedets parter og andre civilsamfundsaktører (stiftelser, andelsselskaber, gensidige forsikringselskaber, sammenslutninger osv.),

3.3.6.4. metoder som sikrer »målgruppernes« aktive og reelle deltagelse i udformningen, gennemførelsen og vurderingen af resultaterne, hvorved sikres en fælles eksperiment- og politikformuleringsproces. I europæisk kultur er mennesker ikke først og fremmest »bistandsmodtagere«, »brugere«, »skatteborgere«, »enheder«, »klienter«, »vælgere« osv. De er **individer**;

3.3.6.5. et overvågnings- og frem for alt evalueringssystem fastlagt på en ægte metodisk måde, og som adviseres tydeligt inden projektet sættes i gang. Dette system bør omfatte ægte konsekvensanalyser, medvirken af pålidelige eksperter og udformet således, at resultaternes holdbarhed kan måles på forsvarlig vis;

3.3.6.6. en relevant bedømmelse af mulighederne for at gentage forsøget (i erkendelse af at et projekt, som ikke kan overføres, ikke desto mindre kan indeholde elementer og bestanddele, der i sig selv er meget lærerige).

3.3.7. Denne allerede lange liste kan dog ikke sikre et eksperiments succes i alle tilfælde. Man må i forvejen acceptere, at der er en risiko for, at tingene mislykkes, ellers må man i princippet afstå fra at eksperimentere.

## 4. Anbefalinger

### 4.1. Generelle retningslinjer

4.1.1. Hverken eksperimentering eller innovation er endnu rigtig en del af den europæiske sociale strategi og dermed heller ikke af den åbne koordineringsmetode. Visse nøglefaktorer for en fælles indfaldsvinkel er dog fremkommet i de seneste år: et idegrundlag for socialpolitikken modernisering, evalueringens centrale rolle for god forvaltning, gensidig læring/indlæring og overførsel af bedste praksis. Den 2. juli 2008

vedtog Kommissionen den nye sociale dagsorden, hvori man gør meget ud af styrkelsen af den åbne koordineringsmetode på det sociale område. Det understreges, at Progressprogrammet skal støtte »sociale eksperimenter«. Samtidig er målet at være vedholdende og fortsætte ad denne vej, og det er vigtigt at sikre sig, at principperne bag Equal-programmet integreres effektivt i Den Europæiske Socialfonds forvaltning og funktionsmåde. Ud over de allerede trufne foranstaltninger er der intet, der forhindrer, at vi forestiller os og anbefaler, at Den Europæiske Socialfond og i øvrigt også strukturfondene engagerer sig i innovationsprogrammerne for aktiv integration.

4.1.2. EØSU anbefaler, at man overvejer en tilgang eller et koncept, der integrerer de utallige og forskellige europæiske programmer for at fremme mere innovative sociale eksperimenter inden for samhørighed og social integration. De programmer, der her tænkes på, er det syvende program for forskning og udvikling, visse regionale udviklingsprogrammer (Jeremie, Jaspers, mikrokreditter), visse programmer for udvikling af landdistrikter (som f.eks. »Leader«-programmet), og hvorfor ikke programmer for bæredygtig udvikling.

4.2. De »sociale eksperimenter«, som gennemføres i kampen mod udstødelse, er først og fremmest de lokale og nationale aktørers ansvar, men EU-organernes — og især Kommissionens — indsats kan intensiveres og få en afgørende løftestangseffekt. Nu er tiden virkelig moden til dette.

4.3. Det er derfor afgørende at fremme bedre forståelse for situationen på dette område i EU's 27 medlemsstater. Dette er endvidere en af de vigtigste overvejelser og motiver bag denne udtalelse, som med sin stramme tidsfrist og begrænsede rækkevidde kun skal ses som et indledende skridt, der baner vejen for en senere udvikling, hvilket er udvalgets inderlige ønske.

4.3.1. Udvalget anbefaler ikke, at man skal oprette endnu et observationsorgan baseret på den traditionelle model. Det mener, at denne komplicerede og dyre løsning ville virke mod hensigten. Men det anbefaler kraftigt, at der skabes en struktur i form af et lydigt europæisk netværk, hvis mål vil være at videreudvikle og dele viden om eksistensen, arten, indholdet, ordningerne, de indvundne erfaringer og resultaterne af de gennemførte eksperimenter i EU's medlemsstater. Denne struktur bør samle forskellige aktører: forskningsorganer,

fælles projektpartnere (politiske, økonomiske og sociale partnere ...). Det er væsentligt, at EU er drivkraften bag gennemførelsen, koordineringen og den bæredygtige udvikling af et sådant netværk. Denne rolle bør henlægges under Kommissionens myndighed. Hvis det blev opfordret hertil, ville EØSU som »brohoved« til civilsamfundet være mere end villig til inden for mulighedernes rammer at deltage i dette projekt.

4.3.2. Udvalget anbefaler, at man udnytter allerede eksisterende kilder: Equal-rapporten, peer review, ngo'ernes afprøvede metoder <sup>(1)</sup>.

4.3.3. Udvalget foreslår, at der aktivt udarbejdes foranstaltninger for at sikre, at planer for nationale programmer og fælles rapporter også indeholder oplysninger om fremskridt med hensyn til innovative sociale eksperimenter.

4.3.4. Europa-Parlamentet og Rådet kunne sammen tilrettelægge regelmæssige møder mindst en gang om året om »sociale eksperimenter«, hvor man fokuserer på forskellige aspekter hver gang. I programmet for det europæiske år for bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse kunne man også medtage en eller flere eksempler på samarbejde om disse emner.

4.3.5. Det ville være klogt at øge antallet af lokale møder i EU som f.eks. »peer review-sammenkomster«.

4.3.6. Formålet med disse anbefalinger er at bidrage til, at man gradvist og kontinuerligt kortlægger lokale og regionale projekter for aktiv integration, som kunne godkendes som modtagere af EU-støtte og bane vejen for transnationale sociale eksperimenter. En regelmæssig opgørelse af succeshistorier og gode eksempler kunne bidrage til en værdifuld proces, hvor erfaringer deles og videregives på EU-niveau.

<sup>(1)</sup> EØSU-kontaktgruppen for forbindelserne med de ikke-statslige organisationer kunne bidrage til denne proces.

4.4. Udvalget håber inderligt, at der i fremtiden vil være midler til rådighed, der modsvarer dem der blev afsat til Equal.

4.5. Det er værd at notere sig, at de der er ansvarlige og mest fortrolige med Equal-instrumentet med rette selv understreger det arbejde og den planlægning, der stadig er nødvendig med hensyn til »sociale eksperimenter« og om hvilken vej EU skal vælge for at øge sin indsats og drage nytte af sin viden, især når det gælder gennemførlighed, spredning og adfærdskodeks. Udvalget foreslår, at Kommissionen for at bringe dette spørgsmål videre foreslår Rådet, at der udarbejdes en rapport for fuldt ud at undersøge den forventede merværdi af »sociale eksperimenter« i Europa ved især at belyse svarene på nedenstående spørgsmål:

4.5.1. Vi har langt fra et klart billede af den kløft, der så ofte findes mellem sociale eksperimenter og deres anerkendelse og især udbredelse. Denne barriere skyldes ikke tilfældigheder, uheld eller ligegyldigheder. Den repræsenterer en reel »afgrund«. Dette aspekt skal overvejes grundigt.

4.5.2. Er det nødvendigt at fastlægge nøjagtige tærskelværdier eller kriterier for at fastlægge, hvilke sociale eksperimenter og innovationer der fortjener at komme i betragtning?

4.5.3. Bør man fastlægge de konceptuelle grænser, der adskiller det, der fortjener navnet innovation fra det, der ikke gør det? Hvis ja, hvordan?

4.5.4. Integrationsrelaterede eksperimenter fokuserer især på at afhjælpe allerede opståede misforhold ved at afhjælpe disse. Hvordan kan vi forsætte ad denne vej, samtidig med at vi tillægger forebyggelsen en stadig større rolle ved at forsøge mere effektivt at foregribe fremtidige udfordringer (demografiske, økonomiske, sociologiske), som endnu ikke er blevet markante?

4.5.5. Hvordan kan vi udvide partnerskabet mellem aktører, der er berørt af aktiv integration? Hvordan kan vi udvikle synergi mellem sammenslutninger, integrationsvirksomheder og privatretlige selskaber for at udvikle og perfektionere ægte integrationsstrategier? Hvordan kan man udbygge og øge antallet af overgange mellem udstødelse og integration gennem udviklingen af virksomhedernes sociale ansvar? Burde man fremme ideer som f.eks. fremme af samarbejdet med virksomhedernes samarbejdsudvalg? Eller opfordre virksomheder med et vist antal beskæftigede til at offentliggøre en årlig rapport om sådanne spørgsmål?

## 5. Konklusion

5.1. »Social eksperimenteren« er en af de vigtigste udfordringer, som de offentlige forvaltninger hvad enten det er på centralt, decentralt eller medlemsstats- eller EU-niveau, står over for i dag. Det er en kompliceret, krævende og ufuldstændig metodik, som kunne vise sig nyttig på lang sigt.

5.1.1. EØSU understreger, at overordnede offentlige politikker under ingen omstændigheder kan erstattes af nogen form for ad hoc-eksperimenter. Udvalget mener, at større anvendelse af innovative eksperimenter kan gøre det muligt at fremhæve og støtte formuleringen af disse politikker.

5.2. Den Europæiske Union har autoritet til at fastlægge en ramme om nationale og lokale politikker. Det er en af dens centrale opgaver. I dette særlige tilfælde — aktiv bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse — har den allerede lanceret og gennemført en dristig, banebrydende og gennemtænkt foranstaltning. Men EU kan gå langt videre for at tjene offentlighedens interesser, for Europas fremtid og af hensyn til den betydning borgerne tillægger dette spørgsmål.

5.3. EØSU henstiller, at Union udtrykkeligt forpligter sig til mere aktivt at fremme og støtte innovative sociale eksperimenter inden for talrige, subtile og væsentlige områder af integrationspolitikken, og at man bruger den nødvendige tid og ressourcer herpå for ikke at skabe falske forhåbninger.

Bruxelles, den 23. oktober 2008.

Mario SEPI

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

---

## Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Den etiske og sociale dimension af EU's finansielle institutioner

(2009/C 100/14)

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 25. september 2007 under henvisning til forretningsordenens artikel 29, stk. 2, at udarbejde en initiativudtalelse om:

»Den etiske og sociale dimension af EU's finansielle institutioner«.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Den Økonomiske og Monetære Union og Økonomisk og Social Samhørighed, som udpegede Edgardo Maria IOZIA til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 2. oktober 2008.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 448. plenarforsamling den 22.-23. oktober 2008, mødet den 23. oktober, følgende udtalelse med 122 stemmer for, 23 imod og 45 hverken for eller imod.

### 1. Resumé og anbefalinger

1.1. Den seneste udvikling i finanskrisen, som er helt uforudsigelig og uventet på baggrund af de enorme tab, og fordi det nu står helt klart, at de markedsreguleringsmekanismer, som skulle beskytte sparene, virksomhederne og investorerne, er kommet helt til kort. Derfor kræves der nu en specifik og yderligere drøftelse af indholdet i nærværende udtalelse. De konkurer, der er fulgt efter hinanden over hele verden og redningsaktionerne over for tilsyneladende solide banker og forsikringsselskaber har skabt ængstelse og bekymring hos millioner af europæiske borgere.

1.1.1. Det Europæiske Råd gav på sit møde den 15. og 16. oktober, som først og fremmest var viet til finanskrisen, udtryk for, at det er fast besluttet på at handle koordineret for at beskytte det europæiske finansielle system og indskyderne. Efter Eurogruppens møde har Rådet i sin helhed godkendt de principper, der blev fastlagt på mødet i Paris den 12. oktober med henblik på at bevare det finansielle systems stabilitet, styrke tilsynet med den europæiske finansielle sektor, navnlig med de multinationale koncerner, forbedre koordineringen af tilsynet på europæisk plan, støtte de vigtige finansielle institutioner, undgå konkurer og sikre, at sparenes indskud er beskyttede.

1.1.2. Rådet opfordrer desuden til en hurtig behandling af direktivforslagene om styrkelse af rammerne for kreditvurderingsinstitutioner og om sikkerhed for indskud, og det opfordrer medlemsstaterne til at træffe foranstaltninger, som kan forhindre, at topchefernes løn og provenuet fra aktieoptioner, navnlig i banksektoren, fører til, at der løbes en overdreven risiko eller at der i ekstrem grad fokuseres på kortsigtede mål.

1.1.3. Rådet har understreget, at det er fast besluttet på at støtte væksten og beskæftigelsen og at det vil arbejde for en fuldstændig reform af det internationale finansielle system, som

skal bygge på principperne om gennemsigtighed, bankmæssig soliditet, ansvarlighed, integritet, global styring og undgåelse af interessekonflikter.

1.1.4. EØSU havde gennem lang tid — uden at nogen lyttede til det — krævet indgreb til styrkelse af reguleringsmekanismerne, samarbejde mellem tilsynsmyndighederne samt koordinering og harmonisering af tilsynsforanstaltningerne. Det advarede mod den overdrevne risiko, som det europæiske og internationale banksystem påtog sig i tilslutning til abnorme aflønningssystemer baseret på meget kortsigtede resultater, som tvang aktørerne i sektoren til at føre unuancerede salgskampanjer for produkter med meget høj risiko.

1.1.5. På trods af de finansskandaler, der også har fundet sted i Europa, blev intet konkret gjort, og først nu, hvor krisens omfang kan få dramatiske konsekvenser for hele økonomien, forstår man, at en uhæmmet og uansvarlig kapitalismes løfter om umådelig og ubegrænset vækst var falske og kilde til dybe kriser.

1.1.6. Modellen er uafvendeligt trådt ind i sin afsluttende fase. EØSU håber, at de politiske instanser nu vil leve op til deres ansvar ved at:

— styrke tilsynsmyndighedernes ansvarsområde;

— gøre det ulovligt at holde midler, kreditter og værdipapirer uden for budgettet;

— udvide og harmonisere de nationale tilsynsmyndigheders aktiviteter;

— indføre mere hensigtsmæssige og gennemslagsregler for de aktiviteter, der udføres af »hedge funds«, investeringsbanker, off-shore strukturer til udøvelse af bankvirksomhed, investeringsfonde og »equity funds«, så de bliver underkastet myndighedernes tilsyn og får status af »virksomheder«, der er omfattet af gældende lov, således som Europa-Parlamentet har krævet;

— ændre skattesystemet ved at fjerne incitamenter eller begunstigelser i tilknytning til store risici eller overdreven gældssætning;

— oprette et europæisk kreditvurderingsinstitut;

— indføre en styring af topchefernes aflønningssystem, incitamenterne til salg af finansielle produkter, som ikke egner sig for operatørerne, hvilket Rådet selv har udtrykt ønske om;

— føre kontrol med uregulerede markeder;

— indføre passende kapitalkrav for komplekse finansielle produkter og derivater.

1.1.7. EØSU er overbevist om, at den meget alvorlige finanskrise og den ønskværdige afskaffelse af kasinokapitalismen kan bane vejen for indførelsen af foranstaltninger, der er bedre egnet til at sikre det finansielle systems fremtid og samtidigt få økonomien i gang igen. Der er brug for en bred indsats, som står mål med den risiko, der er for, at den virus, man har opdaget i finanssystemet, ender med at inficere hele realøkonomien. Investeringer i infrastruktur, grønne investeringer såsom i energieffektivitet, fornyelige energikilder, innovation og forskning kan hjælpe med til at støtte efterspørgslen. En ny europæisk fond, som kunne forvaltes af EIB og garanteres af medlemsstaterne, ville kunne løse problemet med blokeringen af finansieringen af den økonomiske aktivitet, især den del af økonomien, som har et særligt stort behov for mellem- og langfristede investeringer.

1.1.8. EØSU anerkender den indsats, som indtil nu er gjort af medlemsstaterne, Den Europæiske Centralbank og Rådet og opfordrer alle EU-institutioner til at stå sammen og reagere hurtigt i denne for borgerne, arbejdstagerne og virksomhederne så dramatiske situation for så hurtigt som muligt at få genoprettet det europæiske og internationale finansielle systems normale funktion.

1.1.9. EØSU opfordrer endvidere til, at der ud over de nødvendige finansielle indgreb, der sættes i værk for at nå dette prioriterede mål, gøres alt for at dæmme op for den heraf følgende økonomiske krise.

1.1.10. Mange hundrede milliarder euro er mobiliseret for at redde banker og EØSU håber, at man lige så energisk og beredvilligt vil redde virksomhederne, især de små og mellemstore, ved at understøtte efterspørgslen bl.a. gennem løn- og pensionsforhøjelser for at undgå, at recessionen udvikler sig til en depression.

1.2. Det rige og mangfoldige udbud af finansielle tjenester kan sammenlignes med naturens rigdom. Borgerne er efterhånden blevet bevidste om nødvendigheden af at beskytte den naturlige biodiversitet. Beskyttelse af biodiversiteten blandt leverandører af finansielle tjenester indgår ligeledes i Europas kulturelle og sociale arv, der ikke må gå tabt, men som bør beskyttes og fremmes på grund af sin store samfundsmæssige betydning. Den etiske og sociale dimension af det europæiske finanssystem bør styrkes og beskyttes.

1.3. Af Lissabontraktatens artikel 2, stk. 3, fremgår, at »Den (Unionen) arbejder for en bæredygtig udvikling i Europa baseret på en afbalanceret økonomisk vækst og prisstabilitet, en social markedsøkonomi med høj konkurrenceevne, hvor der tilstræbes fuld beskæftigelse og sociale fremskridt, og et højt niveau for beskyttelse og forbedring af miljøkvaliteten. Den respekterer medlemsstaternes rige kulturelle og sproglige mangfoldighed og sikrer, at den europæiske kulturarv beskyttes og udvikles«.

1.4. EU-institutionerne og medlemsstaterne bør ikke kun søge at fremme og understøtte finansmarkedernes konkurrenceevne, men også deres etiske og sociale dimension. »En social markedsøkonomi er ligeledes ensbetydende med en socialt retfærdig markedsøkonomi«<sup>(1)</sup>, samtidig med at »den sociale markedsøkonomi giver økonomien mulighed for at nå sit ultimative mål, nemlig velstand og velfærd til hele befolkningen ved at beskytte den mod nød«<sup>(2)</sup>.

1.5. Da Jacques Delors foreslog at oprette et europæisk udvalg på højt niveau for at sætte ind over for krisen på finansmarkederne, fastsætte nye regler og bekæmpe »denne finansgalsskab, der ikke må styre os«, sagde han, at den nuværende krise »skyldes uregulerede eller dårligt regulerede markeder, og at det endnu engang viser, at de ikke er i stand til at regulere sig selv«.

1.6. Den seneste krise viser, at et naturligt mangfoldigt finanssystem ikke kun indgår i Europas kulturelle og historiske arv, men også er nødvendigt for at kunne gennemføre initiativer af etisk og social art, øge konkurrenceevnen og begrænse risikoen for systemiske kriser i finanssystemerne.

<sup>(1)</sup> A. F. Utz, »Økonomisk etik«. San Paolo, Cinisello balsamo 1999.

<sup>(2)</sup> Konrad Adenauer, »Memorie« (Erindringer) 1945/1953, Mondadori Milano 1966.

1.7. Økonomisk vækst, der rækker ud over en vis grænse, og som ikke giver mulighed for at dække andre behov, gør ikke folk gladere. Den dominerende indflydelse, som finansielle spekulationer har på realøkonomien, bør begrænses og ledes mod en mere fornuftig, socialt bæredygtig og etisk acceptabel adfærd.

1.8. Der bør derfor sættes fokus på vigtigheden af etisk og samfundsansvarlig finans. EØSU bemærker, at det i den forbindelse vil være forkert med en topstyret tilgang, eftersom erfaringerne viser, at initiativer med en stærk social eller etisk dimension helst bør opstå spontant nedefra.

1.9. Den etiske dimension gælder ikke kun bestemte aktiviteter. Den dokumenterede vigtige rolle, som sparekasser og de forskellige kooperative bevægelser spiller i forbindelse med fremme af etiske og sociale initiativer samt lokale systemer, fortjener særlig opmærksomhed. Selv om denne rolle anerkendes i EU-traktaten, er det stadig ikke alle medlemsstater, der eksplicit anerkender og værner om denne rolle. Der bør gøres en indsats for at fremme en mere systematisk og udbredt anerkendelse af denne samfundsmæssige styreform. De seneste klager, som Kommissionen har modtaget over kooperative bevægelser i Italien, Spanien, Frankrig og Norge, i mangel af en passende EU-lovgivning på området, viser, at det er nødvendigt med en sådan indsats.

1.10. EØSU mener, at lovgivningsrammen aldrig er helt neutral over for organisationers og enkeltpersoners adfærd. På basis heraf finder EØSU, at man ved systematisk og generelt at yde godtgørelse for etiske og sociale initiativer — i et system, der allerede tilskynder til en sådan adfærd — opfylder kriterierne om retfærdighed og hensigtsmæssighed, når det gælder det offentlige rolle i økonomien og samfundet.

1.11. Hver gang det kan påvises, at en given organisation — i det mindste delvis, men på struktureret og permanent vis — har givet afkald på princippet om maksimal profit for i stedet at fremme etiske og sociale initiativer, bør denne organisation kunne komme ind under skatte- og lovgivningsregler, der bortset fra de vigtigste forsigtighedsregler i det mindste delvis adskiller sig fra de generelle regler. I nogle medlemsstater er etiske investorer allerede undtaget fra bankdirektivet. Der bør gøres en indsats for at udbrede dette princip til alle medlemsstater.

1.12. EØSU rejser spørgsmålet, om organisationer, der normalt er profitorienterede, skal kunne nyde skattemæssige og lovgivningsmæssige fordele, hvis de træffer etiske og sociale initiativer. Hvis en profitorienteret organisation tager et

initiativ, der strukturelt set adskiller sig fra dens normale erhverv, bør der ikke være tvivl om, at den skal kunne modtage en kompensation i forhold til den almindelige behandling. Hvis initiativerne derimod ikke strukturelt set kan holdes adskilt fra organisationens normale erhverv, vil det være nødvendigt at uddybe debatten for at vurdere det hensigtsmæssige i at indføre et kompensationsystem.

1.13. I mange markedssegmenter tages der ikke særlig hensyn til den sociale dimension. Virksomhedernes sociale ansvar (VSA) er at sikre en konstant og forenelig vækst under hensyntagen til den menneskelige værdighed og miljøet. Bonusordninger, der udelukkende afhænger af antallet af solgte produkter og ikke af kvaliteten af ydelsen, giver anledning til øget utilfredshed blandt kunder og medarbejdere, der bliver stressede af de stramme budgetter, som følger af det konstante markedspress.

1.14. EØSU finder, at det såkaldte »proportionalitetsprincip«, ifølge hvilket en mindre mellemmand, der udfører simple transaktioner, ikke kan pålægges den samme lovgivningsbyrde som en kompleks multinational organisation, bør finde anvendelse på systematisk og målrettet vis, samtidig med at markedsgarantierne bør opretholdes. Reglerne har netop til formål at beskytte markedet.

1.15. Ved at sikre, at medlemsstaterne ikke træffer konkurrenceforvridende foranstaltninger, kan Kommissionen medvirke til at beskytte det mangfoldige udbud af tjenester i finans-, bank- og forsikringssektorerne. Der bør tages højde for disse aspekter i statsstøtteregele.

1.16. Kasinokapitalister og turbokapitalister går specifikt efter at opkøbe store industri- og finansvirksomheder og opsplitte dem med henblik på videresalg, hvorved disse virksomheder reduceres til skygger af sig selv. Disse aktører ødelægger den iboende værdi i virksomhederne på bekostning af tusindvis af arbejdstagere, deres familier, aktionærer og økonomien i almindelighed, og de efterlader således alt i ruiner bag sig.

1.17. Med denne udtalelse understreger EØSU atter det nødvendige i at lade økonomien tjene menneskeheden, sådan som det påpeges af en stor økonom (<sup>1</sup>): »Den største fare består i at lade overbevisningerne komme i anden række efter nødvendigheden af et moderne industrisamfund. Udgangspunktet er, at teknologi altid er nyttig, at økonomisk vækst altid er positiv, at virksomhederne hele tiden bør ekspandere, at forbrug af goder er den største kilde til glæde, at dovenskab er skidt, og at der på ingen måde bør sættes spørgsmålstegn ved den vægt, som vi tillægger teknologi, vækst og et stigende forbrug«.

(<sup>1</sup>) John Kenneth Galbraith, *The Atlantic Monthly*, juni 1967. Originaltitel: Liberty, Happiness... and the Economy.



## 2. Baggrund

### 2.1. Den etiske og sociale dimension

2.1.1. Den vestlige kultur er solidt forankret i den græske tankegang, som her ligger til grund for definitionerne af »etisk« og »social«.

2.1.2. Ifølge Aristoteles er etikens mål det gode for mennesket, hvilket ikke skal forstås abstrakt, men som det højeste gode, der kan erhverves og opnås gennem handling. Det største gode, som hver enkelt individ søger, er lykken. Den største glæde består i den dydige handling.

2.1.3. Lykken er på en og samme tid bedst, ædlest og behageligst, og disse egenskaber bør ikke splittes ad, sådan som det fremgår af indskriften på Delos:

»a) Retfærd er ædlest;

b) Helbredet bedst;

c) Men at vinde en andens begær er behageligst.

d) Alle disse egenskaber hører til de bedste aktiviteter: og disse eller en af disse kvaliteter — den bedste — kalder vi for lykke« (Aristoteles — Den Nikomacheiske Etik, bog I).

2.1.4. Filosofien hjælper os til at forstå, at der ud over den absolutte etiske virkelighed også findes relative virkeligheder, der svarer til de større eller mindre samfundsgrupper, der deler den samme opfattelse af lykke, og som i fællesskab søger at opnå lykke.

2.1.5. Ud over etikken findes der en mangfoldighed af værdier. Etikken og disse værdier repræsenterer menneskehedens rige historie i alle dens forskellige udtryksformer og omfatter det seneste fænomen »lykkeøkonomi«, der på empirisk basis systematisk søger at afdække lykkens beskaffenhed og måder at opnå lykke på.

2.1.6. Det er dokumenteret, at økonomisk vækst ikke gør mennesket mere lykkeligt, medmindre der sker en tilsvarende vækst i andre tilfredshedsfaktorer: »Ud over en vis grænse øger

økonomisk vækst ikke længere lykken. For at kunne finansiere et stadigt stigende forbrug skal mennesket arbejde endnu mere og tilbringe endnu mere tid på arbejdspladsen, hvilket går ud over de menneskelige relationer, der netop skaber mest lykke«<sup>(1)</sup>.

2.1.7. Det fremgår af forskellige undersøgelser, der er blevet foretaget af Eurostat, at indkomsten pr. person i Europa er steget konstant i løbet af de sidste femogtyve år, men at graden af lykke stort set er forblevet den samme. Undersøgelser i USA har givet næsten de samme resultater.

### 2.2. Finanskrisen 2007-2008 og dens konsekvenser

2.2.1. Den turbulens, der siden februar 2007 har rystet finansmarkederne, navnlig store finansielle institutioner og banker, står i centrum for den internationale politiske debat.

2.2.2. Konsekvenserne af den amerikanske kreditkrise har bredt sig og er blevet større af, at mange »subprimes« — lån, der næppe vil blive tilbagebetalt — ved hjælp af værdipapirisering er blevet indflettet i større »gældspakker« uden overblik over problemets omfang. Dette medfører, at operatørerne sidder inde med usikre og devaluerede værdipapirer.

2.2.3. Denne usikkerhed har endvidere bevirket, at borgerne har mistet tilliden til det finansielle system, hvilket har haft yderst negative konsekvenser for de aktiviteter, der er afhængige af en konstant strøm af billig kredit.

2.2.4. Hedge funds - selv i store forretningsbanker — blev som de første berørte af krisen på finansmarkederne. Mange europæiske banker endte med at have en stor del af den amerikanske subprime-gæld i deres porteføljer. Flere tyske banker, der er kendte for at være forsigtige, er også blevet ramt hårdt af krisen, men krisen har også bredt sig til immune finansielle institutioner, der har oplevet voldsomme prisstigninger på penge. Dette var årsagen til, at Northern Rock næsten gik fallit.

2.2.5. Société Générale-sagen skal dels ses i lyset af den finansielle krise, der brød ud sidste sommer, dels en vis tendens til at tilskynde de finansielle aktører til at påtage sig for store risici, der lige så vel kan resultere i store gevinster som enorme tab, hvis der træffes uforsigtige beslutninger. Dette har vist, hvor særdeles utilstrækkelige denne institutions interne kontrolprocedurer er, og skaber tvivl om hele banksystemets praksis på dette område.

<sup>(1)</sup> Luca de Biase, *Economia della felicità* (»Lykkeøkonomi«) — Feltrinelli 2007.

2.2.6. Der er tale om »kasinokapitalisme«, hvor det desværre, hvis en bank krakelerer, går ud over sparerne, og især de svageste sparere, der på en eller anden måde skal betale en regning, som de ikke er ansvarlige for, medarbejderne (mere end 100 000 er til dags dato blevet afskediget i finanssektoren og flere vil følge <sup>(1)</sup>) og borgerne, der havner i en mere usikker situation, og som vil have svært ved at bevare tilliden til det finansielle system.

2.2.7. Tabene er indtil videre blevet opgjort til 400 mia. dollars, og i henhold til pålidelige skøn vil de formentlig nå op på 1 200 mia. dollars <sup>(2)</sup>. Store institutionelle investorer og pensionsfondene mærker naturligvis dette, men hele det generelle økonomiske system lider betydelige tab som følge af stigende omkostninger, knappe pengereserver og dermed stigende priser og inflation, der er med til at bremse økonomien. Der er tale om en negativ spiral, som påvirker alle økonomiske aktiviteter. I nogle medlemsstater taler man allerede om økonomisk afmatning.

2.2.8. Der er ingen tvivl om, at det europæiske finansielle system med få undtagelser ikke er skyld i krisen, men helt uforskyldt er blevet ramt af denne. Det skal dog understreges, at finansinteressernes voksende dominans over økonomien, udviklingen af stadig mere sofistikerede metoder til forøgelse af profitmulighederne, stadig mere aggressive hedge funds og fremkomsten af statsejede investeringsfonde med mange ressourcer i stigende grad har marginaliseret realøkonomiens rolle og blotlagt manglerne ved de nationale kontrolsystemer, ineffektiviteten af modellerne for samarbejde mellem de forskellige myndigheder og den foruroligende rolle, som spilles af vurderingsorganerne, herunder organer, som foretager etiske vurderinger (og som har givet en positiv vurdering af virksomheder som f.eks. Parmalat, med en fin adfærdskodeks).

2.2.9. Denne krise har bredt sig til alle markedsaktører, uanset om de har en høj eller lav spekulationsprofil eller slet ingen. Markedsintegrationen har nået et punkt, hvor ingen kan sige sig fri for negative konsekvenser. Problemet er, at kun krakkene berører alle, mens profitten forbliver sikkert mellem spekulanternes hænder.

### 3. Det europæiske finansielle system

#### 3.1. Bankerne

3.1.1. Bankerne udgør det centrale forbindelsesled mellem de finansielle formidlere. I nogle lande fører de omfattende kontrol

med realøkonomien, og de har ikke kun indflydelse på økonomien, men også på udviklingen i lokalområder og virksomheder, hvis profitmuligheder de tilstræber at øge.

3.1.2. Selv om bankerne alle opererer i en markedssammenhæng, og de stort set alle tilbyder de samme tjenester — fra de mest standardiserede til de mest specialiserede — har de forskellige oprindelser, der stadig er med til at forme dem den dag i dag.

3.1.3. Ud over handels- og investeringsbankerne, der har en dominerende stilling på markedet, findes der også offentlige sparekasser, der blev oprettet for at give bybefolkningen, især de fattigste, en hjælpende hånd i krisetider. De første sparekasser af denne type så dagens lys under det tyske imperium i begyndelsen af det 19. århundrede, men mange af dem er blot aflæggere af de lånekontorer, som blev oprettet i det femtende århundrede, og de opererer nu under et andet navn. De udgør i dag omkring en tredjedel af detailmarkedet med 160 mio. kunder og 980.000 ansatte. Eksempler på sådanne sparekassers integrerende tiltag er »Die Zweite Sparkassen« i Østrig og »Parcours confiance« i Frankrig.

3.1.4. I nogle fjerntliggende regioner og landdistrikter opstod en bevægelse af land- og håndværkssparekasser. De blev grundlagt af Friedrich Wilhelm Raiffeisen, der med henblik på at bekæmpe åger grundlagde den første *Darlehnskassenverein* i 1864. Folkebankerne, herunder andelsbankerne, bygger på en idé af Franz Hermann Schulze-Delitzsch, der grundlagde den første *Vorschussverein* (folkebank) i 1850. På baggrund af disse erfaringer opstod en stor bevægelse af andelskreditinstitutter og folkebanker, der i dag har en andel på mere end 20 % af det europæiske marked, med over 140 mio. kunder, 47 mio. andelshavere og 730 000 ansatte.

3.1.5. Denne historiske oversigt viser, at civilsamfundet altid har tildelt banker en plads i det økonomiske system — en plads, der i det mindste delvis adskiller sig fra den plads, som andre virksomheder har fået tildelt. Det er altid blevet forventet af disse virksomheder, at de ud over at give profit også skulle forfølge etiske og sociale mål.

3.1.6. Et andet vigtigt aspekt, som finanssektoren bør være opmærksom på, er størst mulig adgang til finansielle tjenester. I udviklingslandene har kun 20 % af befolkningen adgang til kredit, mens det i Europa gælder hele 90 %. Det er imidlertid ikke tilstrækkeligt, eftersom de 10 %, der er udelukket, kan blive udsat for alvorlig forskelsbehandling.

<sup>(1)</sup> Kilde: UNI (United Network International) - Geneve 2008.

<sup>(2)</sup> Bulletin fra den italienske nationalbank, nr. 52, april 2008.

### 3.2. Forsikringsselskaberne

3.2.1. De første moderne banker så dagens lys i begyndelsen af det 15. århundrede i Italien. Her kan nævnes Banco di San Giorgio, der blev grundlagt i 1406, mens andre banker som f.eks. Monte dei Paschi di Siena, der blev grundlagt i 1472, stadig opererer den dag i dag. Forsikringsselskabernes oprindelse går derimod endnu længere tilbage. De første former for forsikring fremkom mellem det 3. og 2. årtusinde før J.C. i Kina og Babylon. Grækerne og romerne var de første, der indførte begreberne »livsforsikring« og »helbredsforikring« med deres »velgørenhedsforeninger«, der betalte for lægebehandling, familieunderhold og sågar begravelser. Lavene i Middelalderen tjente samme formål. Forsikringskontrakter, der ikke afhænger af en investering, blev opfundet i Genova i det fjortende århundrede (1347). Edward Lloyd, der skabte sin formue med denne type kontrakt, åbnede i 1688 i Tower Street i London en café, der blev frekventeret af skibsredere, handelsmænd og kaptajner — det ideelle mødested for dem, der ønskede at forsikre deres skibe og last, og dem, der ønskede at finansiere et sådant foretagende. Det var også i disse år — efter at katastrofebranden i London i 1666 havde lagt 13 200 huse i ruiner — at Nicholas Barbon grundlagde »The Fire Office« og indførte den første brandforsikring.

3.2.2. Efter Lloyds erfaringer (der teknisk set ikke er et forsikringsselskab) vandt denne forsikringsmodel frem i hele Europa, og forsikringsselskaber begyndte deres virksomhed. Udviklingen af moderne forsikringsvirksomhed er forbundet med den moderne sandsynlighedsteori, der havde Pascal, Fermat og Galileo som forløbere. Senere grundlagdes gensidige forsikringsselskaber, der tilhørte de forsikrede, dvs. forsikringsselskabernes kunder og ikke deres aktionærer. I sidste århundrede blev de første andelsforsikringsselskaber grundlagt. De vandt frem i en række lande på grund af deres evne til at kunne tilbyde kvalitetsprodukter til hele markedet. Gensidige forsikringsselskaber er ligesom andelsbankerne tæt knyttet til de lokale økonomiske systemer, og de bidrager i høj grad til disse systemers udvikling, bl.a. ved at reinvestere en betydelig del af deres merværdi.

### 3.3. Ethiske banker og forsikringsselskaber

3.3.1. De første etiske banker og forsikringsselskaber blev grundlagt for et par år siden. De har som målsætning at udvikle forbindelser med erhvervslivet og kun yde finansiel støtte til virksomheder, der respekterer strenge værdier, som de har til fælles med det omgivende samfund. Eksempler på sådanne »referenceværdier« er miljøbæredygtighed, afvisning af ethvert kompromis med våbenhandel og en konstant indsats for at bekæmpe enhver form for forskelsbehandling.

#### 3.3.2. »Ethisk« finans og mikrofinans

3.3.2.1. Ved en »etisk investering« skal forstås enhver finansiel aktivitet, der støtter initiativer til udbredelse af menneskelige, sociale og miljømæssige værdier på baggrund af en etisk og økonomisk vurdering af deres indvirkning på miljø og

samfund, og hvis primære sigte er at yde finansiel støtte til de pågældende initiativer, men også til enkeltpersoner, ved hjælp af instrumentet mikrokredit.

3.3.2.2. Mikroinvesteringer tilbydes af specialiserede banker, der håndterer små summer, og som henvender sig til de fattigste borgere, der ellers ville have været udelukket fra det traditionelle banksystem. Mikroinvesteringer er især udbredte i den tredje verden. Man må imidlertid ikke glemme, at også de vestlige lande har en rig tradition for mikroopsparing (mens mikrokredit har spillet en mere marginal rolle — på et tidspunkt fandtes der f.eks. lånekontorer). Et eksempel på mikroopsparing er flerårige indskud, der er forbundet med få omkostninger.

#### 3.3.2.3. Ethisk finans bygger på følgende principper (!):

- a) ingen forskelsbehandling af lånere på baggrund af køn, etnisk herkomst, religion eller formue, ud fra den betragtning at adgang til al kredit er en menneskeret;
- b) adgang til de svageste, på basis af gyldige former for personlige, kategorispecifikke eller samfundsmæssige garantier på lige fod med formuebaserede garantier;
- c) effektivitet, der hvad angår etisk finans, ikke defineres på basis af profit, men økonomisk levedygtige og samfundsnyttige aktiviteter;
- d) opsparers indflydelse på de valg, der træffes i den virksomhed, som opsparers penge går til, enten ved at angive sine præferencer for pengenes anvendelse eller deltage i beslutningsprocessen ved hjælp af demokratiske mekanismer;
- e) fuld gennemsigtighed og adgang for alle til information, hvorfor opsparing bør være nominativ og kunderne have ret til information om den finansielle institutions funktionsmåde og kredit- og investeringsbeslutninger;
- f) afvisning af berigelse, der kun er baseret på ejerskab af og handel med penge, således at renterne holdes på det mest retfærdige niveau på basis af ikke kun økonomiske, men også sociale og etiske vurderinger;

(!) Deltagelsesdemokrati: definitioner fra et studie foretaget af budgetdepartementet i Lazio-regionen (Italien).

g) ingen finansielle forbindelser med økonomiske aktører og aktiviteter, der hindrer den menneskelige udvikling, og som fører til overtrædelse af grundlæggende personrettigheder som f.eks. våbenfremstilling og -handel, fremstilling af produkter med alvorlige konsekvenser for helbred og miljø, aktiviteter, der bygger på udnyttelse af mindreårige eller undertrykkelse af borgerfriheder.

3.3.2.4. Ved »etisk forsikring« skal forstås forsikringsvirksomhed, der drives på basis af følgende principper <sup>(1)</sup>:

- a) gensidighed, der skal forstås som en tilbagevenden til det oprindelige formål med forsikring som et instrument for solidaritet mellem dem, der ikke har lidt tab, og dem, der har lidt tab, og som har brug for erstatning;
- b) forsikringsbarhed, der skal forstås som en forsikringsbeskyttelsesgaranti for alle, med henblik på at forebygge eventuelle risici, uden forskelsbehandling på baggrund af alder, handicap eller andre sociale problemer;
- c) gennemsigtighed, der skal forstås som kontraktklarhed og verificerbarhed af de kriterier, der ligger til grund for fastsættelsen af forsikringspræmien;
- d) skabelse af en fordel for lokalområdet;
- e) ligeværdighed mellem de kontraherende parter.

### 3.3.3. Etiske investeringer

3.3.3.1. En etisk investering går ud på at investere i initiativer, der vedrører miljøet, bæredygtig udvikling, sociale ydelser, kultur og internationalt samarbejde. Til udvælgelse af de pågældende investeringer anvendes ikke kun traditionelle finansielle kriterier, men også kriterier vedrørende virksomhedernes sociale ansvar som f.eks. kvalitet i ansættelsesforholdene, miljøhensyn, gennemsigtighed.

## 4. Virksomhedernes sociale ansvar

4.1. Kommissionens Generaldirektorater for Erhvervs politik og Sociale Anliggender samarbejder med erhvervsorganisationerne på visse emneområder. Et af disse områder er korrekt informering af opsparerne for at give dem mulighed for bedre at forstå de finansielle markedsmekanismer og de tilgængelige produkter. Finansielle oplysningsinitiativer er et virkningsfuldt og socialt ansvarligt middel til at lede opsparerne uden om produktinvesteringer, der ikke svarer til deres forventninger eller risikoprofil.

<sup>(1)</sup> Idem.

4.2. Indtil videre er det kun ganske få berørte virksomheder, der deltager i initiativer vedrørende virksomhedernes sociale ansvar, og delvis i aktiviteter, der henvender sig til alle de berørte aktører. Der er stadig lang vej, men hele sektorer som f.eks. folke- og andelsbanker, sparekasser, kooperative og gensidige forsikringsselskaber har til hensigt at gøre en større og bedre indsats.

4.3. Et område, der giver anledning til problemer, er metoderne til aflønning af topledere og ansvarlige i investeringsbanker. Disse metoder bør tages op til revision og bringes ned på et fornuftigt niveau, der står i et ordentligt forhold til virksomhedernes profit og resultater. De arbejdstagere og forbrugere, der rammes af den finansielle krise, tager afstand fra de uforholdsmæssigt høje toplederlønninger, der er med til at øge deres vanskeligheder. Disse lønninger forbliver ofte høje uanset de opnåede resultater.

4.4. De nye ledelsesmodeller for finansvirksomheder, der på kort sigt sigter mod at opnå maksimal profit, fører undertiden til uansvarlig adfærd, især på grund af de kvartalsvise præstationsvurderinger, sådan som det er set under de finanskriser, der for nylig brød ud i nogle EU-lande. Socialt ansvar er derimod et spørgsmål om at gøre profitterne stabile og vedvarende ved at udnytte den pågældende virksomheds materielle og immaterielle goder, der i tilfældet med finansvirksomheder består af medarbejderne og tillidsforholdet til kunderne.

4.5. EØSU håber, at adfærdskodekser for virksomhedernes sociale ansvar vil vinde frem. Sådanne kodekser skal og bør kunne verificeres for at undgå en gentagelse af de situationer, hvor fortrinlige adfærdskodekser er blevet indgået og offentliggjort af managere, der herefter bedrager hundredtusindvis af opsparere, sådan som det er set i nogle af de seneste års alvorligste finansskandaler <sup>(2)</sup>.

## 5. Lokale banker og udvikling af den lokale økonomi og SMV'erne

5.1. De forskellige typer banker konkurrerer på det samme marked og tilbyder stort set den samme type tjenester. Alle banker er nødt til at være økonomisk effektive. Aktieselskaber og private banker stiler først og fremmest mod at sikre deres aktionærer en vis profit, mens andre virksomheder lægger mere vægt på den økonomiske og sociale udvikling i de pågældende områder og er mere opmærksomme på problemet med kreditadgang, de mindst gunstigt stillede kunder, udviklingen i SMV'er, fremme af de svageste socialgrupper og fjerntliggende områder.

<sup>(2)</sup> Sådanne personer er blevet tildelt hædersbevisninger for den indsats, som de har gjort på lokalt, nationalt og internationalt niveau for at fremme virksomhedsaktiviteter med mod, vedholdenhed, innovation, fremragende faglig forberedelse, klare visioner samt en etisk tilgang, idet de griber til genmælte over for de personer, der hævder, at etik og økonomi næppe kan forenes.

5.2. Det viser sig, at den lokale økonomiske vækst er væsentlig større i de områder, hvor det lokale banksystem er mere udviklet. Det skal endvidere understreges, at lokale banker i mange lande tager form af sparekasser og kooperative selskaber, der reinvesterer en stor del af deres profit i området.

5.3. »Banksystemet har et dobbelt ansvar. På virksomhedsniveau skal det forbedre den forvaltningsmæssige effektivitet i kreditvirksomheder, ikke kun målt i rentabilitet, men også i innovationskapacitet og kvaliteten af den anvendte menneskelige kapital. På territorialt niveau skal banksystemet bidrage til lokaludviklingen, der ikke kun skal måles i antallet af kreditbevillinger, men også evnen til at investere i projektudvælgelse og vurdering af iværksætteres og virksomheders potentiale. Dette kan defineres som territorial effektivitet. Forvaltningsmæssig effektivitet skal tjene territorial effektivitet. Det tjener ikke noget formål at have effektive banker, hvis ikke de bidrager til udviklingen i lokalområdet«<sup>(1)</sup>.

5.4. De små og mellemstore virksomheder har fundet et værdifuldt instrument til at lette adgangen til kredit for deres egne medarbejdere, gennem kautionsselskaber og garantiselskaber, der også findes på europæisk niveau. De letter adgangen til investeringskredit for små og mellemstore virksomheder, der ikke kan stille de personlige garantier, der kræves af investorerne for at kunne opbygge en stabil bankforbindelse.

## 6. De politiske beslutningstageres rolle

6.1. EØSU forudsiger i den forbindelse, at det vil være forkert at anvende en topstyret tilgang, eftersom erfaringer viser, at sociale og etiske initiativer helst bør opstå spontant nedefra. Ethvert »aktivt« tiltag kan ødelægge og fordreje det spontane element, der er den vigtigste garanti for »biodiversitet« i det økonomiske og finansielle system. EØSU finder dog samtidig, at de politiske beslutningstagere bør undgå enhver handling, der kan hindre allerede eksisterende initiativer og nye initiativers spontane opståen.

6.2. EØSU rejser spørgsmålet, om organisationer, der normalt er profitorienterede, skal kunne nyde skattemæssige og lovgivningsmæssige fordele, hvis de træffer etiske og sociale initiativer. I den forbindelse bør der skelnes mellem to forskellige situationer.

6.2.1. En profitorienteret organisation iværksætter et initiativ, der strukturelt set adskiller sig fra dens hovederhverv (se f.eks. Credit Agricoles operation »Point Passerelle«). I dette tilfælde bør der ikke være tvivl om, at en organisation skal kunne modtage kompensation i forhold til den almindelige behandling.

6.2.2. En profitorienteret organisation iværksætter initiativer, der strukturelt set ikke kan adskilles fra dens hovederhverv. Det er blevet drøftet intenst, hvorvidt der under disse omstændigheder bør indføres et kompensationsystem. Tilhængere af skattemæssig, økonomisk eller lovgivningsmæssig kompensation finder, at de positive eksterne virkninger af initiativet berettiger til særbehandling. Modstanderne støtter sig på to grundlæggende overvejelser; kun økonomisk selv bærende initiativer (dvs. initiativer, der kan sikre et tilstrækkeligt afkast) kan overleve på sigt. Endvidere bør egentlige etiske og sociale handlinger hverken være underlagt økonomiske interesser eller styret af lovgivningsmæssige, økonomiske eller skattemæssige fordele. En etisk/ social handling er løn i sig selv; det bør give tilfredshed at gøre en god gerning.

6.2.3. EØSU bemærker, at alle systemer på nuværende tidspunkt i praksis anerkender kompensation for etiske/sociale initiativer. Skattereglerne giver mulighed for at fratække omkostningerne, men kun hvis de har haft indflydelse på indtægtsgenereringen. Dette princip gælder ikke (naturligvis inden for en vis grænse og på visse betingelser) udgifter, der består i donationer til velgørende eller samfundsnyttige organisationer. I dette tilfælde er det tilladt at fratække disse omkostninger fra den skattepligtige indkomst, også selv om de ikke har haft indflydelse på indkomstgenereringen.

6.2.4. EØSU mener, at lovgivningsrammen aldrig er helt neutral over for organisationers og enkeltpersoners adfærd. På basis heraf finder EØSU, at man ved systematisk og generelt at yde godtgørelse for etiske og sociale initiativer — i et system, der allerede tilskynder til en sådan adfærd — opfylder kriterierne om retfærdighed og hensigtsmæssighed, når det gælder det offentlige rolle i økonomien og samfundet.

6.2.5. Det af EØSU foreslåede princip går ud på, at kompensationen ikke skal knyttes direkte til institutionerne, men til de etiske og sociale initiativer, som de tager. EØSU finder ikke, at det i sig selv er upassende; etik og økonomi kan ikke holdes adskilt fra hinanden. Det ville være ensbetydende med, at kun initiativer uden økonomisk afkast kunne betragtes som helt etiske. Dette ville i sidste ende medføre, at kun velgørenhedsorganisationers initiativer kunne betragtes som etiske.

## 7. Økonomisk godtgørelse og beskatning

7.1. EØSU bifalder initiativer i den retning. En sådan tilgang kan også retfærdiggøres ud fra økonomiske hensyn. Af forskellige årsager, der følger af bestemte politiske valg, offentlige finansielle begrænsninger eller retningslinjer for den økonomiske effektivitet, er »socialstaten« blevet svækket i løbet af de sidste 10-20 år. For at undgå en uforholdsmæssig stor nedgang i borgernes velfærd kan man i bestræbelserne på at sikre velfærd og social beskyttelse ikke udelukkende sætte sin lid til økonomisk vækst; der bør også være plads til bundstyrede initiativer.

<sup>(1)</sup> P. Alessandrini (2003), »Bankerne mellem forvaltningsmæssig effektivitet og territorial effektivitet: nogle overvejelser«.

7.2. Et eksempel på regulering, der fremmer offentlig-privat integration med henblik på fortsat at sikre høje velfærdsstandarder, er den måde hvorpå man i Nederlandene har valgt at strukturere sygeforsikringsområdet. Forsikringsselskaberne er forpligtet til at forsikre alle borgere, samtidig med at de har adgang til et offentligt godtgørelsessystem i betragtning af de større risici, som de påtager sig. På det nederlandske marked er der ligeledes blevet taget en række eksemplariske initiativer, der skal gøre det lettere for HIV-positive at tegne en livsforsikring.

7.3. Et interessant eksempel findes i Belgien, hvor man yder økonomisk godtgørelse for at lette adgangen til grundlæggende finansielle tjenester. En fond mellem banker yder godtgørelse til mellemmand, der letter adgangen til tjenester. Det betyder i praksis, at de mere restriktive mellemmand er nettobidragssydere til fonden, mens deres mere åbne modparter er nettomtagere.

7.4. Hvad angår skattefordele, findes der allerede et udstrakt system for andelselskaber, der forfølger gensidige mål.

7.5. Et eksempel på lovgivning, der giver skattefordele til organisationer med udtalte sociale formål, findes i Italien. Der er her tale om ikke-profitorienterede organisationer med samfundsmæssig nytteværdi.

## 8. Regulering

8.1. Reglerne pålægger omkostninger og begrænsninger, der vejer tungt på virksomheders og mellemmands aktiviteter. Indgreb i løbet af de sidste 20 år har haft til formål at skabe lige konkurrencevilkår (*level playing field*). Eftersom reglerne har skabt

lige vilkår for sammenlignelige aktører (f.eks. banker, forsikringsselskaber osv.), har de været et instrument til at fremme konkurrence og økonomisk effektivitet. Hvis dette princip anvendes alt for strengt og uden de nødvendige korrektioner, vil det blive en uoverstigelig hindring for udformningen og videreførelsen af etiske og sociale initiativer. Denne risiko kan begrænses ved på systematisk og målrettet vis at anvende det såkaldte »proportionalitetsprincip«, ifølge hvilket en mindre mellemmand, der udfører simple transaktioner, ikke kan pålægges den samme lovgivningsbyrde som en kompleks multinational organisation.

8.2. Hver gang det kan påvises, at en given organisation — i det mindste delvis, men på struktureret og permanent vis — har givet afkald på princippet om maksimal profit for i stedet at fremme etiske og sociale initiativer, bør denne organisation kunne komme ind under skatte- og lovgivningsregler, der i det mindste delvis adskiller sig fra de generelle regler. I nogle medlemsstater er etiske investorer allerede undtaget fra bankdirektivet. Der bør gøres en indsats for at udbrede dette princip i alle medlemsstater.

8.3. Selv om denne rolle anerkendes i EU-traktaten, er det stadig ikke alle medlemsstater, der eksplicit anerkender og værner om denne rolle. Der bør gøres en indsats for at fremme en mere systematisk og udbredt anerkendelse af denne samfundsmæssige styreform.

8.4. Ved at sikre, at medlemsstaterne ikke træffer konkurrenceforvridende foranstaltninger, kan Kommissionen medvirke til at beskytte det mangfoldige udbud af tjenester i finans-, bank- og forsikringssektoren. Der bør tages højde for dette aspekt i statsstøttereglerne.

Bruxelles, den 23. oktober 2008.

Mario SEPI

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

## Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Forbindelserne mellem EU og Brasilien

(2009/C 100/15)

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 16. januar 2008 under henvisning til forretningsordenens artikel 29, stk. 2, at udarbejde en initiativudtalelse om:

*Forbindelserne mellem EU og Brasilien.*

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Eksterne Forbindelser, som udpegede Paulo BARROS VALE til ordfører og Giuseppe IULIANO til medordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 30. september 2008.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 448. plenarforsamling den 22.-23. oktober 2008, mødet den 22. oktober, følgende udtalelse med 116 stemmer for og 1 hverken for eller imod:

### 1. Resumé

1.1. I denne udtalelse undersøges udviklingen i forbindelserne mellem EU og Brasilien og den fremspirende politiske og økonomiske rolle, som dette land spiller med voksende styrke på den internationale scene.

1.2. I 2007 vedtoges det nye *Strategiske partnerskab mellem EU og Brasilien* <sup>(1)</sup>, som udmøntede sig i det første topmøde mellem EU's og Brasiliens stats- og regeringschefer, den 4. juli 2007. EØSU fremlægger i denne udtalelse sine anbefalinger vedrørende forslagene til den fælles dagsorden, som skal konkretisere indholdet i det strategiske partnerskab; de omhandler blandt andet: medbestemmelse og økonomisk og social samhørighed, økonomisk og handelsmæssigt samarbejde, uddannelse, forskning og udvikling, social dialog, miljø, klimaændring og biobrændstoffer, indvandring.

1.3. Hvad angår EØSU's rolle foreslås det i udtalelsen at etablere en rundbordsdialog mellem civilsamfundene i EU og Brasilien i stil med den dialog, der allerede føres med Indien og Kina. Dialogpartneren i dette nye organ vil være Brasiliens Råd for Økonomisk og Social Udvikling (CDES), et organ svarende til EØSU, som blev oprettet af Lula da Silva i 2003. Udtalelsen indeholder forslag til dette rundbords fremtidige sammensætning og funktionsmåde og peger på de emner, som efter EØSU's mening bør figurere på dets dagsorden, herunder økonomiske, sociale og miljømæssige spørgsmål; multilaterale forbindelser; trepartssamarbejde mellem EU, Brasilien og tredjelande; Brasiliens rolle i Mercosurs integrationsproces og i forbindelserne mellem EU og Mercosur.

<sup>(1)</sup> Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet »På vej mod et strategisk partnerskab mellem EU og Brasilien«, KOM(2007) 281 endelig, 30.5.2007.

### 2. Formålet med initiativudtalelsen

2.1. Denne udtalelse skal ligesom i tilfældet med Kina og Indien forberede etableringen af en rundbordsdialog mellem civilsamfundet i EU og Brasilien i afventning af EØSU's holdning vedrørende rundbordsdialogen.

2.2. Det skal også nævnes, at rundbordsdialogen er et led i den bredere strategi, som EU har anlagt, og som er mundet ud i det strategiske partnerskab mellem EU og Brasilien, hvilket klart fremgår af konklusionerne fra topmødet EU/Brasilien, der blev afholdt i Lissabon, hvori der udtrykkeligt opfordres til samarbejde mellem Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Brasiliens Råd for Økonomisk og Social Udvikling som en del af den institutionelle opbygning af forbindelserne mellem de to parter <sup>(2)</sup>.

2.3. Udtalelsen undersøger, hvorledes situationen ser ud i dag, hvad angår forbindelserne EU/Brasilien, såvel forhistorien og fremtidsudsigterne; den kommer også ind på Brasiliens stilling i forhold til Mercosur og det internationale samfund med særligt fokus på de spørgsmål, som direkte eller indirekte påvirker eller er afgørende for dette lands forbindelser med EU på alle mulige niveauer.

2.4. Dette initiativ fra EØSU's side skal fastlægge rammerne for rundbordsdialogens fremtidige funktionsmåde og de vigtigste emner, som efter EØSU's mening bør tages op i forbindelse med denne dialog; det skal tjene som det europæiske civilsamfunds bidrag til topmødet EU/Brasilien i december 2008, hvor der forhåbentlig kan skabes politisk opbakning til etableringen af denne rundbordsdialog.

<sup>(2)</sup> Topmødet EU/Brasilien, Lissabon, den 4. juli 2007 — punkt 16 i fælleserklæringen — PR 11531/07 (Presse 162).

### 3. Handlingsramme

#### 3.1. Historisk baggrund

3.1.1. Brasilien har lige siden kolonitiden og indtil i dag haft gode forbindelser med alle europæiske lande. Tanken om at strukturere forbindelserne mellem EU og Brasilien er således ikke ny, bortset fra et enkelt element, nemlig EU selv, som deltager i, værdsætter og gerne vil udbygge et systematisk og kontinuerligt samarbejde på langt sigt mellem de to geografiske områder.

3.1.2. Denne tilgang har udmøntet sig i forskellige initiativer på forskellige niveauer. Et eksempel herpå er — for det organiserede civilsamfunds vedkommende — den interinstitutionelle aftale, som blev indgået i juli 2003 mellem EØSU og CDES; en forløber herfor var rammeaftalen om samarbejde mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Den Føderative Republik Brasilien fra 1992. CDES, som EØSU har knyttet tætte bånd til, har eksisteret siden maj 2003. Dets formand er i dag republikkens præsident og det har 102 <sup>(1)</sup> medlemmer.

3.1.3. På trods af det engagement, som begge parter har udvist, er forbindelserne — navnlig på det økonomiske og sociale plan — ikke blevet udvidet i det ønskede omfang, men alt tyder dog på, at 2007 har været det år, hvor især de ikke-handelsmæssige forbindelser har fået ny vind i sejlene. Der er taget forskellige initiativer <sup>(2)</sup>, og det påbegyndte arbejde bør intensiveres endnu mere i 2008 som led i det strategiske partnerskab mellem EU og Brasilien, således som det blev anbefalet i Kommissionens meddelelse fra maj 2007. Der er dog et meget stort spring mellem på den ene side den intensitet, hvormed den bilaterale integration mellem Brasilien og EU's medlemsstater forløber på det økonomiske og erhvervmæssige område, og på den anden side den træghed, der præger samarbejdet af mere generel art og på andre specifikke områder mellem EU og Brasilien. De europæiske landes investeringer i Brasilien og deres handels- og industrimæssige samarbejde og udviklingsbistand og dialogen mellem arbejdsmarkedets parter er positive elementer, som berettiger til, at civilsamfundet spiller en klarere og stærkere rolle for at sikre en social dimension i de økonomiske og sociale forbindelser, som man ønsker at sætte yderligere skub i.

3.1.4. Afholdelsen af topmødet i Lissabon den 4. juli 2007 gav langt om længe et solidt grundlag for en bilateral institutionel forbindelse på højeste politiske plan ved at fastlægge varige

<sup>(1)</sup> Arbejdsmarkedets parter udgør næsten halvdelen af alle medlemmer i Rådet for Økonomisk og Social Udvikling (CDES). I rådet sidder der også repræsentanter for private fonde, ikke-kirkelige og religiøse ngo'er, handicaporganisationer, borgerbevægelser og kooperativer, sammenslutninger af studerende, universitetsrektorer samt repræsentanter for forskningsinstitutter inden for socialforskning, økonomi, statistik osv.

<sup>(2)</sup> For civilsamfundets vedkommende fortjener følgende initiativer at blive fremhævet: afholdelsen af et fælles seminar (CDES og EØSU) i juli i Brasilia med emnet »EU og Mercosur: civilsamfundsorganisationernes bidrag til den nationale og regionale udvikling«; undertegnelse fra EØSU's og CDES's side af en fælleserklæring om parternes vilje til at udbygge forbindelserne mellem EU og Brasilien.

mekanismer for dialog, som giver håb om en ny frugtbar fase i disse forbindelser. Denne nye fase vil indebære en styrkelse af den politiske dialog inden for de forskellige sektorer, en reaktion på de forskellige aktuelle og fremtidige globale udfordringer, udvidelse og intensivering af handelen og de økonomiske forbindelser samt tilnærmelse på det mellemfolkelige plan mellem Europa og Brasilien.

3.1.5. Som anført i Kommissionens meddelelse kan det forelåede strategiske partnerskab mellem EU og Brasilien hjælpe Brasilien med at udvise positivt lederskab både globalt og regionalt. Det strategiske samarbejde opfattes altså som et supplement til og en drivkraft i de regionale integrationsprocesser, især Mercosur, og i forhandlingerne mellem Mercosur og EU om at få en associeringsaftale i stand mellem de to regioner, men også i etableringen af Unionen af Sydamerikanske Stater (UNASUR).

#### 3.2. Baggrund

3.2.1. Brasilien er i kraft af sin befolkning og geografiske størrelse (det grænser op til næsten alle lande i Sydamerika) samt økonomi i dag en af de vigtigste aktører på den internationale scene og spiller en nøglerolle i opbygningen af Mercosur, i Latinamerika som helhed og i stigende grad i forhandlingerne om reglerne for verdenshandelen. Man kan allerede nu forudse landets betydning som en af de vigtigste aktører på globalt plan (BRICS <sup>(3)</sup>) i dette nye århundrede. Brasilien, som har udviklet sin samfundsmodel under hensyntagen til erfaringerne med økonomisk og social udvikling i Europa, har også spillet hovedrollen i udviklingen af den politiske og sociale dimension i Mercosurs strategier, som i øvrigt har stor lighed med dem, der er fulgt i den europæiske integration.

3.2.2. I lyset af de ambitiøse mål for forbindelserne EU/Brasilien, især på områderne økonomisk og social integration, synes det nødvendigt at styrke den institutionelle struktur i Brasilien, som varetager kontakten mellem de to parter, for at optimere effektiviteten og resultaterne af det strategiske partnerskab, som begge parter ønsker.

3.2.3. I dag koncentrerer Brasilien sig i sine forbindelser med EU om kommercielle og økonomiske spørgsmål som for eksempel biobrændstoffer og trepartssamarbejde (EU, Brasilien og udviklingslande) og det har stillet sig på EU's »side«, når det gælder klimaændring og det videnskabelige og teknologiske område.

<sup>(3)</sup> Brasilien, Rusland, Indien, Kina.



3.2.4. De bilaterale forbindelser mellem Brasilien og de lande, som i dag udgør EU, er et resultat af den vigtige position, som Brasilien indtager på den globale scene, men de rækker langt ud over det økonomiske og handelsmæssige samkvem og beror i vid udstrækning på det forhold, at der i Brasilien findes meget store samfund af forskellige europæiske nationaliteter og på tilstedeværelsen af betydelige brasilianske indvandrersamfund i mange europæiske lande. Der er således i århundredernes løb gået en strøm af indvandrere i begge retninger, som har skabt meget nære forbindelser mellem Brasilien og mange af EU's medlemsstater.

3.2.5. Det kommende topmøde mellem EU og Brasilien finder sted i december 2008 i Rio de Janeiro og det vil blive en ny milepæl, uanset de fremskridt der måtte gøres i aftalen mellem EU og Mercosur. Fastlæggelsen af en fælles agenda med styrkelse af multilateralismen, højnelse af standarderne på menneskerettighedsområdet, demokrati og god regeringsførelse, fremme af den sociale og menneskelige udvikling, miljøbeskyttelse, energiforsyningsikkerhed, Latinamerikas stabilitet og velfærdsfremgang, styrkelse af de økonomiske og handelsmæssige bånd (med fokus på spørgsmål vedrørende de finansielle markeder), informationssamfund, luft- og søfart, videnskabeligt og teknisk samarbejde, fredsarbejde og udveksling på uddannelses- og kulturområdet og mellem civilsamfundene på begge sider, er mål, som EU har foreslået og som gerne skulle munde ud i en fælles handlingsplan, der kan blive godkendt senest på topmødet i indeværende år.

3.2.6. Det er helt klart vigtigt at få fastlagt en klar ramme for forbindelserne mellem EU og Brasilien, men det er også indlysende, at de konkrete kontakter først og fremmest foregår — ikke via de såkaldte »politiske repræsentanter« — men via de mange forskellige civilsamfundsorganisationer. Det er virksomhederne, de ikke-profitorienterede organisationer i deres mest forskelligartede udformninger og borgerne — hver især og i fællesskab — som er de virkelige katalysatorer for udviklingen af disse forbindelser. Fagforeningerne og arbejdsgiverforeningerne har således haft og har stadig afgørende betydning for reformerne i landet: ILO har i sin generelle rapport om det amerikanske kontinent (2006) fremhævet Brasilien, fordi det har forbedret sundheds- og sikkerhedsbeskyttelsen på arbejdspladserne og fordi fagforeningerne og arbejdsgiverorganisationerne har forstået vigtigheden af at prioritere arbejdstagernes integritet, som ikke begrænser sig til lønkrav. Ngo'erne har også deltaget i den nationale indsats for at omfordele ressourcerne begyndende med de fattigste samfundsgrupper og landsdele; det har ikke kun drejet sig om en indsats for at bekæmpe fattigdom, men også om fremme af den sociale og økonomiske samhørighed med støtte fra arbejdsmarkedsparterne, kooperativerne og ngo'ernes netværk over hele landet. Der er tale om en virkelig ny model for vellykket udvikling med bred deltagelse fra civilsamfundets side, som er anerkendt af UNDP, hvorved

det er lykkedes at gennemføre overvågningen af indekset for menneskelig udvikling i op til 5 000 kommuner i Brasilien takket være samfundets aktive medvirken. Desuden anfører Kommissionen <sup>(1)</sup>, at EU i 2005 har gennemført 37 projekter (til i alt 24 millioner EUR) med støtte fra lokale ngo'er. Kommissionen anfører, at modparterne i gennemførelsen af disse projekter er ansvarlige, kompetente og i stand til at tage udfordringerne op og tilpasse sig ændringer.

3.2.7. Mulighederne for relationer mellem EU og Brasilien på mange planer er ikke blevet udnyttet tilstrækkeligt af mangel på en klar politik for fremme af det portugisiske sprog og manglen på instrumenter til sprogformidling.

3.2.8. Potentialet for fremme af europæisk turisme i Brasilien og brasiliansk turisme i EU er langt fra fuldt udnyttet, når man tager de to markeders størrelse og særlige karakteristika i betragtning.

### 3.3. Fremtidsperspektiver

3.3.1. **Medbestemmelse og økonomisk og social samhørighed.** I den brasilianske politiske situation har udvikling og demokratisk konsolidering højeste prioritet. I denne proces er styrkelsen af deltagelsesdemokratiet et grundlæggende politisk mål. Deltagelsesdemokratiet er baseret på den brasilianske forfatning og der er indført forskellige mekanismer for deltagelse. Det organiserede civilsamfund og CDES i særdeleshed tillægger disse muligheder for borgerne for at komme til orde stor betydning.

Brasilien er ved at gøre sine erfaringer med folkelig deltagelse på flere niveauer med henblik på gennemførelsen af de vigtigste programmer for omfordeling af ressourcer og social fremgang. På sin side har EU i de seneste tiår udviklet et lignende system til gennemførelse af politikken for økonomisk og social samhørighed. Det er meget nyttigt at sammenligne disse to erfaringer, især når man betænker, at der fortsat er store regionale uligheder i Brasilien, selv om der er sket en bedring målt ved Gini-koefficienten <sup>(2)</sup>. Det er vigtigt at understrege, at disse former for deltagelse også skal omfatte arbejdsmarkedets parter (fagforeninger og arbejdsgiverforeninger), ngo'er og nationale, regionale og lokale myndigheder. Kun på denne måde vil det være muligt at opbygge netværk af aktører med et medansvar for udviklings- og lighedspolitikken.

<sup>(1)</sup> Landestrategipapir om Brasilien 2007-2013.

<sup>(2)</sup> Gini-index er et almindeligt anvendt mål for uligheden i indkomstfordelingen. I den grafiske fremstilling angives på den lodrette akse antallet af personer og på den vandrette akse indkomsten.

**3.3.2. Økonomisk og handelsmæssigt samarbejde — landbrugsspørgsmålet.** Det vil være nødvendigt at udforme strategier og instrumenter for at støtte udviklingen af en stadigt mere dybtgående økonomisk og handelsmæssig integration begyndende med de strategiske sektorer, hvor Brasilien og EU er konkurrencedygtige på verdensplan. Det vil også være vigtigt at udvikle fora for det organiserede civilsamfunds deltagelse og overvågning af investeringsudviklingen og resultaterne af samarbejdet. I dag er der tiltro til, at Brasilien, som allerede er en af verdens største fødevareeksportører, i fremtiden vil kunne imødekomme den stigende internationale efterspørgsel på dette område, hvis landet får de nødvendige investeringer hertil udefra. Væksten i Brasiliens landbrugsproduktion kan i højere grad henføres til en stigning i produktiviteten end til en udvidelse af landbrugsarealerne, hvilket kan være en vigtig faktor i begrænsningen af fældningen af Amazonskoven. Hvad angår WTO (Doha-forhandlingerne og fremskridtene inden for rammerne af G20), afspejler de vanskeligheder, der er opstået under debatten om landbrugsstøtte og told på landbrugsvarer, EU's og Brasiliens forskellige interesser. Reformen af landbrugspolitikken bør fremskyndes for at opnå en mere retfærdig og afbalanceret handel med landbrugsvarer. Det er også vigtigt, at der skabes større transparens på markedet og at fødevare- og veterinær sikkerheden øges, så forbrugernes tillid kan styrkes.

**3.3.3. Samarbejde i uddannelsessektoren.** Dette emne bør prioriteres højt i rundborgsdialogen, da det er en af de prioriteter, som Kommissionen har udvalgt. EØSU henstiller til, at denne prioritering respekteres ved særligt at fremhæve de europæiske erfaringer med livslang læring, som støttes af de europæiske arbejdsmarkedsparter i den sociale dialog, og med strategien for beskæftigelsesfremme som led i Luxembourg-processen. Den ville kunne antage form af en »god europæisk praksis«, som også kan være nyttig for Brasilien. Det vil være korrekt at støtte landestrategipapirets holdning vedrørende de højere uddannelser, men Brasilien står over for meget store udfordringer på grundskole- og sekundærtrinnet. Tilnærmelsen mellem Brasilien og EU kan i vid udstrækning foregå gennem udveksling mellem undervisningsinstitutioner på de forskellige niveauer, især med deltagelse af elever og lærere. De vældigt gode resultater, der er opnået med udveksling af studerende inden for EU bør danne udgangspunkt for lignende programmer for udveksling mellem EU og Brasilien ud over det allerede igangsatte *Erasmus Mundus*-program (nødvendigt af begrænset omfang), der omtales i landestrategipapiret 2007-2013 og som i fremtiden vil kunne bære frugt i form af en endnu større tilnærmelse og gensidigt kendskab.

**3.3.4. Samarbejde i forsknings- og udviklingssektoren.** Det er i forsknings- og udviklingssektoren, der kan findes vigtige kilder til synergi og komplementaritet i kraft af de respektive forskersamfunds forskellige tilgange og den forskellige prioritering af opgaverne i de to økonomier og samfund. EU bør navnlig undersøge muligheden for at give præferenceadgang (*fast track*) for brasilianske forskere under EU's syvende ramme-program for forskning og udvikling.

**3.3.5. Den sociale dialog i de europæiske multinationale virksomheder i Brasilien.** Erfaringerne med de europæiske fagforeningskomitéer — instrumenter for information og høring af arbejdstagerne i de europæiske multinationale virksomheder — er endnu et eksempel på god europæisk praksis, som ville kunne overtages frivilligt eller som led i virksomhedernes sociale ansvar af de europæiske multinationale virksomheder, der opererer i Brasilien.

**3.3.6. Miljø, klimaændringer og biobrændstoffer.** I en tid, hvor kampen mod klimaændringer og fremskaffelsen af bæredygtige og mindre forurenende energikilder står øverst på den internationale dagsorden kan Brasilien blive en vigtig partner for Europa og verden som helhed med henblik på forsyningen med biobrændstoffer, især bioethanol — en sektor, hvor der på det seneste er sket store fremskridt. Endvidere kan Europa og Brasilien gå sammen om at indlede et samarbejde med Afrika om eksport af brasiliansk teknologi og knowhow, som kan gøre det muligt at producere bioethanol på dette kontinent og sætte skub i dets udvikling gennem en ny generation af trepartssamarbejde.

Et vigtigt anliggende for europæiske og internationale interesser er bevarelsen af Amazonskoven <sup>(1)</sup>, om hvis beskyttelse der bør etableres internationale partnerskaber mellem såvel offentlige som private aktører med dette vigtige mål for øje uden nogen sinde at glemme de grænser, der sættes af loven og den brasilianske stats overhøjhed over dette verdensarvområde. Den offentlige opinion og de brasilianske myndigheder er meget følsomme over for dette emne, men der er tale om et punkt, som i lyset af den nuværende verdenssituation og den forventede verdensudvikling nødvendigvis må prioriteres højt i samarbejdet mellem Brasilien og Europa.

Det skal nævnes, at der nu i 3 år har eksisteret en officiel dialog EU-Brasilien om bæredygtig udvikling og klimaændringer, selv om den indtil videre har indskrænket sig til møder om fastlæggelse af en dagsorden alene med det formål, at de to parter skal tilkendegive deres holdning til en række udvalgte emner.

<sup>(1)</sup> Den brasilianske regering er i dag ved at gennemføre en »Plano Amazônia Sustentável« (bæredygtig Amazonplan — PAS), som skal omsætte strategier, forventninger og foranstaltninger for Amazonlandet i handling og danne rammen om forskellige former for offentlig intervention i denne store region, herunder især bekæmpelse af skovrydning — ikke udelukkende som et miljøspørgsmål, men som led i en integreret forvaltning. Der findes også en fond, hvortil alle kan bidrage og hvis formål det er at mindske emissionerne i Amazonlandet. Den støtter kun foranstaltninger, som bevisligt har givet resultater, og ikke forsøgs- eller pilotprojekter.

3.3.7. **Fattigdom og sociale problemer.** Brasilien lå i 2007 som nummer 70 på De Forenede Nationers Human Development Index — en ret beskeden position set i forhold til lande med et tilsvarende økonomisk og teknologisk udviklingsniveau. Ifølge FN's data blev den andel af den brasilianske befolkning, som befinder sig under fattigdomsgrænsen, reduceret med 19,3 % fra 2003 til 2005; i dag udgør den 22,8 % af befolkningen (dvs. 43 millioner). Lula-regeringens sociale programmer har gjort det muligt at gøre små, men effektive fremskridt i bekæmpelsen af fattigdom og ulighed<sup>(1)</sup>. Men Brasilien er stadig et af de lande, hvor de interne uligheder er størst: de fattigste 20 % af befolkningen råder over 4,2 % af landets ressourcer, især i den nordøstlige del af landet. Adgangen til uddannelse er forbedret i de seneste år, men der er stadig uligheder på regionalt plan, især inden for de videregående uddannelser. Alfabetiseringsgraden er ret høj (93,6 %) blandt de unge (15-24 år), mens analfabetismen fortsat er udbredt blandt voksne (12 %). Sundhedsindikatorerne er også forbedret. Brasilien bruger 7,9 % af sit BNP på sundhedsvæsenet (gennemsnittet i OECD-landene er 8,72 %). Socialpolitikken har resulteret i en nedgang i børnedødeligheden (36 pr. 1 000), men der er stadig hårdt brug for en yderligere indsats, frem for alt i regionerne i den nordlige og nordøstlige del af landet. Ifølge UNAIDS lever omkring 650 000 brasilianere med HIV-virusen: Brasilien garanterer i henhold til en national lov almen adgang til lægehjælp, herunder antiretroviral behandling. Også ungdomsarbejdsløsheden (18-24 år) er faldet, men er stadig høj. Derfor er skabelsen af nye arbejdspladser en af prioriteterne på regeringens dagsorden sammen med bekæmpelse af børnearbejde og tvangsarbejde<sup>(2)</sup>. Adgangen til at eje jord er et meget ømtåleligt problem: 1 % af godsejerne kontrollerer halvdelen af agerjorden. Landbrugsreformen er på regeringens dagsorden med det sigte at omfordele jord til 430 000 landbofamilier, hvilket skulle være sket senest i 2007, men gennemførelsen går meget trægt<sup>(3)</sup>. Der er stadig meget tilbage at gøre mht. boligproblemet, idet flere millioner brasilianere stadig lever i slumkvarterer.

3.3.8. **Migrationsstrømme.** Migrationsstrømmene mellem de europæiske lande og Brasilien har i mange år været et konstant fænomen, som går i begge retninger. [Kommentar: igennem hele det 20. århundrede kom de europæiske indvandrere i Brasilien hovedsageligt fra Italien og Tyskland, efterfulgt i numerisk aftagende orden af Portugal, Spanien og Polen. Dette forklarer, at der i dag er over 30 millioner af italiensk oprindelse og 8 millioner af tysk oprindelse]. Migrationsproblemerne må i dag tackles inden for rammerne af EU's initiativer og forslag vedrørende indvandring fra tredjelande under hensyntagen til nødvendigheden af at bekæmpe den irregulære indvandring, men først og fremmest for at fremme de migrationsstrømme, som er til

gavn for begge parter<sup>(4)</sup>. EU's regeringer må erkende, at Europa er et område i klar demografisk tilbagegang, mens Brasilien har udsigt til befolkningsvækst i nogle egne af landet<sup>(5)</sup>. På grund af den store betydning af udsigten til et strategisk partnerskab mellem EU og Brasilien, bør spørgsmålene vedrørende migrationsstrømmene til og fra Brasilien tages op inden for specifikke rammer: begge parter bør arbejde på at forenkle procedurerne for opnåelse af visa og opholdstilladelse og yde bedre og mere detaljeret information om muligheden for lovlig indvandring med prioritering af udveksling af studerende og forskere uden dog at tilskynde til hjerneflugt. Derudover er det absolut nødvendigt i fællesskab at få fastlagt et system for gensidig anerkendelse af eksamensbeviser, kvalifikationer og erhvervs erfaring samt for overførsel af pensionsrettigheder.

3.3.9. **»Bringing Our People Together«.** Dette spørgsmåls betydning for de to blokkes regeringer blev afspejlet på topmødet i Lissabon og fremhævet i punkt 16 i konklusionerne herfra<sup>(6)</sup>. Adskilt af Atlanten, men forenet i en fælles historie kan og bør Brasilien og Europa fremme udveksling og gensidig forståelse af de særlige forhold på det sociale, naturmæssige, kunstneriske, kulturelle og videnskabelige område. Civilsamfundet kan være en grundlæggende kraft i realiseringen af dette mål gennem organisering af kultur- og sportsbegivenheder og andre arrangementer, som giver befolkningen i Brasilien og Europa mulighed for at lære hinanden at kende og skabe en tættere kontakt gennem en permanent og kontinuerlig organisering af fælles initiativer.

3.3.10. **Status over de økonomiske forbindelser.** Handelsstrømmene mellem Brasilien og EU er i klar stigning, som det fremgår af data fra den brasilianske regering for perioden januar-maj 2008: Den brasilianske eksport til EU steg med 19 % i forhold til samme periode året før. EU er det vigtigste mål for den brasilianske eksport efter Aladi (Den Latinamerikanske Integrations sammenslutning), Asien og USA. EU er den andenstørste handelspartner efter Asien. Hvis denne tendens fortsætter, kan den bilaterale handel nå op på den rekordstore værdi af 84 mia. US\$ (+25 % i forhold til 2007)<sup>(7)</sup>. Der er potentiale i samhandelen mellem EU og Brasilien til endnu mere ambitiøse mål, men det vil være nødvendigt at forenkle procedurerne, afbureaukratisere dem og sikre overholdelse af standarderne og bestemmelserne om intellektuel ejendomsret. Det er også meget vigtigt, at den brasilianske regering tager de toldafgifter, som visse produkter er pålagt, og som er en stor hindring for eksporten af europæiske produkter til Brasilien, op til revision.

<sup>(1)</sup> Se især det innovative familiebistandsprogram »Bolsa Familia« (2,38 mia. brasilianske real (BRL)), som 8,7 millioner familier (data fra udgangen af 2007) har nydt godt af.

<sup>(2)</sup> Det går især ud over børnene: ifølge ILO var der i år 2002 450 000 mindreårige, som var tvunget til at arbejde som hushjælp eller i landbruget eller sexindustrien.

<sup>(3)</sup> »Movimento dos Sem Terra« (de jordløses bevægelse), hvis medlemmer (1,5 millioner) er fattige bønder, står kompromisløst fast på kravet om landbrugsreform ud fra en radikal holdning. Bevægelsen er endnu ikke repræsenteret i CDES.

<sup>(4)</sup> Med hensyn til EU's »indvandringspakke« henvises til den kritik og de forslag, som EØSU meget detaljeret har redegjort for i en række udtalelser om de foreslåede bestemmelser, samt i initiativudtalelser og sonderende udtalelser.

<sup>(5)</sup> I 2006 lå fødselstallet i Brasilien på 2 børn pr. kvinde ifølge en undersøgelse foretaget af PNAD (Brasiliens institut for statistik og demografi), 2006.

<sup>(6)</sup> [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/presData/en/er/95167.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/presData/en/er/95167.pdf)

<sup>(7)</sup> For en uddybning af dette emne henvises til de økonomiske bilag.

#### 4. **Rundbordsdialogen EU-Brasilien**

##### 4.1. *Organisering og funktionsmåde*

4.1.1. Etableringen af en rundbordsdialog EU/Brasilien vil i sig selv være en kraftig signalering af den betydning, som begge parter tillægger deres fremtidige forbindelser.

4.1.2. EØSU mener, at rundbordsdialogen bør afholdes to gange årligt, én gang i Brasilien og én gang i Europa, for at udvide og udvikle civilsamfundets rolle i partnerskabet mellem EU og Brasilien.

4.1.3. Rundbordsdialogen bør organiseres på et paritært grundlag med samme antal deltagere udpeget af henholdsvis EØSU og CDES; det anses i dag for rimeligt, at hver delegation kommer til at bestå af 12 medlemmer.

4.1.4. Rundbordet bør selv diskutere og fastlægge sin egen funktionsmåde, så der sikres balance og stabile arbejdsprocedurer.

4.1.5. EØSU anser det for at være helt på sin plads og ganske nyttigt, at der på EØSU's internetside henvises til rundbordsdialogen EU/Brasilien for at styrke og tilskynde til indlæg og bidrag fra civilsamfundet.

##### 4.2. *Emneforslag til den fremtidige dagsorden for dialogen*

Den ekstra værdi, som det fremtidige rundbord kan tilføre det strategiske partnerskab, som ønskes udviklet, afhænger naturligvis i høj grad af de spørgsmål, der fokuseres på i den sammenhæng; derfor prioriterer EØSU følgende debattemner højest <sup>(1)</sup>:

###### 4.2.1. *Det økonomiske og sociale område*

— Økonomisk samarbejde, bilateral handel og investeringer;

— Følgerne af globaliseringen, begrænsning af dens negative effekt og styrkelse af dens gode sider;

— Evaluering af samfundsmodellerne, udveksling af erfaringer og udarbejdelse af politiske forslag på dette område under hensyntagen til civilsamfundets rolle og dets reelle og resultatgivende deltagelse;

— Opfølgning af udviklingen i WTO's forslag, modeller og tiltag;

— Analyse af migrationsstrømmene og samarbejdet angående de europæiske emigranternes rettigheder i Brasilien og de brasilianske immigranternes rettigheder i Europa med henblik på borgernes fulde integration i værtslandet;

— Udveksling af erfaringer vedrørende forbindelserne på det sociale og arbejdsmæssige område, især hvad angår arbejdsmarkedsparternes rolle i landenes afbalancerede udvikling, forbindelserne mellem arbejdsgivere og ansatte, organisationen og sammensætningen af arbejdsgiver- og fagforeninger, arbejdslovgivning og kollektive overenskomstforhandlinger;

— Drøftelse af spørgsmål vedrørende fødevarer sikkerhed og plantebeskyttelse samt landbrugsmarkedernes funktion og handelen med landbrugsvarer for at tilskynde til udveksling af erfaringer og god praksis med henblik på bæredygtig udvikling af denne sektor;

— Drøftelse af problematikken omkring informationssamfundet og informations- og kommunikationsteknologiernes rolle i den aktuelle kontekst med bæredygtig udvikling af landene;

<sup>(1)</sup> Ved formuleringen af forslagene til debattemner for rundbordsdialogen er der taget hensyn til hovedpunkterne i Lissabon-strategien, som er et strategisk instrument af stor betydning for EU. Derfor kan EØSU ved formuleringen af de nævnte forslag ikke fjerne sig fra denne strategis retningslinier, begreber og målsætninger.

— Tilskyndelse til debat om virksomhedernes sociale ansvar og udvikling af initiativer til bevidstgørelse af de forskellige berørte aktører med henblik på hurtig og effektiv udbredelse i erhvervskredsen af hensigtsmæssige systemer;

— Debat om og fremme af initiativer til reel forståelse og indarbejdning af begreber såsom ligestilling mellem kønnene samt lige muligheder og rettigheder for de etniske og sociale minoritetsgrupper;

— Infrastrukturer og tjenesteydelser – debat om denne emnekreds, herunder anlæggelse af vejnet og etablering af energikonsortier;

— Udveksling af erfaringer på området grundlæggende arbejdsnormer;

— Debat om muligheden for indgåelse af offentlig-private partnerskaber med henblik på opfyldelse af nationale mål og eventuelle problemer hermed.

#### 4.2.2. Det politisk-diplomatiske område og udviklingsstøtte

— Trepartssamarbejde mellem EU, Brasilien og tredjelande med analyse af den aktuelle situation og eksisterende initiativer, men også med samråd om fremtidige initiativer og tiltag;

— Opfølgning af udviklingen i EU's og Mercosurs regionale integrationsprocesser;

— Udnyttelse af det strategiske samarbejde mellem EU og Brasilien som et instrument til fremme af regional integration og videreudvikling af Mercosur samt denne sammenlutnings forbindelser med Europa.

#### 4.2.3. Miljø- og energiområdet

— Uddybning af emnet miljøbeskyttelse og bæredygtig udvikling og tiltag på dette område som grundlag for landenes vækst og udviklingen på globalt plan;

— Evaluering af udfordringerne på energiområdet, alternative energikilder og samarbejde på dette område, som er presse-

rende og afgørende spørgsmål for menneskenes, landenes og hele jordens fremtid. Her bør der især fokuseres på biobrændstoffer og nødvendigheden af at fastlægge regler og standarder for markedsføringen af dem.

#### 4.2.4. Området forskning og teknologi samt intellektuel ejendomsret

— Gensidig beskyttelse af den intellektuelle ejendomsret;

— Udvikling af systemer til videnskabeligt og teknologisk samarbejde for at støtte forskning til gavn for gensidig fremgang.

#### 4.2.5. Uddannelsesområdet

— Fremme af udvekslingen mellem skoler og universiteter, bl.a. gennem oprettelse af akademiske programmer for udveksling af studerende og lærere, studieophold og andre initiativer, der kan bidrage til større viden og udvikling af det akademiske miljø;

— Debat og analyse af spørgsmål vedrørende almen og faglig uddannelse set som en kontinuerlig livslang proces af grundlæggende betydning for den individuelle og kollektive udvikling.

#### 4.2.6. Udveksling på kultur- og turismeområdet

— Fremme af kulturel udveksling og formidling af historien og den aktuelle virkelighed som et bidrag til et bedre indbyrdes kendskab og gensidig forståelse;

— Analyse og evaluering af turismens betydning for tilnærmelsen mellem EU og Brasilien og udvikling af strategier med henblik på en bæredygtig og afbalanceret vækst i turismen.

Bruxelles, den 22. oktober 2008.

Mario SEPI

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

## Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om EU's rolle i fredsprocessen i Nordirland (Initiativudtalelse)

(2009/C 100/16)

På sin plenarforsamling den 12. og 13. december 2007 nedsatte EØSU, på grundlag af forretningsordenens artikel 19, stk. 1, et underudvalg, der fik til opgave at udarbejde en initiativudtalelse om

*EU's rolle i fredsprocessen i Nordirland.*

Det forberedende arbejde henvistes til underudvalget om EU's rolle i fredsprocessen i Nordirland, der vedtog sin udtalelse den 23. september 2008. Jane MORRICE var ordfører.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 448. plenarforsamling den 22. og 23. oktober 2008, følgende udtalelse med 151 stemmer for, 1 imod og 2 hverken for eller imod:

### 1. Konklusioner

1.1. EU's engagement i den nordirske fredsproces har været lærerigt. Siden den mørkeste periode i regionens vanskelige fortid er der sket exceptionelle fremskridt på det sociale, økonomiske og ikke mindst politiske område. Sikkerhedssituationen er forbedret, omstruktureringen af den offentlige forvaltning er godt i gang, udenlandske gæster, såvel migranter som turister, giver ikke bare økonomien en saltvandsindsprøjtning, men bidrager ligeledes til at udfordre den traditionelle sekteriske tænkning, det grænseoverskridende samarbejde går over al forventning og magtdeelingen mellem tidligere modstandere accepteres i stigende grad som »politisk korrekt«.

1.2. Det vil imidlertid være helt forkert at hvile på laurbærerne på nuværende tidspunkt. Det chokerende syn af »fredsmure« som adskiller katolske og protestantiske befolkningsgrupper i Belfast er en trist men realistisk påmindelse om de alvorlige problemer, som fredsprocessen stadig står over for, særligt med henblik på at opnå en forsoning mellem befolkningsgrupperne, og om det store arbejde, der fortsat rester. Årtier med vold, had, mistænksomhed, uvidenhed og intolerance har medført en hidtil uset grad af adskillelse mellem befolkningsgrupperne i Nordirland. Mens befolkningsgrupperne måske lever under »acceptable« fredslignende forhold bag deres mure, i deres hjem, landsbyer, kirker, skoler og sportsstadioner, »parallelle« liv kun udgøre en overgangsfase på vejen mod en gensidig respekt, forståelse og harmoni, som det kan tage årtier at opnå.

1.3. EU's rolle i den nordirske fredsproces var og er fortsat uden historisk fortilfælde. Den kendsgerning, at kendskabet til EU's støtte til denne proces er relativt begrænset er med til at understrege strategiens succes. Dette var ikke et forfængeligt forsøg på at gribe ind i en situation uden det fornødne kendskab til realiteterne eller et forsøg på at komme med en lappeløsning. EU's fredsskabende metode i Nordirland har været kendetegnet ved en unik, langsigtet tildeling af betydelige midler samt en strategisk planlægning og gennemførelse baseret på principperne socialt partnerskab og subsidiaritet. En omfattende høring af de lokale aktører har været retningsgivende for hele processen.

1.4. Gennem en kombination af indirekte og direkte indgriben har EU bidraget til, at fredsprocessen kunne skabe gode resultater, når de politiske forhold gav mulighed herfor, og Fællesskabet har fungeret som drivkraft for en reel fredsopbygning, hvis fulde potentiale fortsat skal realiseres.

1.5. EU har ikke gjort noget åbenlyst forsøg på at tage en del af æren for fredsprocessens gode resultater. Alligevel ville det være en fejl, hvis historieskrivningen ikke tog højde for værdien og betydningen af EU's bidrag. Dette skyldes ikke alene, at EU's støtte, især til forsoning, bør fortsætte i mange år frem, men også at de erfaringer, som er indsamlet gennem EU's PEACE-programmer, kan bidrage til indsatsen for at fremme fred og forsoning i andre dele af verden. EU vil aldrig stå med alle svarene, men har, som Nordirland er et bevis på, mulighed for og erfaring med at hjælpe andre med at finde dem.

1.6. Som verdens bedste »rollemodel« for fredsskabelse har EU og dets medlemsstater den ekspertise, erfaring, diversitet, de ressourcer og den status som er nødvendig for at kunne støtte konfliktløsning og fredsopbygning, hvor det er påkrævet i verden. Men det er ikke alt. EU har en pligt til at bidrage til ovenstående og gøre fredsskabelse til et helt centralt element i sin strategi for fremtiden.

### 2. anbefalinger

2.1. Anbefalingerne deles i to specifikke kategorier. Den første omfatter de arbejdsområder i Nordirland og de tilgrænsende amter, som EU's støtte bør fokusere på med det formål at fremme forsoningsprocessen. Den anden omfatter den generelle ramme for EU's støtte til fredsskabelse og forsoning i andre konfliktområder, hvor der gøres brug af de erfaringer man har indsamlet i Nordirland, og som er skitseret i nedenstående konfliktløsningmanual.

## 2.2. Den nordirske kontekst

2.2.1. Erfaringerne fra Nordirland viser, at fredsopbygning er en strategisk og langsigtet proces. Den begynder med den voldelige konflikts afslutning og går trinvist i retning af politisk stabilitet, fredelig sameksistens, forsoning og i sidste ende social harmoni, velstand og et »fælles samfund«. Set i lyset af de skrøbelige indledende faser, og den tid det tager at opnå en ægte forsoning, må EU's støtte til denne proces derfor være langsigtet. Mens omfanget af EU's finansielle støtte kan aftage og fokuseres, efterhånden som regionen overvinder konflikten, bør betydningen af EU's rolle som partner i processen og Fællesskabets evne til at udvikle relationerne med regionen på anden kreativ vis fortsat udbygges.

## 2.3. **Anbefaling 1:** EU bør fastholde sin **langsigtede støtte** til fredsskabelsen i Nordirland og bør i højere grad fokusere på:

- **forsoning mellem samfundsgrupperne** på områder som kunst og kultur, sport, fritidsaktiviteter, bolig og uddannelse samt jobskabelse og offentlige tjenesteydelser;
- **marginaliserede grupper**, hvor der arbejdes med projekter, som går på tværs af befolkningsgrupperne. Støtte til foranstaltninger, som kun inddrager én samfundsgruppe, skal kun gives i enkeltstående tilfælde, hvor projektet er en afgørende forudsætning for opbygningen af relationer mellem befolkningsgrupperne;
- behovene hos **ofrene** for the »Troubles«, så de kan få hjælp til at genopbygge deres liv, håndtere traumatiske oplevelser og dele deres erfaringer med lidelsesfæller fra andre samfundsgrupper og i andre konfliktområder;
- at støtte initiativer, der fører til et »fælles samfund«, så behovet for at duplikere tjenesteydelser på bolig-, sundheds-, uddannelses- samt sports- og fritidsområdet kan reduceres.
- inddragelsen af **frivillige og lokale organisationer, fagforbund og erhvervsorganisationer** på alle niveauer i beslutningsprocessen vedrørende EU's PEACE-fonde.
- genskabelsen af **lokale partnerskabsstrukturer**, der blev et mødested for arbejdsmarkedets parter og politikere i PEACE-programmets indledende fase;

- reduktion af **bureaukratiet**, særligt for mindre projekter i by- og landdistrikter samt en projektevaluering, der bygger på både sociale og økonomiske kriterier

2.4. **Anbefaling 2: Kommissionens taskforce for Nordirland** bør fortsat fokusere på at bane vejen for samt støtte kreative og innovative udviklingsmuligheder i regionen, ud over dem der er baseret på PEACE-finansiering, herunder forskning, formidling af viden, uddannelse og fremme af internationale netværk inden for konfliktløsning.

## 2.5. Den globale kontekst

2.6. EU har en pligt til ikke bare at lære af sine erfaringer i Nordirland, men til at videregive denne viden til andre, der oplever konflikter på forskellige niveauer, hvad enten dette foregår inden for Fællesskabets grænser, ved dets grænser eller andre steder i verden. Dette vil maksimere den positive rolle, som EU kan spille med hensyn til konfliktløsning på globalt plan.

2.7. **Anbefaling 3:** Der bør ske en udveksling af den indvundne erfaring blandt EU's institutioner, medlemsstaternes myndigheder og på den internationale arena. Dette bør fremmes ved hjælp af:

- en omfattende database over bedste praksis i forbindelse med konfliktløsning (Europa-Parlamentets forslag);
- et kompendium omfattende evalueringer af PEACE-programmer og vellykkede projekter;
- yderligere forskning i EU's rolle på en række områder (interne, grænseoverskridende og eksterne konflikter).

2.8. **Anbefaling 4:** Der kan sættes fokus på dette arbejde ved at etablere en europæisk **institutionel mekanisme til konfliktløsning** i Nordirland, der kan tage udgangspunkt i det arbejde, der allerede er gjort på konfliktløsningsområdet, såvel lokalt som internationalt. De nærmere detaljer bør være genstand for en debat med arbejdsmarkedets parter i hele EU, som EØSU kan tage initiativ til, og formålet bør være at undersøge, hvordan man bedst udvikler en konfliktløsningsmekanisme med en europæisk dimension.

2.9. **Anbefaling 5:** Nedenstående **værktøjer** bør tilpasses og udvikles yderligere som støtteværktøjer ved analysen af konfliktsituationer og basis for EU's indgriben, hvis en sådan bliver nødvendig. Oversigten over værktøjer samler en vifte af instrumenter, som EU har anvendt, og som kan fungere som en

referenceramme og ressource i arbejdet med mindretalsbeskyttelse, sikring af lige muligheder, kapacitetsopbygning, samarbejde på tværs af befolkningsgrupper og grænser samt socio-økonomisk udvikling i andre regioner internt i EU, ved Fællesskabets grænser og i andre af verdens konfliktområder.

### EU's værktøjer til konfliktløsning

<b>Værktøjer til diagnosticering</b> Socio-økonomisk og politisk analyse	<b>Referencemateriale:</b> Erfaringer fra andre områder (f.eks. konfliktløsningsmodeller) Kompendium/database indeholdende programmer/projekter Vurdering af konfliktløsningsteorier	<b>Strategiske visioner:</b> Mål (overnationale) set i et langsigtet perspektiv og i kombination med en risikostyringsstrategi Inddragelse af tidligere erfaringer Indsamling og udvikling af viden Vurdering af, hvilket stadium konflikten befinder sig på Fastlæggelse af interventionsstrategi alt afhængigt af hvilken fase konflikten befinder sig i og den geografiske placering (internt i EU, ved grænsen eller andre steder i verden)
FINANSIELLE VÆRKTØJER		IKKE-FINANSIELLE VÆRKTØJER
<b>Overordnede værktøjer</b> (makroniveau)	EU-finansierede <b>netværk</b> med fokus på opløsning af konflikter EU's institutioner, politikker og muligheder EU's værdier og metodik og EU som forbillede	<b>Europæisering (på nationalt niveau):</b> EU's normer, værdier, institutioner, procedurer (herunder inddragelse af arbejdsmarkedets parter) <b>Neutral rum</b> til fremme af dialog/konsensus <b>Neutral tilgang</b> med henblik på at skabe tillid <b>EU's fredsskabende model</b> – en rollemodel <b>Tæt partnerskab</b> med de vigtigste donorer
<b>Løftestænger skruenøgler</b> (mesoniveau)	<b>Skræddersyede EU PEACE-programmer</b> <b>Strukturfonde</b> , der er målrettet til konfliktløsning (defineret vha. passende »differentierede« kriterier) Bilateral/grænseoverskridende samarbejde Aftaler og initiativer Model for socialt partnerskab Evaluering på programniveau	<b>Task Force</b> , der skal indsamle lokal information og udpege områder/muligheder for samarbejde samt fremme deltagelse i EU's programmer <b>Partnerskabsstrategi</b> omfattende politikere og arbejdsmarkedets parter på lokalt niveau <b>Høring af lokale aktører</b> , der giver et lokalt medansvar for programmernes udformning og udvikling <b>Inddragelse</b> af lokale institutioner <b>Fjernelse af barrierer</b> ved hjælp af EU-politikker
<b>Værktøjer til finjustering</b> (mikroniveau)	<b>Lokale aktører</b> skal skabe kontakten til græsrodsniveauet <b>Den globale støtte</b> skal tage lokale hensyn og nå ud til de rette målgrupper <b>Kriteriebaseret finansiering</b> skal fremme bedste praksis <b>Overvågning</b> skal sikre en fortløbende læreproces Støtte til <b>kapacitetsopbygning</b> og samarbejde <b>»Bottom up«-strategi</b> for det grænseoverskridende samarbejde på økonomisk, socialt og kulturelt plan Evaluering af egen indsats	<b>Europæisering (på lokalt niveau).</b> Inddragelse af arbejdsmarkedets parter, borgere, lokalsamfund og udsendelse af embedsmænd fra Kommissionen Formidling af gode resultater <b>Oplysningsaktiviteter</b> gennem presse og offentlig omtale

### 3. Indledning

3.1. Denne udtalelse har til formål at fortælle den relativt »ukendte« historie om de gode resultater, der er forbundet med EU's støtte til den nordirske fredsproces, at øge det europæiske civilsamfunds kendskab til de nordirske erfaringer samt udarbejde en »manual« over de metoder EU har anvendt til at fremme fred og forsoning, så disse værktøjer kan anvendes i andre konfliktområder.

3.2. Udtalelsen fokuserer hovedsageligt på EU's støtte gennem EU's PEACE-programmer, Den Internationale Fond

for Irland og INTERREG. Der foretages en analyse af, hvordan disse fonde blev udformet og deres indflydelse på det sociale, økonomiske og politiske liv i regionen med særlig fokus på støtten til civilsamfundet (erhvervsliv, fagforbund og den frivillige sektor).

3.3. Udtalelsen ser ligeledes nærmere på de muligheder, som EU skaber for et britisk-irsk samarbejde på det politiske, diplomatiske og administrative område og undersøger, hvorvidt den »europæiske fredsskabende model« blev brugt som et forbillede i forbindelse med den positive udvikling i Nordirland.



#### 4. Metode

4.1. Der blev afholdt fire arbejds møder, hvoraf det ene var en høringskonference i Nordirland i april 2008. På konferencen blev der indsamlet oplysninger fra aktører og eksperter vha. spørgeskemaer og en e-høring, der gjorde det muligt at drage konklusioner baseret på de berørte parter direkte erfaringer med EU-programmer og politikker. Derudover var underudvalgets medlemmer på en studietur, hvor de besøgte EU-finansierede projekter i Belfast.

4.2. Konferencen fandt sted samtidig med begivenheder, der markerede væsentlige politiske fremskridt i Nordirland og havde deltagelse af premierministeren og vicepremierministeren, en irsk statssekretær og højtstående EU-repræsentanter, som var involveret i oprettelsen af PEACE-programmet.

4.3. Et hovedelement i denne udtalelse har været det værdifulde samarbejde mellem de tre EØSU-grupper, deres eksperter og medlemmerne af underudvalget fra Frankrig, Spanien, Italien, Irland og Det Forenede Kongerige, Europa-Parlamentet (de Brún-betænkningen) og Kommissionen.

#### 5. Baggrund

##### 5.1. Geografi/økonomi

5.1.1. Nordirland befinder sig i det nordøstlige hjørne af Irland. Størrelsesmæssigt er der tale om et areal på 5 500 kvadratkilometer, og befolkningstallet er ifølge den seneste folketælling (2001) 1 685 000, heraf 53,1 % protestanter, 43,8 % katolikker, 0,4 % »andre« og 2,7 % uden religiøs tilhørsforhold. Denne befolkning hører til blandt de yngste i Europa med en andel på over 40 %, der er under 29 år. Selvom befolkningstallet, grundet en nettoudvandring, var statisk indtil for nylig, skønnes det at nå op over 1 800 000 inden 2011.

5.1.2. Økonomien udvikler sig fra traditionelle fremstillings-erhverv (skibsbygning og tekstiler) i retning af servicebaserede og internationalt orienterede erhverv. Fra 2004/05 lå bruttoværditilvæksten på 3,5 % i faste priser, hvilket er lige under gennemsnittet for UK, men langt under væksten i det irske BNP på op til 10 % om året i »den keltiske tigers« år. Bruttoværditilvæksten pr. indbygger ligger på ca. 80 % af gennemsnittet i UK og arbejdsløsheden er faldet til 3,6 % efter at have toppet ved 17,2 % i 1986. Denne statistik dækker imidlertid over en række store udfordringer, herunder et højt niveau for økonomisk inaktivitet, der med 26,9 % er det højeste i alle britiske regioner og en stor afhængighed af offentlige midler til støtte for såvel den offentlige som private sektor, der har bremset iværksætterånden (offentlige midler udgør 62 % af bruttoværditilvæksten).

##### 5.2. Den seneste historiske/politiske baggrund

5.2.1. Som en region under Det Forenede Kongerige opstod Nordirland som følge af retsaktens »Government of Ireland Act«, der resulterede i en opdeling af Irland i nord og syd i 1921. Dette skabte en grænseregion på øen og markerede begyndelsen på en proces med »ryg mod ryg«-livsforløb på det sociale, økonomiske og politiske område. Denne deling har lige siden været en kilde til strid mellem nordirske nationalistiske (hovedsageligt katolikker) og unionister (hovedsageligt protestanter). Generelt ønsker førstnævnte gruppe et forenet Irland, mens de sidstnævnte ønsker, at Nordirland skal forblive en del af Det Forenede Kongerige.

5.2.2. I 1921 var 60 % af befolkningen protestanter og 40 % katolikker. Den største samfundsgruppe, unionisterne, havde magten i næsten et halvt århundrede. Sidst i 1960'erne gik borgerrettighedsforkæmpere på gaden for at kræve et stop for diskrimination. Voldelige konfrontationer og oprør fulgte, hvilket mange ser som startskuddet til den seneste nordirske konflikt »the Troubles«. På konfliktens højdepunkt i 1972 blev det nordirske parlament opløst, og der blev indført »direkte styre« fra London.

5.2.3. De næste årtier var præget af utallige forsøg på at stabilisere situationen, hvilket omfattede forsoningsinitiativer fra hovedsageligt civilsamfundsorganisationers side, herunder fagforbund. Men den samme periode oplevede grusom vold, der efter 35 år havde kostet over 3 500 menneskeliv, og derudover havde efterladt mange tusinde med fysiske og psykiske skader for livet.

5.2.4. De paramilitære våbenhviler i 1994 banede vejen for forhandlinger mellem de politiske partier. I 1998 blev Langfredags-/Belfast-aftalen indgået, og denne aftale fik støtte fra et overvældende flertal i særskilte folkeafstemninger nord og syd for grænsen. Året efter blev der etableret en nordirsk lokalregering og et nordirsk parlament samt en række nord/syd-instanser, og selvstyret blev genetableret i ugerne op til årtusindeskiftet.

5.2.5. Parlamentet blev suspenderet i 2002 og først i maj 2007 blev en fælles udøvende funktion under ledelse af DUP (unionister) og Sinn Féin (republikanere) genetableret under selvstyret. Regionen oplever for nærværende den længste periode med politisk stabilitet i næsten fire årtier.

### 5.3. EU's involvering i fredsprocessen

5.3.1. Det Forenede Kongerige og Irland blev medlemmer af EU i 1973, da »the Troubles« var på sit højeste og Nordirland fik en »særstatus«, idet regionen fik tildelt »mål 1-status«, selvom ikke alle økonomiske kriterier herfor var opfyldt. Dette betød, at regionen modtog ekstra midler til økonomisk og social udvikling. Det var hensigten, at disse midler skulle supplere den britiske støtte til Nordirland, men mange hævder, at midlerne blev brugt som erstatning for offentlig støtte.

5.3.2. Ved det første direkte valg til **Europa-Parlamentet (1979)** blev tre medlemmer valgt i Nordirland — (Ian Paisley, John Hume og John Taylor). I 1984 fremlagde Europa-Parlamentet »Haagerup-betænkningen« om Nordirland og Kommissionens næstformand, Lorenzo Natali, lovede »at se med sympati på et forslag om en integreret plan for Nordirland og grænseområderne«. Han gjorde imidlertid opmærksom på, at forudsætningen var opbakning fra den britiske og irske regerings side.

5.3.3. I 1986 oprettede den britiske og irske regering den **Internationale fond for Irland** med det formål at »fremme sociale og økonomiske fremskridt og opmuntre til forsoning mellem nationalister og unionister på øen Irland«. EU er sammen med USA, Canada, Australien og New Zealand en af de største bidragsydere bag de 849 millioner EUR, som er givet i støtte til over 5 700 projekter i Nordirland og grænseregionerne gennem de sidste tyve år. I 2013 vil EU's samlede støtte til Den Internationale Fond for Irland udgøre 349 millioner EUR.

5.3.4. **Kommissionens formand, Jacques Delors'** besøg i Nordirland i 1992, der havde til formål at drøfte situationen med lokale repræsentanter, styrkede hans engagement for fred i regionen. Samme år forsvandt de økonomiske barrierer for handel mellem den nordlige og sydlige del af øen med fuldførelsen af det indre marked, som med tiden skabte gode muligheder for grænseoverskridende handel og erhvervsaktiviteter.

5.3.5. I 1994, umiddelbart efter de paramilitære grupper våbenhvile, mødtes Jacques Delors med de tre daværende nordirske medlemmer af Europa-Parlamentet (Ian Paisley, John Hume og Jim Nicholson) og indgik en aftale om en omfattende ny EU-pakke. Han oprettede en taskforce og efter en omfattende lokal høringsrunde godkendte EU-topmødet i 1994 forslaget om et 300 millioner EUR PEACE-program over en treårsperiode blot uger inden udløbet af Jacques Delors' formandskab. Dette program blev forlænget med yderligere to år og fik ekstra EU-støtte på 204 millioner EUR.

5.3.6. Dette blev det første **særlige støtteprogram til fred og forsoning i Nordirland og de tilgrænsende counties i Irland** eller **PEACE I**. Den vidtfaavnende høring vedrørende programmet omfattede en udtalelse udarbejdet af Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg <sup>(1)</sup> i 1995, der bifaldt initiativet og understregede behovet for en langsigtet strategi samt for fleksibilitet i tildelingen af midler.

5.3.7. I 2000 blev **PEACE I** afløst af **PEACE II**, der blev forhandlet af partierne bag den nye nordirske lokalregering og fik tildelt en samlet EU-støtte på 531 millioner EUR. Dette program blev forlænget i 2005/06 og fik tildelt EU-støtte på 78 millioner EUR. EØSU udarbejdede igen en udtalelse (ordfører: John Simpson), med en anmodning om i højere grad at anvende PEACE II-midlerne på projekter til fremme af forsoning og håndtering af vandrende arbejdstageres problemer. I 2007 trådte **PEACE III** i kraft for perioden 2007-2013 med en samlet EU-støtte på 225 millioner EUR. Alt i alt har EU ydet et bidrag på over 1,338 milliarder EUR til disse programmer.

5.3.8. Efter etableringen af selvstyre i 2007 nedsatte **Kommissionens formand, Jose Manuel Barroso**, en ny **taskforce** under ledelse af **kommisæreren for regionale anliggender, Danuta Hübner**, der fik til opgave at se på det fremtidige samarbejde mellem EU og Nordirland. Rapporten, der blev offentliggjort i april 2008, indeholder en række forslag til, hvordan regionen i højere grad kan inddrages i EU's politikker, og det påpeges, at de nordirske myndigheder har udvist interesse for at fremme udviklingen af en europæisk institutionel mekanisme til konfliktløsning, der skal beskæftige sig med forskning, rådgivning og erfaringsudveksling.

## 6. Konsekvenserne af EU's involvering

6.1. EU's inddragelse i fredsprocessen har givet sig udtryk på meget forskellig vis lige fra politisk støtte på højt niveau til finansiering af græsrodsaktiviteter. Disse aktiviteter var på deres højeste i 1990'erne, som et resultat af støtten til de politiske fremskridt baseret på våbenhvilerne og indgåelsen af Langfredags-/Belfast-aftalen, og fortsætter i dag med Kommissionens taskforce, der fokuserer på nye samarbejdsområder, PEACE III, Den Internationale Fond for Irland og INTERREG.

6.2. **EU's støtte** til fredsskabelse har været et hovedelement i EU's støtte til fredsprocessen. De **ikke-finansielle faktorer**, der automatisk følger med et EU-medlemskab, har imidlertid spillet en stor rolle som drivkraft for positive forandringer. EU's »indflydelsessfære« kan derfor deles i to separate kategorier, der imidlertid overlapper hinanden, nemlig **finansielle** og **ikke-finansielle faktorer**.

<sup>(1)</sup> EØSU-udtalelse om Kommissionens udkast til notat til medlemsstaterne om retningslinjer for et initiativ i forbindelse med det særlige støtteprogram for fred og forsoning i Nordirland og de tilgrænsende counties i Irland KOM(1995) 279 endelig udg. EFT C 155 af 21.6.95 og EFT C 236 af 11.9.95.

### 6.3. Ikke-finansielle faktorer

6.3.1. Efter tiltrædelsen udgjorde EU et **»neutralt rum«** til fremme af dialogen mellem britiske og irske politikere, der skabte nye muligheder for jævnlige møder på neutral grund. Dette var ligeledes nyttigt for de nordiske medlemmer af Europa-Parlamentet, hvor det bedste eksempel var mødet mellem Paisley, Hume, Nicholson og Delors i 1994, der resulterede i det første PEACE-program. Et møde, der af Paisley blev beskrevet som et af de mest produktive i hans karriere. Derudover skabte det **grænseoverskridende samarbejde** mellem britiske og irske embedsmænd om dagligdags-spørgsmål en form for »fællesskab«, som utvivlsomt havde en positiv indvirkning på fredsprocessen.

6.3.2. Dette **»neutralt rum«** var endda endnu mere værdifuldt i forbindelse med EU's støtte til den praktiske gennemførelse af fredsprocessen. Engagement, inddragelse og en styrkelse af civilsamfundet fik støtte gennem institutionerne og udsendelsen af personale, der arbejdede for at udforme en **»retfærdig«** strategi, der tog hensyn til alle.

6.3.3. Et andet vigtigt **ikke-finansielt** element var de britiske og irske beslutningstageres mulighed for at opleve den **konsensusbaserede stil**, som kendetegner EU's lovgivningsproces. Under forhandlingerne i Rådet anvendte medlemsstaterne en ny form for multilateral dialog baseret på gensidige indrømmelser og kompromisser, som viste sig at være et nyttigt redskab i forbindelse med de politiske forhandlinger på lokalt niveau.

6.3.4. Fuldførelsen af **det indre marked** i 1992 havde en væsentlig **ikke-finansiell** betydning for fredsprocessen. Fjernelsen af administrative barrierer for den grænseoverskridende handel styrkede samarbejdet mellem erhvervsorganisationer på hver sin side af grænsen og gav yderligere fremdrift til fagbevægelsens mangeårige aktiviteter på området grænseoverskridende samarbejde. Imidlertid lagde sikkerhedskontrollerne ved grænsen fortsat hindringer i vejen for væsentlige fremskridt i samarbejdet på det økonomiske og sociale område.

6.3.5. En **ikke-finansiell faktor**, som i starten bidrog i beskedent omfang, var anvendelsen af den **europæiske fredsskabende model**, som et eksempel til efterfølgelse i regionen. Da Nordirland blev medlem af EU i 1973 håbede mange, at EU-tiltrædelsen ville have en umiddelbart stabiliserende effekt. Skillelinierne mellem samfundsgrupperne var imidlertid så fast forankrede, at det tog sin tid før den europæiske model kunne påvirke processen.

6.3.6. Selv i dag, efter 35 års EU-medlemskab, eksisterer der stadig såkaldte »fredsmure«, som adskiller katolske og protestan-

tiske befolkningsgrupper i Belfast. De fleste børn går på »separate« skoler og 90 % af indbyggerne bor i »separate« lokalområder.

### 6.4. Finansielle faktorer

6.4.1. PEACE I-programmets økonomiske betydning for fredsprocessen var betydelig, idet der var tale om et **unik og innovativt** tiltag — EU havde aldrig forsøgt sig med noget lignende før. Med 500 millioner EUR (1995-1999) til støtte for fred og forsoning var der ligeledes tale om den største støttetildeling øremærket til dette specifikke formål. Dette udgjorde 73 % af de samlede investeringer. Den resterende andel kom fra myndighederne i de to lande og den private sektor.

6.4.2. En vigtig medvirkende årsag til de positive resultater af PEACE I var den **omfattende høringsproces**, som gik forud. Det organiserede civilsamfund, herunder NGO'er, fagforbund og erhvervslivet, følte et medansvar for PEACE I, fordi de havde bidraget til programmet. De nordiske medlemmer af Europa-Parlamentet var også direkte involveret i detaljerne. PEACE I blev formidlet til et bredt publikum og var derfor velkendt i hele målområdet. Denne »anerkendelse« er fortsat en realitet i dag. Statistikker viser, at næsten halvdelen af befolkningen har draget fordel af PEACE-programmerne.

6.4.3. Originaliteten i **PEACE-finansieringsmekanismen** var ligeledes en afgørende forudsætning for programmets succes. **Mellemliggende finansieringsorganer** var en intelligent måde at lægge ansvaret ud til græsrodderne på og samtidig opbygge kapacitet. **Distriktpartnerskaber** bestående af repræsentanter for erhvervsliv, landbrug, frivillige og lokalsamfundssektorer samt fagforbund og valgte medlemmer af lokalforvaltningerne var en »nyskabelse« i Nordirland. Denne **partnerskabstilgang** til beslutningsprocessen var i lige så høj grad en del af den fredsskabende proces som finansieringsdelen.

6.4.4. Det er alment anerkendt, at denne **»bottom up«**-strategi betød, at støtten i højere grad var tilgængelig for **»grupper med en marginal placering i det lokale økonomiske og sociale liv«**. Der var i særlig grad tale om målgrupper som hidtil kun havde modtaget begrænset eller ingen støtte, herunder **ofre og tidligere straffede**. Desuden øgedes støtten til andre grupper, herunder **organisationer med aktiviteter på tværs af samfundsgrupper og grænser samt organisationer for kvinder og unge**.

6.4.5. De finansielle følger af disse programmer var større end det tidligere havde været tilfældet med EU-finansiering, idet der var garanti for, at der var tale om **»supplerende«** midler. Dette sikrede, at støtten var mere synlig og havde en merværdi, idet den **»kom oveni«** den offentlige støtte til regionen. Der argumenteres ofte for, at dette ikke var tilfældet for andre af EU's strukturprogrammer.

6.4.6. Skiftet i fokus mellem programmerne har også spillet en rolle. »**Social integration**« fik tildelt størst støtte i PEACE I og »**økonomisk fornyelse**« fik mest i PEACE II. I PEACE III fokuseres der på »**forsoning**«, der anses for at være den bedste måde at håndtere de resterende problemer med sekterisk opdeling på.

6.4.7. Ansvar for PEACE II/III er ligeledes skiftet til det nydannede grænseoverskridende agentur **Special EU Programmes Body (SEUPB)**. Agenturets arbejde støttes af overvågningsudvalg, som består af aktører fra Nordirland og grænseregionerne, og som repræsenterer det offentlige, fagbevægelsens og den private sektors interesser. Mens nogle argumenter for, at denne ændring har resulteret i, at græsrodsniveauet har mistet indflydelse, mener andre, at der er tale om en nyttig »kvikskranke« til håndtering af alle aspekter af EU PEACE- og grænseoverskridende finansiering.

6.4.8. **Den Internationale Fond for Irland** har også haft en stor indflydelse på fredsprocessen, ikke bare med hensyn til de projekter fonden har finansieret, men også for strukturen. Den Internationale Fond for Irland samler repræsentanter for donorlandene og denne unikke form for samarbejde, særligt mellem EU og USA, kan udgøre et godt eksempel på god praksis i andre konfliktområder.

6.4.9. Mens **INTERREG** arbejder i hele EU, har fondens særlige betydning for øen Irland spillet en yderst vigtig rolle i forbindelse med fredsprocessen. Arbejdende side om side med de grænseoverskridende elementer i PEACE-programmerne har INTERREG investeret i grænseoverskridende infrastruktur samt socio-økonomiske programmer, der skal fremme samarbejdet mellem lokalsamfund, som har levet ryg mod ryg.

6.4.10. Andre EU-initiativer som **URBAN**, **EQUAL** og **LEADER** har haft en mindre direkte, men ikke desto mindre vigtig indflydelse på fredsprocessen i Nordirland og har det fortsat.

## 6.5. Følgerne for det grænseoverskridende samarbejde

6.5.1. Efter øens deling i 1921 udviklede de to jurisdiktioner sig særskilt. Følgerne af denne »ryg mod ryg«-holdning var tydelige allerede inden the »Troubles« og blev forstærket af 35 år med vold. Omfanget af grænseoverskridende aktiviteter var begrænset på grund af farerne og vanskelighederne forbundet hermed, og den grænseoverskridende handel var den laveste ved nogen indre grænse i EU.

6.5.2. EU's politikker banede vejen for et grundlæggende skifte i det grænseoverskridende samarbejde. Dette blev styrket ved, at såvel Irland som Det Forenede Kongerige blev medlemmer af Fællesskabet. På det økonomiske område var »oppe fra og ned«-konsekvenserne af **det indre marked** særlig værdifuld, mens »nede fra og op«-følgerne af PEACE-programmerne, der involverede de seks sydlige grænseamter, var en katalysator for et tidligere uhørt grænseoverskridende samspil på det sociale og kulturelle område.

6.5.3. De fælles mål omfattede en forøgelse af erhvervslivets aktiviteter, større socialt samspil og et tættere samarbejde mellem de involverede regeringer. En hjørnesten i Langfredags-/Belfast-aftalen var oprettelsen af et **Nord-syd-ministerråd** og **grænseoverskridende organer**. Disse institutioner, der finansieres i fællesskab, er et nyt fænomen i EU. Ideen om en »ø-område-økonomi« har ligeledes bevæget sig fra at være et radikalt nyt, og i visse kredse ildeset koncept, til at blive opfattet som en generelt accepteret, nyttig og gavnlig strategi.

6.5.4. Denne styrkelse af det grænseoverskridende samarbejde blev ofte anført af **arbejdsmarkedets parter**. Deres pionerarbejde sikrede, at beslutningstagerne i nord og syd samarbejdede om at forbedre den grænseoverskridende forståelse, respekt og tillid. Det resulterende »skulder ved skulder«-samarbejde virker i mange sektorer, men er mest synligt på det økonomiske område samt inden for sundhed og uddannelse.

6.5.5. De mange positive resultater af denne indsats omfatter et syvårs handels- og erhvervsudviklingsprogram mellem to erhvervsorganisationer i nord og syd (**CBI-IBEC**), der finansieres af Den Internationale Fond for Irland, PEACE og INTERREG. Programmet har resulteret i over 300 møder mellem købere og leverandører. I perioden (1991-1997) fordoblede handlen til over 2 milliarder £.

6.5.6. Fagbevægelsens arbejde for at fremme forbindelserne over grænsen og mellem samfundsgrupperne er ligeledes yderst værdifuldt. **Irish Congress of Trade Unions (ICTU)** har medlemmer på hele øen og arbejdede under »the Troubles« utrætteligt for at fremme bedre forbindelser mellem samfundsgrupperne. Organisationen søgte ikke om støtte til sit arbejde, men enkelte organer med tilknytning til fagbevægelsen modtog støtte fra EU.

6.5.7. Med hensyn til den grænseoverskridende rækkevidde af PEACE-programmet betød den kendsgerning, at kun de seks grænseamter i syd kunne drage direkte fordel af PEACE-midlerne, at rækkevidden var begrænset, særligt på erhvervsudviklingsområdet, idet det største potentiale på det tidspunkt lå uden for det sydlige kvalifikationsområde.

6.5.8. Det grænseoverskridende samarbejde kom op på et helt nyt samt væsentligt bredere og dybere niveau. Med fjernelse af de fleste fysiske, skattemæssige, tekniske og sikkerhedsmæssige barrierer, der banede vejen for et hidtil uset omfang af grænseoverskridende handel, samspil og samarbejde gik udfordringen ud på at fortsætte med at imødegå de tilbageværende rodfæstede barrierer på det kulturelle og sociale område.

6.5.9. Det har afgørende betydning, at de metoder, som EU anvender til støtte for fred og forsoning på økonomisk og socialt niveau og på tværs af samfundsgrupper, udgør en unik, veludviklet og i stigende grad gennemprøvet model til gennemførelse af EU's egen filosofi, ekspertise og metodik.

#### 6.6. *Følgerne for den økonomiske udvikling*

6.6.1. Gennem sin støtte til den fredsskabende proces har EU bidraget til at fremskynde den økonomiske udvikling i Nordirland og de tilgrænsende amter. I en række evalueringer anerkendes det, at PEACE I og II har haft betydelige direkte konsekvenser for den økonomiske udvikling. Den største indirekte konsekvens har været, at EU's støtte til sikringen af politiske fremskridt og fredsopbygning skabte grundlag for en hurtigere social og økonomisk udvikling.

6.6.2. PEACE-programmerne, Den Internationale Fond for Irland og INTERREG har i fællesskab skabt bæredygtig beskæftigelse samt forbedringer på miljø- og infrastrukturområdet, særligt i konfliktramte områder; de har skabt udvikling og opbygget iværksætterkapacitet i marginaliserede grupper og lokalsamfund, og de har i høj grad bidraget til den store vækst i den grænseoverskridende handel gennem det sidste årti.

6.6.3. Med hensyn til indsatsens kvalitet er der bred enighed om, at programmerne har ydet et væsentligt bidrag til opbygningen af et fredeligt og stabilt samfund. Dette er i vid udstrækning opnået ved at opbygge kapacitet i lokalsamfundene og de frivillige sektorer for derigennem at gøre forsoningsprocessen bæredygtig.

6.6.4. »Socialt partnerskab« er en hjørnesten i EU's måde at arbejde på og disse særegne elementer i EU's strategi for fred og forsoning stimulerer og fremmer nye forbindelser mellem de økonomiske og politiske aktører til gavn for hele samfundet.

6.6.5. EU's bidrag har været en hjælp til at udvikle en strategisk vision for økonomien i et miljø, som har været præget af en konflikt. Rettes blikket frem eksisterer der mange nye og spændende muligheder for regionen, herunder et tættere samar-

bejde med EU inden for områder som forskning, innovation og formidling af viden, som anbefalet af Kommissionens nye taskforce, samt udvikling af de erhvervsmæssige forbindelser med euroområdet.

#### 6.7. *Følgerne for den sociale integration*

6.7.1. Social integration forbliver en af de grundlæggende og væsentligste værdier bag EU's strategi for fredsopbygning, og forskningen bekræfter, at PEACE-programmerne gav støtte til grupper, som ikke tidligere var kommet i betragtning, eller som kun havde modtaget minimal støtte. Programmet har støttet integrationen af etniske minoritetsgrupper, gennemført tillidskabende og kapacitetsopbyggende tiltag, styrket de lokale civilsamfund og inddraget grupper, der tidligere ikke deltog.

6.7.2. Da dets aktiviteter inddrog over halvdelen af regionens befolkning som projektdeltagere, bragte PEACE-programmet EU tættere på borgerne i hvad der er blevet beskrevet som en »ikke tidligere set grad af inddragelse af græsrodsniveauet«. De personer, som frivilligt arbejdede for forandringer i deres lokalsamfund, blev udvalgt som støttemodtagere og fik indflydelse. Denne anerkendelse var en værdifuld, tillidskabende mekanisme.

6.7.3. Der anvendtes innovative støttemetoder, såsom mellem-liggende finansieringsorganer og distriktpartnerskaber, der blev til lokale strategipartnerskaber (LSP), til at målrette støtten mod græsrodsniveauet og nå ud til steder mange andre initiativer ikke gjorde. Decentraliseringen af den finansielle beslutningsproces til disse lokale organisationer bidrog til at opbygge kapacitet og sikrede, at græsrodsniveauet var inddraget i såvel udformning som gennemførelse af programmerne.

6.7.4. Det særlige kendetegn ved EU's strategi var derudover dets anvendelse af den europæiske sociale partnerskabsmodel i PEACE-programmerne. Repræsentanter fra erhvervslivet, fagbevægelsen, den frivillige sektor og andre aktører blev hørt og inddraget i processen. Selvom dette princip fortsat spiller en central rolle, er mange af de oprindelige partnerskabsstrukturer ikke bibeholdt. Dette giver anledning til bekymring, idet samarbejdet mellem ovennævnte aktører og politikere om beslutningstagningen var og fortsat bør være en integreret del af fredsprocessen.

6.7.5. Det anerkendes, at mange mennesker i de mest adskilte og svage stillede områder har draget fordel af støtte fra EU-programmerne PEACE og INTERREG samt Den Internationale Fond for Irland og høringer viser, at der sættes stor pris på EU's rolle i den henseende.

## 6.8. Følgerne for fred og forsoning

6.8.1. Med hensyn til **fredsskabende aktiviteter** har EU's involvering, såvel finansiel som ikke-finansiel, bidraget til at holde fredsprocessen i live og styrke udviklingen hen imod politisk stabilitet. EU's tiltag gav også lokalsamfundene en fornemmelse af lokalt ansvar i perioder præget af politisk usikkerhed. De beviser, der er indsamlet under EØSU's høringer med aktørerne, støtter i overvældende grad den konklusion, at EU og dets støtteprogrammer har bidraget til at skabe den fred, der nu hersker.

6.8.2. Hvad angår den langsigtede **forsoning mellem befolkningsgrupperne**, er der på lokalt plan mange værdifulde eksempler på de positive konsekvenser af »bottom up«-kontakter og samarbejde for forbindelserne mellem samfundsgrupper og henover grænsen. PEACE-programmerne og Den Internationale Fond for Irland gjorde det betydeligt lettere for forskellige lokalsamfund og grupper at tage kontakt til modparten. Mens disse kontakter har skabt en større gensidig forståelse og tillid på visse områder, har gennemslagskraften endnu ikke været tilstrækkelig til at forhindre, at der fortsat hersker mistænksomhed og mistillid på andre.

6.8.3. Der er derfor generel opbakning til beslutningen om at justere EU's støtteprogrammer, så de i højere grad fokuserer på forsoning mellem befolkningsgrupperne. Dette skal hjælpe lokalsamfundene til at nå op på et niveau, hvor de, der lever bag mure, har tilstrækkeligt med selvtillid og tillid til andre samt først og fremmest en tilstrækkelig sikkerhedsfølelse til at give afkald på disse skillelinier. Dette skal imidlertid ske af egen fri

vilje. Støtte til tillidsskabende aktiviteter i områder, som er domineret af én befolkningsgruppe, er blevet nævnt som en mulighed. Dette kan imidlertid have visse ulemper, idet det kan bidrage til adskillelsen, at de enkelte grupper får støtte til at tage sig af deres »egne«. Da nogle er bedre forberedt end andre, når det drejer sig om at udnytte mulighederne for støtte, kan der opstå en følelse af, at der er tale om en ulige behandling af forskellige samfundsgrupper.

6.8.4. Fremskridtene i retning af et »fælles samfund« har imidlertid også været begrænsede. En nylig rapport fremhæver adskillelsens høje pris, der hovedsageligt skyldes behovet for at levere to gange offentlige tjenesteydelser til de katolske og protestantiske befolkningsgrupper, som lever adskilt. Opdelingen af de offentlige tjenesteydelser alene med det formål at imødegå befolkningsgruppernes bekymringer og følelse af usikkerhed er med til at forøge presset på de offentlige midler på områder som boliger, sundhed, sports- og fritidsfaciliteter. Hvad angår uddannelsesområdet går kun 6 % af børnene i skoler baseret på et reelt integreret katolsk/protestantisk værdigrundlag.

6.8.5. Stabilitet og velstand understøtter hinanden, og EU's støtteprogrammer bidrog til at imødegå de sociale og økonomiske problemer, som var en konsekvens af, men også en faktor bag konflikten. Men EU har aldrig været i stand til at tage hånd om de dybt rodfæstede politiske og forfatningsmæssige årsager til striden. Fællesskabet har kun kunnet agere som mægler i processen og være et eksempel til efterfølgelse.

Bruxelles, den 23. oktober 2008.

Mario SEPI

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

## III

(Forberedende retsakter)

## DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG

## 448. PLENARFORSAMLING DEN 21. 23. OKTOBER 2008

**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om forenkling af vilkår og betingelser for overførsel af forsvarsrelaterede produkter inden for Fællesskabet**

KOM(2007) 765 endelig — 2007/0279 (COD)

(2009/C 100/17)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 29. januar 2008 under henvisning til EF-traktatens artikel 95 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

*Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om forenkling af vilkår og betingelser for overførsel af forsvarsprodukter inden for Fællesskabet.*

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug, som udpegede Marius Eupen OPRAN til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 1. oktober 2008.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 448. plenarforsamling den 21.-23. oktober 2008, mødet den 23. oktober, følgende udtalelse med 39 stemmer for, 1 imod og 16 hverken for eller imod:

## 1. Konklusioner og henstillinger

1.1 Sikring af sikkerheden er en af de vigtigste forpligtelser for en regering. Med hensyn til det europæiske rum kan det konkluderes, at ingen enkelt medlemsstat kan være sikker alene, og at der skal gøres en samordnet og fælles indsats for at sikre passende kontrol med strømmen af krigsmateriel eller mere generelt af forsvarsprodukter.

1.2 Derfor mener EØSU, at løsningen er en fælles ramme for europæisk sikkerhed og ikke fastholdelse af barrierer inden for Fællesskabet med alle de deraf følgende skadelige konsekvenser. Vi skal selvfølgelig tage hensyn til, at den nuværende fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik samt den europæiske sikkerheds- og forsvarspolitik (afsnit V i traktaten om Den Europæiske Union) er af mellemstatslig karakter, hvorimod Kommissionens initiativ til at lette overførsel inden for Fællesskabet gennemføres under Fællesskabets første søjle (som en del af lovgivningen om det indre marked).

### 1.3 Vurdering af byrderne ved overførsel

1.3.1 Industrien mener, at den nuværende lovgivningsmæssige ramme er uhensigtsmæssig og utilstrækkelig og skaber en tung administrativ byrde.

1.3.2 Når den udtaler sig imod overførselsbarrierer, har industrien en endnu mere global vision end blot overførsel inden for Fællesskabet. Globalisering er blevet en realitet i forbindelse med produktion af forsvarsudstyr, idet kun få komplekse systemer stadig er 100 % europæiske og alle systemer omfatter mindst nogle enkelte ikke-EU-komponenter.

1.3.3 Selv med den mere globale vision mener industrien imidlertid, at Kommissionens initiativ er et vigtigt skridt fremad og støtter det generelt.

### 1.4 Omkostningsvirkningerne

1.4.1 Det er en vanskelig proces at beregne omkostningerne ved overførselsbarrierer inden for Fællesskabet, idet kun få af disse omkostninger er offentliggjort, og fordi de fleste af dem er omkostninger ved »ikke at gøre tingene ordentligt« eller »slet ikke gøre noget«<sup>(1)</sup>. De samlede omkostninger ved barrierer

<sup>(1)</sup> I sin undersøgelse »A single European market for defence equipment: organisation and collaboration« forelægger professor Keith Hartley fire »liberaliseringsscenerier«, der sikrer langt større årlige besparelser — fra 3,8 mia. til 7,8 mia. EUR.

inden for Fællesskabet blev anslået til over 3,16 mia. EUR i 2003 fordelt som følger (kilde: UNISYS-undersøgelse):

— Indirekte omkostninger: 2,73 mia. EUR

— Direkte omkostninger: 0,43 mia. EUR

1.4.2 Omkostningerne inddeles generelt som følger:

- a) direkte omkostninger — struktur- og procedureomkostninger i forbindelse med gennemførelsen af selve godkendelsesprocesserne;
- b) indirekte omkostninger <sup>(1)</sup> — Disse indirekte omkostninger skyldes især, at industrien ikke er optimalt organiseret (f.eks. hindringer for underentreprise), og at medlemsstaternes indkøb ikke fungerer optimalt (f.eks. lageropbygning med henblik på lange licensprocedurer i den leverende medlemsstat).

1.5 EØSU betragter medlemsstaternes vedtagelse af et fælles sæt værktøjer til forvaltning af deres overførsel inden for EU som en prioritet. Hvad angår det foreslåede direktivs anvendelsesområde fungerer EU's fælles liste over militært udstyr, som regelmæssigt bør ajourføres, som et fælles sprog.

1.6 EØSU tilslutter sig Kommissionens forslag, hvori det kræves, at medlemsstaterne indfører muligheden for at udstede globale og generelle licenser og at offentliggøre mindst to generelle licenser:

1.6.1 En generel licens, der dækker militært udstyr (samt reservedele og relaterede tjenester i forbindelse med vedligeholdelse) til alle medlemsstaternes væbnede styrker.

1.6.2 En generel licens, der dækker overførsel af komponenter til certificerede virksomheder <sup>(2)</sup>.

1.7 Selv om der opretholdes fuld diskretion fra medlemsstaternes side med hensyn til eksport foretaget uden for EU af indenlandske virksomheder og sikres koordinering inden for rammerne af Rådets COARM-forum, bør direktivet efter EØSU's opfattelse give tilstrækkelige garantier for øget gensidig

tillid mellem medlemsstaterne med hensyn til effektiviteten af eksportkontrollen.

1.8 Direktivforslaget understreger, at modtagerlandet ikke senere må eksportere det forsvarsrelaterede produkt til et tredjeland i strid med eventuelle eksportbegrænsninger, som oprindelsesmedlemsstaten måtte have anført i overførselslicensen.

1.9 Efter at der er indføjet komponenter i et produkt på en måde, der sikrer, at en sådan integreret komponent ikke kan overføres som sådan på et senere stadium, bør medlemsstaten imidlertid ikke opretholde særskilte eksportbegrænsninger.

1.10 EØSU mener, at konsekvensanalysen, der ledsager det egentlige forslag, dækker alle 27 medlemsstater og derfor på nyttig vis kompletterer UNISYS' undersøgelse fra 2005.

1.11 EØSU mener, at direktivforslaget i høj grad vil have en gavnlig virkning på det industrielle samarbejde i Europa samt de europæiske forsvarsindustriers udvikling af konkurrenceevne og anbefaler dets vedtagelse med forbehold af de bemærkninger, der fremgår af denne udtalelse.

## 2. Henstillinger og forslag

2.1 EØSU er overbevist om, at de principper, der foreslås af Kommissionen til at forenkle overførslen af forsvarsrelaterede produkter inden for Fællesskabet gennem fælles licensværktøjer og sikre gensidig tillid mellem medlemsstaterne med hensyn til effektiviteten af deres eksportkontrol, vil medføre store fordele og en betydelig forenkling af denne komplekse sektor.

2.2 EØSU bakker fuldt ud op om, at direktivet ikke skal omfatte eksportpolitik, som fortsat bør henhøre under medlemsstaternes kompetenceområde og være genstand for internationalt samarbejde, f.eks. i forbindelse med Rådets adfærdskodeks for eksport.

2.3 Udvalget understreger, at direktivforslaget fastholder virksomhedernes ansvar for at overholde eventuelle eksportbegrænsninger, som måtte fremgå af en overførselslicens. I tilfælde af eksportrestriktioner vedtaget i en anden medlemsstat, der leverer komponenter, ligger ansvaret for at overholde sådanne restriktioner hos den virksomhed, som anmoder om eksportlicens. Det er op til denne virksomhed at sikre, at den overholder de relevante eksportrestriktioner, hvilket indebærer, at eksportdokumenterne forelægges den nationale myndighed, der udsteder den endelige eksportlicens, og at de respekterer eventuelle restriktioner.

<sup>(1)</sup> Et afgørende element i forklaringen på de indirekte omkostninger er medlemsstaternes mangel på seriøs forsyningsikkerhed fra en leverandør med beliggenhed i en anden medlemsstat.

<sup>(2)</sup> I henhold til Kommissionens forslag er certificeringen forbundet med modtagelsen af produkter under den generelle og ikke den globale licens. Certificerede virksomheder kan naturligvis også levere visse specifikke forsvarskomponenter med globale licenser (komponenter, som ikke hører under de nationale generelle licenser).



2.4 Det er udvalgets officielle holdning til følsom overførsel fra EU til tredjelande <sup>(1)</sup>, at følgende bør være gældende:

2.4.1 Når en overførselslicens angår ikke-følsomme delsystemer eller komponenter, der skal integreres i større systemer på en sådan måde, at de som sådan ikke kan overføres og end ikke eksporteres til et tredjeland på et senere tidspunkt, bør det være tilstrækkeligt for medlemsstaterne at afkræve modtageren inkorporeringserklæringer frem for at udstede særskilte eksportbegrænsninger.

2.4.2 Geneksport til et tredjeland må ikke finde sted i tilfælde, hvor oprindelsesmedlemsstaten ikke giver sit samtykke hertil.

2.4.3 Et modtagerland må ikke senere eksportere det forsvarsrelaterede produkt til et tredjeland i strid med eventuelle eksportbegrænsninger, som oprindelsesmedlemsstaten måtte have anført i overførselslicensen.

2.4.4 Medlemsstaterne bør ikke kun foreskrive, men også regelmæssigt tjekke, at leverandører i medlemsstaterne fører detaljerede registre over deres overførsel.

2.4.5 Leverandørerne bør påtage sig ansvaret for at underrette den pågældende medlemsstat om destinationen for slutanvendelsen, hvis slutanvendelsen er kendt inden overførslen.

2.4.6 Certificeringsperiodens varighed bør reduceres med henblik på at opnå større ansvarlighed i certificeringsprocesserne.

2.4.7 Samtidig bør medlemsstaternes myndigheders adgang til leverandørernes registre udvides til en længere periode med større gennemsigtighed i processen samt mere tid til undersøgelse af eventuelle brud på den gennemførte nationale lovgivning eller forskrift.

2.5 Udvalget foreslår i denne forbindelse at anvende de ressourcer, som allerede findes på nationalt niveau. Nationale administrationer med ansvar for udstedelse og forvaltning af certifikater kontrollerer allerede forsvarsvirksomheder på deres territorier og er således i stand til at foretage undersøgelser og revisioner.

2.6 Med henblik på at drage maksimal fordel af det industrielle samarbejde og oprettelsen af det indre marked mener udvalget, at der bør opnås et højt harmoniseringsniveau.

2.7 EØSU understreger i den forbindelse, at direktivforslaget bør skabe en præference for generel og global licens og

<sup>(1)</sup> Med »tredjeland« forstår ethvert land, som ikke er medlem af Den Europæiske Union.

begrænse individuel licens til de nærmere definerede tilfælde, hvor det stadig er nødvendigt.

2.8 I øjeblikket betragter udvalget EU's aktuelle fælles liste over militært udstyr (EU-CML) som det »fælles sprog«, der stadig bør danne grundlag for forvaltningen af overførsel af forsvarsprodukter inden for EU i den kommende periode.

2.9 For at undgå fortolknings- og gennemførelsesproblemer mener udvalget, at den aktuelle EU-CML bør anvendes og kontinuerligt opdateres på årlig basis med anvendelse af generelle definitioner af den type udstyr, de nye regler gælder for. Herved anerkendes EU-CML som en avanceret liste over våben, ammunition og krigsmateriel samt tilhørende tjenesteydelser, herunder specifik informationsteknologi-hardware og særskilte software-programmer.

2.10 Samtidig understreger udvalget, at Kommissionen har foreslået sine initiativer under hensyntagen til globaliseringens virkninger på Europa, navnlig på forsvarsindustrien, med det hovedformål at styrke Europas forsvarskapacitet.

2.11 Udvalget opfordrer kraftigt Kommissionen til at følge op på traktatovertrædelserne på det særlige område, der dækkes af direktivforslaget, med professionel hjælp fra et multinationalt ekspertnævn, som skal opføres bl.a. til dette formål.

2.12 Med hensyn til forslaget fra Unisys-undersøgelsen om at indføre en central database for overførsel inden for Fællesskabet, mener udvalget, at denne idé ikke er i tråd med nuværende praksis og bør afvises.

2.13 EØSU mener, at gennemsigtighed blandt EU's medlemsstater desuden bør omfatte udveksling af oplysninger mellem de kompetente myndigheder om salg af produkter eller overførte teknologier inden for EU-destinationer med henblik på at fjerne enhver form for uregelmæssigheder, forskelsbehandling og/eller korruption.

### 3. Særlige bemærkninger

#### 3.1 Nationale forskrifter og processer:

3.1.1 Medlemsstaternes lovgivning definerer to typer udstyr: »militært« og »med dobbelt anvendelsesformål«, oftest med licens fra to forskellige myndigheder; udstyr med dobbelt anvendelsesformål og militærudstyr bør ikke vurderes sammen.

3.1.2 Udstyr med dobbelt anvendelsesformål har en civil slutbrug, men det kontrolleres, om det også kan anvendes til militære formål og navnlig til følsomme ikke-militære formål (dvs. sikkerhed). Kontrollen af udstyret henhører under en fællesskabsforordning om kommerciel politik (1334/2000), ifølge hvilken eksport til tredjelande skal være genstand for individuelle, globale eller generelle licenser. Omvendt er overførsel af udstyr med dobbelt anvendelsesformål inden for EU i henhold til det indre markeds principper om fri bevægelighed for varer fritaget for licens med undtagelse af det mest følsomme udstyr som f.eks. nukleare materialer.

3.1.3 Forsvarsudstyr har en militær slutbrug. På nuværende tidspunkt findes der ingen fællesskabsramme for deres omløb i det indre marked, og deres overførsel inden for EU hæmmes af uensartede nationale lovgivninger og uforholdsmæssige licenskrav. Kun få medlemsstater har implementeret global licens, og kun en enkelt anvender som en selvfølge generelle licenser. De fleste overførsler inden for EU indskrænkes stadig af individuelle licensordninger, og virksomheder med forsyningskæder, der dækker flere medlemsstater, kan ikke optimere disse forsyningskæder pga. uensartetheden i forbindelse med licens i de leverende medlemsstater.

3.1.4 Alle medlemsstaterne har en fælles holdning til anvendelse af »dobbelt anvendelsesformål«-ordningen, som er juridisk bindende og en del af EU's første søjle <sup>(1)</sup>.

3.1.5 Medlemsstaterne har vedtaget og henviser til forskellige ammunitionslistes for militærudstyr samt Rådets fælles liste over militærudstyr, der anvendes inden for rammerne af EU's adfærdskodeks for våbeneksport. Mange medlemsstater henviser til disse lister i deres nationale lovgivninger, mens andre anvender deres egne lister <sup>(2)</sup>.

3.1.6 Med oprettelsen af rammeaftalen (også kendt som hensigtserklæringen, Lol) har EU's seks største våbenproducerende lande <sup>(3)</sup> fastlagt samarbejdsregler om overførsel og eksport for samarbejdsprogrammer, som ikke er en del af EU-rammen.

3.1.7 Kommissionens initiativ er derfor begrænset til overførsel inden for Fællesskabet, mens eksport til tredjelande fortsat dækkes af de eksisterende eksportlicenssystemer.

<sup>(1)</sup> Rådets forordning (EF) nr. 1334/2000 af 22. juni 2000 om en fællesskabsordning for kontrol med udførslen af produkter og teknologi med dobbelt anvendelse.

<sup>(2)</sup> European Union 1998, »EU Code of Conduct on Arms Exports«, 25. maj — <http://ue.eu.int/Newsroom/>

<sup>(3)</sup> FR, UK, DE, ES, IT og SE.

## 4. Trusler og hindringer

4.1 Med hensyn til hindringer i forhold til gældende lov må der tages højde for følgende aspekter:

4.1.1 De mange forskellige former for lovgivning

4.1.2 Forskelle mellem lovene på nationalt niveau

4.2 I forhold til den kompetente forvaltning må der fokuseres på følgende elementer:

4.2.1 De mange forskellige myndigheder med ansvar for licensanmodninger i forbindelse med overførsel inden for Fællesskabet (11 forskellige forvaltningstyper, afhængigt af hvilket land, der er tale om).

4.2.2 I visse lande (Ungarn, Polen, Irland, Frankrig, Schweiz, Tjekkiet og Portugal) kræves det, at eksportøren har en ekstra licens/tilladelse for at kunne anmode om en eksport-, import- eller overførselslicens.

4.2.3 Med hensyn til det ofte praktiserede princip om *juste retour* (eller kompensation) søger medlemsstaterne ofte dette af industrielle og beskæftigelsesmæssige årsager, men også fordi de — delvist som en konsekvens af den nuværende praksis for overførsel inden for Fællesskabet — ikke har nogen egentlig forsyningsikkerhed fra deres EU-partnere (derfor præferencen for indenlandske varer, som ikke er afhængige af en anden medlemsstats overførselslicens).

## 5. Tiltag, der kan fjerne hindringer for overførsel inden for Fællesskabet

5.1 Hvad angår overførsel skal enhver forbedring af EU's forsvarsmarked organiseres i henhold til en række grundlæggende prioriteter:

5.1.1 Sikkerhed: Forenkling af overførsel og gensidig tillid går hånd i hånd. Som situationen er i EU på nuværende tidspunkt, er denne tillid ikke lige stor over alt. Forenklet overførsel skal ledsages af tillidsskabende foranstaltninger. Bekæmpelse af terrorisme og ikke-spredning af masseødelæggelsesvåben er en prioritet for alle EU-lande. Dette omfatter øget kontrol med spredning af våben til tredjelande ved at sikre, at medlemsstaternes eksportrestriktioner overholdes i overensstemmelse med denne politik.

5.1.2 Forenklet licens: Licenser er et tydeligt udtryk for medlemsstaternes ansvar i våbenhandlen. Licenser bidrager desuden til at indføre eventuelle restriktioner for slutbrugen af og den endelige destination for produkterne. Da ansvaret fortsat bør ligge hos medlemsstaten, bør de nationale licenser bevares. Forenklingen kan derfor tage udgangspunkt i deres harmonisering, som giver forudsigelighed i industrien. Det bør lette anvendelsen af den industrielle og teknologiske basis for det europæiske forsvar, hvis alle anvender samme regler, og lette adgangen — især for SMV'er — til det paneuropæiske marked for muligheder og partnerskaber.

5.1.3 Harmonisering af de retlige forpligtelser: Harmoniseringen bør ud over overførselsprocedurerne for forsvarsrelaterede produkter også omfatte de retlige forpligtelser, som virksomheder inden for denne sektor har. Med dette for øje er det nødvendigt at videreføre harmoniseringen inden for det europæiske marked for forsvarsudstyr (dvs. oprettelse af en fælles ramme for kontrol med aktiver).

5.1.4 Fredsskabelse: Alle virksomhedsaktiviteter i denne sektor skal tage behørigt hensyn til det princip, at forsvarsprodukterne og det dobbelte anvendelsesformål hverken må true eller være i modstrid med de demokratiske værdier og den fredsskabelse, som EU fremmer.

5.2 Det nye system inden for Fællesskabet kan få to konsekvenser for eksporten:

- Det vil give medlemsstaterne mulighed for at blive hørt i tilfælde af eksport af deres forsvarsrelaterede produkter, medmindre der er tale om komponenter, som er integreret i et mere udviklet system.
- Certificeringen vil fremme virksomhedernes aktive deltagelse i overholdelsen af medlemsstaternes eksportpolitiske beslutninger, som allerede er samordnet i form af en adfærdskodeks, og vil derfor øge sikkerheden med hensyn til at forebygge risici for ulovlig eksport.

## 6. Konklusion

6.1 EØSU mener, at Kommissionen med meddelelsen »En strategi for en styrket og mere konkurrencedygtig europæisk forsvarsindustri« samt forslagene til direktiver om »Samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige vareindkøbskontrakter, offentlige tjenesteydelseskontrakter og offentlige bygge- og anlægskontrakter inden for forsvars- og sikkerhedsområdet« og om »Forenkling af vilkår og betingelser for overførsel af forsvarsprodukter inden for Fællesskabet« har taget et vigtigt initiativ til at muliggøre en styrkelse af det europæiske forsvars- og sikkerhedsmarked og opfordrer Europa-Parlamentet og Rådet til at gå videre med dette initiativ og inddrage det i en overordnet tilgang, som vil fremme den europæiske sikkerheds- og forsvarspolitik.

Bruxelles, den 23. oktober 2008.

Mario SEPI

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

---

**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af visse offentlige bygge- og anlægs-, vareindkøbs- og tjenesteydelseskontrakter på forsvars- og sikkerhedsområdet**

KOM(2007) 766 endelig — 2007/0280 (COD)

(2009/C 100/18)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 24. januar 2008 under henvisning til EF-traktatens artikel 47, stk. 2, artikel 55 og 95 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

*Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af visse offentlige bygge- og anlægs-, vareindkøbs- og tjenesteydelseskontrakter på forsvars- og sikkerhedsområdet*

Det forberedende arbejde henvistes til EØSU's Sektion for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug, som udpegede Marius Eugen OPRAN til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 1. oktober 2008.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 448. plenarforsamling den 21.-23. oktober 2008, mødet den 23. oktober, følgende udtalelse med 46 stemmer for, 5 imod og 2 hverken for eller imod:

**1. Klusioner**

**1.1. En bred dialog med arbejdsmarkedets parter**

1.1.1. Udvalget konstaterer med stor tilfredshed, at såvel eksperter fra medlemsstaterne som repræsentanter for forsvarsindustrien, herunder berørte parter og for første gang ledere fra arbejdsmarkedsorganisationerne, har bidraget aktivt til forberedelsen af direktivforslaget og været dybt involverede i udarbejdelsen af dokumentet, som blev vedtaget af Kommissionen den 5. december 2007. De multilaterale og bilaterale høringer af repræsentanter for det organiserede civilsamfund i EU dækkede alle aspekter vedrørende forsvarskontrakter (efterspørgsel, udbud, lovrammer og produkter).

**1.2. Restriktioner for anvendelsen af »artikel 296«**

1.2.1. Udvalget er overbevist om <sup>(1)</sup>, at det med Kommissionens innovative løsning, der fuldt ud respekterer medlemsstaternes kompetencer på forsvarsområdet, er muligt på én gang at tage højde dels for traktatens artikel 296 (vedrørende forsvar) og artikel 14 i det nuværende direktiv om offentlige indkøb (vedrørende sikkerhed), hvorefter medlemsstaterne har ret til at undtage kontrakter på disse områder, hvis det er nødvendigt for at beskytte væsentlige nationale sikkerhedsinteresser, og dels for Domstolens retspraksis, der udtrykkeligt begrænser forsvars-

kontraktens fritagelse fra Fællesskabets regler til usædvanlige tilfælde <sup>(2)</sup>.

1.2.2. Forslaget til direktiv om offentlige forsvarskontrakter har til formål at reducere antallet af tilfælde, hvor medlemsstaterne påberåber sig artikel 296, idet de gældende EU-regler for offentlige indkøb ikke menes at være tilpasset de særlige forhold, der gør sig gældende for våben, ammunition og krigsmateriel.

1.2.3. Artikel 296 bibeholdes, hvilket betyder, at medlemsstaterne stadig vil have mulighed for at anvende denne artikel, hvis kontrakter vurderes at være så følsomme/hemmelige, at selv bestemmelserne i det nye direktiv ikke er tilstrækkelige til at beskytte deres sikkerhedsinteresser. Det nye direktiv er derfor kædet tæt sammen med artikel 296.

1.2.4. Med henblik på at skabe sammenhæng mellem EU's primære lovgivning (traktaten) og sekundære lovgivning (direktivet) må begge have samme anvendelsesområde. I modsat fald vil det medføre retsikkerhed.

1.3. Den forvirring, der opstår, som følge af at medlemsstaternes ordregivende myndigheder og industrien vilkårligt anvender to parallelt eksisterende aktive »lister over militært udstyr«, bør ryddes af vejen så hurtigt så muligt, ved at der vælges en fælles liste, som skal gælde for alle offentlige indkøb og handelsprocedurer. En optimal løsning kunne være vedtagelse og anvendelse af en fælles liste over militært udstyr for hele det anvendelsesområde, som de to nye direktivforslag fra Kommissionen dækker. Som det er nu, er de to vigtigste alternativer:

<sup>(1)</sup> I udtalelsen redegør udvalget for sin holdning og bemærker, at 1) de lande, der udgør kernen i Europas forsvarsmæssigt, økonomisk, industrielt og teknologisk, er fortalere for at bibeholde undtagelsen vedrørende nationale sikkerhedsinteresser i EF-traktatens artikel 296, og 2) Domstolens retspraksis begrænser anvendelsen af traktatens artikel 296.

<sup>(2)</sup> Offentlige kontrakter på forsvars- og sikkerhedsområdet er i øjeblikket omfattet af direktiv 2004/18/EF med forbehold af de undtagelser, der svarer til de i traktatens artikel 30, 45, 46, 55 og 296 omhandlede situationer. Domstolens retspraksis har konsekvent gjort det klart, at brug af undtagelsesbestemmelser fra fællesskabsretten, herunder traktatens artikel 296, bør begrænses til usædvanlige og klart definerede tilfælde.

1.3.1. Alternativ 1: Fortsat anvendelse af »15. april 1958-listen« til disse indkøb, først og fremmest for kontinuitetens skyld, og fordi det er en velkendt model, der er let tilgængelig for erfarne brugere, på trods af at det er et velkendt faktum, at den nuværende udgave af listen er for generelt og bredt defineret; siden vedtagelsen for 50 år siden er den aldrig blevet opdateret og omfatter ikke alle de nye teknologier, som der er behov for til imødegåelse af yderst reelle og komplekse trusler.

1.3.2. Alternativ 2: Ibrugtagning af »EU's fælles liste over militært udstyr«, der blev vedtaget af Rådet den 19. marts 2007 og opdateret den 10. marts 2008, herunder udstyr omfattet af »EU's adfærdskodeks for våbeneksport« vedtaget af Rådet den 7. juli 2000. Den selv samme adfærdskodeks vil ligeledes finde anvendelse for det nye direktiv om overførsel af forsvarsprodukter inden for Fællesskabet.

1.4. Artikel 296: Stadig gyldig i særlige tilfælde <sup>(1)</sup>

1.4.1. Udvalget er ikke overbevist om, at Kommissionen gør rigtigt i ikke at gentage artikel 14 i det nuværende direktiv om offentlige indkøb 18/2004 (hemmelige kontrakter) i det nye direktiv og i stedet indsætte en direkte henvisning til de relevante artikler om offentlig sikkerhed i traktaten (særligt artikel 30 og 296). Dette kan skabe forvirring hos de ordregivende myndigheder om, hvad der er, og hvad der ikke er passende.

1.4.2. Eftersom de fleste offentlige kontrakter om indkøb af følsomt forsvars- og sikkerhedsudstyr indeholder visse hemmelige eller fortrolige oplysninger, besluttede Kommissionen at indarbejde specifikke bestemmelser om informationssikkerhed i det nye direktiv. En eksplicit undtagelse for alle »hemmelige kontrakter« og alle kontrakter vedrørende »særlige sikkerhedsforanstaltninger« uden en nærmere definition heraf, kan resultere i en drastisk indsnævring af det nye direktivs anvendelsesområde og følgelig indebære stor risiko for en grundlæggende ændring af forslagens karakter

1.4.3. Udvalget kan på den ene side tilslutte sig Kommissionens 2-trins-strategi til håndtering af dette følsomme spørgsmål:

— hemmelige kontrakter bør ikke automatisk være undtaget fra det nye direktivs anvendelsesområde, men

— medlemsstaterne kan om nødvendigt undtage dem.

Udvalget mener derudover, at Kommissionens forslag til procedure er en fornuftig løsning for alle involverede aktører, men mener på den anden side, at det vil være hensigtsmæssigt, at de relevante dele af artikel 14 i direktivet om offentlige indkøb indarbejdes i direktivet om offentlige forsvarskontrakter.

<sup>(1)</sup> Ifølge Domstolen er denne undtagelse begrænset til »usædvanlige, klart definerede tilfælde« og »kan ikke fortolkes udvidende«.

1.5. En juridisk ramme for tildelingen af offentlige kontrakter

1.5.1. Udvalget vurderer, at det nye direktiv er yderst velegnet til håndtering af de særlige karakteristika ved procedurerne for tildeling af offentlige kontrakter (anlægsopgaver, vareindkøb og tjenesteydelser) <sup>(2)</sup> på forsvars- og sikkerhedsområdet, idet

1.5.1.1. Kontrakter vedrørende våben, ammunition og krigsmateriel, der indgås af ordregivende myndigheder, er undtaget fra Verdenshandelsorganisationens (WTO) aftale om offentlige indkøb;

1.5.1.2. De findes en enkelt ordregiver i hver medlemsstat — staten <sup>(3)</sup>;

1.5.1.3. det er nødvendigt at have garantier for forsyningsikkerheden på lang sigt <sup>(4)</sup>;

1.5.1.4. det er nødvendigt at sikre medlemsstaterne vide rammer i udbudsproceduren.

1.5.2. Med hensyn til forskning og udvikling er udvalget enig i, at markedsmekanismer og offentlige udbud ikke altid er en realistisk mulighed, idet medlemsstaterne selv udfører en del af disse opgaver og ofte indgår langvarigt samarbejde med institutter og virksomheder inden for forskning og teknologi med det formål at udvikle de systemer, som de væbnede styrker har behov for.

— Dette samarbejde kan udvikle sig i form af en spiral eller ved hjælp af andre mekanismer, der sikrer kontinuitet og vækst i udviklingsprocessen.

— Udvalget er ikke overbevist om, at direktivforslagets nuværende ordlyd i tilstrækkelig grad afspejler disse realiteter, og frygter negative konsekvenser for såvel medlemsstaterne som industrien, hvis der skal oprettes kunstige skillelinjer mellem F&U og produktionsprocessen.

<sup>(2)</sup> En kontrakt kan kun betragtes som en offentlig bygge- og anlægskontrakt, hvis dens genstand specifikt omfatter udførelse af de aktiviteter, der henhører under afdeling 45 i »Det fælles glossar for offentlige kontrakter«.

<sup>(3)</sup> Når bortses fra private sikkerhedsfirmaers og lokale myndigheders meget små indkøb.

<sup>(4)</sup> Forsyningsikkerhed: Medlemsstaternes særlige behov for forsyningsikkerhed i forbindelse med følsomme offentlige kontrakter på forsvars- og sikkerhedsområdet berettiger specifikke bestemmelser, både hvad angår kontraktmæssige krav og kriterierne for udvælgelse af udbudsdeltagere.

## 1.6. »Køb europæisk« — den enkelte medlemsstats beslutning

1.6.1. Med hensyn til forslaget om at undgå princippet om »køb europæisk«/»europæisk præference« eller »gensidighedsklausuler« mener udvalget, at Kommissionens strategi er acceptabel for medlemsstaterne, i og med at:

1.6.1.1. direktivet fastlægger regler for indkøb af forsvarsmateriel, men ikke bestemmer, hvilket materiel der skal indkøbes. Den beslutning er op til kunderne, dvs. medlemsstaterne;

1.6.1.2. det fortsat er op til den enkelte medlemsstat at beslutte, om leverandører uden for EU skal kunne deltage i udbudsrunderne i overensstemmelse med aftalen om offentlige indkøb;

1.6.1.3. det stadig vil være de ordregivende myndigheders valg, om de udelukkende vil invitere virksomheder i EU eller tillige inkludere leverandører uden for EU.

1.6.2. Afslutningsvis mener udvalget ikke, at angivelse af europæisk præference er ensbetydende med protektionisme, men derimod et nødvendigt skridt i retning mod at genoprette balancen i det internationale samarbejde inden for forsvarsindustrien og -teknologien særligt i forhold til USA.

## 1.7. Handel med lande uden for EU

1.7.1. I forhold til handelen med forsvarsprodukter med tredjelande er det udvalgets opfattelse, at det nye direktiv ikke ændrer den nuværende situation, hvilket er den rigtige løsning.

1.7.2. Generelt vil sektoren fortsat være underlagt WTO-reglerne, særligt aftalen om offentlige indkøb.

## 1.8. Etablering af det europæiske marked for forsvarsmateriel

1.8.1. et mener, at det nye direktiv er et stort skridt i retning mod etablering af det stærkt efterlyste europæiske marked for forsvarsmateriel, eftersom

1.8.1.1. åbningen af det indre marked for forsvarsprodukter vil gøre det europæiske marked for forsvarsmateriel mere konkurrencedygtigt.

1.8.1.2. Udvalget mener, at det er afgørende for etableringen af et velfungerende europæisk marked for forsvarsmateriel, at der indføres gennemsigtige og konkurrencedygtige regler for offentlige indkøb, der gælder i hele EU. Medlemsstaterne imellem vil dette føre til en yderligere åbning af markederne for forsvarsmateriel, hvilket vil være til gavn for alle: de væbnede styrker, skatteborgerne og industrien.

## 1.9. Kompensationspolitik <sup>(1)</sup>

1.9.1. Kommissionen har undladt at fremsætte direkte og konkrete forslag vedrørende kompensation ud fra den betragtning, at kompensationen er kontraproduktiv og forstyrrer markedsmekanismen. Kommissionen er imidlertid også klar over, at der er forskellige holdninger til dette spørgsmål.

1.9.2. Medlemsstaterne og industrien har således forskellige erfaringer med dette instrument og ikke den samme holdning til spørgsmålet. For nærværende undersøger Det Europæiske Forsvarsagentur, hvordan man, så længe ordningen eksisterer, kan udnytte den til at udbygge det europæiske forsvarsindustrielle og teknologiske basis (EDTIP), mens man samtidig er klar over, at der i et velfungerende europæisk marked for forsvarsmateriel ikke længere vil være brug for en sådan ordning.

## 2. Forslag

2.1. Udvalget anbefaler kraftigt, at alle EU's initiativer på forsvars- og sikkerhedsområdet iværksættes på det højeste politiske niveau: Det Europæiske Råd, EU's højtstående repræsentant for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP) og EDA's styringskomité i ministerformation (EDA-SBMF).

2.2. Udvalget mener, at de europæiske institutioner bør koncentrere sig om at støtte følgende hovedmål for forsvarsindustrien:

2.2.1. at fastholde resultater og konkurrenceevne for EDTIP i en global sammenhæng og således sikre, at de reelle industrielle og militære mål af væsentlig betydning for såvel store virksomheder som SMV'er indkredses på et tidligt tidspunkt;

<sup>(1)</sup> En ordning, hvorefter en udenlandsk leverandør af forsvarsmateriel ved leveringer med en anslået værdi, der overstiger et af regeringen i den ordregivende myndigheds land fastsat beløb, påtager sig en handelsfordelsforpligtelse, der svarer til en mindste procentdel af det ordregivende lands merværdi i forhold til kontraktens samlede værdi. Modkøbsordrer fra leverandøren til den nationale industri i det ordregivende land skal være af en høj teknologisk standard og skal skabe ny eller yderligere økonomisk aktivitet for de lokale virksomheder, der er modtagere af modydelsen. Leverandøren skal opfylde denne økonomiske forpligtelse inden for en fastsat og rimelig tidsfrist og vil blive pålagt en bøde, hvis de økonomiske forpligtelser ikke opfyldes inden for den pågældende periode. Handelsfordelen anses for opnået, når ordrerne er faktureret af de selskaber, hvor modkøbsordrerne er erlagt inden for den fastsatte periode.

2.2.2. at give de væsentligste programmer i denne vigtige industrisektor international synlighed;

2.2.3. at støtte nuværende og fremtidige investeringer i udvikling af innovative teknologier;

2.2.4. at garantere beskæftigelse i forsvarsindustrien på EU-niveau, idet fastholdelse af menneskelige ressourcer, dvs. en professionel kerne af ansatte med kvalifikationer i denne sektor, er en afgørende forudsætning for en bæredygtig vækst i sektoren og for udvikling og implementering af de allernyeste teknologier;

2.2.5. at give sektoren et skub i den rigtige retning ved at skabe lige konkurrencevilkår for alle aktører, ikke mindst ved at sætte en stopper for statslig indblanding i virksomhedernes aktiviteter;

2.2.6. at fremme initiativerne fra Det Europæiske Forsvarsagentur, der skal kunne fungere som katalysator for de initiativer, der tages af en eller flere medlemsstater. Agenturet kan medvirke til at udvide kredsen af medlemsstater, der deltager i programmerne, som det f.eks. er tilfældet med Europas kommende helikopter til tunge transportere, ubemandede fly, taktisk radiosoftware osv.

2.3. Udvalget anbefaler, at Det Europæiske Råd, den højststående repræsentant for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik og EDA-SBMF evaluerer, udvælger og offentliggør den endelige liste over forsvarsmateriel og devis-produkter, der skal anvendes af alle EU-aktører på det europæiske marked for forsvarsmateriel og det europæiske forsvars industrielle og teknologiske basis, idet der vælges mellem:

2.3.1. fortsat anvendelse af »1958-listen«, først og fremmest af hensyn til kontinuiteten, selv om listen er for generel og bredt defineret, og ikke er blevet opdateret siden vedtagelsen for 50 år siden;

2.3.2. at erstatte den eksisterende gamle liste, der stadig anvendes, med »EU's fælles liste over militært udstyr«, der blev vedtaget af Rådet den 19. marts 2007 og opdateret den 10. marts 2008, herunder udstyr omfattet af »EU's adfærdskodeks for våbeneksport« vedtaget af Rådet den 7. juli 2000, omdøbt til »EU's fælles liste over militært udstyr«. Det er allerede besluttet at anvende denne adfærdskodeks i det nye direktiv om overførsel af forsvarsprodukter inden for Fællesskabet.

2.3.2.1. Udvalget mener, at en mulig løsning er at sammenlægge den opdaterede »1958-liste« over det udstyr og den teknologi, der kan undtages, med »EU's fælles liste over militært udstyr« som defineret i »EU's adfærdskodeks for våbeneksport«.

2.3.3. Udvalget mener, at Det Europæiske Forsvarsagentur bør være en vigtig drivkraft for sektoren og fungere som forum for mellemstatslige drøftelser af forsvarsindustriens fremtid, F&U inden for forsvarssektoren og udvidelse af det europæiske forsvars industrielle og teknologiske basis.

2.3.4. Samtidig anerkender udvalget Kommissionens kompetence og den vigtige rolle, den spiller på området for offentlige indkøb, og når det gælder udnyttelse og styrkelse af det europæiske forsvars industrielle og teknologiske basis, og mener, at Kommissionens erfaringer vil være værdifulde i arbejdet med at omstrukturere og udvikle forsvarsindustrien i medlemsstaterne.

2.3.5. Udvalget er klar over, at det er vigtigt at tage hensyn til forsvarsindustriens egne ønsker og forslag i forbindelse med udarbejdelsen af en EU-politik for forsvarsmateriel. Ikke desto mindre er det udvalgets overbevisning, at Det Europæiske Forsvarsagentskabs aktiviteter vil blive væsentligt forbedret, hvis repræsentanter for forsvarsindustrien og ikke-statslige fageksperter officielt inddrages tættere i arbejdet i agenturets direktorater. Repræsentanterne og eksperterne (medlemmer af det organiserede civilsamfund) bør være repræsenteret i agenturets styringskomité i overensstemmelse med endnu ikke fastlagte bestemmelser om status, taleret, stemmeret osv.

2.3.6. Hvad angår adfærdskodeksen for offentlige kontrakter på forsvarsområdet mener udvalget, at alle EU-lande og alle europæiske medlemmer af NATO bør kunne deltage i samarbejdsprogrammer i det omfang, deres økonomiske, industrielle og teknologiske formåen tillader det, og at der endvidere bør tages passende hensyn til små og mellemstore landes interesser.

2.4. Med hensyn til statistisk evaluering og korrekt benchmarking mener udvalget, at Kommissionen løbende bør fremlægge en fremskridtsrapport om gennemførelsen af direktivet analyseret på såvel medlemsstatsplan som fællesskabsplan.

2.5. Udvalget mener, at direktivforslaget bør udvides til at omfatte hele Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS).

### 3. Generelle oplysninger

#### 3.1. Den nuværende situation

3.1.1. Mange medlemsstater har i vidt omfang anvendt traktatens artikel 296 <sup>(1)</sup> og artikel 14 i direktivet om offentlige indkøb (2004/18) til nærmest automatisk at fritage offentlige kontrakter på forsvars- og sikkerhedsområdet fra Fællesskabets regler. Med andre ord: »Hvad der burde være undtagelsen er i realiteten reglen«.

3.1.2. Når det gælder offentlige indkøb, findes der ingen europæisk lovgivning, der er fuldt ud egnet til at regulere tilde-  
ling af følsomme offentlige kontrakter på forsvars- og sikkerhedsområdet.

3.1.3. Brugen af ikke-harmoniserede standarder lægger hindringer i vejen for samarbejdet inden for F&U, offentlige indkøb og produktionsprogrammer.

3.1.4. På efterspørgselssiden er det meget svært for 27 nationale kunder at harmonisere deres militære behov og samle deres købekraft i fælles indkøbsprojekter.

3.1.5. På EU-niveau er lovgivningsrammen med 27 forskellige nationale regelsæt og procedurer for alle relevante områder (eksport, overførsler, indkøb osv.) en væsentlig hindring for såvel konkurrence som samarbejde, hvilket medfører betydelige meromkostninger <sup>(2)</sup>.

3.1.6. Etableringen af et europæisk marked for forsvarsmateriel er en afgørende forudsætning for opfyldelsen af målsætningerne i den fælles europæiske sikkerheds- og forsvarspolitik.

#### 3.2. Sammenfald mellem forsvar og sikkerhed

3.2.1. Udvalget bifalder Kommissionens initiativ, der inkluderer følsomme ikke-militære sikkerhedskontrakter under det nye direktivs anvendelsesområde set i lyset af,

3.2.1.1. at truslerne i dagens strategiske miljø er tværnationale og asymmetriske <sup>(3)</sup>. Skillelinjen mellem militær og ikke-militær, intern og ekstern sikkerhed udviskes i stigende grad, hvilket stiller krav om en altomfattende løsning;

3.2.1.2. at militær og sikkerhedsstyrker ofte arbejder tæt sammen og anvender næsten samme udstyr, der er udviklet på baggrund af de samme teknologier og produceret af de samme virksomheder;

3.2.1.3. at ikke-militære indkøb på bestemte områder — såsom i kampen mod terrorisme — kan være lige så følsomme som militære indkøb og kræve de samme eller højere sikkerhedsgarantier under udbudsproceduren;

3.2.1.4. at det virker logisk at anvende de samme udbudsregler i tilfælde, hvor sikkerheds- og forsvarskontrakter har de samme karakteristika.

3.2.2. Udvalget mener endvidere, at den bedste løsning er at tilbyde alle europæiske institutioner med beføjelser inden for forsvar, national sikkerhed og efterretning samme vilkår.

#### 3.3. Introduktion af innovative løsninger

3.3.1. For at kunne opfylde sektorens særlige behov stilles der i det nye direktiv forslag om tre udbudsprocedurer og en pragmatisk fremgangsmåde:

— **udbud med forhandling** med offentliggørelse af en udbudsbekendtgørelse <sup>(4)</sup> tillades uden nogen særlig begrundelse;

— **begrænset udbud** <sup>(5)</sup> og **konkurrencepræget dialog** kan også anvendes <sup>(6)</sup>;

— derimod blev **offentlige udbud**, der indebærer, at udbudsbetingelserne udleveres til enhver økonomisk aktør, der måtte anmode derom, anset for uegnede i betragtning af de krav om fortrolighed og informationssikkerhed, der er forbundet med disse kontrakter.

3.3.1.1. Procedurene omfatter særlige bestemmelser om informationssikkerhed <sup>(7)</sup> for at garantere, at følsomme oplysninger sikres mod uautoriseret adgang.

<sup>(1)</sup> EF-traktatens artikel 296 lyder som følger: »1. Denne traktats bestemmelser er ikke til hinder for følgende regler: a) ingen medlemsstat er forpligtet til at meddele oplysninger, hvis udbredelse efter dens opfattelse ville stride mod dens væsentlige sikkerhedsinteresser; (b) hver medlemsstat kan træffe de foranstaltninger, som den anser for nødvendige til beskyttelse af sine væsentlige sikkerhedsinteresser, og som vedrører fabrikation af eller handel med våben, ammunition og krigsmateriel; disse foranstaltninger må ikke forringe konkurrencevilkårene inden for fællesmarkedet for varer, som ikke er bestemt specielt til militære formål. 2. Rådet fastlægger med enstemmighed på forslag af Kommissionen ændringer til den liste, det har fastlagt den 15. april 1958, over de varer, hvorpå bestemmelserne i stk. 1, litra b), finder anvendelse.«

<sup>(2)</sup> For eksempel blev de meromkostninger, der i 2003 alene skyldtes hindringerne for overførsler inden for Fællesskabet anslået til 3,16 mia. EUR. Unisys, Intra-Community Transfers of Defence Products, Kommissionen, Bruxelles, 2005, s. 6.

<sup>(3)</sup> Kommissionens meddelelse: »På vej mod en EU-politik med hensyn til forsvarsmateriel«, KOM(2003) 113 endelig af 11.3.2003; EØSU's udtalelse EUT C 10, S. 1 af 10.1.2004, ordfører: Clive WILKINSON.

<sup>(4)</sup> Procedure, hvor den ordregivende myndighed kontakter udvalgte økonomiske aktører og forhandler de kontraktlige vilkår med disse.

<sup>(5)</sup> Procedure, som enhver økonomisk aktør kan anmode om at deltage i, men hvor kun de økonomiske aktører, der af de ordregivende myndigheder modtager opfordring dertil, kan afgive tilbud.

<sup>(6)</sup> En ordregivende myndighed kan begrænse antallet af ansøgere ved begrænset udbud og udbud med forhandling med offentliggørelse af en udbudsbekendtgørelse og konkurrencepræget dialog. En sådan begrænsning af antallet af ansøgere skal foretages på basis af objektive kriterier, der angives i udbudsbekendtgørelsen.

<sup>(7)</sup> Informationssikkerhed: Den ofte fortrolige karakter af oplysningerne i forbindelse med følsomme offentlige forsvars- og sikkerhedskontrakter nødvendiggør (1) visse forholdsregler i forbindelse med selve tildelingsproceduren; (2) kriterier for udvælgelse af ansøgere; (3) de ordregivende myndigheders kontraktmæssige krav.



3.3.1.2. Procedurens særlige krav til forsyningssikkerhed sikrer, at de væbnede styrker får deres leveringer til tiden, særligt i krisesituationer eller i tilfælde af væbnet konflikt:

- a) Proceduren etablerer en fælles ordning med passende garantier, der suppleres med en klar metode til benchmarking.
- b) Udvalget bifalder Kommissionens beslutning om, at det nye direktiv kun skal omfatte specifikke kontrakter på områderne sikkerhed og forsvar, som det ikke er hensigtsmæssigt at lade være omfattet af det gældende direktiv om offentlige indkøb.
- c) Disse kontrakter angår indkøb af militært materiel (dvs. våben, ammunition og krigsmateriel) samt særligt følsomt sikkerhedsudstyr af samme karakter som forsvarsudstyr.
- d) Indkøb af ikke-følsomt og ikke-militært udstyr er fortsat omfattet af det gældende direktiv om offentlige indkøb (2004/18), også selv om den ordregivende myndigheds indkøb sker inden for forsvars- og sikkerhedsområdet.

#### 3.4. *Direktivforslagets retsgrundlag*

3.4.1. Bidragsprincippet: Det er nødvendigt at bringe de eksisterende overtrædelser til ophør, der udspringer af manglen på fællesskabsbestemmelser om samordning af procedurene for indgåelse af offentlige kontrakter.

3.4.2. Proportionalitetsprincippet: Under forudsætning af at direktivets bestemmelser overtages fuldt ud, vil hver enkelt medlemsstat i forbindelse med omsætningen af bestemmelserne i national ret kunne tage hensyn til de særlige forhold og karakteristika, der gør sig gældende i forbindelse med følsomme indkøb på forsvars- og sikkerhedsområdet.

#### 3.5. *Valg af retsakt*

3.5.1. Ved gennemførelsen af direktivet kan medlemsstaterne, hvis de ønsker det, indføre en lovgivning, der dækker alle offentlige indkøb, herunder følsomme indkøb på forsvars- og sikkerhedsområdet.

3.5.2. Det nye instrument bør sikre en høj grad af fleksibilitet, garantere en passende gennemsigtighed og forbedre markedsadgangen for ikke-nationale leverandører, herunder særligt SMV'er.

3.5.3. Direktivets fulde gennemførelse forudsætter standardisering og et passende system til intern udbredelse i EU.

#### 3.6. *SMV'er og den europæiske forsvarsindustri*

3.6.1. Med hensyn til den praktiske gennemførelse af adfærdskodeksen for offentlige kontrakter på forsvarsområdet fremhæver udvalget den vigtige rolle, som små og mellemstore leverandører af forsvarsmateriel og -teknologier spiller i forbindelse med udbygningen af den nationale og europæiske militære kapacitet, både via deres bidrag til forskningen og som arbejdsgivere.

#### 3.7. *Afsluttende spørgsmål*

3.7.1. Som ved alle reformer er der en risiko for, at alle principielt kan blive enige om, at der må gøres »noget«, men ikke om de praktiske tiltag eller underskrivelsen af et dokument eller en aftale, der fører til fremskridt inden for sektoren.

3.7.2. Det store spørgsmål er: Hvor længe kan det europæiske forsvars industrielle og teknologiske basis overleve, hvis EU fortsætter med at udskyde reformer, som alle er enige om er uundgåelige?

Bruxelles, den 23. oktober 2008.

Mario SEPI

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

---

**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs Udtalelse om Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om fælles bestemmelser for måleinstrumenter og for måletekniske kontrolmetoder (Kodificeret udgave)**

KOM(2008) 357 endelig — 2008/0123 (COD)  
(2009/C 100/19)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 8. september 2008 under henvisning til EF-traktatens artikel 95 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

*Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om fælles bestemmelser for måleinstrumenter og for måletekniske kontrolmetoder (Kodificeret udgave)*

Da EØSU fuldt ud går ind for forslaget indhold, som ikke giver anledning til bemærkninger, besluttede det på sin 448. plenarforsamling den 21.-23. oktober 2008, mødet den 22. oktober, med 117 stemmer for og 2 hverken for eller imod at afgive en udtalelse til støtte for Kommissionens forslag.

Bruxelles, den 22. oktober 2008.

Mario SEPI  
Formand  
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

---

**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om rammerne for fastlæggelse af krav til miljøvenligt design af energirelaterede produkter**

KOM(2008) 399 endelig — 2008/0151 (COD)  
(2009/C 100/20)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 10. september 2008 under henvisning til EF-traktatens artikel 95 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

*Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om rammerne for fastlæggelse af krav til miljøvenligt design af energirelaterede produkter.*

Da EØSU fuldt ud går ind for forslaget indhold og ikke har nogen bemærkninger, besluttede det på sin 448. plenarforsamling den 21.-23. oktober 2008, mødet den 22. oktober, med 113 stemmer for og 1 hverken for eller imod at afgive en udtalelse til støtte for Kommissionens forslag.

Bruxelles, den 22. oktober 2008.

Mario SEPI  
Formand  
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

---

**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Rådets forordning (EF) nr. om fælles regler for den fælles landbrugspolitik's ordninger for direkte støtte til landbrugere og om fastlæggelse af visse støtteordninger for landbrugere, Forslag til Rådets forordning (EF) nr. om ændringer af den fælles landbrugspolitik ved ændring af forordning (EF) nr. 320/2006, (EF) nr. 1234/2007, (EF) nr. 3/2008 og (EF) nr. [...] /2008 og Forslag til Rådets forordning (EF) nr. om ændring af forordning (EF) nr. 1698/2005 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL)**

KOM(2008) 306 endelig — 2008/0103+0104+0105 (CNS)

(2009/C 100/21)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 18. juni 2008 under henvisning til EF-traktatens artikel 36 og 37 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

*Forslag til Rådets forordning (EF) nr. om fælles regler for den fælles landbrugspolitik's ordninger for direkte støtte til landbrugere og om fastlæggelse af visse støtteordninger for landbrugere,*

*Forslag til Rådets forordning (EF) nr. om ændringer af den fælles landbrugspolitik ved ændring af forordning (EF) nr. 320/2006, (EF) nr. 1234/2007, (EF) nr. 3/2008 og (EF) nr. [...] /2008 og*

*Forslag til Rådets forordning (EF) nr. om ændring af forordning (EF) nr. 1698/2005 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL)*

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Landbrug, Udvikling af Landdistrikterne og Miljø, som udpegede Frank VAN OORSCHOT til ordfører og Seppo KALLIO og Hans-Joachim WILMS til medordførere. Sektionen vedtog sin udtalelse den 8. oktober 2008.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 448. plenarforsamling den 21.-23. oktober 2008, mødet den 23. oktober, følgende udtalelse med 117 stemmer for, 28 imod og 18 hverken for eller imod:

## 1. Konklusioner og henstillinger

1.1. Den 20. maj 2008 fremlagde Kommissionen en række forslag med henblik på en strømlining af den fælles landbrugspolitik. Forslagene skal sikre, at landbrugspolitikken kan fungere bedst muligt i et udvidet EU og under ændrede internationale betingelser. Forslagspakken betegnes »sundhedseftersyn«.

1.2. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg (EØSU) mener, at diskussionen om sundhedseftersynet i højere grad bør afspejle mangfoldigheden i de opgaver, som den fælles landbrugspolitik skal varetage (bl.a. »den europæiske landbrugsmodel« og forsyningsikkerheden som et helt centralt spørgsmål). Udvalget understreger derfor behovet for en hensigtsmæssig fælles europæisk landbrugspolitik på kort og længere sigt, hvis finansiering skal hvile på et tilstrækkeligt grundlag. Dette vil formodentlig kræve bevillinger af mindst samme størrelse som hidtil. For at undgå en permanent diskussion af finansieringen af den fælles landbrugspolitik bør behovet for denne politik og formålet med de enkelte foranstaltninger forklares bedre for borgerne.

1.3. EØSU minder om sin tidligere udtalelse om fremtiden for den fælles landbrugspolitik, hvori udvalget bemærker, at landmændene i øjeblikket gennemgår en hård omstillingsperiode. EØSU mener derfor, at sundhedseftersynets hovedformål bør være at lette og forenkles reformens gennemførelse og at reagere på markedets og samfundets nye krav under hensyntagen til landbrugets multifunktionelle rolle.

1.4. Udvalget mener, at der fortsat vil være behov for at yde landmændene økonomisk kompensation for at levere de mange ydelser, der ikke honoreres på markedsvilkår. Endvidere har udvalget den opfattelse, at det i stigende grad vil blive vanskeligt at retfærdiggøre betalinger, hvis størrelse er baseret på historiske produktionsmængder. Medlemsstaterne bør have tilladelse til at justere deres betalinger i retning af en mere ensartet sats, og herom bør der føres en bred debat i forbindelse med den fælles landbrugspolitik efter 2013. Medlemsstaterne bør dog kunne fastlægge en rimelig overgangsperiode for at undgå at bringe landbrugsbedrifterne i vanskeligheder. Krydsoverensstemmelseskravene bør forenkles, og dobbeltarbejde på kontrolområdet undgås.

1.5. EØSU støtter yderligere afkobling af de direkte betalinger for at give landmændene »frihed til at drive landbrug«. Forudsat at konkurrenceforvridning undgås, bør det af hensyn til beskyttelsen af sårbare sektorer eller områder imidlertid ikke være et krav, at medlemsstaterne afkobler produktionen. Udvalget støtter målsætningen med »artikel 68«, men mener ikke, at bestemmelsen er en universalløsning. I visse tilfælde er der behov for større fleksibilitet. Medlemsstaterne bør grundigt overveje konsekvenserne af en omfordeling af støtten, inden foranstaltningen gennemføres.

1.6. EØSU mener, at der i første omgang bør overvejes andre muligheder for en tilpasning af den gældende interventionsordning end licitation. Udvalget anmoder om, at der udfærdiges nye redskaber til skabelse af et bæredygtigt sikkerhedsnet.

Endvidere foreslår udvalget, at jordudtagningsordningen fastholdes, idet dog den procentdel, der skal fastfryses, afpasses efter markedsperspektiverne.

1.7. EØSU opfordrer til, at der gennemføres en mere detaljeret vurdering af den mulige fremtidige udvikling på markedet for mejeriprodukter og konsekvenserne heraf, inden der træffes en endegyldig beslutning om at lade mælkekvoteordningen udløbe i 2015. EØSU opfordrer Kommissionen til at give en langt mere detaljeret beskrivelse af de foranstaltninger, man vil træffe med henblik på at opretholde mælkeproduktionen i sårbare regioner og gøre rede for foranstaltningernes økonomiske og finansieringsmæssige konsekvenser. EØSU kan ikke give sin opbakning til den planlagte kvoteforhøjelse, før en sådan strategi foreligger. EØSU ser gerne, at der oprettes et europæisk mælkeproduktionsnetværk for at tilpasse udbuddet til efterspørgslen og fastholde en aflønning til producenten og stabilisere tilstedeværelsen af mælkeproducenter i hele EU. Med et europæisk produktionsnetværk skulle det blive muligt at skabe en fornyet balance mellem industrien, producenterne, distributørerne samt forbrugerne.

1.8. EØSU bifalder, at Kommissionen har udpeget klimaforandringer, vedvarende energikilder, vandforvaltning og biodiversitet som nye udfordringer for det europæiske landbrug. Det kræver klart tvivl yderligere finansiel støtte under anden søjle til finansiering af de hermed forbundne foranstaltninger. Disse nye udfordringer kan kun finansieres ved en graduering, eftersom den resterende støtte er blevet tildelt andre budgetområder frem til 2013, og det ikke er realistisk at tro, at der kan findes nye finansieringskilder.

## 2. Indledning

2.1. Den 20. maj 2008 fremlagde Kommissionen forslag til rådsforordninger om en række ændringer af den fælles landbrugspolitik (jf. KOM(2008) 306/4). Hovedformålet med dette såkaldte »sundhedseftersyn« er at vurdere gennemførelsen af 2003-reformen af den fælles landbrugspolitik og at indføre de ændringer af reformprocessen, som anses for nødvendige for at forenkle politikken yderligere, sætte den i stand til at udnytte nye markedsmuligheder og forberede den på samfundets og markedets nye udfordringer.

2.2. Ud over sundhedseftersynet er det også nødvendigt at diskutere udviklingen af den fælles landbrugspolitik efter 2013 med henblik på at tackle de nye udfordringer, som landbruget, samfundet og økonomien står over for.

## 3. En verdensfødevarerituation under forandring

3.1. Målt i faste priser har landbrugspriserne i 30 år været faldende. I 2007 skete der imidlertid en pludselig og hurtig stigning i priserne på visse landbrugsprodukter. Den stigende globale efterspørgsel, meget små lagre og dårlige høstresultater grundet klimatiske forhold var blandt de vigtigste årsager hertil. Dette havde en afsmittende effekt på husdyrbruget på grund af de stigende foderstofpriser. Landbrugspriserne er nu imidlertid begyndt at falde igen. Fra efteråret 2007 til april 2008 faldt mælkepriserne med omkring 30 %, og priserne på hvede med omkring 20 %<sup>(1)</sup>. Disse omstændigheder kombineret med de stigende priser betyder, at indkomsterne i f.eks. agerbruget forventes at falde med 16-24 % i 2008. Målt i faste priser befinder priserne på landbrugsvarer sig imidlertid stadig under det niveau, man oplevede i forbindelse med oliekriserne i 1973 og 1979<sup>(2)</sup>.

3.2. De sidste måneders begivenheder viser klart, at vi er gået ind i en periode med ustabile landbrugspriser. Det er hverken godt for forbrugerne, der konfronteres med stigende priser på landbrugsvarer, eller for landmændene og deltagerne i fødevarerekæden, som hele tiden tvinges til at genoverveje deres investeringer. Denne situation bør indgå i samtlige overvejelser om den fremtidige landbrugspolitik, hvis målet om fødevarerikthed ønskes fastholdt.

3.3. Forventningen i øjeblikket er, at det på baggrund af væksten i den globale efterspørgsel efter fødevarer er usandsynligt, at fødevarerpriserne på kort til mellemlang sigt vil vende tilbage til det tidligere niveau, men at volatiliteten i producentpriserne til gengæld vil stige.

3.4. De højere landbrugsprisers gennemslag på forbrugerpriserne er begrænset på grund af landbrugsråstoffernes faldende andel af faktoromkostningerne ved fødevarerproduktion sammenlignet med energi og arbejdskraft. F.eks. udgør hveden kun 4 % af prisen på et franskbrød<sup>(3)</sup>. Endvidere er den andel af husholdningernes samlede budget, der bruges på fødevarer, lav (ca. 14 % i EU 27). Efter EØSU's opfattelse er der behov for en rationalisering af fødevarerekæden af hensyn til landmændene og forbrugerne<sup>(4)</sup>.

<sup>(1)</sup> Jf. Kommissionens fremlæggelse af forslaget om sundhedseftersynet af den fælles landbrugspolitik for COMAGRI den 20. maj 2008.

<sup>(2)</sup> European Commission: What caused the present boom in agricultural prices?

<sup>(3)</sup> Tale af Mariann FISCHER BOEL i Berlin, den 18. januar 2008: Food, feed or fuel.

<sup>(4)</sup> EØSU arbejder videre med dette spørgsmål i den sonderende udtalelse »EU over for verdens fødevarerudfordring«.

3.5. De Forenede Nationers Fødevarer- og Landbrugsorganisation, FAO, skal blive bedre til at forvalte fødevarerforsyningen. Efter at landbruget er blevet integreret i Verdenshandelsorganisationen, WTO, er der blevet skabt større ulighed mellem landbrugsmodellerne. Der må tænkes i nye baner, og landbruget bør have lejlighed til at organisere sig på verdensplan i et debatforum bestående af de organisationer for nationalt landbrug, der er mest repræsentative — ikke nødvendigvis de mest velstillede.

3.6. EØSU mener, at sundhedseftersynet af den fælles landbrugspolitik bør tage hensyn til de omtalte ændringer i verdensfødevarer-situationen. I den sammenhæng bør landbruget fortsat kunne varetage sine multifunktionelle opgaver inden for rammerne af den europæiske landbrugsmodel.

#### 4. Generelle bemærkninger

4.1. EØSU minder om sin oprindelige udtalelse om *Sundhedseftersynet og den fælles landbrugspolitik fremtid efter 2013* <sup>(5)</sup>. Heri bemærker udvalget, at landmændene og forarbejdningssindustrien i øjeblikket gennemgår en hård omstillingsperiode. Efter udvalgets opfattelse er erhvervet i høj grad indstillet på at reagere forretningsmæssigt på de ændrede rammebetingelser, hvis de tilsagn, der blev givet i forbindelse med reformen, overholdes, og der tilbydes tilstrækkelig juridisk og planlægningsmæssig sikkerhed. Udvalget mener, at hovedformålet med sundhedseftersynet bør være at undersøge, på hvilke områder der er behov for en tilpasning af de eksisterende bestemmelser med henblik på

— at opnå forenklinger og lettelser i gennemførelsen og

— fjerne hindringer for en målrettet gennemførelse af de aftalte foranstaltninger, der er led i reformen.

Derudover erkender EØSU, at EU står over for en række nye opgaver, som landmændene kan yde et betydeligt bidrag til at løfte, og at situationen på fødevaremarkederne kræver nye initiativer.

Sundhedseftersynets hovedformål bør imidlertid være stabilitet gennem markedsordninger, forenkling og tilpasning.

4.2. Det er ligeledes vigtigt, at de foranstaltninger, der er led i sundhedseftersynet, sikrer videreudviklingen af den europæiske landbrugsmodel og giver landmændene mulighed for at varetage deres multifunktionelle opgaver med henblik på

— at opfylde verdens højeste standarder inden for fødevarer-sikkerhed og fødevarer-kvalitet, miljøbeskyttelse og dyrevelfærd,

— at bevare landdistrikterne og naturen,

— at yde et afgørende bidrag til beskæftigelsen, opretholde landbrugsproduktionen og sikre trivslen i landdistrikterne i alle EU's regioner,

— at modvirke afvandringen fra landdistrikterne, og at landbrugsjord tages ud af produktion.

Efter EØSU's opfattelse omfatter Kommissionens forslag en række betydelige ændringer i forhold til den nuværende situation. Disse ændringer er det nødvendigt at overveje meget nøje.

#### 5. Foranstaltningerne som led i sundhedseftersynet

##### 5.1. Enkeltbetalingsordningen

5.1.1. Kommissionen har foreslået, at medlemsstaterne skal kunne tilpasse deres betalingsmodel ved gradvis at gå over til en mere ensartet betaling pr. rettighed for at gøre enkeltbetalingsordningen mere effektiv og enkel. Samtidig indeholder forslagene en række foranstaltninger til forenkling af gennemførelsen af enkeltbetalingsordningen.

5.1.2. EU er i stigende grad optaget af bæredygtighed. Fremskridtene med hensyn til at inddrage ikke-handelsmæssige hensyn i internationale aftaler er utilstrækkelige, på trods af at dette er afgørende for opfyldelsen af borgernes ønsker. Endvidere kan der konstateres en gradvis erodering af beskyttelsen mod varer fra tredjelande. Derfor mener EØSU, at der af hensyn til indkomsterne i landbruget og den europæiske landbrugsmodel også efter 2013 vil være behov for gennem direkte betaling at kompensere landmændene for de omkostninger ved en bæredygtig produktion, der ikke honoreres på markedsvilkår. Dette skal fortsat være en klar opgave for den fælles landbrugspolitik.

<sup>(5)</sup> EUT C 44 af 16.2.2008, s. 60.

5.1.3. Udvalget mener, at der fortsat vil være behov for at yde landmændene økonomisk kompensation for at levere de mange ydelser, der ikke honoreres på markedsvilkår. Det vil i stigende grad blive vanskeligt at retfærdiggøre betalinger, hvis størrelse er baseret på historiske produktionsmængder. De medlemsstater, der ikke allerede har gjort dette, bør have mulighed for i perioden 2009-2013 at justere støtloftets fordeling i retning af en mere ensartet sats, eller for at begynde herpå i 2013. Inden da bør medlemsstaterne imidlertid grundigt undersøge konsekvenserne heraf for indkomsterne i landbruget, erhvervets tilpasningsevne og planlægningsikkerheden på længere sigt. Hvis man vælger at følge den vej, bør medlemsstaterne kunne fastlægge en passende overgangsperiode for at undgå at skabe vanskeligheder for landbrugsbedrifter, som har investeret på baggrund af andre regler.

5.1.4. Den arealbetalingsordning, der anvendes i de fleste nye medlemsstater, er enkel at forvalte, men kan også være for simpel en løsning, når det drejer sig om at støtte intensiv produktion (frugt og grønt, husdyrhold, tobak mm.) på meningsfuld vis, sammenlignet med støtten til sektoren for markafgrøder. På mellemlangt sigt bør der arbejdes på at finde en mere afbalanceret løsning, f.eks. inden for rammerne af enkeltbetalingsordningen, ved hjælp af andre allerede eksisterende instrumenter eller nye fælles instrumenter.

5.1.5. Alle arealer i de nye medlemsstater, der på det tidspunkt, hvor betalingsanmodningen fremsættes, lever op til kravene om god landbrugs- og miljømæssig stand, bør kunne modtage støtte.

## 5.2. Krydsoverensstemmelse

5.2.1. Kommissionen ønsker at forenkle og forbedre krydsoverensstemmelsesordningen for at gøre den mere målrettet. Den foreslår dels at fjerne en række forvaltningskrav uden for landmændenes ansvarsområde, dels at indføre nye betingelser for god landbrugs- og miljømæssig stand.

5.2.2. EØSU støtter den forbindelse mellem enkeltbetalingerne pr. bedrift og overholdelsen af EU's standarder for godt landmandskab, der sikres ved hjælp af krydsoverensstemmelsen. Udvalget bifalder Kommissionens forslag om en strømning af krydsoverensstemmelsen. Der er ligeledes et klart behov for at gøre krydsoverensstemmelsen mindre kompliceret ved at præcisere reglerne, indføre en minimumsbestemmelse og reducere antallet af de forskellige kontrolbesøg, der gennemføres på de enkelte bedrifter. Dobbeltarbejde på kontrolområdet, bl.a. ved kvalitetssikringsordninger, bør ligeledes undgås.

5.2.3. Landbruget er en vigtig sektor, der beskæftiger et stort antal arbejdstagere overalt i EU. Der bør gøres en indsats for at reducere antallet af arbejdsulykker i landbruget og tiltrække mere kvalificeret arbejdskraft til erhvervet. Derfor mener EØSU, at visse sikkerhedsaspekter af landbrugsarbejdet er særdeles vigtige, f.eks. vejledning i brug af maskiner, hygiejne og sikker opbevaring af farlige materialer. De bør være omfattet af national arbejdsmiljølovgivning og kunne indgå i krydsoverensstemmelseskravene. Med henblik på at skabe incitamenter for landmændene til at yde en indsats på dette område, opfordrer EØSU til, at der gives øgede muligheder for gennem Den Europæiske Socialfond at yde støtte til sikkerhed på arbejdspladsen og til opkvalificering.

5.2.4. I overensstemmelse med målsætningen om at effektivisere krydsoverensstemmelsen og kæde den mere direkte sammen med landbrugsdriften mener EØSU, at de lovbestemte forvaltningskrav vedrørende markedsføring af plantebeskyttelsesmidler ikke bør høre under landmændenes ansvarsområde, og at forslaget herom derfor bør trækkes tilbage.

5.2.5. EØSU opfordrer Kommissionen til at gennemføre en konsekvensanalyse af gennemførelsen af bestemmelserne om betingelser for god landbrugs- og miljømæssig stand, inden der tilføjes nye elementer til regelsættet. Analysen bør omfatte konsekvenserne på bedriftsniveau og den administrative byrde. Efter udvalgets opfattelse bør de miljømæssige fordele i forbindelse med jordudtagning, bræmmer og bevarelse af landskabstræk bevares, også selvom man vil afskaffe den obligatoriske jordudtagning. Hvis dette skal opnås via frivillig jordudtagning som led i udviklingen af landdistrikterne, må der skabes incitamenter hertil, som ikke eksisterer i øjeblikket. Foranstaltningerne bør belønnes tilsvarende.

5.2.6. Der bør gælde særlige regler for de nye medlemsstater. Krydsoverensstemmelsessystemet bør for deres vedkommende indføres gradvist, eftersom også enkeltbetalingsordningen her indføres gradvist. De bør først anvende krydsoverensstemmelse i fuldt omfang, når de får fuld støtte under den generelle arealbetalingsordning.

## 5.3. Delvis koblet støtte

5.3.1. Kommissionen mener, at afkoblingen har fået landmændene til at producere det, som markedet efterspørger, på en mere bæredygtig måde. I forbindelse med vedtagelsen af reformen af den fælles landbrugs politik i 2003 blev det besluttet i et vist omfang at tillade medlemsstaterne at bevare koblet støtte inden for bestemte sektorer. Kommissionen understreger, at anvendelsen af to parallelle systemer ikke har bidraget til forenklingen, og foreslår, at medlemsstaterne kun får mulighed for at bevare de koblede præmier for ammekøer og for fåre- og gedekød.

5.3.2. EØSU stiller sig skeptisk til yderligere afkobling i de medlemsstater, der fastholder delvis koblet støtte, for at gøre produktionen mere markedsorienteret. Udvalget er opmærksomt på, at afkoblingen i nogle tilfælde kan resultere i, at visse produktionsformer forsvinder, og at produktionen i visse regioner opgives til alvorlig skade for miljøet, økonomien i landdistrikterne og beskæftigelsen. Medlemsstaterne bør kunne påberåbe sig artikel 68 med henblik på at løse dette problem. Det bør imidlertid ikke være et krav, at de pågældende medlemsstater gennemfører afkobling. Den resterende koblede støtte må ikke resultere i markedsforvridninger mellem medlemsstaterne.

#### 5.4. Særlig støtte

5.4.1. Kommissionen foreslår at udvide (den nuværende) artikel 69 og lade den omfatte en række forskellige formål, herunder ulemper for landmænd i bestemte sektorer eller regioner og supplerende betalingsrettigheder i områder, der er omfattet af omstrukturingsprogrammer. De medlemsstater, der anvender enkeltbetalingsordningen, kan i øjeblikket tilbageholde op til 10 % af de nationale lofter for direkte betalinger til foranstaltninger, som vedrører miljøbeskyttelse eller -forbedring, eller for at forbedre landbrugsproduktens kvalitet og markedsføringen af dem.

5.4.2. Kommissionen mener, at ændringerne af de traditionelle markedsinstrumenter og overgangen til direkte producentstøtte har udløst en debat om forskellige former for risikostyring, hvor prisrisiko og produktionsrisiko betragtes som de to vigtigste faktorer, der kan påvirke indkomsterne. Den foreslår, at medlemsstaterne skal kunne gøre brug af artikel 68 med henblik på afgrødeforsikring og gensidige fonde for dyre- og plantesygdomme.

5.4.3. Udvalget støtter målsætningen med artikel 68, men mener ikke, at bestemmelsen er en universalløsning i alle tænkelige situationer. EØSU kan støtte den øgede fleksibilitet i anvendelsen af artikel 68 på den betingelse, at eventuelle overskydende midler anvendes til en styrkelse af landmændenes stilling. Udvalget mener, at finansieringsloftet i visse medlemsstater i ganske særlige tilfælde bør kunne overstige det nuværende generelt fastsatte maksimum på 10 % af det nationale loft. EØSU støtter forslagene om afgrødeforsikring og gensidige fonde i forbindelse med dyre- og plantesygdomme og mener, at hovedformålet bør være at beskytte forbrugerne og landmændene. Foranstaltningerne må ikke underminere de eksisterende risikostyrings- eller fællesskabsforanstaltninger (artikel 44 og veterinær fonden). Da det har stor samfundsmæssig betydning at forebygge sygdomme, foreslår EØSU i lighed med Kommissionen, at fondene samfinansieres af medlemsstaterne.

5.4.4. Efter EØSU's opfattelse kan anvendelsen af artikel 68 resultere i en betydelig omfordeling af støtten til landmændene.

Endvidere frygter udvalget, at anvendelsen af artikel 68 ikke i tilstrækkelig grad vil kunne tilgodese alle hensyn, hvorfor medlemsstaterne nøje bør overveje konsekvenserne heraf for landmændene. Udvalget mener, at de bevillinger, der tidligere blev afsat på landbrugsbudgettet, fortsat bør komme landbruget til gode, og at de kan anvendes i forbindelse med artikel 68.

5.4.5. Den samlede indvirkning af gradueringen og anvendelsen af artikel 68 på indkomsterne i landbruget bør undersøges. En gennemførelse af Kommissionens forslag vil være ensbetydende med en nedskæring i de direkte betalinger på mindst  $10 + 13 \% = 23 \%$ . Derfor mener EØSU, at konsekvenserne heraf bør undersøges nøje.

#### 5.5. Begrænsning af betalinger

5.5.1. Kommissionen peger på, at indførelsen af enkeltbetalingsordningen har gjort fordelingen af støtten mere synlig. Det store antal landmænd, der modtager små beløb i støtte, er en stor administrativ byrde. Kommissionen foreslår, at der fastsættes en nedre beløbsgrænse på 250 EUR, et mindsteareal på 1 hektar eller begge dele. Endvidere foreslår Kommissionen progressiv graduering. Ligeledes foreslås det, at betalingerne i de nye medlemsstater skal kunne gradueres fra 2012.

5.5.2. EØSU accepterer i princippet Kommissionens forslag om minimumskrav for modtagelse af direkte betalinger for at reducere de administrative omkostninger, idet forslaget giver medlemsstaterne en valgmulighed med hensyn til gennemførelsen af minimumskravene.

5.5.3. Udvalget mener, at diskussionen om den progressive graduering omfatter spørgsmålet om, hvorvidt de bedrifter i EU, som modtager over 100 000 EUR om året i direkte støtte, kan pålægges en højere graduering. Da stordriftsfordele generelt gavner de store støttemodtagere, kan en moderat progressivitet forsvares, især fordi bedrifterne har mulighed for at gøre brug af de nye tiltag under 2. søjle og på den måde igen få støtte fra den fælles landbrugspolitik.

#### 5.6. Markeder

5.6.1. Kommissionen rejser spørgsmålet om, hvorvidt det er muligt at skabe en effektiv interventionsordning, der fungerer som sikkerhedsnet, uden at blive afhængig af at skulle yde eksportstøtte, og foreslår at forenkle bestemmelserne om offentlig intervention ved at udvide licitationsordningen. Endvidere foreslås det at afskaffe intervention for hård hvede, ris og svinekød.

5.6.2. Efter EØSU's opfattelse har svækkelsen af de interne markedsforvaltningsmekanismer og den reducerede beskyttelse mod varer fra tredjelande, der er et resultat af reformerne af den fælles landbrugspolitik og de internationale handelsforhandlinger siden 1992, gjort EU langt mere udsat for svingninger i verdensmarkedspriserne. Samtidig bliver udsvingene på verdensmarkederne og dermed risiciene større: Klimaændringerne resulterer i større udsving i de globale høstudbytter, og den øgede rejsetrafik i verden øger risikoen for spredning af sygdomme. Landmændene skal håndtere alle disse udfordringer. Det kan i den forbindelse være farligt at opgive enhver reguleringsmekanisme i en periode, hvor udbuddet er utilstrækkeligt og efterspørgslen stærk.

5.6.3. EØSU mener, at ét af de vigtigste formål med den fælles landbrugspolitik, herunder navnlig første søjle, er at sikre EU's 500 mio. forbrugere tilstrækkelige, sikre og varierede fødevarerforsyninger. At nå denne målsætning kræver passende instrumenter. Selvom en licitationsordning ville kunne forbedre markedsorienteringen, ville den gøre landmændenes sikkerhedsnet mindre tætmasket og øge usikkerheden på markedet. Derfor foreslår udvalget i første omgang at der undersøges andre muligheder for en justering af den nuværende interventionsordning, f.eks. i form af en kortere interventionsperiode. EØSU anmoder om, at der udfærdiges nye redskaber til skabelse af et bæredygtigt sikkerhedsnet på baggrund af behovet for at garantere de europæiske borgere sikre fødevarerforsyninger og landmændene en rimelig indkomst.

5.6.4. EØSU foreslår Kommissionen at skabe europæiske netværk for forvaltning af markeder; det ville gøre det muligt inden for en bæredygtig ramme at tilpasse udbud og efterspørgsel og skabe et netværk af producenter inden for EU's område og således på bedste vis indfri forventningerne fra samfundets side. Herved vil der ske en afbalancering af styrkeforholdene på markedet, hvorved man bedre kunne imødekomme forbrugernes forventninger. Det vil være Kommissionens opgave at sikre denne organisation.

## 5.7. Jordudtagning

5.7.1. På grundlag af markedsudsigterne foreslår Kommissionen at afskaffe jordudtagning som instrument til regulering af udbuddet. Medlemsstaterne får redskaber til at sikre, at miljøfordelene kan bevares.

5.7.2. Jordudtagning er et værktøj til udbudsstyring, der kan vise sig nyttigt og fleksibelt. Udvalgets opfattelse er imidlertid, at

markedsituationen kan forværres igen trods de nuværende gode priser. EØSU finder det derfor logisk at fastholde jordudtagningsordningen <sup>(6)</sup>, idet dog den procentdel, der skal fastfryses, bør afpasses efter markedsperspektiverne.

5.7.3. Efter udvalgets opfattelse bør eventuelle miljømæssige fordele i forbindelse med jordudtagning bevares med for at øge landbrugets accept heraf. En jordudtagning kan kun opnås frivilligt som led i udviklingen af landdistrikterne, hvis der eksisterer tilstrækkelige incitamenter hertil, hvilket ikke har været tilfældet tidligere.

## 5.8. Mælkekvoter

5.8.1. I 1984 blev der indført mælkekvoter på grund af overproduktion. Kommissionen finder, at betingelserne for kvoternes indførelse ikke længere er til stede. På baggrund af stigningen i efterspørgslen efter mælk og mejeriprodukter foreslår Kommissionen at øge mælkekvoten med 1 % om året over de næste fem år. Formålet med kvoteforhøjelsen er at forberede en blød landing for ordningen, når den udløber i 2015. Kommissionen har undersøgt de sociale konsekvenser af en ændring af mælkevoteordningen. Kvoteordningens udløb vil medføre omstruktureringer i produktionsleddet, hvor først og fremmest mindre mælkeproducenter vil blive trængt ud af konkurrencen, hvilket potentielt vil få konsekvenser for en række regioner.

5.8.2. På baggrund heraf opfordrer EØSU Kommissionen til at gennemføre en grundigere undersøgelse end hidtil af, hvordan der kan sikres forudsigelighed og regional balance i et bæredygtigt marked efter 2015, hvor kvoteordningen i henhold til de nuværende bestemmelser udløber. Mælk er en nødvendig og sund fødevarer, og dertil kommer, at mælkeproducenterne spiller en vigtig rolle for landdistrikternes økonomi. Navnlig vil det være vigtigt at indføre foranstaltninger til fremme af producenternes konkurrenceevne.

5.8.3. Mælkeproduktion er en særdeles vigtig sektor i EU's sårbare regioner. Derfor opfordrer EØSU Kommissionen til at tilrettelægge foranstaltninger — herunder af finansiel art — med henblik på at opretholde mælkeproduktionen og sikre en levedygtig økonomi i disse regioner. Efter udvalgets opfattelse har Kommissionen med sine forslag ikke fremlagt nogen brugbar strategi. Artikel 68 er kun i begrænset omfang et velegnet instrument, der ikke tilnærmelsesvis kan dække de forventeligt høje følgeomkostninger.

<sup>(6)</sup> EUT C 44 af 16.2.2008, s. 63, pkt. 5.7.1.



5.8.4. EØSU er i øjeblikket imod en justering af kvoterne, eftersom der ikke eksisterer nogen egentlig plan herfor. Det er nødvendigt, at kvoterne tilpasses til efterspørgslen på markedet og ikke på en tilfældig måde. Med henblik på perspektivet efter 2015 er det nødvendigt at skabe et europæisk mælkeproduktionsnetværk, som tillader at tilpasse produktionen til forbruget og rette op på styrkeforholdet inden for produktionsnetværkene. På den måde ville det blive muligt at opretholde mælkeproduktionen i de mest sårbare områder.

#### 5.9. Andre støtteordninger

5.9.1. Kommissionen foreslår øjeblikkelig afkobling for så vidt angår proteinafgrøder, hamp, hård hvede og nødder. Hvad angår ris, kartoffelstivelse, tørret foder og hør forslår Kommissionen afkobling over en toårig overgangsperiode.

5.9.2. Uden kobling er der fare for, at produktionen vil forsvinde, hvilket ville have særdeles skadelige virkninger for de regionale økonomier, miljøet og forsyningerne i EU. Derfor mener EØSU dels, at det bør undersøges nøje, om det område for område er muligt at overføre disse betalinger til enkeltbetalingsordningen, dels at de koblede betalinger for at undgå betydelige produktionsfald i sårbare regioner bør videreføres i de tilfælde, hvor der er behov herfor. Sektorerne har behov for en rimelig overgangsperiode og ledsageforanstaltninger for at kunne udvikle nye markedsmuligheder.

5.9.3. Præmien for energiafgrøder er besværlig at administrere, og på baggrund af Rådets mål for iblanding af biobrændstoffer i brændstofblandinger er der ikke behov for yderligere produktionsincitament. De midler, der frigøres ved en afvikling af præmien til energiafgrøder, bør anvendes til at styrke landmændenes stilling.

#### 5.10. Klimaforandringer

5.10.1. Kommissionen mener, at klima og energi nu står øverst på dagsordenen. I marts 2007 blev EU's stats- og regeringschefer enige om at nedskære CO<sub>2</sub>-emissionerne med mindst 20 % frem til 2020 og med 30 %, hvis der kan opnås enighed om globale mål. Efter Kommissionens opfattelse kan landbruget yde et betydeligt bidrag til at nedbringe udledningen af drivhusgasser.

5.10.2. Efter EØSU's mening har landbruget i EU bidraget mere end mange andre sektorer hertil, og denne indsats bør fortsættes (7). Landbruget er én af de sektorer, der er mest udsat for konsekvenserne af klimaændringerne.

5.10.3. Det haster i stigende grad med at øge forståelsen for klimaændringernes indvirkning på landbruget, og derfor er forskning en prioritet. Denne finansieres over EU's 7. ramme-program for forskning, men indsatsen bør fremskyndes og styrkes.

5.10.4. Det er ligeledes vigtigt at øge landmændenes incitament til at håndtere klimaændringerne og indføre klimaneutrale produktionssystemer. På den baggrund støtter EØSU den vejledende liste over aktioner på klimaområdet i programmerne for udvikling af landdistrikterne.

#### 5.11. Vandforvaltning

5.11.1. EU's mål for vandpolitikken er fastlagt i vandrammedirektivet. Efter Kommissionens opfattelse spiller landbruget en vigtig rolle i vandforvaltningen.

5.11.2. Vand — både vandmangel og vandkvalitet, men også oversvømmelser og fugt — er ét af de største problemer i dag. EØSU er tilhænger af, at en del af midlerne fra gradueringen bør anvendes til at øge incitamenterne til vandforvaltning som led i udviklingen af landdistrikterne under anden søjle. Udvalget mener, at foranstaltningerne bør kædes direkte sammen med landbrugsdriften.

#### 5.12. Vedvarende energi

5.12.1. I 2007 fastsatte EU's stats- og regeringschefer et bindende mål for anvendelsen af vedvarende energikilder på 20 %, herunder et mål om, at 10 % af forbruget af benzin og dieselolie skal dækkes af biobrændstoffer.

5.12.2. EØSU støtter den vejledende liste over aktioner inden for vedvarende energi.

(7) Jf. Kommissionens undersøgelse »Climate change: the challenges for agriculture« (december 2007).

5.12.3. Udvalget finder, at det er helt afgørende at fremme forskningen for at optimere produktionssystemerne med henblik på en maksimering af bioenergiens bidrag til at nedsætte CO<sub>2</sub>-udledningen og øge energieffektiviteten. Der bør forskes yderligere i mulighederne for at udvikle andengenerationsbiobrændstoffer baseret på anvendelse af produkter fra landbrugsdriften.

5.12.4. Landmændene kan spille en afgørende rolle med hensyn til at sikre et bæredygtigt udbud af bioenergi på lokalt eller regionalt plan (f.eks. ved mikrokraftvarmeværker, der anvender lokalt produceret biomasse) og derved bidrage til en opnåelse af Kyoto-målsætningerne. Sådanne projekter bør være undtaget fra reglerne om statsstøtte.

### 5.13. Biodiversitet

5.13.1. Kommissionen mener, at en stor del af Europas biologiske mangfoldighed er afhængig af land- og skovbruget, og at indsatsen for at beskytte biodiversiteten må øges. Landbruget kan spille en afgørende rolle i denne sammenhæng. Medlemsstaterne har forpligtet sig til at stoppe nedgangen i biodiversiteten inden 2010.

5.13.2. I mange medlemsstater er der gode eksempler på projekter, der fremmer biodiversiteten. EØSU støtter Kommissionens vejledende liste over aktioner til forbedring af biodiversiteten på betingelse af, at incitamenterne ydes direkte til landmændene, eftersom det er dem, der spiller den afgørende rolle for bevarelsen af levedygtige landdistrikter både i økonomisk og beskæftigelsesmæssig henseende.

### 5.14. Forstærkning af den anden søjle

5.14.1. Kommissionen har til hensigt at håndtere de fire nye opgaver (punkt 5.10 til 5.13) vha. en ny pakke af foranstaltninger, som skal iværksættes under 2. søjle. De nødvendige supplerende ressourcer skal komme fra graduering. Kommissionen konstaterer, at øget obligatorisk graduering er den eneste måde at sikre udviklingen af landdistrikterne yderligere finansiering på, idet alle andre EU-midler er bundet indtil 2013. Den foreslår at øge den obligatoriske graduering med 8 % i fire trin inden 2012.

5.14.2. Efter EØSU's opfattelse var resultatet af forhandlingerne om de finansielle overslag for perioden 2007-2013, at der ikke blev tilført anden søjle tilstrækkelige midler. Udvalget mener, at den fælles landbrugspolitik forskellige funktioner skal opret-

holdes. Yderligere skridt med hensyn til graduering af de direkte betalinger under første søjle skal tilgodes dette krav<sup>(8)</sup>. Derfor støtter udvalget kun den foreslåede graduering på den betingelse, at midlerne øremærkes til at støtte bedrifternes håndtering af de nye udfordringer. Både betydningen af beskæftigelsen inden for landbruget og den rolle, som de beskæftigede i erhvervet spiller i denne forandringsproces, bør anerkendes. Gennemførelsen via de nationale planer for udviklingen af landdistrikterne bør effektiviseres og forenkles i højere grad til gavn for landmændene. Der skal på forhånd garanteres national medfinansiering.

## 6. Sundhedseftersynets budgetmæssige virkninger

6.1. Kommissionen minder om, at den fælles landbrugspolitik har en indbygget mekanisme med finansiell disciplin. Fordi der nu er lagt loft over de fleste støtteformer, og markedsudsigterne er forbedret betydeligt, er behovet for at anvende mekanismen blevet mindre. Ifølge Kommissionens udsagn er forslagene om graduering i øvrigt budgetneutrale, men kan dog føre til øgede nationale udgifter. Kommissionen forventer stort set ingen ekstraudgifter til markedsforanstaltninger.

6.2. Det samlede budget for den fælles landbrugspolitik er dalet fra 0,6 % af EU's BNP i 1993 til mindre end 0,4 % i 2007. De faktiske udgifter til landbrugspolitikken (inklusive udviklingen af landdistrikterne) er steget fra ca. 40 mia. EUR i 1995 til ca. 50 mia. EUR i 2007 på trods af, at antallet af medlemsstater næsten er blevet fordoblet i perioden (fra 15 til 27).

6.3. For 15 år siden brugte EU 10 mia. EUR om året på eksportstøtte. I 2009 er udgifterne hertil blevet skåret ned til 350 mio. EUR<sup>(9)</sup>. Kommissionen har vedtaget at afvikle eksportstøtten fuldstændig inden 2013 på den betingelse, at EU's handelspartnere indgår en tilsvarende forpligtelse.

6.4. EØSU mener, at den fælles landbrugspolitik er ét af Unionens bærende elementer. Verdensfødevaresituationen viser, at landbrugspolitik fortsat vil have stor betydning. Det er udvalgets opfattelse, at landmændene ikke blot spiller en afgørende rolle med hensyn til at sikre fødevareforsyningerne; de skal også sikre landbrugets multifunktionalitet.

<sup>(8)</sup> Jf. fodnote 5.

<sup>(9)</sup> The Common Agricultural Policy: sorting the facts from the fiction, 20. juni 2008.

## 7. De langsigtede målsætninger for den fælles landbrugspolitik efter 2013 — Finansieringsramme

7.1. EØSU mener, at det ville være nyttigt at udarbejde klare målsætninger og prioriteter for den fælles landbrugspolitik i perioden efter 2013 for derved at bidrage til diskussionerne om de kommende finansielle overslag.

7.2. På baggrund af, at verdens befolkning inden 2050 forventes at stige til 9 mia. mennesker, og at forbruget pr. indbygger vil stige, vil der være behov for en forøget fødevarerproduktion. Samtidig falder mængden af brugbar landbrugsjord globalt på grund af faktorer som erosion, tilsætning og urbanisering. Følgen heraf er, at de europæiske forbrugere fremover ikke vil kunne tage fødevarerens sikkerhed for givet. Fremtidens fælles landbrugspolitik må tage højde for denne nye udvikling.

7.3. Forbrugerne i Europa kræver sunde og varierede fødevarer i tilstrækkelige mængder, og som er produceret under bæredygtige forhold. Importerede fødevarer skal leve op til EU's standarder, hvilket i øjeblikket ikke altid er tilfældet. Samtidig er de europæiske borgere bekymrede over klimaændringerne og bæredygtigheden. Landmændene i EU kan spille en vigtig rolle med hensyn til at opfylde samfundets forventninger.

7.4. Landmænd foretrækker en indkomst, der er genereret på markedsvilkår. Offentligheden i Europa forventer imidlertid også, at landmændene yder en række tjenester, der ikke honoreres af markedet. De direkte betalinger belønner landmændene for at sikre de højeste standarder for bæredygtige produktionssystemer og andre ydelser, og derfor er og bliver både disse betalinger og støtten til udviklingen af landdistrikterne afgørende. Endvidere vil den fælles landbrugspolitik forblive et grundlæggende instrument til støtte for de regionale økonomier.

7.5. Fremtidens fælles landbrugspolitik bør for at nå de målsætninger, der er anført ovenfor under punkt 3.3, lægge større vægt på

— sikre forsyninger af sikre og varierede fødevarer og fornybare råstoffer,

— rimelige indkomster for landmændene,

— bæredygtig og konkurrencedygtig produktion i alle EU's regioner,

— landbrugets bidrag til levedygtige landdistrikter i både økonomisk og beskæftigelsesmæssig henseende.

7.6. EØSU mener, at der på længere sigt bør opnås en bedre harmonisering af den fælles landbrugspolitik målsætninger og instrumenter.

7.7. Udvalget understreger derfor behovet for en hensigtsmæssig fælles europæisk landbrugspolitik på kort og længere sigt, hvis finansiering skal hvile på et tilstrækkeligt grundlag. Dette vil formentlig kræve bevillinger af mindst samme størrelse som hidtil. Det er politikernes opgave at blive bedre til at forklare borgerne, hvorfor den fælles landbrugspolitik er nødvendig, og hvad der er formålet med de enkelte foranstaltninger, hvis en permanent diskussion af finansieringen af den fælles landbrugspolitik skal undgås.

Bruxelles, den 23. oktober 2008.

Mario SEPI

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

## BILAG

Følgende afsnit i sektionens udtalelse blev forkastet til fordel for vedtagne ændringsforslag, men fik tilslutning fra mindst en fjerdedel af de afgivne stemmer:

**Punkt 1.7:**

EØSU opfordrer til, at der gennemføres en mere detaljeret analyse end hidtil af udviklingen på markedet for mejeriprodukter, eftersom mælkekvoteordningen i henhold til de gældende aftaler udløber i 2015. På baggrund af behovet for planlægningsikkerhed tilråder udvalget at justere kvoterne, således at producenterne sikres en blød landing, forudsat at dette ikke resulterer i forstyrrelser af markedet. EØSU opfordrer Kommissionen til at tilrettelægge foranstaltninger med henblik på at opretholde mælkeproduktionen i sårbare regioner og gøre rede for foranstaltningernes økonomiske og finansieringsmæssige konsekvenser.

*Afstemmingsresultat*

For: 66 Imod: 42 Hverken for eller imod: 41

**Punkt 1.8:**

EØSU bifalder, at Kommissionen har udpeget klimaforandringer, vedvarende energikilder, vandforvaltning og biodiversitet som nye udfordringer for det europæiske landbrug. Disse nye udfordringer kræver supplerende finansiering ved graduering og anvendelse af strukturfondsmidler. Efter udvalgets opfattelse bør også en styrkelse af forsyningsikkerheden på fødevarerområdet ses som en ny udfordring.

*Afstemmingsresultat*

For: 64 Imod: 58 Hverken for eller imod: 37

**Punkt 1.9:**

Efter EØSU's mening er der stærkt divergerende holdninger til gradueringen. Som et kompromis foreslår udvalget, at øgningen af gradueringsprocentdelen med henblik på at finansiere løsningen af de nye opgaver begrænses til 3 %, og at tærsklen hæves til 7 500 EUR. EØSU støtter ikke yderligere progressiv graduering. De frigjorte midler bør øremærkes til støtte til landmændene.

*Afstemmingsresultat*

For: 64 Imod: 58 Hverken for eller imod: 37

**Punkt 5.5.3:**

Udvalget mener, at diskussionen om den progressive graduering omfatter en hel række aspekter. Den gør også støtten mere bureaukratisk. I mange tilfælde har beskæftigelsen på store såvel som små bedrifter stor betydning for regionen som helhed. EØSU mener, at det allerede nu er de største støttemodtageres indtjening, der berøres kraftigst af gradueringen. På den anden side gavner stordriftsfordelene generelt de store støttemodtagere. Derfor spiller progressiv graduering en afgørende rolle med hensyn til at skabe lige konkurrencevilkår for landbrugsbedrifter af forskellig størrelse. Landmændene bør kunne planlægge i tillid til, at de tilsagn, myndighederne har afgivet, overholdes. Derfor støtter udvalget ikke progressiv graduering.

*Afstemmingsresultat*

For: 64 Imod: 58 Hverken for eller imod: 37

**Punkt 5.7.3:**

Efter udvalgets opfattelse bør eventuelle miljømæssige fordele i forbindelse med jordudtagning bevares for at øge landbrugets accept heraf. Dette kan kun opnås via frivillig jordudtagning som led i udviklingen af landdistrikterne, hvis der eksisterer tilstrækkelige incitamenter hertil. Udvalgets synspunkt er, at støtten til udvikling af landdistrikterne bør kædes sammen med landbrugsdriften.

*Afstemmingsresultat*

For: 64 Imod: 58 Hverken for eller imod: 37

**Punkt 5.8.3:**

Mælkeproduktion er en særdeles vigtig sektor i EU's sårbare regioner. Derfor opfordrer EØSU Kommissionen til at tilrettelægge foranstaltninger — herunder af finansiel art — med henblik på at opretholde mælkeproduktionen og sikre en levedygtig økonomi i disse regioner. Udvalget mener, at artikel 68 kun i visse henseender er et velegnet instrument til at sikre dette, og at en anvendelse af artiklen ikke tilnærmelsesvis kan dække de forventeligt høje følgeomkostninger.

*Afstemmingsresultat*

For: 66 Imod: 42 Hverken for eller imod: 41

**Punkt 5.8.4:**

EØSU mener, at kvoterne bør justeres under hensyntagen til markedsudviklingen i perioden 2009-2015. Mælkeproducenterne har brug for planlægningssikkerhed og en gnidningsfri overgang. Derfor tilråder udvalget at justere kvoterne, således at producenterne sikres en blød landing. Dette bør imidlertid kun ske på den betingelse, at markedernes stabilitet ikke bringes i fare, og at der tages hensyn til de små mælkeproducenters og regionernes sårbarhed.

*Afstemmingsresultat*

For: 66 Imod: 42 Hverken for eller imod: 41

**Punkt 5.14.1:**

Kommissionen har til hensigt at håndtere de fire nye opgaver (punkt 5.10 til 5.13) vha. en ny pakke af foranstaltninger, som skal iværksættes under 2. søjle. De nødvendige supplerende ressourcer skal komme fra graduering. Kommissionen konstaterer, at øget obligatorisk graduering er den eneste måde at sikre udviklingen af landdistrikterne yderligere finansiering på. Den foreslår at øge den obligatoriske graduering med 8 % i fire trin inden 2012.

*Afstemmingsresultat*

For: 64 Imod: 58 Hverken for eller imod: 37

**Punkt 5.14.2:**

Efter EØSU's opfattelse var resultatet af forhandlingerne om de finansielle overslag for perioden 2007-2013, at der ikke blev tilført anden søjle tilstrækkelige midler. Udvalget mener, at den fælles landbrugspolitik forskellige funktioner skal opretholdes. Yderligere skridt med hensyn til graduering af de direkte betalinger under første søjle skal tilgodes dette krav<sup>(1)</sup>. Derfor kan udvalget kun støtte yderligere graduering, hvis det garanteres, at midlerne øremærkes til at støtte bedriftenes håndtering af de nye udfordringer. Til de fire opgaver, Kommissionen nævner, foreslår EØSU på baggrund af de seneste diskussioner om fødevarepriserne at føje forsynings- og fødevaresikkerhed. Både betydningen af beskæftigelsen inden for landbruget og den rolle, som de beskæftigede i erhvervet spiller i denne forandringsproces, bør anerkendes. Gennemførelsen via de nationale planer for udviklingen af landdistrikterne bør effektiviseres og forenkles i højere grad til gavn for landmændene. Der skal på forhånd garanteres national medfinansiering.

*Afstemmingsresultat*

For: 64 Imod: 58 Hverken for eller imod: 37

**Punkt 5.14.3:**

De direkte betalinger har afgørende betydning for de værdier, som landbruget producerer til gavn for samfundet. Derudover har landmændene brug for planlægningssikkerhed. På den anden side anerkender udvalget de nye udfordringer, som Kommissionen nævner. EØSU har bemærket, at der er stærkt divergerende holdninger til gradueringen. Som et kompromis foreslår EØSU derfor en gradueringsprocentdel på i alt 8 % (de nuværende 5 % plus 3 gange 1 %). Udvalget henstiller, at der udover landdistriktsudviklingen undersøges andre finansieringsmuligheder, f.eks. via strukturfondene. Til erstatning for den frivillige graduering henstiller udvalget, at tærsklen hæves til 7 500 EUR. Der bør ligeledes foretages en grundig undersøgelse af de mulige negative virkninger for landmændenes indkomst af samspillet mellem anvendelsen af artikel 68 og gradueringen.

*Afstemmingsresultat*

For: 64 Imod: 58 Hverken for eller imod: 37

**Punkt 6.4:**

EØSU mener, at den fælles landbrugspolitik er ét af Unionens bærende elementer. Verdensfødevaresituationen viser, at landbrugspolitik fortsat vil have stor betydning. Det er udvalgets opfattelse, at landmændene ikke blot spiller en afgørende rolle med hensyn til at sikre fødevareforsyningerne; de skal også sikre landbrugets multifunktionalitet. Eventuelle budgetbesparelser bør anvendes til at styrke landmændenes stilling i deres bestræbelser på at gøre produktionen mere bæredygtig.

*Afstemmingsresultat*

For: 64 Imod: 58 Hverken for eller imod: 37.

---

<sup>(1)</sup> Jf. fodnote 5.

**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om sundhedsbestemmelser for animalske biprodukter, som ikke er bestemt til konsum (forordningen om animalske biprodukter)**

KOM(2008) 345 endelig — 2008/0110 (COD)

(2009/C 100/22)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 7. juli 2008 under henvisning til EF-traktatens artikel 152, stk. 4, litra b), at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

*Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om sundhedsbestemmelser for animalske biprodukter, som ikke er bestemt til konsum (forordningen om animalske biprodukter)*

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Landbrug, Udvikling af Landdistrikterne og Miljø, som udpegede Leif E. NIELSEN til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 8. oktober 2008.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 448. plenarforsamling den 21.-23. oktober 2008, mødet den 22. oktober, følgende udtalelse med 82 stemmer for, 1 imod og 2 hverken for eller imod:

## 1. Konklusion

1.1. Det er vigtigt at opretholde et højt niveau for beskyttelsen af folke- og dyresundhed i forbindelse med anvendelse af animalske biprodukter. EØSU kan tilslutte sig Kommissionens forslag, som er baseret på et grundigt forarbejde og de indhøstede erfaringer. Ændringer i kategoriseringen bør som foreslået alene foretages efter konkrete risikovurderinger fra de relevante videnskabelige instanser og det er hensigtsmæssigt at skabe klarhed i forhold til anden lovgivning, herunder affalds- og miljølovgivningen.

1.2. Der er imidlertid i så henseende behov for visse præciseringer i forordningens definitioner samt i forbindelse med godkendelse og anvendelse af animalske biprodukter i biogas-anlæg. Desuden bør enkelte andre specifikke forhold præciseres, ligesom det bør overvejes, om det under visse betingelser vil være forsvarligt at anvende protein i biprodukter fra svin og fjerkræ til fiskefoder uden derved at skabe risici for folke- og dyresundhed.

## 2. Baggrund

2.1. Kommissionen ønsker en mere risikobaseret klassificering og kontrol i forordningen om animalske biprodukter<sup>(1)</sup>, samt en bedre adskillelse i forhold til bestemmelserne for fødevarer, foder, affald, kosmetiske midler, lægemidler og medicinsk udstyr. Ifølge Kommissionen vil forslaget desuden reducere de

administrative byrder for visse virksomheder og øge driftsledernes ansvar, især ved anvendelse af biprodukter uden for foder- og fødevarekæden.

2.2. Produkterne klassificeres fortsat i tre kategorier. Som udgangspunkt kan materiale med risiko for overførsel af transmissible spongiform encephalopati (TSE) fortsat ikke anvendes til foderbrug, mens materiale med ingen eller lav risiko afhængig af typen kan anvendes i overensstemmelse med en risikovurdering fra EFSA, Det Europæiske Lægemiddelagentur eller Den Videnskabelige Komité for Forbrugsvarer. Enkelte produkter i kategori 2 omklassificeres ifølge forslaget til kategori 3 og kan dermed anvendes til visse former for foder. Forudsat sikre råvarer, fremstillingsproces og anvendelsesformål vil animalske biprodukter af alle kategorier herefter kunne anvendes i praksis. Desuden tillades nedgravning og brænding i tilfælde af sygdomsudbrud samt i situationer, hvor det i praksis er vanskeligt at indsamle døde dyr.

2.3. Forbrænding af animalske biprodukter er underlagt reglerne i direktiv 2000/76/EF<sup>(2)</sup>. Anvendelse som brændsel foreslås imidlertid tilladt på betingelser, der tilgodeser folke- og dyresundhed samt de relevante miljønormer. Desuden sikres konsekvens i forhold til forbud mod eksport af affald<sup>(3)</sup>, herunder til anvendelse i biogas- og komposteringsanlæg i tredjelande uden for OECD.

<sup>(1)</sup> Forordning 1774/2002 af 3.10.2002 om sundhedsbestemmelser for animalske biprodukter, som ikke er bestemt til konsum.

<sup>(2)</sup> Direktiv 2000/76/EF af 4.12.2000 om forbrænding af affald.

<sup>(3)</sup> Forordning 1013/2006 af 14.6.2006 om overførsel af affald.

### 3. Generelle bemærkninger

3.1. Reglerne for anvendelse af animalske biprodukter er omfattende og komplicerede, men det er afgørende, at lovgivning og administration fungerer optimalt, og at EU også på dette område fortsat opretholder et højt niveau for beskyttelsen af folke- og dyresundhed. Spredning af TSE og smitsomme husdyrsygdomme kan således have betydelige økonomiske og sociale konsekvenser. EØSU kan principielt tilslutte sig den risikobaserede tilgang, hvor ændringer i kategoriseringen foretages på grundlag af konkrete risikovurderinger fra de relevante videnskabelige instanser, ligesom anvendelsen af HACCP<sup>(1)</sup> er hensigtsmæssig under forudsætning af en ensartet implementering og anvendelse i medlemslandene.

3.2. Som følge af det stigende behov for protein til fiskefoder bør det i forbindelse med en revision af »TSE-forordningen«<sup>(2)</sup> overvejes, om det under visse forudsætninger vil være forsvarligt at anvende protein hertil fra animalske biprodukter fra svin og fjerkræ uden derved at skabe risici for folke- og dyresundhed.

### 4. Specifikke bemærkninger

4.1. Ifølge forslaget kan animalske biprodukter og afledte produkter bortskaffes ved forbrænding eller anvendes som brændsel. Anvendelse af animalske biprodukter som brændsel betragtes ifølge forslaget ikke som bortskaffelse af affald, men skal ske på betingelser, der sikrer beskyttelse af folke- og dyresundhed og overholdelse af de relevante miljønormer. Der bør herunder etableres en tydeligere adskillelse mellem forordningen om animalske biprodukter og affalds- og miljølovgivningen, ligesom begreberne bør præciseres og defineres nærmere såvel i forordningens artikel 3 som i affaldsdirektivet for at undgå fortolkningsproblemer.

4.2. Biogasanlæg, hvor animalske biprodukter og afledte produkter omdannes i overensstemmelse med standardparametre er omfattet af reglerne om registrering og sporbarhed, men ifølge artikel 7, stk. 1, litra c), undtaget fra kravet om godkendelse i henhold til artikel 6, stk. 1, litra b). De bør dog ved udformning af gennemførelsesbestemmelserne kun i nødvendigt omfang være omfattet af krav til egenkontrol, opdeling i rene og urene zoner m.v., samt af krav om dokumentation for modtagelse, behandling og videreformidling af råvarer.

4.3. Der bør desuden være mulighed for at godkende alternative temperatur/holdetider udover den eksisterende mulighed for hygiejniserings ved 70 grader i én time af kategori 3 materiale samt mulighed for at dokumentere overholdelsen på en mere fleksibel måde end hidtil.

4.4. EØSU støtter fuldt ud muligheden for anvendelse af glycerinfraktionen fra produktion af biodiesel til biogasproduktion uanset kategori. Det er således videnskabeligt fastslået, at såvel produktion af biodiesel som biprodukter herfra er risikofrie uanset kategori, såfremt fremstillingen er sket i overensstemmelse med de gældende regler herfor<sup>(3)</sup>.

4.5. Ifølge artikel 7, stk. 1, litra a), kræves ikke godkendelse af visse aktiviteter i forbindelse med anlæg og virksomheder godkendt under anden lovgivning. For f.eks. eksporterende virksomheder er det imidlertid hensigtsmæssigt at være godkendt under forordningen om biprodukter af hensyn til den veterinære kontrol.

4.6. Af ressourcemæssige hensyn bør biprodukter fra ante mortem godkendte dyr placeres i kategori 3 (f.eks. produkter, der falder på gulvet, kroniske forandringer eller lignende), forudsat produkterne ikke har været i kontakt med kategori 2-materiale.

4.7. Der bør findes en løsning for at udelukke blodprodukter fra anvendelsen af artikel 25, stk. 1, litra c), så brugen af disse produkter som gødningsstoffer lettes.

4.8. Ifølge artikel 28, stk. 1, litra d), kan mindre mængder animalske biprodukter undtages fra reglerne for bortskaffelse. EØSU finder, at denne adgang skal administreres med størst mulig forsigtighed som følge af manglende sporbarhed.

<sup>(1)</sup> Hazard Analysis and Critical Control Points, som indebærer risikoanalyse og kritiske styringspunkter.

<sup>(2)</sup> Forordning 999/2001 af 22.5.2001 om forebyggelse, kontrol med og udryddelse af visse transmissible spongiforme encephalopatiser.

<sup>(3)</sup> Udtalelse af 22.4.2004 fra Den Europæiske Fødevarerisikoautoritet (EFSA) samt Kommissionens forordning nr. 92/2005 af 19.1.2005 som ændret ved forordning nr. 2067/2005 af 16.12.2005.



4.9. Husdyrgødning er ifølge artikel 12 defineret som kategori 2-materiale og skal som følge heraf bortskaffes og anvendes i overensstemmelse med reglerne i artikel 20. Det bør herunder præciseres, at husdyrgødning, som nyttiggøres til energiformål på anden måde end i biogasanlæg ikke skal behandles som affald og dermed afbrændes i godkendte eller registrerede forbrændingsanlæg.

Bruxelles, den 22. oktober 2008.

Mario SEPI  
Formand  
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

---

**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om stoffer, der nedbryder ozonlaget (Omarbejdning)**

KOM(2008) 505 endelig — 2008/0165 (COD)

(2009/C 100/23)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 30. september 2008 under henvisning til EF-traktatens artikel 95 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

*Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om stoffer, der nedbryder ozonlaget (Omarbejdning)*

Da EØSU fuldt ud går ind for forslaget indhold og allerede har behandlet dette emne i sin tidligere udtalelse vedtaget den 2. december 1998 (\*), besluttede det på sin 448. plenarforsamling den 21.-23. oktober 2008, mødet den 22. oktober, med 119 stemmer for og 1 hverken for eller imod at afgive en udtalelse, som støtter Kommissionens forslag, og at henvise til den holdning, det gav udtryk for i ovennævnte dokument.

Bruxelles, den 22. oktober 2008.

Mario SEPI  
Formand  
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

---

(\*) Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Kommissionens forslag til Rådets forordning (EF) om stoffer, der nedbryder ozonlaget, EFT C 40 af 15.2.1999, s. 34.

---

**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets henstilling om fastlæggelse af en europæisk referenceramme for kvalitetssikring af erhvervsuddannelse**

KOM(2008) 179 endelig — 2008/0069 (COD)

(2009/C 100/24)

Rådet besluttede den 23. april 2008 under henvisning til EF-traktatens artikel 262 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

*Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets henstilling om fastlæggelse af en europæisk referenceramme for kvalitetssikring af erhvervsuddannelse*

Det forberedende arbejde henvistes til Sektionen for Beskæftigelse, Sociale og Arbejdsmarkedsmæssige Spørgsmål og Borgerrettigheder, som udpegede Edit Mária HERCZOG til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 11. september 2008.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 448. plenarforsamling den 21.-23. oktober 2008 (mødet den 23. oktober) følgende udtalelse med 59 stemmer for, 2 imod og 4 hverken for eller imod.

## 1. **Sammenfatning og anbefalinger**

1.1. EØSU bakker kraftigt op om Kommissionens forslag om at skabe en europæisk referenceramme for kvalitetssikring af erhvervsuddannelse (herefter benævnt referencerammen), da kvalitetssikring af erhvervsuddannelse er et centralt og integreret aspekt af den reviderede Lissabonstrategi <sup>(1)</sup>, som skal fremme det videnbaserede samfund, social integration og samhørighed, mobilitet, beskæftigelses- og konkurrenceevnen.

1.2. EØSU mener, at referencerammen — hvis denne bliver implementeret — kan medvirke til at styrke erhvervsuddannelsens europæiske dimension og derved forbedre studerendes og arbejdstageres mobilitet samt medvirke til gennemsigtighed og gensidig tillid mellem og inden for nationale erhvervsuddannelsessystemer. Dette ville også medvirke til at løse aktuelle arbejdsløshedsproblemer ved at bekæmpe kløften mellem arbejdsmarkedets behov og arbejdsstyrkens kvalifikationer.

1.3. EØSU er af den holdning, at referencerammen er nyttig, da den lægger særlig vægt på at forbedre og evaluere erhvervsuddannelsens »slutresultater« og »slutprodukter« ud fra de tre centrale EU-politikmålsætninger: at forbedre beskæftigelsesevnen, bedre sammenhæng mellem udbud og efterspørgsel efter uddannelse og lettere adgang til livslang læring (især for udsatte grupper).

1.3.1. EØSU opfordrer Kommissionen til at fokusere mere på både slutbrugere, studerende, arbejdstagere, institutioner, leverandører af erhvervsuddannelse og virksomheder. Der bør gives særlig opmærksomhed til dem, som er i risiko for at blive udelukket fra uddannelsesområdet og arbejdsmarkedet (f.eks. personer, der har forladt skolen tidligt, unge og ældre, som er oppe imod høje arbejdsløshedstal, personer med særlige

behov, personer med indvandrerbaggrund osv.) og til deres (re-)integration i et uddannelsesforløb.

1.4. EØSU mener, at de hidtidige resultater <sup>(2)</sup> i det europæiske samarbejde om kvalitetssikring inden for erhvervsuddannelse skaber et passende grundlag for at forsætte det nuværende arbejde og for videreudvikling. Et stærkere engagement fra Europa-Parlamentet og Rådet vil medvirke væsentligt til at sikre, at en kultur af kontinuerlige kvalitetsforbedringer bliver udbredt i så stor udstrækning som muligt <sup>(3)</sup>. Dette kan også inspirere til og fremme implementeringen af referencerammen på nationalt plan.

1.5. EØSU glæder sig over medlemsstaternes stærke forpligtelse til kontinuerligt at forbedre erhvervsuddannelsens kvalitet. På nuværende tidspunkt sker dette inden for det europæiske netværk om kvalitetssikring inden for erhvervsuddannelsen (ENQA VET), som blev etableret i 2005 for at sikre processens langsigtede bæredygtighed, hvilket 23 lande har arbejdet aktivt og effektivt sammen om i de seneste år.

1.5.1. EØSU anbefaler, at Kommissionen overvejer, hvordan (på hvilke områder, med hvilke tilgange og hvilke praktiske instrumenter) ENQA VET, som er støttet af nationale referencepunkter for kvalitetssikring (QANRP), kan blive bedre til at fremme og støtte implementeringen af referencerammen i medlemsstaterne, en proces som vil fortsætte indtil (eller efter?) 2010.

<sup>(1)</sup> Lissabonstrategien (2000).

<sup>(2)</sup> Rådets konklusioner om kvalitetssikring af erhvervsuddannelse (den 28. maj 2004).

Københavnprocessen (den 30. november 2002), »Fremme samarbejdet om kvalitetssikring med særlig opmærksomhed på udveksling af modeller og metoder samt fremme fælles kriterier og principper for kvalitet i erhvervsuddannelse«.

Kommunikéet fra Maastricht (den 14. december 2004); kommunikéet fra Helsinki (den 5. december 2006).

<sup>(3)</sup> Kommunikéet fra Helsinki (den 5. december 2006).

1.6. EØSU anser det for afgørende, at der skabes sammenhæng mellem referencerammen og de andre europæiske initiativer, der er baseret på gensidig tillid som f.eks. den europæiske referenceramme for kvalifikationer (EQF) <sup>(1)</sup> og det europæiske meritoverførselssystem for erhvervsuddannelse (ECVET) <sup>(2)</sup>. Der er behov for øget harmonisering af aktiviteter og identifikation af særlige sammenkædninger mellem disse fælles europæiske referenceværktøjer på både europæisk og nationalt plan for at forstærke gensidige fordele og synergier såvel som skabe kvalifikationsbetingelser, som kan blive anerkendt og anvendt i hele Europa.

1.7. Erhvervsuddannelse er et offentligt gode, og det er nødvendigt at kontrollere kvaliteten af erhvervsuddannelsen af hensyn til borgerne og samfundet som helhed. Offentlige organer, hvis kvalitet ligeledes skal sikres, skal varetage tilsynet med og gennemførelsen af kontrollen. EØSU mener, at disse organer, der i de fleste medlemsstater udpeges af myndighederne, spiller en rolle af fundamental betydning og henstiller, at Kommissionen udvider deres virkefelt.

1.8. EØSU tilskynder alle aktører - institutioner, arbejdsgivere, fagforeninger, brancheorganisationer, handelskamre, industrielle og professionelle organer, udbydere af arbejdsformidling, regionale organer, organisationer inden for socialøkonomien osv. - til at påtage sig deres særlige ansvar og bidrage til opnåelsen af de fælles mål. Bottom-up-samarbejdet om kvalitetssikring af erhvervsuddannelsen skal øges i alle faser af arbejdet.

1.8.1. EØSU tilskynder til en mere aktiv inddragelse af civilsamfundet og minder Kommissionen om, at den skal arbejde snævert sammen med civilsamfundet på området for kvalitetssikring inden for erhvervsuddannelsen, så systemet bliver mere omfattende og bygger på eksisterende netværk og positive erfaringer. Manglen på et sådant samarbejde og dialog i mange lande står i vejen for en vellykket indførelse af en sådan kvalitetssikring.

1.8.2. EØSU mener, at de sociale partnere, som hovedaktører på arbejdsmarkedet, skal spille en central rolle i virkeliggørelsen af erhvervsuddannelsens fire hovedmålsætninger (mobilitet, tilgængelighed, tiltrækning og social integration). De skal også spille en central rolle i formuleringen og kontrollen af erhvervsuddannelsessystemets kvalitet på europæisk og nationalt

plan. Kun med de sociale partners aktive deltagelse kan systemet tilpasse sig de foranderlige arbejdsmarkeder, hvilket er en forudsætning for erhvervsuddannelsesstrategiernes kvalitet.

## 2. Indledning

2.1. I betragtning af forskellene og kompleksiteten i erhvervsuddannelsessystemerne og kvalitetstilgangen i og mellem medlemsstaterne er der behov for fælles referencepunkter for at sikre åbenhed, sammenhæng og overførbare mellem de mange politiske og praktiske udviklingstendenser i Europa for at øge den gensidige tillid.

2.2. Efter en lang periode med forberedelse og rådgivning har Kommissionen fremsat et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets henstilling om fastlæggelse af en europæisk referenceramme for kvalitetssikring af erhvervsuddannelse.

2.3. Sigtet med henstillingen er at støtte bestræbelserne i medlemsstaterne på løbende at forbedre kvaliteten af erhvervsuddannelsessystemer og -programmer ved at indføre et fælles europæisk værktøj: en referenceramme for kvalitetssikrings- og kvalitetsevaluering af erhvervsuddannelse.

2.4. Referencerammens hovedfunktion er at levere aftalte tværnationale referencer, som kan hjælpe medlemsstater og interessenter med at dokumentere, evaluere og forbedre effektiviteten af erhvervsuddannelsesudbud og kvalitetsstyringsarbejde.

2.5. EØSU's holdning til Kommissionens forslag er hovedsagelig baseret på dets samlede viden og erfaring <sup>(3)</sup>.

<sup>(3)</sup> Se følgende EØSU-udtalelser:

- »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets henstilling om etablering af den europæiske referenceramme for kvalifikationer (EQF) for livslang læring«, ordfører: RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO (EUT C 175, 27.7.2007).
- »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets henstilling om nøglekompetencer for livslang læring«, ordfører: HERCZOG (EUT C 195, 18.8.2006).
- »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets henstilling om tværnational mobilitet i Det Europæiske Fællesskab i uddannelsesøjemed: Det europæiske kvalitetscharter for mobilitet«, ordfører: CZAJKOWSKI (EUT C 88, 11.4.2006).
- »Forslag til Rådets og Europa-Parlamentets henstilling om yderligere europæisk samarbejde vedrørende kvalitetssikring inden for videregående uddannelser«, ordfører: SOARES (EUT C 255, 14.10.2005).
- »Uddannelse og produktivitet«, ordfører: KORYFIDIS (EUT C 120, 20.5.2005).

<sup>(1)</sup> Europa-Parlamentets og Rådets henstilling om udarbejdelsen af en europæisk referenceramme for kvalifikationer (European Qualifications Framework — EQF).

<sup>(2)</sup> Oprettelse af det europæiske meritoverførselssystem for erhvervsuddannelse (European Credit System for Vocational Education and Training — ECVET).

### 3. EØSU's bemærkninger

3.1. EØSU er enig med Kommissionen i, at fælles referencenkriterier for kvalitetssikring er nødvendige, hvis vi ønsker at sætte og forfølge fælles målsætninger for en europæisk erhvervsuddannelsespolitik.

3.2. EØSU ser med tilfredshed på og fremhæver de positive træk ved Kommissionens forslag om en referenceramme nemlig: medlemsstaternes mulighed for frivilligt at anvende referencerammen, dens tilpasningsevne til forskellige nationale systemer i overensstemmelse med national lovgivning og praksis samt kravet om, at beslutninger med hensyn til implementeringen træffes på nationalt, regionalt og/eller lokalt plan.

3.3. Referencerammen er baseret på og forbedrer den fælles ramme for kvalitetssikring inden for erhvervsuddannelse (CQAF), som selv var baseret på bedste praksis i medlemsstaterne. Det glæder EØSU, at referencerammen er gjort mere simpel end den fælles ramme med mere specifikke og klare kvalitetskriterier og vejledende deskriptorer, hvilket skulle gøre den betydeligt nemmere for medlemsstaterne at tolke, forstå og anvende den.

3.4. EØSU er af den opfattelse, at de nye og moderne kvalitetssikringskriterier og vejledende deskriptorer, som er fastlagt i bilag 1 til henstillingen og baseret på konsensus, gør referencerammen til et værdifuldt værktøj i den fortsatte forbedring af erhvervsuddannelsens kvalitet på europæisk og nationalt plan. Disse kvalitetskriterier og vejledende deskriptorer, der afspejler afgørende aspekter af arbejdet med erhvervsuddannelsens kvalitet; muliggør præventiv planlægning, implementering, evaluering og videre udvikling af kvalitetssikringsaktiviteter på nationalt og institutionelt plan (dvs. udbydere af erhvervsuddannelse). De giver også mulighed for at forbedre gennemsigtigheden af og sammenhængen mellem politiske foranstaltninger og initiativer foretaget af enkelte medlemsstater på området.

3.5. EØSU mener, at det især er vigtigt for Kommissionen at have adgang til pålidelige data baseret på objektive kendsgerninger om udviklingen mod at opnå aftalte kvalitetssikringsmål på linje med de tre (politiske) hovedformål (se punkt 1, stk. 3). Det glæder derfor EØSU, at bilag 2 til henstillingen indeholder et forslag til et første sæt fælles indikatorer på systemniveau til at måle og evaluere erhvervsuddannelsens kvalitet på nationalt plan.

3.6. Indikatorer er vigtige for god forvaltning og kvaliteten af erhvervsuddannelsessystemer, da de hjælper til formuleringen af en politik baseret på beviser og fremmer tværnational benchmarking. EØSU vil dog gerne minde Kommissionen om, at medlemsstaterne skal koordinere eller standardisere metoderne til referencerammens indikatorer (ensartede definitioner,

fortolknings- og udregningsmetoder), således at dataene er mere pålidelige og sammenlignelige.

3.7. EØSU mener, at det især er vigtigt at tilskynde erhvervsuddannelsesaktører på forskellige niveauer til systematisk selvevaluering (hvis muligt i kombination med en uafhængig, ekstern evaluering, for eksempel i forbindelse med den regelmæssige europæiske *peer review*). At beskæftige sig med områder, som er blevet fundet ved hjælp af selvevaluering, hjælper til at sikre uddannelse af høj kvalitet og lever således op til de involverede partners forventninger og interesser (både uddannelsesdeltagere og arbejdsgivere). Selvevaluering giver regelmæssig feedback om partnernes tilfredshed med undervisningen og uddannelsesmæssige ydelser, om arbejdsmarkedets behov samt om medarbejdernes kvalifikationer og de kompetencer, som de har tilegnet sig gennem uddannelse.

3.8. En særlig merværdi skabes ved, at referencerammen tilskynder til brugen af fælles kvalitetskriterier, vejledende deskriptorer og indikatorer samt stimulerer kvalitetsforbedring baseret på regelmæssig selvevaluering både af erhvervsuddannelsessystemet og af udbydere af erhvervsuddannelse og institutioner på området. EØSU ønsker at minde interessenter om, at kvalitetsudvikling på systemniveau i bestemte lande kun opnås, hvis referencerammen ikke bare indføres i erhvervsuddannelsesinstitutioner, men også inden for erhvervsuddannelsessystemerne (på ledelsesniveau). Ydermere muliggør brugen af fælles kvalitetskriterier, vejledende deskriptorer og indikatorer også sammenligning af forvaltningen og tilrådighedsstillelsen af erhvervsuddannelse i europæiske lande.

3.9. EØSU ønsker at minde Kommissionen om, at den vigtigste forudsætning for at nå de fælles mål er, at medlemsstaterne forpligter sig til at anvende referencerammen. Dette engagement kunne bestå i at omsætte fælles grundprincipper, kvalitetskrav og vejledende deskriptorer til specifikke mål og praktiske initiativer samt konsekvent at gennemføre sådanne mål og metoder.

3.10. EØSU opfordrer Kommissionen til at fremme og støtte brugen af referencerammen samt dens løbende forbedring på både europæisk og nationalt plan. For at fremme og støtte brugen af referencerammen bør Kommissionen i fremtiden finde midlerne til at finansiere de relevante ordninger og desuden gøre eksisterende og nye kvalitetspartnere bevidste om finansieringsmulighederne på alle planer. Kommissionen bør også have et tættere samarbejde med og støtte det europæiske netværk for kvalitetssikring af erhvervsuddannelse i dets bestræbelser på vedvarende at justere og forbedre de fælles principper for kvalitet, kvalitetskriterier, vejledende deskriptorer og indikatorer.

3.11. Det glæder EØSU, at forslaget omfatter en væsentlig kvalitetsgaranti i form af en regelmæssig vurdering (hvert tredje år) og en evaluering af, hvordan referencerammen indføres på nationalt plan. Resultatet af dette vil også bidrage med input til den efterfølgende vurdering af referencerammen på europæisk plan. Efter EØSU's opfattelse bør der i evalueringerne være fokus på referencerammens egentlige indvirkning på erhvervsuddannelsens kvalitet på nationalt og europæisk plan, på identifikation af områder, hvor udvikling eller forbedringer har fundet sted samt på ændringer i udførelsen og dets omfang.

3.12. EØSU anbefaler en omfattende informationskampagne og en forbedret kommunikation om referencerammen for at nå så mange potentielle deltagere og interessenter som muligt. Der bør udarbejdes en kommunikations- og strategiplan for at omtale og fremhæve fordelene og de sandsynlige resultater ved anvendelsen af referencerammen på alle planer, særligt for udbydere af erhvervsuddannelse (institutioner). Handling på forskellige planer er nødvendig for at sikre effektiv kommunikation på europæisk og nationalt plan på den ene side og på system- og udbyderplan på den anden. ENQA VET kan sammen med Kommissionen spille en væsentlig rolle i kommunikationen på europæisk plan, mens denne kan sikres på nationalt plan gennem de nationale referencepunkter for kvalitetssikring.

3.13. I overensstemmelse med dets udtalelse om uddannelse og produktivitet<sup>(1)</sup> ønsker EØSU igen at fremhæve behovet for en tættere koordinering mellem de forskellige uddannelsessystemniveauer på europæisk og nationalt plan i forbindelse med livslang læring. Dette kræver desuden sammenhængende tilgange til kvalitetssikring og kvalitetsevaluering på tværs af uddannelsessektorer.

3.14. EØSU er overbevist om, at erhvervsuddannelsen bør udvikles på alle planer som en altafgørende og integreret del

af livslang læring. Det er vigtigt at sikre, at erhvervsuddannelse hænger tæt sammen med forudgående og efterfølgende uddannelsesniveauer, især med grunduddannelse og højere uddannelse. De forskellige aldersgrupper — også børn — bør tilbydes de nødvendige udviklingsmuligheder og infrastrukturer og blive evalueret i forhold til livscykluser.

3.14.1. Alle former for uddannelse og uddannelsesinstitutioner også for de alleryngste skal kvalitetsevalueres, da uddannelse i den tidlige opvækst fremmer den efterfølgende akademiske og professionelle præstation. Dette skal også gælde for grunduddannelsen for at sikre, at elever har de grundlæggende kompetencer til, at de kan komme op på et højere uddannelsesniveau. Evalueringen af erhvervsuddannelse vil være mindre troværdig og effektiv, hvis den kun tager højde for erhvervsuddannelsesperioden uden at se på den akademiske præstation i skolen, som påvirker efterfølgende præstationer og karriereveje. EØSU mener, at det er vigtigt for Kommissionen at være opmærksom på sammenhængen mellem enkelte uddannelsesniveauer og tage højde for konsekvenser og forhold, som ikke hænger direkte sammen med uddannelse, og også deres samlede indflydelse på kvaliteten af erhvervsuddannelse.

3.14.2. EØSU vil understrege betydningen af en stærkere forbindelse mellem kvalitetssikring og kvalitetsevaluering inden for erhvervsuddannelse og alle øvrige uddannelsessektorer med henblik på at forbedre kommunikationen for således at øge den gensidige tillid og anlægge et fælles syn på kvalitetssikring og fælles udvikling. EØSU hilser det velkommen, at samarbejdet om kvalitetssikring begynder inden for den videregående uddannelse og foreslår, at dette samarbejde fortsættes og intensiveres. Gennemførelsen af EQF kræver også sammenhængende kvalitetssikringsmetoder især med hensyn til erhvervsuddannelse og højere uddannelse, da fremme af livslang læring er et fælles tema for begge.

Bruxelles, den 22. oktober 2008.

Mario SEPI

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

<sup>(1)</sup> Se EØSU's udtalelse »Uddannelse og produktivitet«, ordfører: KORYFIDIS (EUT C 120, 20.5.2005).

**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa Parlamentets og Rådets henstilling om etablering af det europæiske meritoverførselssystem for erhvervsuddannelse (ECVET)**

KOM(2008) 180 endelig — 2008/0070 (COD)

(2009/C 100/25)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 23. april 2008 under henvisning til EF-traktatens artikel 262 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

*Forslag til Europa Parlamentets og Rådets henstilling om etablering af det europæiske meritoverførselssystem for erhvervsuddannelse (ECVET)*

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Beskæftigelse, Sociale og Arbejdsmarkeds-mæssige Spørgsmål og Borgerrettigheder, som udpegede An LE NOUAIL-MARLIÈRE til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 11. september 2008.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 448. plenarforsamling den 22.-23. oktober 2008, mødet den 22. oktober 2008, følgende udtalelse med 109 stemmer for, ingen imod og 1 hverken for eller imod.

## 1. Indledning

1.1. Dette forslag til henstilling består i et forslag til et fælles europæisk kvalifikationssystem med henblik på at lette overførsel og anerkendelse af kvalifikationer til gavn for arbejdsta-gernes mobilitet.

1.2. Undervisning og uddannelse er faste elementer i Lissabonstrategien, som er det europæiske reformprogram, der bør gøre det muligt at tage det videnbaserede samfunds og økonomiens udfordringer op. Mere specifikt er udviklingen af viden, kompetencer og knowhow hos borgerne via uddannelse og undervisning en nødvendig og absolut betingelse for at realisere målene i Lissabonstrategien vedrørende konkurrence-evne, udvikling, beskæftigelse og social samhørighed.

1.3. Selv om der er gjort fremskridt, er de mål, man havde sat sig, ikke blevet realiseret, navnlig hvad angår livslang læring og arbejdstagermobilitet, som er områder, hvor der fortsat findes en lang række hindringer. Disse mangler viser klart behovet for at udvikle redskaber og samarbejdsmechanismer med henblik på at lette deltagelsen i livslang læring samt overførslen af kvalifikationer mellem de forskellige stater, institutioner og systemer. Dette at øge gennemsigtigheden på kvalifikationsområdet er en afgørende etape for at iværksætte en sådan strategi og for at udvikle viden, knowhow og de nødvendige kompetencer for Europas arbejdstagere og borgere samt for alle berørte parter (især uddannelsesinstitutionerne).

1.4. ECVET-systemet <sup>(1)</sup>, der henvender sig til borgerne, skal fremme anerkendelsen af læringsresultaterne fra deres livslange uddannelse på tværs af grænserne. Systemet er opbygget omkring de i Europa eksisterende praksisformer og systemer og beror på følgende elementer:

— en beskrivelse af kvalifikationerne i læringsenheder (viden, knowhow og kompetencer), der kan overføres og akkumuleres

— en opbygning med gennemsigtighed i mekanismerne for overførsel og akkumulering af viden samt validering heraf

— opbygning af partnerskaber mellem institutioner for at skabe et miljø, der gør overførsel mulig og ved at oprette et tværnationalt læringsområde.

## 2. Generelle bemærkninger

2.1. Konsekvensanalysen viser, at ECVET-systemet er et instrument, der letter gennemsigtighed, sammenligning, overførsel og akkumulering af læringsresultater fra uddannelser i forskellige systemer. Det kræver ingen større opsplnitning af kvalifikationerne og foreslår ikke nogen harmonisering hverken af kvalifikationer eller uddannelsessystemer. Det støtter og fremmer de eksisterende instrumenter til fremme af mobilitet (ECTS <sup>(2)</sup> og EQF <sup>(3)</sup>). Det kan på sigt bidrage til de nødvendige reformer i de nationale uddannelsessystemer med henblik på indførelsen af livslang læring. I den henseende tilfører ECVET merværdi inden for mobilitet og livslang læring

2.2. Alligevel bør man dog ikke undervurdere vanskelighederne i forbindelse med disse instrumenter. Selv om sigtet med EQF er tværnational sammenligning, bør de nationale systemer udformes således, at de muliggør forståelse og tillid mellem partnere fra de andre lande. Det påhviler Kommissionen korrekt at fastsætte de kriterier, der gør det muligt at sikre relevans, gennemsigtighed og sammenligning, og skabe gensidig tillid mellem parterne. Selv om EQF også er blevet oprettet for

<sup>(1)</sup> Forkortelse for »European Credit System for Vocational Education and Training«.

<sup>(2)</sup> Det europæiske meritoverførsels- og meritakkumuleringssystem.

<sup>(3)</sup> Den europæiske referenceramme for kvalifikationer for livslang læring.

at skabe sammenligning og frivillig konvertering af kvalifikationer på europæisk, nationalt og sektormæssigt plan, bør man ikke undervurdere de eksisterende systemers kompleksitet. Derfor bør man styrke de redskaber, der gør det muligt at nærme sig større gennemsigtighed og korrekt forvalte de nødvendige etaper, så man når frem til indførelse af eksamens- og kvalifikationsbeviser i 2012.

2.3. Det bør ligeledes understreges, at ECVET-systemet ikke træder i stedet for de andre gældende politikker i EU, herunder navnlig direktiv 2005/36/EF om vandrende arbejdstagere. På den anden side styrker systemet ikke de nødvendige forbindelser med de eksisterende europæiske programmer, hvor det i forbindelse med de mindst udviklede regioner i EU forudses, at ESF finansierer aktiviteter til gennemførelse af reformer i uddannelsessystemerne, således at der skabes yderligere opmærksomhed om omfanget af videnssamfundets behov, herunder navnlig behovet for livslang læring. Et yderligere element er forbedring af adgangen til kvalitetsuddannelse.

2.4. ECVET-systemet, som indfører en permanent proces, kræver et varigt engagement fra samtlige aktørers side samt synergi mellem initiativerne, der skal tilpasses på europæisk, nationalt og sektormæssigt niveau. Desværre forudses det ikke udtrykkeligt at trække på fremskridt eller innovation (god praksis), der også er befordrende for dynamikken hos potentielle aktører og partnere med henblik på den forudsete evaluering i 2012.

2.5. Selv om udvalget har noteret, at høringerne på alle niveauer og af et stort antal offentlige og private aktører har gjort det muligt at fastlægge et fælles sprog, fører den systematiske brug af en række forkortelser — I forslag, meddelelser, henstillinger, konsekvensanalyser, rapporter bestilt af Kommissionen til en sammenblanding af dem samt en vis uklarhed, der ikke lover godt for det tilstræbte mål. En forkortelse, en bogstavforkortelse, et akronym eller et slogan, der giver mening på et sprog, siger ikke altid noget på et andet, eller kan tilmed give et fuldstændig negativt billede. Desuden kan dette begrænse nye uddannelsesinstitutioners medvirken og bringe målgrupperne til ikke at interessere sig for, hvad der efter hensigten skulle lette overførslen mellem nationale erhvervsuddannelsessystemer, og ikke til at gøre den mere uigennemsigtig. Udvalget slår ligeledes til lyd for, at indsatsen for at harmonisere og gøre erhvervsuddannelsessystemerne og livslang læring forenelige tager højde for sproglige aspekter og for Kommissionens bestræbelser.

2.6. Kommissionen bør sørge for, at målet om, at »hver meget lettere kan gennemføre en uddannelse i forskellige institutioner og i forskellige lande, hvilket vil fremme de lærendes mobilitet i hele Europa. Dette er så meget desto mere bemærkelsesværdigt, som der findes over 30 000 erhvervsuddannelsesinstitutioner i EU ...«<sup>(1)</sup> for det første ikke er til hinder for den sproglige diversitet og for det andet for den af Kommissionen tilsigtede kvalitet i sprogundervisningen.

### 3. Særlige bemærkninger

3.1. Dette, at Kommissionen har valgt at foreslå etableringen af ECVET-systemet ad lovgivningsmæssig vej via en henstilling fra Europa-Parlamentet og Rådet i henhold til traktatens artikel 150, skaber en ramme, der gør det muligt at gennemføre principperne i ECVET, samtidig med at man benytter en frivillig tilgang. Denne fremgangsmåde styrker den etablerede høringsproces, som har muliggjort en bred udveksling af de forskellige aktørers, herunder arbejdsmarkedets parter synspunkter

3.2. Den frivillige tilgang gør det trods visse lakuner muligt at styrke samordningen mellem Kommissionen, arbejdsmarkedets parter og medlemsstaterne med det formål korrekt at identificere de problemer, der vil opstå, og især udforme de mest passende innovationer og løsninger. På den måde kan man forudse en mere effektiv, praktisk gennemførelse af ECVET-systemet, der bliver en reel europæisk merværdi for borgere og arbejdstagere i EU for så vidt angår anerkendelse af kvalifikationer, hvilket vil fremme livslang læring og mobilitet.

3.3. Kommissionens erklærede ambition om at gennemføre en evaluering og sikre omtale af fremskridtene med det formål at skabe en permanent udvikling og revision af ECVET-systemet med henblik på tilpasning heraf forekommer at være en garanti for samarbejde. Det er hensigtsmæssigt, at de forskellige aktører, herunder navnlig brugerne eller deres repræsentanter, i vidt omfang inddrages i evalueringen og udformningen af den i teksten forudsete rapport.

3.4. Kommissionens ønske om at støtte og fremme tværnational mobilitet og adgang til livslang læring inden for erhvervsuddannelse bør udmøntes i en forstærket hævde af de underliggende principper i henstillingen, navnlig aktørernes plads og rolle:

<sup>(1)</sup> IP/08/558 Pressemeldelse fra Kommissionen.

- Slutbrugerne er de lærende, som frivilligt ønsker at få valideret deres læringsresultater med henblik på en anerkendt kvalifikation
- Kvalifikationssystemet baseret på anerkendelse af læringsresultaterne via meritenheder bestående af point skal garantere de lærende uvildighed og sigte mod lige adgang og ikke udgøre yderligere hindringer eller udvælgelseskriterier
- Det europæiske samarbejde på undervisnings- og grunduddannelsesområdet og inden for livslang læring er nødvendigt for at tilvejebringe betingelserne for gennemsigtighed og anerkendelse af kvalifikationer
- Der bør oprettes netværk og partnerskaber specifikt rettet mod ECVET-systemet med henblik på at udvikle nye værktøjer og nye praksisformer hvad angår uddannelsesaftaler og meritoverførsler
- Kommissionen bør sørge for, at disse normer, som er under vedtagelse, gør det muligt at give ikke blot de lærende men også uddannelsesinstitutionerne en fair behandling. Det fremgår af nyligt gennemførte undersøgelser<sup>(1)</sup>, at de grupper, der drager størst fordel af livslang læring er *de grupper, der allerede er de mest uddannede*. Og at de grupper, der har de laveste kvalifikationsbeviser, eller som ikke har nogen, drager mindst fordel af livslang læring. Det er der forskellige grunde til, men denne vanskelighed bør undgås i forbindelse med kvalifikationerne, og Kommissionen bør drage omsorg for, at kvalifikationssystemet også omfatter de i *kvalifikationsmæssig henseende* mindst gunstigt stillede.
- I den henseende er en lang række uddannelsesinstitutioner (sammenslutninger og organisationer), som er specialiserede i forhold til ovennævnte grupper, og som har oparbejdet konkrete og mangeårige erfaringer, for nyligt blevet udelukket fra udbudsmarkedet i visse medlemsstater, fordi besparelser på kort sigt er gået ud over de mindst »rentable« grupper. Denne erfaring bør opnormeres personalemæssigt og finansielt, især inden for kultur, socialøkonomi og folkeoplysning, der ofte udgør indgangsporten til erhvervsuddannelse for disse grupper.

<sup>(1)</sup> »Statusrapport om gennemførelsen af Lissabon-målene på uddannelsesområdet, 2007 – indikatorer og benchmarking« SEK(2007) 1284. NIACE's undersøgelse af voksnes deltagelse i læring, »Counting the cost«, januar 2008. NIACE står for National Institute of Adult Continuing Education, Det Forenede Kongerige.

3.5. For at nærme sig et europæisk kvalifikationssystem via styrket samarbejde, udarbejdes der fælles normer. Dette er særlig vanskeligt for så vidt angår de såkaldt uformelle læringsresultater. De normer, der bør sættes på, bør udformes og undersøges under hensyntagen til kriterier foreslået bl.a. i Cedefops rapport (se nedenfor) og ved at høre de organismer, der har grundige erfaringer med bred optagelse (hvis succes ikke er baseret på eliminering og udvælgelse ved adgangen til kvalifikationsgivende uddannelser).

3.6. Kommissionen bør tage højde for sin egen meddelelse om en »handlingsplan for voksenuddannelsen«<sup>(2)</sup>, som giver mulighed for hurtigere at indbefatte det størst mulige antal personer ved at fokusere på dem, der har størst behov, dvs. grupper, der ikke blot er sårbare og ugunstigt stillede, men som af sociale og menneskelige, integrationsmæssige hensyn og af hensyn til den økonomiske og territoriale samhørighed<sup>(3)</sup> bør få toprioritet.

3.7. Bilag 1 og 2 i denne henstilling, som er inspireret af Cedefops henstillinger<sup>(4)</sup> er vigtige elementer i ECVET-systemets succes, og de bidrager til gennemsigtigheden og sammenhængen, samtidig med at de fastsætter principper for en udvikling på alle niveauer. De bør forklares mere indgående og bør få mere omtale med henblik på at sikre systemets opretholdelse og bæredygtighed.

3.8. Oprettelsen af en fælles liste og et fælles område for benævnelsen af uddannelsesmæssige elementer i forbindelse med fasen forud for høring og høring af Kommissionen, som udgør et fremskridt, bør ikke føre til, at man glemmer, at uddannelse ikke henhører under de markeds-mæssige tjenesteydelser og tværtimod bør forblive en basistjeneste, der er tilgængelig for det størst mulige antal, og som både er sikret via offentlige investeringer og politisk samhørighed, såvel på nationalt plan som i forbindelse med forhandlinger i WTO, hvis man ønsker at opretholde den europæiske konkurrenceevne i bred forstand (almen interesse).

<sup>(2)</sup> EØSU's udtalelse om »Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa — Parlamentet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — Handlingsplan for voksenuddannelsen Det er altid et godt tidspunkt at lære«, ordfører Renate HEINISCH (EUT C 204 af 9.8.2008, s. 89).

<sup>(3)</sup> RU's udtalelse af 19. juni 2008 om »Handlingsplan for voksenuddannelsen — Det er altid et godt tidspunkt at lære«, ordfører Mary SHIELDS. Udtalelse vedtaget på plenarforsamlingen den 18.-19. juni 2008.

<sup>(4)</sup> Det europæiske center for udvikling af erhvervsuddannelse blev oprettet i Rådets forordning (EØF) nr. 337/75 og er EU's reference-center for erhvervsuddannelse. Rapport udarbejdet af Erwin SEYFRIED — FHVR-FBAE (Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege — Forschungsstelle für Berufsbildung, Arbeitsmarkt und Evaluation, Berlin) for CEDEFOP: Panorama: Kvalitetsindikatorer i erhvervsuddannelsen.



3.9. Hvis man skal være konsekvent, bør målene om anstændigt arbejde og kvalitetsuddannelse gå hånd i hånd med garantier for konkurrenceevnen, og et europæisk kvalifikationsystem bør fortsat udarbejdes i samråd mellem medlemsstater, arbejdsmarkedets parter på alle niveauer samt de personer, der er berørt af valideringerne, som i deres egenskab af modtagere bør have en central plads i målsætningerne. Målene bør fortsat være forståelige og klare for samtlige berørte hvad angår anerkendelse af resultaterne i forhold til kvalifikationer, mulighed for at overføre dem, geografisk og erhvervmæssig mobilitet, og hvad angår udbydere bør der være klarhed omkring spørgsmål som anerkendelse og adgang til almenlyst finansiering. Et europæisk kvalifikationsystem kan øge ansættelsesmuligheder og mobilitet, hvis det opbygges omkring dette at bevare de bedst fungerende udbydere (dvs. erfaringer, antal vellykkede valideringer, valideringernes kvalitet, anerkendelse af erfaringerne hos udbydere (organisationer og sammenslutninger), der konkret har afprøvet metoderne i virkelighedens verden, give prioritet til og genskabe tilliden hos de udbydere, der er blevet fravalgt (støtte til migranter, støtte til romaer, fremme af voksnes læsefærdigheder, sprogstøtte osv.).

3.10. Udvalget minder om, at de lønmodtagere, der for tiden mest er berørt af mobilitet, er de mandlige arbejdstagere, der arbejder inden for byggeriet, derefter kommer it-sektoren og sektoren for ny teknologi, turisme, transport osv.

3.11. Eftersom EVCET-systemet specifikt vedrører grundlæggende erhvervsuddannelse og efter- og videreuddannelse, anerkendelse og validering af formelle resultater (undervisning) og ikke-formelle (erhvervs erfaring), anbefaler udvalget, at der i kvalifikationsystemet lægges særligt vægt på livslang læring og anerkendelse af udstationerede arbejdstageres læringsresultater<sup>(1)</sup>.

3.12. Den status, der skal gøres om fire år, bør i processen indbefatte en omfattende spredning i medlemsstaterne gennemført af Kommissionen med henblik på at forankre systemet i de videre etaper af de nuværende systemer og i civilsamfundet.

Bruxelles, den 22. oktober 2008.

Mario SEPI

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

---

<sup>(1)</sup> EØSU's udtalelse om »Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: Udstationering af arbejdstagere som led i udveksling af tjenesteydelser - Maksimering af fordele og potentiale og sikring af arbejdstageres beskyttelse«, ordfører: An Le NOUAIL-MARLIÈRE (EUT C 224 af 30.8.2008, s. 95).

## Udtalelse om ændret forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om minimumsforskrifter for sikkerhed og sundhed i forbindelse med arbejdstagernes brug af arbejdsudstyr under arbejdet

KOM(2008) 111 endelig — 2006/0214 (COD)

(2009/C 100/26)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 4. juni 2008 under henvisning til EF-traktatens artikel 262 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

*Ændret forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om minimumsforskrifter for sikkerhed og sundhed i forbindelse med arbejdstagernes brug af arbejdsudstyr under arbejdet*

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Beskæftigelse, Sociale og Arbejdsmarkeds-mæssige Spørgsmål og Borgerrettigheder, som udpegede Xavier VERBOVEN til ordfører uden studiegruppe. Sektionen vedtog sin udtalelse den 11. september 2008.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 448. plenarforsamling den 22.-23. oktober 2008, mødet den 22. oktober, følgende udtalelse med 102 stemmer for, ingen imod og 4 hverken for eller imod.

### 1. Konklusioner og henstillinger

1.1. Udvalget godkender hovedparten af det foreliggende forslag, beder Kommissionen om at tage hensyn til de forbedringer, der fremføres, og om at ændre teksten i betragtningerne tilsvarende. Udvalget ønsker, at forslaget hurtigt vedtages af Parlamentet og Rådet <sup>(1)</sup>.

### 2. Begrundelse

#### 2.1. Resumé af Kommissionens forslag

2.1.1. Formålet med dette forslag er at foretage en kodifikation af Rådets direktiv 89/655/EØF af 30. november 1989 om minimumsforskrifter for sikkerhed og sundhed i forbindelse med arbejdstagernes brug af arbejdsudstyr under arbejdet. Det nye direktiv træder i stedet for de forskellige retsakter, som er indarbejdet i det <sup>(2)</sup>; forslaget ændrer ifølge Kommissionen 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.

#### 2.2. Bemærkninger

2.2.1. Overholdelsen af sundheds- og sikkerhedsregler ved anvendelsen af arbejdsudstyr udgør et vigtigt aspekt i de forebyggende foranstaltninger. Siden 1989 er disse regler blevet harmoniseret en smule. Direktivet af 30. november 1989 er

blevet ændret flere gange med henblik på at dække et større antal arbejdssituationer (primært arbejde i højden) og inkorporere en udvidet tilgang til sundhed på arbejdspladsen under henvisning til ergonomiske principper. Vedtagelsen af direktiv 2007/30/EF har ligeledes ændret den fremgangsmåde, efter hvilken medlemsstaterne udformer de nationale rapporter om gennemførelsen af EU-lovgivningen om sundhed og sikkerhed. Disse forskellige revisioner kan skabe vanskeligheder for denne lovgivnings målgruppe.

2.2.2. En kodificering bør ikke indebære nogen væsentlig ændring hverken af direktivets artikler, deres bilag eller betragtninger. Disse forskellige typer bestemmelser i et direktiv udgør en sammenhængende helhed. Også selv om betragtningerne ikke i sig selv er bindende, bidrager de dog til at lette fortolkningen af de bindende bestemmelser og giver derigennem medlemsstaterne retningslinier for en konsekvent gennemførelse. Udvalget mener efter gennemgangen af forslaget, at teksten overholder dette grundlæggende princip ved kodificeringen af artikler og bilag, men ikke for betragtningernes vedkommende:

— Udvalget konstaterer, at syvende, ottende, niende, tiende og ellefte betragtning i direktiv 2001/45/EØF samt niende betragtning i direktiv 89/655/EØF ikke er medtaget i kodificeringen.

<sup>(1)</sup> Jf. EØSU's udtalelse af 15.2.2007 om Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om minimumsforskrifter for sikkerhed og sundhed i forbindelse med arbejdstagernes brug af arbejdsudstyr under arbejdet (andet særdirektiv i henhold til artikel 16, stk. 1, i direktiv 89/391/EØF) (kodificeret udgave), ordfører: Xavier Verboven (EUT C 97 af 28.4.2007).

<sup>(2)</sup> Rådets direktiv 89/655/EØF, Rådets direktiv 95/63/EF, Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/45/EF og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2007/30/EF.

— Især henleder tiende og ellefte betragtning i direktiv 2001/45/EØF opmærksomheden på behovet for specifik uddannelse af arbejdstagere, der skal anvende udstyr med henblik på arbejde i højden. Udvalget ønsker ikke, at forslaget til kodifikation udelader en sådan henstilling i betragtningerne.

- Udvalget mener, at dette forslag skal forelægges til høring i Det Rådgivende Udvalg for Sikkerhed og Sundhed på Arbejdspladsen i henhold til Rådets afgørelse 2003/C 218/01 af 22. juli 2003. Høringen skal nævnes i præmisserne til direktivet i henhold til den hidtil fulgte praksis. Den tid, der er gået siden påbegyndelsen af arbejdet med kodificeringen, viser klart, at der havde været tid nok til at gennemføre høringen af det rådgivende udvalg uden nogen særlige vanskeligheder.

2.2.3. Med forbehold af bemærkningerne ovenfor mener udvalget, at Kommissionens forslag udgør en rationel sammenskrivning af de gældende bestemmelser, som gør dem klarere og ikke rejser indholdsmæssige problemer.

2.2.4. Udvalget godkender hovedparten af det foreliggende forslag, beder Kommissionen om at tage hensyn til de forbehold, der fremføres, og om at ændre teksten i betragtningerne tilsvarende. Udvalget ønsker, at forslaget hurtigt vedtages af Parlamentet og Rådet.

Bruxelles, den 22. oktober 2008.

Mario SEPI  
Formand  
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

---

## Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Rådets direktiv om den generelle ordning om punktafgift

KOM(2008) 78 endelig/3 — 2008/0051 (CNS)

(2009/C 100/27)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 4. marts 2008 under henvisning til EF-traktatens artikel 93 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

*Forslag til Rådets direktiv om den generelle ordning om punktafgift*

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Den Økonomiske og Monetære Union og Økonomisk og Social Samhørighed, som udpegede Umberto BURANI til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 2. oktober 2008.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 448. plenarforsamling den 22. oktober 2008 følgende udtalelse med 107 stemmer for, 1 imod og 1 hverken for eller imod:

### 1. Konklusioner og henstillinger

1.1. EØSU er enig i Kommissionens beslutning om at erstatte grunddirektiv 92/12/EØF fra 1992 om anvendelsen af punktafgifter i sin helhed med en ny tekst, der tager hensyn til indførelsen af den elektroniske procedure EMCS (systemet til kontrol af punktafgiftspligtige varers bevægelser) og tilvejebringer et retsgrundlag for denne. Kommissionen har benyttet lejligheden til at indføre visse ændringer og nyskabelser, der har vist sig nødvendige i lyset af de erfaringer, som myndighederne i de enkelte medlemsstater og operatørerne har gjort sig. Derudover er en række procedurer gjort smidigere. Overordnet har EØSU ikke indvendinger mod de elementer, som foreslås ændret eller indført, men ønsker med hensyn til visse områder at bidrage med nogle overvejelser til de efterfølgende drøftelser.

1.2. Kommissionen angiver den 1. januar 2009 som en teoretisk dato for direktivets ikrafttræden. Men vel vidende, at behandlingen af forslaget vil tage meget længere tid, foreslår den, at EMCS-proceduren i første omgang kun anvendes af de medlemsstater, der har indført den, hvorimod de øvrige medlemsstater i endnu en periode kan fortsætte med den papirbaserede procedure.

1.3. I lighed med andre berørte parter mener EØSU, at en sådan tilgang er betænkelig, idet en ordning med to forskellige procedurer er uoverskuelig og bekostelig for såvel myndighederne som operatørerne. Men alternativet — at lancere EMCS, når alle er klar — rammer de lande, som allerede er klar, og operatørerne lige så hårdt. En ikke særlig tilfredsstillende mellemløsning, hvorved man risikerer, at EMCS i Europa udskydes i det uendelige, kunne være, at EMCS kun anvendes til interne transaktioner i de medlemsstater, der allerede er klar

til at anvende den elektroniske procedure. Alle medlemsstater ville således anvende den papirbaserede procedure i forbindelse med internationale transaktioner, indtil alle er klar til at overgå til den elektroniske procedure.

1.4. Den vigtigste del af Kommissionens forslag vedrører varebevægelser under punktafgiftssuspension. EØSU støtter de forskellige nyskabelser med undtagelse af nogle præciseringer og forslag (se punkt 4.6 til 4.9), som primært vedrører det nu mere præcist definerede begreb »uigenkaldeligt tabte« varer. For så vidt angår fjernsalg kan formuleringen af artikel 34 (se punkt 4.9) give anledning til tvivl om den juridiske fortolkning af, i hvilket land punktafgiften opkræves.

1.5. Derudover foreslår EØSU, at der i det nye direktiv angives mængde- og beløbsmæssige grænser for, hvornår anskaffelser foretaget af en person i en anden medlemsstat anses som værende foretaget af den pågældende som privatperson. Der er fare for, at de forskellige myndigheder ikke fortolker og anvender bestemmelserne på samme måde.

### 2. Kommissionens forslag

2.1. Direktiv 92/12/EØF af 25. februar 1992 indeholder bestemmelser om den generelle ordning for punktafgiftspligtige varer. Disse bestemmelser er hovedsagelig papirbaserede. Den 16. juni 2003 indførtes der med Europa-Parlamentets og Rådets beslutning nr. 1152/2003/EF en **elektronisk procedure** benævnt EMCS (*Excise Movement and Control System* — systemet til kontrol af punktafgiftspligtige varers bevægelser). Proceduren forenkler arbejdsgangene for operatørerne og betyder, at myndighederne kan foretage en integreret og mere effektiv kontrol. Indførelsen af EMCS nødvendiggør ændringer i bestemmelserne om **varebevægelser under punktafgiftssuspension**.

2.2. Kommissionen benytter lejligheden til at **erstatte direktiv 92/12/EØF i sin helhed**. Der tages ikke blot hensyn til indførelsen af EMCS, som der tilvejebringes et retsgrundlag for, men også til **hele strukturen i det tidligere direktiv ændres**: Sproget opdateres i overensstemmelse med de nye lovgivningsnormer, teksten omskrives, således at den bliver mere logisk opbygget, forældede bestemmelser udgår, der sker en tilpasning til nye retsbegreber, og procedurerne forenkles, idet operatørerne får færre forpligtelser, uden at kontrollen forringes.

2.3. Derudover indeholder det nye forslag i Kapitel V de væsentligste elementer i forslag KOM(2004) 227 endelig — der blev henlagt af Rådet i 2005 — hvormed man søgte at ændre artikel 7-10 i grunddirektivet vedrørende bevægelser inden for EU af varer, der allerede er bragt i omsætning.

2.4. Forslaget er fremlagt efter en omfattende høring af operatørerne og er udarbejdet i samarbejde med en ekspertgruppe under Punktafgiftsudvalget. Denne procedure er korrekt og bør gøre det muligt at foretage den tekniske gennemgang af dokumentet uden at støde på alt for mange stridspunkter.

### 3. Generelle bemærkninger

3.1. EØSU kan kun lykønske Kommissionen med initiativet, som har udmøntet sig i et dokument, der i forhold til grunddirektivet er bedre struktureret, mere sammenhængende og i tråd med forenklingen af de administrative procedurer. Derudover er der i større udstrækning taget hensyn til operatørernes behov, uden at kontrollen forringes; denne skulle tværtimod blive mere effektiv med indførelsen af EMCS-proceduren.

3.2. De vigtigste af de nye bestemmelser vedrører **varebevægelser under punktafgiftssuspension** baseret på EMCS-procedurer. Ifølge beslutning nr. 1152/2003/EF skal EMCS indføres i april 2009. Der kan stilles spørgsmålstegn ved, om visse lande vil være i stand til at overholde denne frist, og det er næsten helt sikkert, at systemet ikke vil blive indført i alle lande. Der vil derfor være behov for en periode med fælles indkøring, hvilket indebærer et tæt **samarbejde mellem de nationale myndigheder** og et deraf følgende behov for at **harmonisere de interne procedurer**, hvilket er et temmelig komplekst administrativt, teknisk og praktisk problem. Kommissionen er klar over dette, og foreslår derfor, at direktivet træder i kraft den 1. april 2010 med en yderligere **overgangsperiode** for medlemsstaterne, hvor de relevante bestemmelser i grunddirektivet vil forblive i kraft.

3.3. Medlemsstaterne har allerede forpligtet sig til at indføre EMCS, men det betyder ikke, at alle gør det frivilligt, og det er meget sandsynligt, at den fulde gennemførelse vil støde på yderligere hindringer. Man kan forvente **modstand**, som måske begrundes med tekniske vanskeligheder, men som i bund og grund udspringer af helt andre årsager. Den i punkt 2.3 nævnte forløber for forslaget til direktiv, KOM(2004) 227 endelig om punktafgiftspligtige varer, der er overgået til forbrug, giver ikke de store forhåbninger, idet det efter svære forhandlinger blev besluttet at »udsætte« spørgsmålet og afvente en fuld revision af området. Det foreliggende forslag er imidlertid stort set en gentagelse af dette tidligere forslag.

3.4. De vanskeligste problemer er derfor af **politisk-økonomisk karakter**. Medlemsstaterne anvender forskellige punktafgifter på forskellige varer, hvorved det velkendte problem med **handel på tværs af grænserne** for at skaffe sig en prisfordel opstår. Ifølge det indre markeds principper bør enhver borger kunne udnytte prisforskelle ikke kun på nationalt niveau, men også og først og fremmest ved handel på tværs af grænserne. Imidlertid sættes der spørgsmålstegn ved disse principper, så snart skattemæssige aspekter spiller ind. I virkeligheden er det åbenlyst, at den enkelte medlemsstat ser skævt til disse transaktioner, når de har negativ virkning for medlemsstaten, men lukker øjnene for dem, når de gavner medlemsstaten. Ingen punktafgiftspligtige varer er undtaget fra denne problematik. Det er kommet til udtryk i den seneste tids drøftelser om tobak, alkohol og gasolie<sup>(1)</sup>, hvor man har påberåbt sig **hensynet til sundheden, den offentlige orden, miljøet og den skadelige virkning for økonomien**. Imidlertid er det ofte **fiskale hensyn**, der ligger bag. De forskellige holdninger udspringer således af den pågældende medlemsstats **politik på det sociale, økonomiske og skattemæssige område**, hvilket på EU-niveau bliver til et **problem af rent politisk karakter**.

3.5. EØSU er bevidst om, at det er et ømtåleligt spørgsmål, og at de kommende forhandlinger kan blive vanskelige for de enkelte medlemsstater. Om man når frem til et positivt resultat afhænger af, om der er den **fleksibilitet**, der er nødvendig for at træffe fælles beslutninger. Hver enkelt regering må finde den rette balance mellem hensynet til egne behov og indrømmelser på afgiftsområdet over for de andre parter. Med andre ord skal hvert land finde frem til, hvordan **hensynet til egne socialpolitiske og budgetmæssige mål kan forenes med et fælles punktafgiftssystem og ikke omvendt**.

<sup>(1)</sup> Se f.eks. de seneste forslag til direktiver: Rådets direktiv om ændring af direktiv 92/12/EØF om den generelle ordning for punktafgiftspligtige varer, om oplægning og omsætning heraf samt om kontrol hermed (KOM(2004) 227 endelig – 2004/0072 (CNS)); Forslag til Rådets direktiv om ændring af direktiv 2003/96/EF for så vidt angår tilpasning af særlige afgiftsordninger for gasolie, der bruges erhvervsomt som motorbrændstof, og samordning af beskatningen af blyfri benzin og gasolie, der bruges som motorbrændstof (KOM(2007) 52 endelig – 2007/0023 (CNS)); Forslag til Rådets direktiv om punktafgiftsstrukturen og -satserne for forarbejdet tobak (kodificeret udgave) (KOM(2007) 587 endelig).

#### 4. Specifikke bemærkninger

4.1. I dette afsnit behandler EØSU de **væsentligste nyskabelser og ændringer** i Kommissionens forslag i forhold til de gældende regler. Derimod vil punkter, som udelukkende tjener til at tydeliggøre teksten, eller er begrundet i sund fornuft eller den naturlige udvikling inden for området og derfor ikke forekommer problematiske, ikke blive kommenteret.

4.2. Selv om det tidligere direktiv 92/12/EØF ophæves med vedtagelsen af forslaget til direktiv, betyder det som allerede nævnt i punkt 3.2 ikke, at **papirbaserede bevægelser** afskaffes, når det nye direktiv træder i kraft. Forslaget til direktiv indeholder bestemmelser om en **overgangsperiode**, hvor transaktioner med ledsagedokumenter i papirform også vil være tilladte. Ingen kan sige noget om, hvor længe denne overgangsperiode vil vare. Det er dog sikkert, at EMCS vil kunne støde på alvorlige problemer, så længe det ikke er indført i alle medlemsstater. EØSU mener, at der er behov for at **gøre opmærksom på de byrder, som operatørerne** såvel som myndighederne i medlemsstaterne **pålægges**, når de er tvunget til på samme tid at arbejde med **et elektronisk system og et papirbaseret system** alt afhængig af bestemmelseslandet.

4.2.1. Alternativet, først at tage systemet i brug, når alle medlemsstaterne er klar dertil, skaber risiko for, at projektet udskydes til måske langt ud i fremtiden. Endvidere tvinger det de medlemsstater, som er klar til at tage de elektroniske procedurer i brug, til at afvente, at de andre slutter sig til dem. Det er uacceptabelt og rammer ikke kun dem, som har opfyldt reglerne rettidigt, men også og i særdeleshed de kommercielle operatører.

4.2.2. Udvalget gør opmærksom på et forslag fra nogle eksperter, der — selv om det ikke løser alle problemer — synes at kunne være et acceptabelt om end ikke optimalt kompromis: De medlemsstater, der er klar, kan anvende den elektroniske procedure til interne bevægelser og bibeholde den papirbaserede procedure til internationale bevægelser. Systemet vil på den måde blive afprøvet på nationalt niveau, inden det tages i anvendelse på EU-plan, når alle medlemsstater er klar.

4.3. **Kapitel I: Almindelige bestemmelser** indeholder ingen væsentlige ændringer i forhold til direktiv 92/12/EØF. Der foretages blot en bedre afgrænsning af emnet ved hjælp af nogle tilpasninger, nye definitioner og ændringer af mindre betydning.

4.4. **Kapitel II: Punktafgiftens indtræden:** uigenkaldeligt tabte varer under punktafgiftssuspension skal efter ændringen i artikel 7, stk. 4 ikke pålægges afgifter. Med det nye begreb

»uigenkaldeligt tabt« henvises der til en vare, der ikke kan anvendes af nogen, uanset årsagen til at den er gået tabt. Det egentlige nye består i, at direktivet ikke længere kræver bevis for force majeure; EØSU skal imidlertid bemærke, at den enkelte medlemsstat er fuldstændigt frit stillet med hensyn til at fastlægge egne regler på området.

4.5. I **Kapitel III: Fremstilling, forarbejdning og oplægning** indføres én vigtig nyskabelse: »Afgiftsoplag« kan bevilges til personer bosiddende i en anden medlemsstat. Selv om dette er helt i tråd med principperne for det indre marked, har der tidligere været begrænsninger herfor.

4.6. **Kapitel IV: Punktafgiftspligtige varers bevægelse under punktafgiftssuspension** indeholder nyskabende bestemmelser: Ifølge artikel 16 kan varer leveres til såvel afgiftsoplag som til godkendte privatpersoner eller virksomheder (»registrerede modtagere«) og efter tilladelse til et »direkte leveringssted« angivet af den godkendte modtager. EØSU er enig heri og håber, at kontrolprocedurerne vil være tilstrækkeligt effektive til at forhindre misbrug. Det ville ikke desto mindre være ønskeligt med en nøjagtig definition af, hvilke fagprofiler der er omfattet af de i direktivet anvendte betegnelser.

4.7. De følgende bestemmelser (artikel 17-19) vedrører den sikkerhed, der skal stilles for at dække de risici, der er forbundet med varebevægelser under punktafgiftssuspension, og giver ikke anledning til særlige bemærkninger. Derimod er bestemmelserne i **Afdeling 2** (artikel 20-27), der vedrører de **procedurer, der skal følges ved varebevægelser under punktafgiftssuspension**, særligt vigtige. Ekspertene mener, at indførelsen af disse procedurer skal vurderes nøje for at **sikre, at de kan kontrolleres effektivt, og at myndighederne har tilstrækkelige ressourcer til disse opgaver**. EØSU gør imidlertid opmærksom på, at varebevægelser under punktafgiftssuspension ifølge artikel 20, stk. 1, 2 og 3, kun kan finde sted, hvis de foregår på grundlag af et elektronisk dokument. Denne regel skal tilpasses det system, der vælges i overgangsperioden fra den papirbaserede til den elektroniske procedure.

4.8. **Kapitel V** vedrører punktafgiftspligtige varers **bevægelser og beskatning** efter overgang til forbrug og indeholder ingen væsentlige, nye bestemmelser. Det gentager princippet om, at varer, som erhverves af privatpersoner, beskattes i det land, hvor de anskaffes (artikel 30), og i forbrugslandet, når de anskaffes til erhvervsmæssige formål (artikel 31). Endvidere stadfæstes de allerede gældende regler om, hvem der hæfter for varer i transit.

4.9. Reglen i artikel 34 om **fjernsalg** er særlig vigtig. Som en undtagelse fra artikel 30 fastlægges den, at varer, der erhverves af privatpersoner og **sendes eller transporteres af sælgeren direkte eller indirekte eller på dennes vegne**, er punktafgiftspligtige i **bestemmelsesmedlemsstaten**. Man bør derfor kunne udlede, at varer, som **køber har erhvervet og selv sender til sin adresse**, er punktafgiftspligtige i **anskaffelsesmedlemsstaten**.

4.9.1. EØSU stiller det spørgsmål, om denne regel ikke kan give anledning til **fortolkningsproblemer**. Ved fjernsalg finder købet sted på sælgers bopælssted, når betalingen foretages, hvorefter køber som ejer af varerne er lovligt berettiget til at instruere hvem som helst (herunder sælgeren) om at sende varerne *på sine vegne og for sin regning*. Juridisk set kan varerne således – i modstrid med princippet om, at varer beskattes der, hvor de faktisk forbruges - *altid* betragtes som værende **anskaffet af en privatperson og sendt eller transporteret for dennes regning** og derfor som værende punktafgiftspligtige i den medlemsstat, hvor de blev anskaffet, selv om det er sælgeren, der har arrangeret fremsendelsen.

4.10. Derudover gør EØSU opmærksom på, hvad det opfatter som et hul i artikel 34: Der er ikke fastsat øvre mængde- og beløbsgrænser for, hvad der betragtes som anskaffelser foretaget af privatpersoner. Hvis man vil undgå, at medlemsstaterne

anvender forskellige grænser, er det nødvendigt at fastlægge ensartede kriterier. Bl.a. på den baggrund opfordrer EØSU Kommissionen og medlemsstaterne til at formulere klarere og mere gennemsigtige regler; det ville gøre livet lettere for borgerne og virksomhederne.

4.11. De resterende bestemmelser i **Kapitel VI** (Andet) vedrører anvendelsen af mærker og opretholder de gældende bestemmelser for forsyninger til skibe og fly. Artikel 38 vedrører **mindre vinproducenter** (under 1 000 hl), der kan benytte sig af forenklede procedurer, når det gælder fremstilling og oplægning af punktafgiftspligtige varer.

4.12. **Kapitel VII** (Afsluttende bestemmelser) slår eksistensen af **Punktafgiftsudvalget** fast og indeholder gennemførelsesbestemmelserne: Direktiv 92/12/EØF ophæves en given dato (1. april 2009), der, som Kommissionen klogeligt angiver, kan tages op til diskussion. Det samme gælder overgangsperioden (der i teorien udløber den 31. december 200...), hvor medlemsstaterne fortsat kan følge det tidligere direktiv. I lighed med andre institutioner og eksperter er det EØSU's opfattelse, at disse datoer kun er vejledende, og at de skal **sættes til et tidspunkt, der er realistisk**, særligt med tanke på de praktiske vanskeligheder, der er forbundet med den fulde gennemførelse af EMCS.

Bruxelles, den 22. oktober 2008.

Mario SEPI

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

---

**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Rådets direktiv om ændring af Rådets direktiv 2006/112/EF om det fælles merværdiafgiftssystem med henblik på at forebygge momsunddragelse i forbindelse med transaktioner inden for Fællesskabet og forslag til Rådets forordning om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 1798/2003 med henblik på at forebygge momsunddragelse i forbindelse med transaktioner inden for Fællesskabet**

KOM(2008) 147 endelig — 2008/0058 (CNS) — 2008/0059 (CNS)

(2009/C 100/28)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 3. april 2008 under henvisning til EF-traktatens artikel 93 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

*Forslag til Rådets direktiv om ændring af Rådets direktiv 2006/112/EF om det fælles merværdiafgiftssystem med henblik på at forebygge momsunddragelse i forbindelse med transaktioner inden for Fællesskabet og*

*Forslag til Rådets forordning om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 1798/2003 med henblik på at forebygge momsunddragelse i forbindelse med transaktioner inden for Fællesskabet*

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Den Økonomiske og Monetære Union og Økonomisk og Social Samhørighed, som udpegede Valerio SALVATORE til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 2. oktober 2008.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 448. plenarforsamling den 22. oktober 2008 følgende udtalelse med 114 stemmer for, 1 imod og 1 hverken for eller imod:

## 1. Konklusioner og henstillinger

1.1. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg ser positivt på forslaget til Rådets direktiv om ændring af det fælles merværdiafgiftssystem for at bekæmpe momsunddragelse i forbindelse med transaktioner i EU og det tilsvarende forslag til Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 1798/2003.

1.2. De foreslåede ændringer opfylder det overordnede krav om forenkling og effektivitet, og sikrer, at der er en tydeligere forbindelse mellem tiltag til administrativ forenkling og medlemsstaternes evne til og muligheder for at bekæmpe og skride ind over for momsunddragelse.

## 2. Indledning

2.1. Det foreliggende forslag til direktiv og den dertilhørende forordning, der skal ændres, er resultatet af en langstrakt debat i EU's institutioner og sigter specifikt mod at tilvejebringe effektive og obligatoriske redskaber, som myndighederne kan anvende til at udrydde eller i det mindste dæmme op for den ofte forekommende svig, der anvendes til at forstyrre det indre markeds egentlige og korrekte funktion.

2.2. I den forbindelse skal det bemærkes, at karakteren af ulovlig svig i EU antager mange former og forekommer inden for forskellige områder spændende fra strafbare handlinger som forfalskning af alkohol og tobak og smugleri til svig i forbindelse med direkte beskatning og momsunddragelse, der er den mest almindelige.

2.3. Opmærksomheden har især været rettet mod momsunddragelse. Baggrunden er en gennemgribende revision af den eksisterende momsordning for handelen i EU, som i medfør af princippet om ikke-forskelsbehandling af nationale varer og varer fra andre medlemsstater, bygger på princippet om beskatning i bestemmelseslandet, dvs. i den medlemsstat, hvor køberen er momsregistreret.

2.4. Dette sidstnævnte princip, der reelt som en overgangsordning regulerer handelen i EU, har på den ene side muliggjort, at handelen med varer i EU ikke pålægges skat, og dermed varernes frie bevægelighed, og på den anden side haft en betydelig negativ virkning for EU's finansielle interesser. Man behøver blot tænke på den etablerede praksis med karruselsvig i EU, der klart og med angivelse af eksempler sammenfattes i Kommissionens meddelelse fra 2006 til Rådet, Europa-Parlamentet og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg om det nødvendige i, at der udvikles en samordnet strategi til forbedring af bekæmpelsen af skattesvig<sup>(1)</sup>, og i teksten defineres som følger: »Der findes en særlig type svig, »svig efter karruselmodellen«, hvor der som regel anvendes en kombination af operationer inden for en medlemsstat (med momsberegning) og operationer mellem medlemsstater (uden momsberegning mellem kontrahenterne)«.

2.5. EØSU har allerede flere gange behandlet spørgsmålet og fremkommet med nyttige anbefalinger, som er blevet nøje vurderet i forbindelse med udarbejdelsen af denne udtalelse<sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> KOM(2006) 254 endelig.

<sup>(2)</sup> EØSU's udtalelse om Forslag til Rådets direktiv om det fælles merværdiafgiftssystem (omarbejdning), EUT C 74 af 23.3.2005, s. 21 og EØSU's udtalelse om Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg om det nødvendige i, at der udvikles en samordnet strategi til forbedring af bekæmpelsen af skattesvig, EUT C 161 af 13.7.2007, s. 8.



### 3. Generelle bemærkninger

3.1. Det er således i allerhøjeste grad nødvendigt at bekæmpe et allerede udbredt fænomen, der anslås til at beløbe sig til mellem 2 og 2,5 % af EU's BNP. I forslaget til Rådets direktiv om ændring af direktiv 2006/112/EF om det fælles merværdiafgiftssystem med henblik på at forebygge momsunddragelse i forbindelse med transaktioner inden for Fællesskabet såvel som i forslaget til ændring af Rådets forordning (EF) nr. 1798/2003 med henblik på at forebygge momsunddragelse i forbindelse med transaktioner inden for Fællesskabet bakkes der derfor op om de planer, som blev beskrevet i en tidligere, udtømmende meddelelse til Rådet om visse centrale elementer, der bidrager til udformningen af strategien for bekæmpelse af momssvig i EU<sup>(1)</sup>, med en tydelig redegørelse for de konkrete foranstaltninger, der skal vedtages.

3.2. Der tegnede sig rent faktisk allerede konturerne af en sådan tilgang i den ovennævnte meddelelse, hvori det blev fremhævet, at »Uanset dens tilsagn om at gennemføre en analyse af de potentielle ændringer af momsordningen ser Kommissionen ikke noget modsætningsforhold i sideløbende hermed at videreføre debatten om de såkaldte konventionelle foranstaltninger. At stille mere moderne og mere effektive redskaber til bekæmpelse af skattesvig til rådighed for skattemyndighederne er en målsætning, der skal forfølges under alle omstændigheder og uanset de beslutninger, der måtte blive truffet om de mere vidtrækkende foranstaltninger«.

3.3. Da forslaget om omfattende ændringer af momsordningen — og dermed tanken om radikalt at ændre momsopkrævnings-systemet — reelt på mellemlang sigt er blevet udskudt, bifalder EØSU Rådets initiativ om at indføre mindre ambitiøse, men trods alt effektive foranstaltninger i den gældende lovgivning om momsordningen.

3.4. EØSU hilser de foreslåede ændringer velkommen. Der er tale om specifikke ændringer af momsdirektivet, der opfylder de krav om forenkling og effektivitet, som bl.a. blev efterlyst under det forberedende arbejde med direktivet, ligesom det sikres, at der er en tydeligere forbindelse mellem tiltag til administrativ forenkling og medlemsstaternes evne til og muligheder for at bekæmpe og skride ind over for dette grænseoverskridende problem.

3.5. Mere specifikt, og som det fremgår af begrundelsen til forslaget til direktiv, betyder det forhold, at der er vilje til at forkorte »fristen fra det tidspunkt, hvor en transaktion finder sted, til det tidspunkt, hvor informationerne stilles til rådighed for erhververens medlemsstat« — dvs. at fristen for angivelse af transaktioner inden for Fællesskabet i de omhandlede oversigter forkortes til en måned, og forslaget om at fristen for fremsendelse af disse informationer mellem medlemsstaterne reduceres fra tre måneder til én måned — at princippet om ikke at skabe uforholdsmæssigt store administrative byrder omsættes til lov. Dette skal imidlertid modsvares af større kontrolkapacitet og bedre risikoforvaltning hos skattemyndighederne i medlemsstaterne i kampen mod svig i EU.

3.6. Det kendetegnende for de øvrige bestemmelser om ændring af Rådets direktiv 2006/112/EF synes at være klar lovgivning, forenkling af procedurerne og mere samarbejde mellem myndigheder.

3.7. De følgende bestemmelser såvel som bestemmelsen om, at der hyppigere skal indsendes oplysninger, peger også i den retning: Forslaget om, at de oplysninger, der skal indsamles for at bekæmpe momsunddragelse, også skal omfatte oplysninger om erhvervelse af varer og tjenesteydelser inden for Fællesskabet hos en leverandør, der er etableret i en anden medlemsstat, for hvilke modtageren er momspligtig, bestemmelsen om, at købere eller modtagere, hvis transaktioner overstiger 200 000 EUR, er forpligtet til at indgive momsangivelser hver måned, og den lovændring, der sigter mod en harmonisering af reglerne om, hvornår moms på tjenesteydelser forfalder, for at sikre at transaktionerne angives i samme periode af sælger såvel som køber.

3.8. Efter EØSU's opfattelse sammenfatter disse sidste lovbestemmelser mere end noget andet, hvorfor der er behov for en ændring af direktivet med det formål at finde en balance mellem behovet for yderligere forpligtelser, begrundelserne for at nedbringe de administrative omkostninger (hvilket kun vil berøre et lille antal virksomheder) og skattemyndighedernes adgang til yderligere informationer.

3.9. Med andre ord skal den hyppigere indsendelse af handelsoplysninger modsvares af, at skattemyndighederne er i stand til at behandle meget større mængder information, hvilket vil resultere i mere effektive samarbejdsmechanismer.

### 4. Særlige bemærkninger

4.1. EØSU er enig i ændringen af artikel 250, stk. 2, hvorefter virksomhederne kan indsende deres momsangivelser elektronisk, hvilket ikke kun vil reducere antallet af fejl i angivelserne, men tillige nedbringe omkostningerne for såvel virksomhederne som myndighederne.

4.2. Udvalget støtter undtagelsesbestemmelsen for virksomheder, som kun lejlighedsvis eller undtagelsesvis er omfattet af de ændrede bestemmelser.

4.3. EØSU bifalder nyskabelsen i artikel 251, litra f), hvorefter der tillige med momsangivelser for varer også skal indhentes momsangivelser for erhvervelsen af tjenesteydelser, således at evalueringen af de udvekslede oplysninger bliver mere effektiv, og man også ved leveringen af tjenesteydelser undgår momsunddragelse.

<sup>(1)</sup> KOM(2007) 758 endelig.

4.4. En forkortelse af afgiftsperioden til en måned kan ikke betragtes som havende endegyldig afskrækkende virkning, men udgør helt sikkert en betydelig forbedring, der sigter mod at afstemme og harmonisere reglerne for, hvornår afgiften på tjenesteydelser forfalder, således at der kan foretages en korrekt kryds-kontrol af de informationer, der indsendes af sælger og køber.

4.5. Som en konsekvens af de foreskrevne regler om indsendelse af momsangivelse er fristerne for indgivelse af oversigter blevet ændret tilsvarende.

4.6. Lige så vigtig er den efterfølgende bestemmelse om, at informationerne også i disse tilfælde kan indsendes elektronisk.

4.7. EØSU finder kravet om, at der udarbejdes en sammenligningstabel mellem de nationale bestemmelser til gennemførelse af direktivet og selve direktivet, hensigtsmæssigt. Hensigten med dette initiativ er tydeligvis at kunne udføre en grundigere kontrol af den lange række af informationer, som virksomhederne for øjeblikket indsender til skattemyndighederne bl.a. med tanke på de ændringer, der vil blive foretaget på et senere tidspunkt.

4.8. Til sidst skal det fremhæves, at ændringen af det nævnte direktiv nødvendiggør en tilpasning af den tilsvarende forordning.

Bruxelles, den 22. oktober 2008.

Mario SEPI  
Formand  
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

---

**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Rådets direktiv om en fælles beskatningsordning ved fusion, spaltning, partiel spaltning, tilførsel af aktiver og ombytning af aktier vedrørende selskaber i forskellige medlemsstater og ved flytning af et SE's eller SCE's vedtægtsmæssige hjemsted mellem medlemsstater (Kodificeret udgave)**

KOM(2008) 492 endelig — 2008/0158 (CNS)

(2009/C 100/29)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 25. september 2008 under henvisning til EF-traktatens artikel 94 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

*Forslag til Rådets direktiv om en fælles beskatningsordning ved fusion, spaltning, partiel spaltning, tilførsel af aktiver og ombytning af aktier vedrørende selskaber i forskellige medlemsstater og ved flytning af et SE's eller SCE's vedtægtsmæssige hjemsted mellem medlemsstater (Kodificeret udgave)*

Da EØSU fuldt ud går ind for indholdet og ikke har nogen bemærkninger, besluttede det på sin 448. plenarforsamling den 22. -23. oktober 2008, mødet den 22. oktober 2008, med 115 stemmer for og 3 hverken for eller imod at afgive en udtalelse til støtte for Kommissionens forslag.

Bruxelles, den 22. oktober 2008.

Mario SEPI

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

---

**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 1083/2006 om Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond og Samhørighedsfonden, for så vidt angår visse indtægtsskabende projekter**

KOM(2008) 558/2 — 2008/0186 (AVC)

(2009/C 100/30)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 8. oktober 2008 under henvisning til EF-traktatens artikel 262 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

*»Forslag til Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 1083/2006 om Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond og Samhørighedsfonden, for så vidt angår visse indtægtsskabende projekter«*

Som følge af sagens hastende karakter udpegede EØSU på sin 448. plenarforsamling den 22.—23. oktober 2008 (mødet den 23. oktober) Georgios DASSIS til hovedordfører og vedtog følgende udtalelse med 45 stemmer for, ingen imod og 1 hverken for eller imod.

## 1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. EØSU tager Kommissionens forslag om ændring af artikel 55 af forordning 1083/2006 til efterretning og bifalder den lettelse af de administrative byrder, som forslaget udgør.

1.2. EØSU støtter dette forslag.

## 2. Begrundelse

2.1. Artikel 55 i forordning 1083/2006 om generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond og Samhørighedsfonden fastlægger reglerne for fondenes bidrag til de indtægtsskabende projekter. Artikel 55 fastlægger ligeledes en beløbstærskel på 200 000 EUR. Bestemmelserne skal finde anvendelse for projekter over denne tærskel.

2.2. Disse bestemmelser er uhensigtsmæssige, når der er tale om projekter, der medfinansieres af Den Europæiske Socialfond (ESF), eftersom denne hovedsageligt finansierer immaterielle operationer. Bestemmelserne pålægger også urimelige administrative byrder for de mindre operationer, der medfinansieres af EFRU eller Samhørighedsfonden.

2.3. Da det ikke har været muligt for Kommissionen at begrænse de administrative byrder som følge af artikel 55 gennem en fortolkning af bestemmelserne og efter uformelle høringer af medlemsstaterne, har den set sig foranlediget til foreslå en ændring af artikel 55, så bestemmelserne fremover kun gælder for operationer, der medfinansieres af EFRU eller Samhørighedsfonden, og hvis samlede omkostninger overstiger 1 mio. EUR. Kommissionen mener, at denne tekniske revision vil kunne forenkle forvaltningen af disse projekter betydeligt.

Bruxelles, den 23. oktober 2008.

Mario SEPI  
Formand  
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af et europæisk erhvervsuddannelsesinstitut (omarbejdning)**

KOM(2007) 443 endelig — 2007/0163 (COD)

(2009/C 100/31)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 17. september 2007 under henvisning til EF-traktatens artikel 150 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

*Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af et europæisk erhvervsuddannelsesinstitut (omarbejdning).*

Da EØSU går ind for indholdet og ikke har nogen bemærkninger, besluttede det på sin 448. plenarforsamling den 22. og 23. oktober 2008, mødet den 22. oktober 2008, med 118 stemmer for, 2 imod og 1 hverken for eller imod at afgive en udtalelse til støtte for Kommissionens forslag.

Bruxelles, den 22. oktober 2008.

Mario SEPI

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

---

<u>Informationsnummer</u>	Indhold (fortsat)	Side
2009/C 100/18	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af visse offentlige bygge- og anlægs-, vareindkøbs- og tjenesteydelseskontrakter på forsvars- og sikkerhedsområdet KOM(2007) 766 <i>endelig</i> — 2007/0280 (COD) .....	114
2009/C 100/19	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs Udtalelse om Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om fælles bestemmelser for måleinstrumenter og for måletekniske kontrolmetoder (Kodificeret udgave) KOM(2008) 357 <i>endelig</i> — 2008/0123 (COD) .....	120
2009/C 100/20	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om rammerne for fastlæggelse af krav til miljøvenligt design af energirelaterede produkter KOM(2008) 399 <i>endelig</i> — 2008/0151 (COD) .....	120
2009/C 100/21	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Rådets forordning (EF) nr. om fælles regler for den fælles landbrugspolitik ordninger for direkte støtte til landbrugere og om fastlæggelse af visse støtteordninger for landbrugere, Forslag til Rådets forordning (EF) nr. om ændringer af den fælles landbrugspolitik ved ændring af forordning (EF) nr. 320/2006, (EF) nr. 1234/2007, (EF) nr. 3/2008 og (EF) nr. [...] /2008 og Forslag til Rådets forordning (EF) nr. om ændring af forordning (EF) nr. 1698/2005 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) KOM(2008) 306 <i>endelig</i> — 2008/0103+0104+0105 (CNS) ...	121
2009/C 100/22	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om sundhedsbestemmelser for animalske biprodukter, som ikke er bestemt til konsum (forordningen om animalske biprodukter) KOM(2008) 345 <i>endelig</i> — 2008/0110 (COD) .....	133
2009/C 100/23	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om stoffer, der nedbryder ozonlaget (Omarbejdning) KOM(2008) 505 <i>endelig</i> — 2008/0165 (COD) .....	135
2009/C 100/24	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets henstilling om fastlæggelse af en europæisk referenceramme for kvalitetssikring af erhvervsuddannelse KOM(2008) 179 <i>endelig</i> — 2008/0069 (COD) .....	136
2009/C 100/25	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa Parlamentets og Rådets henstilling om etablering af det europæiske meritoverførselssystem for erhvervsuddannelse (ECVET) KOM(2008) 180 <i>endelig</i> — 2008/0070 (COD) .....	140
2009/C 100/26	udtalelse om ændret forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om minimumsforskrifter for sikkerhed og sundhed i forbindelse med arbejdstagernes brug af arbejdsudstyr under arbejdet KOM(2008) 111 <i>endelig</i> — 2006/0214 (COD) .....	144
2009/C 100/27	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Rådets direktiv om den generelle ordning om punktafgift KOM(2008) 78 <i>endelig</i> /3 — 2008/0051 (CNS) .....	146



<u>Informationsnummer</u>	Indhold (fortsat)	Side
2009/C 100/28	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Rådets direktiv om ændring af Rådets direktiv 2006/112/EF om det fælles merværdiafgiftssystem med henblik på at forebygge momsunddragelse i forbindelse med transaktioner inden for Fællesskabet og forslag til Rådets forordning om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 1798/2003 med henblik på at forebygge momsunddragelse i forbindelse med transaktioner inden for Fællesskabet KOM(2008) 147 endelig — 2008/0058 (CNS) — 2008/0059 (CNS) .....	150
2009/C 100/29	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Rådets direktiv om en fælles beskatningsordning ved fusion, spaltning, partiel spaltning, tilførsel af aktiver og ombytning af aktier vedrørende selskaber i forskellige medlemsstater og ved flytning af et SE's eller SCE's vedtægtsmæssige hjemsted mellem medlemsstater (Kodificeret udgave) KOM(2008) 492 endelig — 2008/0158 (CNS)	153
2009/C 100/30	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 1083/2006 om Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond og Samhørighedsfonden, for så vidt angår visse indtægtsskabende projekter KOM(2008) 558/2 — 2008/0186 (AVC) .....	154
2009/C 100/31	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af et europæisk erhvervsuddannelsesinstitut (omarbejdning) KOM(2007) 443 endelig — 2007/0163 (COD) .....	155



## ABONNEMENTSPRISER 2009 (ekskl. moms, inkl. normale forsendelsesomkostninger)

EU-Tidende, L- + C-udgaven, kun papirudgave	22 officielle EU-sprog	1 000 EUR pr. år (*)
EU-Tidende, L- + C-udgaven, kun papirudgave	22 officielle EU-sprog	100 EUR pr. måned (*)
EU-Tidende, L- + C-udgaven, papirudgave + årlig cd-rom	22 officielle EU-sprog	1 200 EUR pr. år
EU-Tidende, L-udgaven, kun papirudgave	22 officielle EU-sprog	700 EUR pr. år
EU-Tidende, L-udgaven, kun papirudgave	22 officielle EU-sprog	70 EUR pr. måned
EU-Tidende, C-udgaven, kun papirudgave	22 officielle EU-sprog	400 EUR pr. år
EU-Tidende, C-udgaven, kun papirudgave	22 officielle EU-sprog	40 EUR pr. måned
EU-Tidende, L- + C-udgaven, månedlig kumulativ cd-rom	22 officielle EU-sprog	500 EUR pr. år
Supplement til EUT (S-udgaven), udbud og offentlige kontrakter, cd-rom, 2 udgaver pr. uge	Flersproget: 23 officielle EU-sprog	360 EUR pr. år (= 30 EUR pr. måned)
EU-Tidende, C-udgaven — udvælgelsesprøver	Sprog iht. udvælgelsesprøve(r)	50 EUR pr. år

(\*) Enkeltnumre: til og med 32 sider: 6 EUR  
fra 33 til og med 64 sider: 12 EUR  
over 64 sider: Prisen fastsættes i hvert enkelt tilfælde.

*Den Europæiske Unions Tidende*, der udkommer på EU's officielle sprog, fås i abonnement i 22 sprogudgaver. EU-Tidende omfatter L-udgaven (retsforskrifter) og C-udgaven (meddelelser og oplysninger).

Der abonneres særskilt på hver sprogudgave.

I henhold til Rådets forordning (EF) nr. 920/2005, offentliggjort i EU-Tidende L 156 af 18. juni 2005, er Den Europæiske Unions institutioner midlertidigt fritaget for forpligtelsen til at udarbejde og offentliggøre alle retsakter på irsk. Irske udgaver af EU-Tidende vil derfor blive markedsført særskilt.

Abonnementet på supplementet til EU-Tidende (S-udgaven (udbud og offentlige kontrakter)) omfatter alle udgaver på de 23 officielle sprog på én cd-rom.

Abonnenter på *Den Europæiske Unions Tidende* kan uden ekstra omkostninger rekvirere eksemplarer af diverse bilag til EU-Tidende (C ... A-udgaver). Abonnenterne gøres opmærksom på udgivelsen af bilagene ved hjælp af »meddelelser til læserne« i *Den Europæiske Unions Tidende*.

## Salg og abonnenter

Publikationer, der er produceret af Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer (Publikationskontoret) med salg for øje, kan købes gennem vore salgsgenter. Listen over salgsgenterne findes på internettet:

[http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_da.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_da.htm)

**EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu>) giver direkte og gratis adgang til EU-retten. Via dette netsted kan man konsultere *Den Europæiske Unions Tidende*, og netstedet indeholder endvidere traktaterne, retsforskrifter, retspraksis og forberedende retsakter.**

**Yderligere oplysninger om Den Europæiske Union findes på: <http://europa.eu>**