

# Den Europæiske Unions Tidende

# C 218



Dansk udgave

## Meddelelser og oplysninger

54. årgang

23. juli 2011

<u>Informationsnummer</u>	Indhold	Side
	I <i>Beslutninger og resolutioner, henstillinger og udtalelser</i>	
	UDTALELSER	
	<b>Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg</b>	
	<b>471. plenarmøde den 4. og 5. maj 2011</b>	
2011/C 218/01	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om den finansielle og økonomiske krises indvirkning på arbejdskraftens fordeling på de produktive sektorer med særligt henblik på SMV'er ( <i>sonderende udtalelse</i> ) .....	1
2011/C 218/02	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om familierpolitikens rolle i forbindelse med den demografiske udvikling — udveksling af bedste praksis mellem medlemsstaterne ( <i>sonderende udtalelse</i> ) .....	7
2011/C 218/03	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om bæredygtighedsvurderinger og Den Europæiske Unions handelspolitik .....	14
2011/C 218/04	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om landbrugsmaskiner og bygge- og hejsemateriel: Hvordan overvindes krisen? ( <i>initiativudtalelse</i> ) .....	19
2011/C 218/05	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om den eksterne dimension af den europæiske industripolitik — Tager EU's handelspolitik behørigt hensyn til den europæiske industris interesser? ( <i>initiativudtalelse</i> ) .....	25
2011/C 218/06	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om statsejede virksomheder fra tredjelande på EU's marked for offentlige indkøb ( <i>initiativudtalelse</i> ) .....	31

# DA

Pris:  
7 EUR

(Fortsættes på omslagets anden side)

## III Forberedende retsakter

## DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG

**471. plenarmøde den 4. og 5. maj 2011**

2011/C 218/07	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: En integreret industripolitik for en globaliseret verden — Fokus på konkurrenceevne og bæredygtighed — KOM(2010) 614 endelig .....	38
2011/C 218/08	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om en effektiv håndhævelse af budgetovervågningen i euroområdet — KOM(2010) 524 endelig — 2010/0278 (COD) .....	46
2011/C 218/09	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om håndhævelsesforanstaltninger til at korrigere uforholdsmæssigt store makroøkonomiske ubalancer i euroområdet KOM(2010) 525 endelig — 2010/0279 (COD) og forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om forebyggelse og korrektion af makroøkonomiske ubalancer KOM(2010) 527 endelig — 2010/0281 (COD) .....	53
2011/C 218/10	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om hvidbog om forsikringsgarantiordninger — KOM(2010) 370 endelig .....	61
2011/C 218/11	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om meddelelse fra Kommissionen om overvågning og rapportering af data om registrering af nye personbiler — KOM(2010) 657 endelig .....	66
2011/C 218/12	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændringsforordning (EF) nr. 2006/2004 om samarbejde mellem nationale myndigheder med ansvar for håndhævelse af lovgivning om forbrugerbeskyttelse — KOM(2010) 791 endelig — 2011/0001 (COD) .....	69
2011/C 218/13	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om tekniske krav til kreditoverførsler og direkte debiteringer i euro og om ændring af forordning (EF) nr. 924/2009 — KOM(2010) 775 endelig — 2010/0373 (COD) .....	74
2011/C 218/14	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område — KOM(2010) 748 endelig/2 — 2010/0383 (COD) .....	78



## I

(Beslutninger og resolutioner, henstillinger og udtalelser)

## UDTALELSER

## DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG

## 471. PLENARMØDE DEN 4. OG 5. MAJ 2011

**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om den finansielle og økonomiske krises indvirkning på arbejdskraftens fordeling på de produktive sektorer med særligt henblik på SMV'er**

(sonderende udtalelse)

(2011/C 218/01)

Ordfører: **Antonello PEZZINI**

Medordfører: **Karel HAVLÍČEK**

På vegne af det kommende ungarske formandskab anmodede Ungarns faste repræsentant ved Den Europæiske Union, Péter Györkös, den 15. november 2010 Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg om at udarbejde en sonderende udtalelse om:

*Den finansielle og økonomiske krises indvirkning på arbejdskraftens fordeling på de produktive sektorer med særligt henblik på SMV'er.*

Det forberedende arbejde henvistes til Den Rådgivende Kommission for Industrielle Ændringer (CCMI), som vedtog sin udtalelse den 4. april 2011.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 471. plenarforsamling den 4.-5. maj 2011, mødet den 4. maj, følgende udtalelse med 153 stemmer for, 5 imod og 11 hverken for eller imod:

### 1. Konklusioner og anbefalinger

1.1 EØSU er yderst tilfreds med, at det ungarske formandskab har fokus på et område af så stor betydning for det organiserede civilsamfund som følgerne af den nuværende økonomiske og finansielle krise for arbejdskraften og dens fordeling på de forskellige produktionssektorer, og især hvordan dette påvirker SMV'er.

1.2 EØSU gør i øvrigt opmærksom på, at det ved flere lejligheder har behandlet problemerne for små og mellemstore virksomheder, som sammen med den offentlige sektor og socialøkonomien danner fundamentet for den europæiske økonomi og beskæftigelsen i Europa.

1.3 Følgerne af den globale økonomiske og finansielle krise har ramt SMV'erne meget hårdt, også selvom de i mange tilfælde har udvist stor fleksibilitet og tænkt nyskabende.

1.4 EØSU mener, at EU kan gøre mere for at støtte SMV'er og ikke blot komme med principklæringer. Der er nu et presserende behov for at målrette en sammenhængende og samordnet indsats omkring en række prioriteter med henblik på at forbedre driftsvilkårene i det indre marked og gøre SMV'erne mere internationale.

1.4.1 EØSU peger på udvikling af iværksætterpotentialer, navnlig kvinders, beskæftigelse for de unge og støtte til flagskibsinitiativet »Unge på vej« som nogle af de områder, der bør prioriteres.

1.4.2 EØSU anbefaler, at der **hvert år afholdes en SMV-konference**, der skal gøre status over situationen for små og mellemstore virksomheder i Europa, især med henblik på beskæftigelsen. Denne forbilledlige konference skal samle forskellige nationale og europæiske erhvervsorganisationer og alle EU's institutioner.

1.5 EØSU efterlyser særligt en køreplan, der straks vil skabe de rette vilkår for udvikling af nye innovative virksomheder og støtte til de eksisterende virksomheder, medvirke til at skabe de nye arbejdspladser, der skal til for at komme ud af krisen, og sætte gang i en bæredygtig vækst. Planen bør omfatte foranstaltninger på europæisk, nationalt og regionalt niveau og inkludere såvel kommercielle og ikke-kommercielle virksomheder som virksomheder i socialøkonomien. Der bør i tillæg til køreplanen træffes foranstaltninger om uddannelse af arbejdsløse og unge, så de får adgang til disse nye job.

1.5.1 EU kunne i forståelse med medlemsstaterne arbejde for, at strukturfondsmidler bruges til at støtte SMV'er i konvergensregioner.

1.6 Internationaliseringen af SMV'erne bør ifølge EØSU gå hurtigere for at åbne op for nye markeder og dermed øge deres muligheder for at skabe arbejdspladser.

1.6.1 Der bør være ordentlige handelsaftaler med ukomplerede procedureprotokoller, som SMV'erne umiddelbart kan anvende, inden de søger adgang til nye markeder.

1.7 EØSU mener, at det er helt afgørende, at iværksætterkultur og initiativ fremmes inden for nogle rammer, hvor iværksætterne støttes, der er klarhed omkring markedsrisiciene, og den menneskelige kapital er værdsat.

1.8 Særlig i denne tid med krise bør der sættes på uddannelse, overførsel af viden og kvalifikationer og nye arbejdsmetoder og på at gøre arbejdstagerne omstillingsparate for at bevare arbejdspladser og underbygge den rolle, arbejdstagerne spiller i at styrke virksomhederne.

1.9 EØSU understreger, at offentlige indkøb, der tager hensyn til sociale og miljømæssige standarder, er vigtige, da de medvirker til at sikre virksomhedernes overlevelse og understøtte den lokale beskæftigelse. »Tænk småt først« bør være et absolut krav under en krise, hvor mange arbejdspladser er i fare. Korrekt, ansvarlig og intelligent forvaltning af efterspørgslen i den offentlige sektor burde fremme den åbne konkurrence og innovation.

1.10 Efter EØSU's opfattelse bør der sættes mere på at udvikle klynger og branchegrupper af SMV'er. Deling af kontrakter og viden mellem store og små virksomheder kunne via netværkssamarbejde, bl.a. branchenetværk, være et springbræt for innovation.

1.11 For at få størst muligt udbytte af de vigtigste sektorinitiativer anbefaler EØSU en bedre koordinering af deres udvikling på områder som teknologi, arbejdspladser, investeringer og udnyttelse af de menneskelige ressourcer

1.12 Det må erkendes, at der er behov for at finde frem til nye finansieringsmekanismer. Som EØSU ser det, er finansieringsproblemerne og de øvrige problemer, som SMV'erne er

berørt af som følge af krisen, blevet forværret af den manglende evne til at udvikle nye foranstaltninger, f.eks. ved at udbygge instrumenter som Jeremie, Jasper og Jessica.

1.13 EØSU mener, at Kommissionen bør fremskynde »sundhedstjekket« af den eksisterende lovgivning og foregå medlemsstaterne med et godt eksempel for at nedbringe de kumulative virkninger af lovgivningen, antallet af regler, der skal overholdes, og omkostningerne.

1.14 Inden der fremsættes nye lovforslag, bør der efter EØSU's opfattelse foretages konsekvensanalyser af, hvordan konkurrenceevnen vil blive påvirket i praksis og på nationalt og EU-plan.

1.15 EØSU opfordrer Kommissionen til at fortsætte og optrappe indsatsen for at fremme teknologier med lav CO<sub>2</sub>-udledning og en grøn økonomi, der er grobund for nye og bedre arbejdspladser.

1.16 For aktørerne inden for kreativitet og innovation ville det ifølge EØSU være hensigtsmæssigt at støtte og arbejde for etablering af internationale netværk, herunder branchenetværk. EØSU anbefaler derfor, at netværket »Enterprise Europe Network« ikke blot yder almen, men også branchespecifik information og rådgivning, og at det får tildelt administrative opgaver som kvikskranke.

1.17 EØSU presser på for at fremskynde vedtagelsen af den europæiske statut for SMV'er og medlemsstaternes gennemførelse af Small Business Act, som udvalget allerede har udarbejdet en udtalelse om.

## 2. Indledning

2.1 Da den økonomiske krise blev en realitet i 2008, blev SMV'ernes positive udvikling i årene 2002 til 2008 bragt til ophør, og det anslås, at der i perioden 2009-2010 er forsvundet 3,25 mio. arbejdspladser <sup>(1)</sup>.

2.2 Arbejdsløsheden i EU lå i 2010 på 9,6 % og er endnu højere i den offentlige sektor og i transport- og telekommunikationssektoren. Detailhandelssektoren og fremstillingsindustrien er vokset en smule, mens arbejdsmarkedet for de unge – de 15- til 24-årige – stadig er kriserammet med en arbejdsløshedsprocent på omkring 21 %, dvs. det højeste niveau siden krisens start.

2.2.1 På den anden side har den økonomiske krise og faktorer som globaliseringen, de teknologiske fremskridt, befolkningens aldring, den gradvise overgang til en økonomi med lav CO<sub>2</sub>- og partikeludledning i høj grad været medvirkende til, at de kvalifikationer og kompetencer, der efterspørges på arbejdsmarkedet, over en meget kort periode har ændret sig, og at nye erhverv er i hurtig vækst.

<sup>(1)</sup> Rapporten »European SMEs under pressure« (2010).

2.3 På sektorniveau synes recessionen at have sat endnu mere fart i den igangværende udvikling hen imod, at arbejdspladser overflyttes fra de primære og grundlæggende fremstillingsindustrier til servicesektoren. Det anslås, at beskæftigelsen i primærindustrien og inden for landbruget vil falde markant, og at arbejdspladser vil gå tabt i fremstillings- og produktionsindustrien i perioden fra 2010-2020. Derimod er der forventninger om en stigning i beskæftigelsen i servicesektoren, navnlig inden for tjenester til industrien, markedsrelaterede tjenester, og inden for distribution og transport, i hotel- og restaurantbranchen og inden for turisme, sundhed, uddannelse og sikkerhed.

2.4 Med hensyn til jobprofiler går den udvikling, der formentlig vil blive konsolideret og styrket i perioden ind til 2020, i retning af arbejdskraft med mellemlange og lange kvalifikationer (40 %), dvs. ledere, akademikere og teknikere i såkaldt videnintensive job.

2.4.1 Det største fald forventes i antallet af beskæftigede med kort formel uddannelse eller lave kvalifikationer. Det har vist sig, at beskæftigelsen i sektorer, der producerer kapitalgoder, generelt er meget mere sårbar over for økonomiske kriser, da kvalifikationerne her spiller en meget større rolle, idet de ofte er meget specialiserede.

2.5 Udvalget har i flere udtalelser (2) gjort opmærksom på, at »alle anerkender, at SMV'erne er vigtige for EU's økonomi«, og det har understreget (3), at »eftersom økonomisk output, innovation og beskæftigelse i stadig større grad afhænger af SMV'er, bør det være en prioritet at udvikle en iværksætterkultur blandt unge«.

2.6 Der findes mere end 20 mio. selvstændige virksomheder i EU, og heraf er mere end 99 % små eller mellemstore virksomheder med under 250 ansatte. Langt størstedelen (92 %) er mikrovirksomheder med færre end 10 ansatte. I øvrigt er over 67 % af de beskæftigede i EU ansat i SMV'er (4). Mange SMV'er har udelukkende overlevet krisen på grund af de ansattes engagement.

2.7 Endvidere bør der tages højde for de mange hindringer i form af bl.a.

- rammer, der ikke gavner udviklingen af iværksætteraktiviteter,
- dårlige låne- og kreditmuligheder,
- vanskeligheder i forbindelse med internationalisering og markedsadgang,

(2) Jf. EØSU's udtalelse »De forskellige politikforanstaltninger, bortset fra en egnet finansiering, som ville støtte små og mellemstore virksomheders vækst og udvikling«, EUT C 27 af 3.2.2009, s. 7; EØSU's udtalelse »Støtte til SMV'ers bestræbelser på at tilpasse sig de globale markedsændringer«, EUT C 255 af 22.9.2010, s. 24 og EØSU's udtalelse »Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: Tænk småt først. En Small Business Act for Europa«, EUT C 182 af 4.8.2009, s. 30.

(3) Jf. EØSU's udtalelse »Lissabonstrategien efter 2010«, EUT C 128 af 18.5.2010, s. 3.

(4) Kilde: Eurostat.

— utilstrækkelig kanalisering af viden og manglende ledelseskompetencer,

— utilstrækkelig beskyttelse af intellektuel ejendomsret,

som kan bremse for en ny iværksætterkultur og etableringen og den hurtige udvikling af innovative SMV'er og stå i vejen for, at politikken om fuld beskæftigelse kan realiseres.

2.8 I 2009 var antallet af store virksomheder, som havde skåret ned i antallet af ansatte, dobbelt så højt som antallet af små virksomheder og mere end tre gange så højt som antallet af mikrovirksomheder. Disse tal bekræfter, at denne sidstnævnte type virksomheder har en stabiliserende funktion i den økonomiske cyklus.

2.9 Udviklingen på arbejdsmarkedet i EU er ikke desto mindre stadig præget af store skævheder mellem landene med en uacceptabelt høj arbejdsløshed blandt de unge. Selv hvis arbejdsløsheden i Europa i de to år 2010-2011 i gennemsnit når op omkring det kritiske niveau på over 10 %, er fordelingen af arbejdskraften på sektorer, geografiske områder og især alder langt mere bekymrende.

2.9.1 Af den seneste rapport »Beskæftigelsen i Europa 2010« fremgår det, at de unge er de største ofre for krisen med en arbejdsløshed i aldersgruppen 15-24 på 30 %, endda højere i nogle medlemsstater.

2.10 Analyser af udviklingstendenser i den europæiske arbejdsstyrkes fordeling i forskellige sektorer (5) – herunder fordelingen efter alder, køn og virksomhedstype – viser, at:

— den generelle beskæftigelsesfrekvens i EU-27 (6) steg fra 62,2 % i 2000 til 64,6 % i 2009,

— de unges beskæftigelsesfrekvens (7) i samme periode faldt fra 37,5 % til 35,2 %,

— kvindernes beskæftigelsesfrekvens generelt steg fra 53,7 % til 58,6 %, mens den for unge kvinder faldt fra 34,1 % til 33,1 %,

— beskæftigelsen i industrisektoren i EU-27 faldt fra 26,8 % i 2000 til 24,1 % i 2009,

— beskæftigelsen i servicesektoren steg fra 65,9 % i 2000 til 70,4 % i 2009,

(5) Eurostat: Arbejdsmarkedsindikatorer/Den Europæiske Union 27, 2010.

(6) Eurostats klassificering, aldersgruppen 15-64.

(7) Eurostats klassificering, aldersgruppen 15-24.



— beskæftigelsen i landbruget faldt fra 7,3 % i 2000 til 5,6 % i 2009.

2.11 I EU-15 tegner tallene et lidt lysere billede, både af den generelle beskæftigelsesfrekvens (63,4 %-65,9 %) og af kvindernes beskæftigelsesfrekvens (54,1 %-59,9 %).

2.12 Et af målene for EU-programmet »Unge på vej« er at øge de unge mænds og kvinders kompetencer og give dem nye kvalifikationer, hvilket kan forekomme beskedent i forhold til problemets enorme betydning. Det skal kombineres med andre initiativer for at skabe nye aktiviteter og nye virksomheder.

2.13 EØSU har allerede gennem sin Rådgivende Kommission for Industrielle Ændringer (CCMI) udtalt sig om krisens konsekvenser for beskæftigelsen i fremstillingsindustrien, bilindustrien, tekstilindustrien, metalindustrien, luftfartsindustrien, kulturindustrien og de kreative industrier, skibsbygningsindustrien, kul- og stålindustrien, industrien for elektriske husholdningsapparater mm., skovbruget, landbruget og servicesektoren.

2.14 I alle sektorer er der ved siden af de store virksomheder en betydelig andel af SMV'er, f.eks. i fremstillingsindustrien (ud af 2,376 mio. europæiske virksomheder er 2,357 mio. SMV'er), bygningsindustrien (2,914 mio. SMV'er ud af 2,916 mio.), engros- og detailhandel, bil- og motorcykelreparation, forbrugsgoder til husholdningsbrug (i alt 6,491 mio. SMV'er ud af 6,497 mio.) – for ikke at tale om tjenester vedr. fast ejendom, restaurant- og hotelbranchen og transportsektoren.

2.15 EØSU understreger, at store, mellemstore og små virksomheder supplerer hinanden fuldstændigt. Det viser sig ofte i kvaliteten af underleverandørernes arbejde, i effektiviteten af outsourcingen og i skabelsen af innovativt *spin-off*.

2.16 Oprettelse af nye arbejdspladser som middel til at bekæmpe krisen og stimulere den økonomiske og bæredygtige vækst via små og mellemstore virksomheder i den offentlige og den private sektor samt i socialøkonomien er en mulighed i visse sektorer, der leverer tjenesteydelser<sup>(8)</sup>:

— forsknings- og udviklingsrelaterede aktiviteter (*spin-off*),

— it-sektoren og tilknyttede aktiviteter,

— vedligeholdelse og renovering af bygninger,

— hjælpetjenester for finansiel formidling,

— hotel- og restaurationsbranchen,

— turisme- og kultursektoren,

— post-, telekommunikations- og transportsektoren,

— elektricitets-, gas- og vandforsyning,

— sektorer, der indgår i *Lead Market*-initiativet (pionermarkeder): e-sundhed, bæredygtigt byggeri, intelligente fibre, økologiske produkter, genvinding, vedvarende energi og grøn økonomi.

2.17 Hvad angår den geografiske fordeling af SMV'ernes bidrag til merværdien og beskæftigelsen i EU i perioden 2002-2007, er der ikke de store forskelle mht. beskæftigelsen, men der synes at være store forskelle mellem EU-12 og EU-15, når det gælder SMV'ernes bidrag til merværdien. Forskellene i arbejdsproduktivitet mellem SMV'er og store virksomheder er større i de nye medlemsstater end i de »gamle«.

2.18 Ud over at skabe nye arbejdspladser bidrager SMV'erne som vigtige producenter af videnskabelige og teknologiske applikationer (*spill-over*) i vid udstrækning til økonomiens dynamik og innovationer gennem overførsel og markedsføring af idéer og opdagelser. Det skal i denne forbindelse bemærkes, at de nye europæiske strategier, der er blevet fastlagt i princippet »tænk småt først« og i *Small Business Act*, endnu ikke er gennemført fuldt ud, især ikke på regionalt og nationalt plan.

2.19 EØSU mener, at man bør styrke udviklingen af innovative SMV-klynger, der har et stort udviklingspotentiale og kan tage store innovative spring takket være netværkssystemer, der sikrer hurtig markedsadgang for brugervenlige kvalitetsprodukter.

2.20 Den vigtigste vej til at styrke SMV'ernes udvikling og konkurrenceevne er at støtte deres internationalisering på verdensmarkederne og udviklingen af deres muligheder på det interne marked samt at sikre lige konkurrence- og driftsvilkår.

2.21 SMV'erne tegner sig gennemsnitligt for over 50 % af det nationale BNP, men kun for 30 % af eksporten ud af EU, selvom de ofte bidrager til de globale værdikæder.

2.22 Der har været gentagne krav om en enklere adgang til lån. EU har støttet regeringer, finansielle institutioner og store virksomheder under krisen, mens der intet eller lidet er gjort for at støtte de små og mellemstore virksomheder og skabelsen af produktive, varige job på lokalt niveau. Det vil være hensigtsmæssigt at styrke programmer som Jeremie, Jessica og Jasper.

2.23 EU bør efter EØSU's mening udtrykkeligt støtte:

— nationale og regionale programmer til fremme af iværksættervirksomhed,

— instrumenter til bevarelse af SMV'ernes aktivitet,

<sup>(8)</sup> Jf. Hartmut Schrör, *Enterprise Births, Survivals and Deaths - Employment effects* (Eurostat, Statistics in Focus, 44/2008).

- udvikling af nye aktiviteter i forbindelse med intelligente produkter og tjenester,
  - mindskelse af administrative byrder,
  - uddannelse af arbejdsløse og unge, så de får adgang til de nye job,
  - kvalificering og livslang uddannelse af arbejdskraften,
  - den sociale dialog,
  - bedre adgang til EU-programmer med særlig vægt på SMV'ernes finansiering,
  - bekæmpelse af skatteunddragelse og sort arbejde,
  - mindskelse og forenkling af de administrative byrder ved at styrke kvikskrannerne (etstedshenvendelse) og branchenetværkene.
- fastlæggelse af en køreplan, der skaber de rette vilkår for at sikre, at SMV'er kan bidrage fuldt ud til oprettelsen af nye arbejdspladser,
  - udvikling af SMV'ernes innovationsmuligheder og støtte til netværk, produktionsdistrikter for tjenesteydelser og teknologiparker<sup>(9)</sup>,
  - garantier for adgang til eksterne markeder, finansieringsinstrumenter og bedre betalingsgarantier og forsikringer for internationale transaktioner,
  - intelligente strukturer for økonomisk markedsstøtte<sup>(10)</sup> kombineret med fuld gensidighed i åbningen af det europæiske marked og de eksterne markeder,
  - overholdelse af sociale, arbejdsmarkedsmæssige og miljømæssige standarder og af den industrielle og intellektuelle ejendomsret,
  - foranstaltninger mod asymmetrisk information vedrørende låneadgang og sikring af et passende udbud af kreditter, lån og deltagelse i risikokapital,
  - strukturer for livslang læring med henblik på såvel udvikling af iværksættervirksomhed og virksomhedsledelse som sikring af en kvalificeret arbejdsstyrke i et flexicuritysystem, der er forhandlet på plads af arbejdsmarkedets parter,
  - en social dialog på nationalt og europæisk plan, som anerkender SMV'ernes særlige karakter og sikrer dem en rimelig repræsentation på EU-niveau, men som også gør det muligt for arbejdsmarkedets parter at håndtere krisens følgevirkninger på en passende måde,
  - bekæmpelse af den uformelle økonomi og styrkelse af konkurrencepolitikken hvad angår statsstøtte.

2.24 Især anbefaler EØSU, at den igangværende revision fremskyndes for at lette adgangen til EU's forsknings- og innovationsprogrammer.

2.25 Det er nødvendigt at imødegå markedssvigt vedrørende fremme af varige job, udvikling af iværksætterånd, innovation og bæredygtig økonomisk vækst med dynamiske foranstaltninger, der kan støtte etablering, vækst og tilbagetrækning af virksomheder fra markedet på klare og gennemsigtige vilkår.

### 3. Bemærkninger

3.1 Det er efter anmodning fra det ungarske formandskab, at EØSU har udarbejdet denne sonderende udtalelse om den aktuelle økonomiske og finansielle krises følger for arbejdskraften og dens fordeling på de forskellige produktionssektorer, med særlig fokus på de små og mellemstore virksomheder.

3.2 For at overvinde krisen og blive en hovedaktør i globaliseringen er EU efter EØSU's mening nødt til snarest at iværksætte en sammenhængende og koordineret indsats – ikke kun i ord men i effektiv handling – på en række prioriterede områder med henblik på at forbedre driftsvilkårene i det indre marked og på verdensmarkedet. Indsatsen skal fremme innovation i SMV'er, stimulere iværksætterånden, finde nye veje for uddannelse og kvalificering af arbejdstagerne og tilpasse arbejdsmarkedet til de nye udfordringer.

3.3 For at kunne sikre et positivt bidrag til beskæftigelsen i den nye globaliseringsammenhæng og på trods af den internationale krise i de industrialiserede lande skal de små og mellemstore virksomheder kunne konkurrere på lige vilkår på følgende områder:

3.4 EØSU finder det nødvendigt at rationalisere og forenkle love og administrative bestemmelser om virksomhedsopretning, især på medlemsstatsniveau, for at sikre, at eksisterende virksomheder kan få gavn af de teknologiske og handelsmæssige muligheder for at udvikle sig, og at nye SMV'er bliver i stand til at skabe nye arbejdspladser gennem fuld og konkret anvendelse af princippet »tænk småt først« og af *Small Business Act*.

3.4.1 Det er desuden nødvendigt at vedtage en statut for europæiske SMV'er og at undersøge det europæiske andelselskab nærmere for at sikre dets udbredelse.

3.5 SMV'ernes internationaliseringsproces bør hjælpes på vej og deres deltagelse i forskningspartnerskaber øges for at sikre adgangen til de eksterne markeder.

<sup>(9)</sup> Jf. EØSU's udtalelse om »Europæiske industridistrikter og de nye vidennet«, EUT C 255 af 14.10.2005, s. 1, EØSU's udtalelse om »Teknologiparkers rolle i den industrielle omlægning i de nye EU-medlemsstater«, EUT C 65 af 17.3.2006, s. 51, og EØSU's udtalelse om »Industrielle ændringer, territorial udvikling og virksomhedsansvar«, EUT C 175 af 28.7.2009, s. 63.

<sup>(10)</sup> Jf. adgang og forenklede strukturer i databasen om markedsadgang (Market Access Database -MADB).

3.5.1 Der bør til dette formål bl.a. anvendes en strategi, som letter oprettelsen af internationale netværk mellem de kreative og innovative sektors aktører, dvs. mellemledere, forskere og personer i liberale erhverv, for at fremme synergier og en større internationalisering af de liberale erhverv.

3.6 Desuden bør iværksætterkulturen udbredes og initiativlysten og kvinders iværksættervirksomhed styrkes gennem udvikling af de nødvendige strategiske og ledelsesmæssige kompetencer og styrkelse af uddannelserne.

3.6.1 Det vil også være hensigtsmæssigt at indføre en køreplan med halvårslige statistikker over de europæiske SMV'ers økonomiske og sociale variabler.

3.7 Livslang uddannelse af mellemledere og personale skal sikre tilstedeværelsen af kvalificerede ansatte med ajourført viden i et miljø, der fremmer ligestilling mellem kønnene. EØSU opfordrer til, at der på EU-plan, nationalt og regionalt plan iværksættes et prioriteret tiltag, der skal bekæmpe ungdomsarbejdsløshed ved at øge mulighederne for lærlingeuddannelser, praktikpladser af god kvalitet, sponsorering af kandidater, især inden for naturvidenskab, og lancering af en

kampagne, der giver et positivt billede af arbejdet i industri- og fremstillingssektoren og af (især kvinders) iværksættervirksomhed.

3.8 EØSU er overbevist om, at evnen til at indoptage innovationer skal styrkes. Det er nødvendigt at forbedre kompetence- og vidennettene og udvikle en ny generation af industridistrikter samt infrastrukturer for teknologioverførsel og menneskelige ressourcers bevægelser mellem industri, forskningscentre og universiteter, bl.a. via Det Europæiske Teknologiske Institut, som også bør omfatte SMV'er.

3.9 Udviklingen af de sektoropdelte flagskibsinitiativer bør efter EØSU's mening koordineres bedre på punkter som teknologi, investering, uddannelse og udnyttelse af de menneskelige ressourcer.

3.10 De europæiske arbejdsmarkeder vil være totalt forandrede, når de kommer ud på den anden side af krisen. Derfor bør både arbejdstagere og arbejdsgivere, med de fornødne kompetencer og støtte, være parate til at tilpasse sig en omskiftelig realitet: »Krisen har sat os tilbage, og der er derfor et presserende behov for at reformere arbejdsmarkederne og sikre, at kvalifikationerne er afstemt efter efterspørgslen, og at vi har de rette arbejdsvilkår for jobskabelse«<sup>(1)</sup>.

Bruxelles, den 4. maj 2011

Staffan NILSSON

*Formand*

*for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg*

---

<sup>(1)</sup> Jf. László Andor, medlem af Europa-Kommissionen med ansvar for beskæftigelse, IP/10/1541 af 23.11.2010.



## Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om familiepolitikens rolle i forbindelse med den demografiske udvikling — udveksling af bedste praksis mellem medlemsstaterne

(sonderende udtalelse)

(2011/C 218/02)

Hovedordfører: **Stéphane BUFFETAUT**

Medhovedordfører: **Béatrice OUIIN**

Ved brev af 15. november 2010 anmodede ambassadør Péter GYÖRKÖS på vegne af det ungarske formandskab og under henvisning til artikel 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg om at udarbejde en sonderende udtalelse om:

*Familiepolitikens rolle i forbindelse med den demografiske udvikling – udveksling af bedste praksis mellem medlemsstaterne.*

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs præsidium henviste den 7. december 2010 det forberedende arbejde til Den Faglige Sektion for Beskæftigelse, Sociale og Arbejdsmarkedsmæssige Spørgsmål og Borgerrettigheder, som udpegede Stéphane BUFFETAUT til ordfører og Béatrice OUIIN til medordfører.

Som følge af sagens hastende karakter udpegede Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg på sin 471. plenarforsamling den 4.-5. maj 2011 (mødet den 4. maj 2011) Stéphane BUFFETAUT til hovedordfører og Béatrice OUIIN til medhovedordfører og vedtog følgende udtalelse med 183 stemmer for, 3 imod og 8 hverken for eller imod:

### 1. Konklusioner og henstillinger

1.1 De europæiske familiepolitikker har forskelligt udspring og indhold, men et fælles mål: at støtte og hjælpe familierne. De nationale og regionale politikker som helhed og investerings-, uddannelses-, bolig- og beskæftigelsespolitikker kan gøre et bestemt land, region eller område attraktivt for familier og skabe familievenlige betingelser.

1.2 En sammenligning af de systemer, der findes, er interessant, fordi det gør det muligt at fastlægge bedste praksis. Dog er der ingen tvivl om, at systemerne kun er fuldt effektive, hvis udbuddet af tjenester og de støtteordninger, der er til rådighed, opfylder familiernes og forældrenes eller de kommende forældres forventninger. Disse forventninger er ikke nødvendigvis de samme i alle medlemsstater, men afhænger af den nationale kultur, sociale normer og traditioner. Derfor bør de offentlige myndigheder lade være med at tage udgangspunkt i ideologi, men derimod foreslå tiltag, der reelt giver den enkelte muligheden for at stifte familie og få det ønskede antal børn.

1.3 Den Europæiske Union har ikke kompetencer til at lovgive om familiepolitikken, men kan lovgive på områder, der berører balancen mellem familie- og arbejdsliv, om ligestilling mellem mænd og kvinder på arbejdsmarkedet og om beskyttelse af børn og børns udvikling.

1.4 Desuden kan EU spille en nyttig rolle i formidlingen af viden om den demografiske situation og udvikling og i udveksling af god praksis mellem medlemsstaterne.

1.5 I dag er en række initiativer og dertil knyttede finansieringsmuligheder under udvikling under ledelse af EU, og midler fra strukturfondene og Den Europæiske Socialfond kan anvendes til, og er allerede blevet anvendt til, at understøtte familievenlige politikker.

1.6 En bedre samordning af disse initiativer ville være ønskelig, og ansvaret herfor eller i det mindste koordineringen heraf bør henhøre under et organ, der har til opgave at fastlægge en samlet politik, hvilke områder der skal sættes på, og hvilke analyser der skal prioriteres. Denne rolle som tovholder og koordinator kunne deles mellem Kommissionen, i praksis primært den europæiske alliance for familier, og Eurofound. Førstnævnte kunne således få ansvaret for de politiske aspekter og styringen og sidstnævnte for de mere videnskabelige aspekter.

1.7 Familieorganisationer bør inddrages i udarbejdelsen af familiepolitikker og politikker af betydning for familierne på både EU-niveau og i medlemsstaterne.

1.8 Mange af de politikker, der fastlægges på EU-niveau, har direkte indflydelse på familielivet. EØSU anbefaler derfor, at familiespørgsmål indarbejdes i alle europæiske politikker, og at der især tages hensyn hertil i de konsekvensanalyser, som nu skal gennemføres i forbindelse med enhver EU-lovgivning <sup>(1)</sup>, og at de indgår i evalueringen af de eksisterende politikker, der skal revideres.

<sup>(1)</sup> EØSU's udtalelse om fremme af solidariteten mellem generationerne, EUT C 120 af 16.5.2008, s. 66, punkt 4.8.

1.9 Udvalget bakker varmt op om idéen om at gøre 2014 til europæisk familieår.

## 2. Indledning: Beskrivelse af den demografiske situation

2.1 De europæiske familier undergår store forandringer: fødselstal, der er i flere årtier har været lavere end tærsklen for generationsfornyelse<sup>(2)</sup>, ældre førstegangsfødende, flere skilsmisser, flere husholdninger med kun én forsøger, flere familier uden en stabil indkomst, længere levetid samt flere plejekrævende ældre, hvilket primært kan tilskrives den tidligere demografiske udvikling. Ændringerne i familiestrukturerne betyder nye udfordringer, som der skal tages hensyn til, både når familiepolitikkerne formuleres og samordnes, og når de gennemføres.

2.2 Storfamiliens tilbagegang til fordel for kernefamilien som følge af bl.a. urbaniseringen og ændret livsstil er sket samtidig med, at vi i højere grad er blevet individualister, og der har dannet sig nye sociale grupper, der langt oftere risikerer social udstødelse. Her tænkes der på langtidsledige, familier med én forsøger, fattige arbejdstagere og fattige eller fattigdomstruede børn. Alle områder af Europa er desværre berørt af disse problemer. Det anslås, at 17 % af europæerne er ramt af fattigdom eller social udstødelse, og dette har konsekvenser for familiepolitikken.

2.3 Selvom fødselstallet er lavere end tærsklen for generationsfornyelse i hele Den Europæiske Union, afspejles det forskelligt i medlemsstaterne og regionerne i såvel den demografiske situation som i familiepolitikken. Desuden er det værd at bemærke, at befolkningstætheden kan variere betydeligt inden for samme medlemsstat, hvor nogle regioner kan være meget tæt befolkede og andre affolkede, hvilket har følger for den fysiske planlægning og opretholdelsen af offentlige tjenester, bl.a. familietjenester. Den Europæiske Unions slogan »forenet i mangfoldighed« kommer således rigtig til sin ret her. Befolkningssaldringen i Europa, dvs. det forhold, at andelen af ældre bliver stadig større, kan helt sikkert forklares med den positive udvikling, at ældre kan forvente at leve længere med godt helbred, men også med en anden mere negativ udvikling, nemlig det markant lavere fødselstal, som betyder, at generationerne ikke fornyes.

2.4 Ingen medlemslande har nået tærsklen for generationsfornyelse<sup>(3)</sup>, men to, Frankrig og Irland, er tæt på. Fødselstallet i USA har næsten nået denne tærskel, mens det i Europa i gennemsnit ligger omkring 25 % under.

2.5 Inden for rammerne af dette generelle billede er der store forskelle. I 18 medlemsstater er der en positiv befolkningstilvækst med flere fødsler end dødsfald, mens udviklingen i 9

lande er negativ, dvs. der er flere dødsfald end fødsler (i stigende rækkefølge: Portugal, Estland, Italien, Letland, Litauen, Ungarn, Rumænien, Bulgarien, Tyskland).

2.6 Det er først og fremmest en klar stigning i den samlede fertilitet, der kan vende denne udvikling. Også indvandring kan påvirke udviklingen, men vil ikke i sig selv være nok, da indvandrerne ikke nødvendigvis bosætter sig dér, hvor fødselstallet er lavest, og desuden bliver de også bliver ældre. Øget indvandring forudsætter aktive integrationspolitikker, der kan forebygge de problemer, der kan opstå, når forskellige befolkningsgrupper lever side om side, ikke mindst i modtagerlande med lille befolkningstilvækst.

## 3. Krisens virkninger for familierne

3.1 Den økonomiske krise har haft en række følger, der har påvirket nogle familiers levevilkår og gjort det vanskeligere at opfylde det deraf følgende behov for hjælp. Den økonomiske situation har først og fremmest haft konsekvenser for beskæftigelsen og mange husholdningers indtægter.

3.2 Krisen og de meget stramme offentlige finanser i et antal medlemsstater kan desuden tvinge regeringerne til at justere eller forsinke gennemførelsen af visse familiepolitiske foranstaltninger.

3.3 Indenrigspolitikkerne i de fleste medlemsstater berører familierne direkte eller har virkninger for dem. Det drejer sig om politikker for bekæmpelse af udstødelse, erhvervsuddannelses- og boligpolitikker, politikker om offentlig transport, energi, social bistand, uddannelse og beskæftigelse osv. Dette viser, at der er behov for at medtænke familiespørgsmål i alle disse politikker for at tage hensyn til, hvordan de påvirker familierne<sup>(4)</sup>.

## 4. Forskellige typer familiepolitik

4.1 En helhedsorienteret familiepolitik omfatter skatteforanstaltninger, familieydelse, tiltag for at fremme ligestillingen mellem mænd og kvinder på arbejdsmarkedet, pasnings- og plejeordninger for børn og omsorgskrævende personer, familierettigheder i alderspensionsordninger og foranstaltninger, der gør det muligt at forene familie- og arbejdsliv, herunder forældreorlov og frivilligt deltidsarbejde. Denne slags politikker findes overalt i EU, men forskellige lande har lagt vægten på forskellige elementer, og nogle steder har de i højere grad form af socialend familiepolitikker. Det er ikke overraskende, at der er denne forskel, da traditioner, behov, social indstilling og filosofisk tilgang varierer fra land til land, og det samme gør familiernes forventninger.

<sup>(2)</sup> Det som demografer kalder »den demografiske vinter«.

<sup>(3)</sup> Den er på 2,1 børn pr. kvinde i Den Europæiske Union. De 0,1 skyldes, at det er nødvendigt at udligne konsekvenserne af, at der fødes flere drenge end piger, og piger, der dør, inden de kan få børn.

<sup>(4)</sup> EØSU's udtalelse om fremme af solidariteten mellem generationerne, EUT C 120 af 16.5.2008, s. 66, punkt 4.8.

4.2 Disse politikker har også et forskelligt udspring. I nogle lande er det moralske og menneskelige hensyn, der ligger til grund, i andre økonomiske eller politiske og i andre igen målet om at øge fødselstallet. Uanset deres udspring er barnets psykiske og fysiske velfærd og uddannelse og forældrenes muligheder for at få det antal børn, de ønsker, og forene familieforpligtelser med arbejde og et socialt liv væsentlige faktorer.

4.3 Især de skandinaviske lande har siden 1970'erne gjort en del for at sikre ligestilling mellem fædre og mødre såvel på arbejdsmarkedet som i hjemmet og har gennemført social- og erhvervsuddannelsespolitikker, der gør det lettere at forene arbejds- og familieliv og at vende tilbage til arbejdet efter forældreorlov. I Sverige har disse politikker været baseret på gennemgribende reformer af forældreorlovsordningerne, offentlige børnepasningsordninger, særlige skatteordninger for familier (sambeskatning blev afskaffet i 1971) og familielovgivning. Familierpolitikken består i dag af tre elementer: en egentlig familiedelse, hjælp til udearbejdende forældre i form af forældreorlov med løn og forældrenes ret til at dele den betalte forældreorlov. Resultatet er en høj erhvervsfrekvens blandt kvinder, at mange fædre deltager i børnepasningen, fødselstal over EU's gennemsnit, og at antallet af fattige børn er faldet. Finland indførte i 1988 et tilskud til børnepasning i hjemmet, og en tilsvarende ordning blev etableret i Norge i 1998 med det formål at anerkende forældre, der passer egne børn på fuld tid, og sikre dem en indtægtskilde.

4.4 I Nederlandene har fokus været på at udbrede deltidsarbejde med det mål at skabe mere tid til opdragelse af børnene. Hollandske fædre arbejder oftere på deltid end fædre i andre lande. Alligevel arbejder 73,2 % af mænd fuld tid mod kun 45,9 % af kvinderne. 19 % af fædrene, dvs. langt flere end i resten af Europa, udnytter den mulighed, de har for at arbejde deltid, hvorimod andelen af mødre er 41 %. Denne ordning kan anvendes, indtil barnet er 8 år, og betyder en skattnedsættelse med 704 euro pr. måned. Orlovens længde svarer til antallet af arbejdstimer pr. uge ganget med 26. Den beregnes pr. barn og kan således akkumuleres. Børnepasningsordninger kan også benyttes på deltid.

4.5 I Frankrig har familierpolitikken rødder langt tilbage og har gennem tiden været meget stabil uanset det politiske flertal. Den er kendetegnet ved en kombination af økonomiske tilskud, en retfærdig skatteordning for familier, bestemmelser i pensionsordninger og i arbejdsretslovgivningen om særlige orlovsordninger med løn, pasningsordninger for børn mellem 0 og 3 år og gratis førskoleordninger for børn fra 3 år og opefter. At den er vigtig ses også derved, at den videreføres af såvel staten som departementer (regioner) og byer uanset politisk observans. Departementer og byer supplerer den nationale politik med en lang række lokale familierpolitikker om pasningsordninger og hjælp til familier. De egentlige familiedelser skal dække familiens udgifter pr. barn og er særligt fordelagtige for

familier med mange børn. De er ikke indtægtsbestemte, men gives til alle. De gives til barnet, hvilket adskiller familierpolitikken fra socialpolitikken. Resultatet er, at Frankrig er et af de lande i Europa, hvor kvinders beskæftigelsesfrekvens og fødselstallet er højest. Det frie børnepasningsvalg er et af de grundlæggende principper i den franske familierpolitik, men et frit valg forudsætter, at der er et valg, dvs. at der er et tilstrækkeligt stort udbud af pasningsordninger.

4.6 I Det Forenede Kongerige har politikkerne i højere grad fokus på bekæmpelse af familiers og børns fattigdom og har været effektive, og det er almindeligt accepteret, at staten ikke skal blande sig i borgernes personlige valg. Disse politikker skal ses på baggrund af et fleksibelt arbejdsmarked, der gør det relativt nemt for mødre at vende tilbage til arbejdet, og denne store fleksibilitet gør det også muligt at opfylde familiernes meget forskellige forventninger. Det skal bemærkes, at de kvinder, der koncentrerer sig om familien, føder ca. to gange så mange børn som kvinderne på arbejdsmarkedet.

4.7 I Tyskland, hvor den demografiske situation giver anledning til bekymring, lanceredes for nogle år siden en ambitiøs politik, der skulle gøre det muligt at forene arbejds- og familieliv i praksis og uden tvivl også udvirke en holdningsændring, da det var meget ilde set at være udearbejdende og samtidig have børn. Der er blevet etableret mere udbyggede pasningsordninger med bedre åbningstider, og forældre har fået mulighed for at tage 14-måneders forældreorlov med 2/3 løn. Disse foranstaltninger er blevet suppleret af specifik hjælp i form af indtægtsstøtte med det formål at bekæmpe børnefattigdom.

4.8 Generelt viser de gennemførte undersøgelser klart, at en høj erhvervsfrekvens blandt kvinder ofte går hånd i hånd med et højt eller relativt højt fødselstal i de lande, hvor det er muligt at forene arbejds- og familieliv. Efter en periode med demografiske ændringer, hvor antallet af børn pr. kvinde er faldet, hvor ikke mindst spædbørns-, børne- og mødredødeligheden er blevet nedbragt betydeligt, hvor man er blevet mere opmærksomme på hygiejnen, og hvor det er blevet muligt at vælge, hvornår man vil have børn, er vi nu i en tid, hvor begge forældre er udearbejdende. Alligevel er der flere fædre i fuldtidsarbejde end mødre særligt i lande, hvor pasningsordningerne og forældreorlovsordninger med løn ikke er tilstrækkeligt udbygget.

## 5. Forskellige scenarier

5.1 Som den demografiske situation i EU ser ud lige nu, er det meget vigtigt at kortlægge, hvordan de gennemførte politikker påvirker fødselstallet. Man kan forestille sig flere scenarier for den demografiske udvikling.

5.2 I det første scenario fortsætter den aktuelle udvikling. Fødselstallet i EU vil ligge under tærsklen for generationsfornyelse og variere fra land til land. Der vil dog være en lille befolkningstilvækst som følge af den træghed, der kendetegner den demografiske udvikling. Denne effekt vil dog efterhånden forsvinde som en følge af de ældres længere forventede levetid og nettoindvandringen. Sker dette, vil situationen i EU på en og samme tid være sådan, at befolkningen bliver markant ældre til trods for indvandringen (»strukturel« effekt), at antallet af ældre stiger kraftigt (»tendenseffekt«), og at den erhvervsaktive befolkning muligvis bliver mindre, på trods af at pensionsalderen hæves. Endvidere vil befolkningstallet i omtrent halvdelen af landene i Europa falde.

5.3 Resultatet vil være, at de demografiske forskelle medlemsstaterne imellem bliver endnu større, og en risiko for, at samhørigheden i Den Europæiske Union bringes i fare, da de politikker, der skal gennemføres, og de krav, som befolkningerne stiller, som følge af disse demografiske forskelle formentlig vil være meget forskellige.

5.4 Hvis »katastrofescenariet« indtræffer, bliver den demografiske vinter endnu alvorligere med langt færre fødsler end dødsfald! I så fald vil der både være tale om meget markant aldring nedefra på grund af meget lave fødselstal på under halvdelen af tærsklen for generationsfornyelse, tal som i øvrigt allerede ses i visse regioner i EU, og måske aldring oppefra som følge af den længere levetid efter de 65 år. I praksis vil dette meget ældre samfund måske ikke længere kunne sikre, at der er midler til at finansiere de pensioner og sundhedsydelse, som de ældre har brug for.

5.5 »Katastrofescenariets« to tendenser vil føre til, at unge akademikere forlader et aldrende EU til fordel for lande med mere initiativ, samtidig med at indvandringen vil aftage, da Europa bliver mindre dynamisk og fattigere og vil skulle tackle store budgetvanskeligheder og problemer med at få det sociale regnskab til at gå op og bliver dermed mindre attraktivt.

5.6 Resultatet vil være en meget ubalanceret alderspyramide i EU med langt flere ældre end unge og en hurtigt svindende og stærkt aldrende erhvervsaktiv befolkning.

5.7 Endelig er der et tredje, mere opmuntrende scenario med demografisk fornyelse, altså et »demografisk forår«. I dette tilfælde stiger fødselstallet og nærmer sig tærsklen for generationsfornyelse. En stigning i antallet af fødsler vil kunne sætte gang i et antal økonomiske sektorer. Dernæst vil den erhvervsaktive del af befolkningen, som var blevet mindre, igen vokse i den efterfølgende generation. Denne demografiske udvikling vil i økonomisk henseende være med til at finansiere det sociale sikkerhedssystem. Den Europæiske Union bliver igen et attraktivt sted for såvel sine egne borgere, som ikke længere vil være fristet til at emigrere, som for de bedst uddannede indvandrere.

5.8 Disse scenarier er selvfølgelig ikke forudsigelser, men blot hypoteser, der gør det muligt at tilrettelægge politikkerne for at afhjælpe den aktuelle situation og undgå, at den udvikler sig på værst tænkelig måde.

## 6. Er familiepolitikken årsagen til forskellene i fødselstal?

6.1 Alle medlemsstater træffer en række politiske foranstaltninger, som tilsammen udgør familiepolitikken, uanset om den er benævnt sådan eller ej<sup>(5)</sup>. Disse foranstaltninger har forskellige mål:

- fattigdomsbekæmpelse og sikring af familiernes indkomst;
- hjælp til mindre børn og til børns udvikling;
- hjælp til at kunne forene arbejds- og familieliv;
- imødekommelse af krav om ligestilling mellem mænd og kvinder;
- gøre det muligt for forældre eller kommende forældre at få det antal børn, de ønsker, når de ønsker dem og på den måde øge fødselstallet.

6.2 En kategorisering af landene på grundlag deres politikker kan se ud som følger:

- lande med en svag familiepolitik og fødselstal, der er lavere end det europæiske gennemsnit;
- lande med en familiepolitik, der ikke opfylder familiernes behov, og fødselstal, der er lavere end det europæiske gennemsnit;
- lande, hvor hjælpen til familier målt på BNP, synes at være under eller lig gennemsnittet i EU, men som alligevel har et fødselstal, der er højere end gennemsnittet;
- lande med en stærk familiepolitik og fødselstal, der er højere end det europæiske gennemsnit<sup>(6)</sup>.

Det ser altså ud til, at den førte politik har indflydelse på fødselstallet, som er højere eller lavere afhængig af de konkrete elementer heri.

<sup>(5)</sup> EØSU's udtalelse om familien og den demografiske udvikling, EUT C 161 af 13.7.2007, s. 66, punkt 7.

<sup>(6)</sup> Gérard-François Dumont, »UE Prospective démographique« – <http://www.diploweb.com/UE-Prospective-demographique.html>.



6.3 En sammenligning af familierpolitikkerne er interessant, fordi det gør det muligt at fastlægge bedste praksis. Dog er der ingen tvivl om, at systemerne kun er fuldt effektive, hvis udbuddet af tjenester og de ordninger i form af bl.a. økonomisk hjælp og/eller skattefordele, der er til rådighed, opfylder familiernes og forældrenes eller de kommende forældres forventninger. Disse forventninger er ikke nødvendigvis de samme i alle medlemsstater, men afhænger af den nationale kultur, sociale normer og traditioner. Derfor bør de offentlige myndigheder lade være med at tage udgangspunkt i ideologi, men derimod foreslå tiltag, der reelt giver den enkelte muligheden for at stifte familie og få det ønskede antal børn. Tiltagene må endvidere være tilpasset befolkningssammensætningen i de pågældende områder. Med det som udgangspunkt og ved at være opmærksom på forskellighederne vil det være muligt at udvikle et system for information om og udveksling af bedste praksis. Offentlig indgriben er imidlertid fuldt berettiget, da familien som det sted, hvor den menneskelige kapital skabes<sup>(7)</sup>, danner grundlaget for hele samfundsstrukturen. Det har man set i forbindelse med krisen, hvor familierne ofte har fungeret som en stødpude for dens virkninger.

## 7. De vigtigste elementer i en vellykket familierpolitik

7.1 Vellykkede familievenlige politikker er forskellige, men har alligevel nogle træk til fælles:

- foranstaltninger, som gør det muligt at forene arbejds- og familieliv (børnepasningsformer af høj kvalitet, navnlig offentlige børnepasningsordninger, hjælp til familier med at passe og pleje omsorgskrævende personer, fleksibel arbejdstilrettelæggelse, særlige orlovsordninger), og som er tilpasset de specifikke nationale forhold og opfylder forældrenes forventninger og børnenes behov og følelsesmæssige, psykiske og fysiske udvikling;

- forebyggelse og bekæmpelse af familiers fattigdom;

- politikkerne er langsigtede og videreføres, uanset om det politiske flertal ændrer sig, og de gælder alle. De er i barnets interesse og skeler ikke til familiens indkomst. Denne kontinuitet er af stor vigtighed, da en familie er et langsigtet projekt. En hensigtsmæssig og vedvarende familierpolitik er en faktor i den bæredygtige udvikling;

- anerkendelse af familien og påskønnelse af dens rolle og det at have et godt familieliv. I det moderne samfund er det oftest kun personlig og faglig succes, der tæller. Der findes imidlertid andre former for succes knyttet til andre mennesker eller almenvellets interesse, bl.a. et godt familieliv og

succes i forenings- eller kulturlivet, hvilket i højere grad bør fremhæves især i medierne<sup>(8)</sup> og i de nationale uddannelses-systemer,

- hensyntagen til børnerige familiers særlige situation.

7.2 Ved siden af de rent familierpolitiske foranstaltninger er det tydeligt, at to andre politikker er af stor betydning, nemlig beskæftigelses- og boligpolitikken<sup>(9)</sup>. Uden arbejde og bolig er det svært at stifte familie. Det kræver et minimum af tro på fremtiden. Høj arbejdsløshed blandt de unge eller usikre ansættelsesforhold kan have stor indflydelse på generationsfornyelsen, for selvom det at opdrage er en lang proces, er den tid, hvor det er lettest at få dem, kortvarig. Derfor bør der være fokus på forholdene for studerende og ung, som har eller ønsker at få børn.

7.3 Når familierpolitikkerne har et langsigtet perspektiv og i praksis opfylder familiernes forventninger, indvirker de positivt på børns og forældres velvære, muliggør et harmonisk socialt liv og sikrer, at fødselstallet igen stiger.

7.4 En nylig undersøgelse foretaget af Mødrenes Verdensbevægelse (Mouvement mondial des mères) blandt 11 000 mødre giver et billede af deres ønsker:

- for det første at kunne forene et arbejdsliv med familielivet;

- for det andet, at samfundet anerkender, at deres rolle som mor er vigtig;

- for det tredje mere tid sammen med deres børn.

7.5 En tilsvarende undersøgelse blandt fædre ville være interessant, da de tre prioriteter, undersøgelsen har afdækket, også kunne have betydning for dem. Navnlig kunne anerkendelsen af deres rolle uden tvivl få dem til at engagere sig mere i familielivet<sup>(10)</sup>. I den forbindelse er de nyere forslag, der skal få fædre til at tage forældreorlov eller endda gøre forældreorlov for fædre obligatorisk og aflønnet interessante som led i den helt nødvendige revaluering af faderrollen og det lige så nødvendige behov for, at fædre påtager sig et større ansvar især ved skilsmisser. Her ville det være nyttigt at indsamle bedste praksis fra virksomheder, som indretter arbejdet på en måde, der er forenelig med forældreansvaret. Virksomhedernes sociale ansvar omfatter også foranstaltninger, der skal gøre det nemmere at finde en

<sup>(7)</sup> EØSU's udtalelser om familien og den demografiske udvikling, EUT C 161 af 13.7.2007, s. 66, punkt 6.4 og om fremme af solidaritet mellem generationerne, EUT C 120 af 16.5.2008, s. 66, punkt 3.11.

<sup>(8)</sup> EØSU's udtalelser om familien og den demografiske udvikling, EUT C 161 af 13.7.2007, s. 66, punkt 8.15 og om fremme af solidaritet mellem generationerne, EUT C 120 af 16.5.2008, s. 66, punkt 3.13.

<sup>(9)</sup> EØSU's udtalelse om familien og den demografiske udvikling, EUT C 161 af 13.7.2007, s. 66, punkt 4.6.

<sup>(10)</sup> EØSU's udtalelse om familien og den demografiske udvikling, EUT C 161 af 13.7.2007, s. 66, punkt 8.11.

god balance mellem arbejde og familieliv. Det er i virksomhederne, at de gennemføres i praksis. Det kunne være nyttigt at indføre et mærke for »familievenlige« virksomheder, som det der findes i Spanien, hvor det støttes af ministeriet for sundhed og sociale anliggender <sup>(11)</sup>.

7.6 Udvalget har tidligere i en udtalelse <sup>(12)</sup> foreslået, »at man overvejer initiativer, der gør det muligt for bedsteforældre eller andre pårørende at tage sig af børnene, hvis de udearbejdende forældre ønsker det, og såfremt det er i barnets tarv«. Med hensyn til tid til familien har udvalget allerede slået fast, at »alle bør have adgang til (...) et tilstrækkeligt antal «kredittidsår» for at kunne engagere sig i familiemæssige (...) aktiviteter. Det bør være muligt at vælge at gå senere på pension, hvis man ønsker at tage en arbejdsfri periode i løbet af det erhvervsaktive liv (finansieret som pension).« <sup>(13)</sup> På den måde ville der ikke være tale om en alt for stor nedgang i indkomst for dem, som vælger at arbejde på nedsat tid eller midlertidigt at afbryde arbejdet uden for hjemmet. Der bør foretages en nøjagtig økonomisk beregning af bl.a. besparelserne i de kollektive pasningsordninger, således at der i beregningen af pensionens størrelse kan tages hensyn til den tid, der er medgået til at passe børn. Ligeledes bør også bedsteforældre sikres rettigheder i forhold til deres børnebørn.

7.7 Undersøgelser af de unges ønsker, ændringerne som følge af familiernes større mobilitet, sammenhængen mellem de unges adgang til boliger og beslutningen om at stifte familie og af, hvordan de nye familieformer påvirker fertiliteten, ville ligeledes gøre det muligt at indrette familiepolitikkerne efter behovene. Med sådanne undersøgelser ville det i et vist omfang blive lettere at afdække familiernes forventninger, som er en af de vigtigste faktorer, når der gennemføres politikker.

## 8. Hvilken rolle skal EU spille?

8.1 Familiepolitik er ikke et af de områder, hvor Den Europæiske Union har kompetencer. Af artikel 9 i chartret om grundlæggende rettigheder fremgår det klart, at familielovgivningen henhører under national ret. Ikke desto mindre kan EU lovgive på områder, der berører balancen mellem familie- og arbejdsliv, og arbejdsmarkedets parter kan forhandle aftaler på plads, der efterfølgende bliver til direktiver. Det var det, der skete i forbindelse med forældreorloven og debatten om barselsorlovens længde. EU kan endvidere lovgive om ligestilling mellem mænd og kvinder på arbejdsmarkedet, som er et af elementerne i enhver familiepolitik, og om beskyttelse af børn og børns udvikling på grundlag af Kommissionens nye dagsorden for børns rettigheder <sup>(14)</sup>.

8.2 Europa 2020-strategien indeholder et mål om en beskæftigelsesfrekvens for mænd og kvinder, som kun vil kunne nås,

<sup>(11)</sup> [http://www.en.aenor.es/aenor/certificacion/resp\\_social/resp\\_efr.asp](http://www.en.aenor.es/aenor/certificacion/resp_social/resp_efr.asp)

<sup>(12)</sup> EØSU's udtalelse om forbedring af sikkerheden og sundheden under arbejdet for arbejdstagere, som er gravide, som lige har født, eller som ammer, EUT C 277 af 17.11.2009, punkt 1.12.

<sup>(13)</sup> EØSU's udtalelse om ligestilling, økonomisk vækst og beskæftigelsesfrekvensen, EUT C 318 af 23.12.2009, s. 15, punkt 4.2.6.2.

<sup>(14)</sup> KOM(2011) 60 endelig.

hvis familiepolitikken er sådan indrettet, at mænd og kvinder kan få det antal børn, de ønsker, samtidig med at de arbejder. Sådan er det ikke i dag i de fleste lande i EU.

8.3 EU kan desuden spille en nyttig rolle i formidlingen af viden om den demografiske situation og udvikling på alle geografiske niveauer, i evalueringen af de familievenlige politikker, hvad enten de er nationale, regionale eller lokale og i udvekslingen af god praksis mellem medlemsstaterne.

8.4 I forbindelse med den europæiske alliance for familier, som blev lanceret under det seneste tyske formandskab, var der planer om at etablere et observatorium, som aldrig er blevet til noget.

8.5 I dag er en række initiativer og dertil knyttede finansieringsmuligheder under udvikling under ledelse af EU:

- ekspertgruppen om demografiske spørgsmål
- det europæiske demografiske forum
- workshops om bedste praksis
- netværk om familiepolitik
- den europæiske alliance for familiers netportal
- regionale seminarer.

De samlede midler til finansiering af disse initiativer er på omkring 500 000 euro. Dertil kommer FAMILYPLATFORMS undersøgelser, der er ved at være afsluttet, andre demografiske undersøgelser, som også berører familierelaterede problemstillinger, og OECD's database om familien.

8.6 En bedre samordning af disse initiativer ville være ønskelig, og et organ bør gives ansvaret for eller i det mindste stå for koordineringen forbundet med at fastlægge en samlet politik, hvilke områder der skal sættes på, og hvilke analyser der skal prioriteres. Tiden er ikke til at etablere nye uafhængige organer i EU, og derfor kunne rollen som tovholder og koordinator deles mellem Kommissionen, i praksis den europæiske alliance for familier, og Eurofound. Førstnævnte kunne således få ansvaret for de politiske aspekter og styringen og sidstnævnte for de mere videnskabelige aspekter, en opgave det som trepartsagentur vil være det helt rigtige til at udføre. Med god samordning af alle de initiativer, der allerede er gennemført i EU, kunne en egentlig database stilles til rådighed for medlemsstaterne. Derudover bør alliancen etablere kontakter og samarbejde med strukturer og gennemføre aktioner ved brug



af den åbne koordinationsmetode på det sociale område, hvilket Kommissionen er i gang med at se nærmere på i samarbejde med de berørte parter.

8.7 Midler fra Den Europæiske Socialfond og de regionale udviklingsfonde har allerede været brugt til at gennemføre familiepolitiske foranstaltninger i nogle medlemsstater. Det bør overvejes, hvordan denne type foranstaltninger kan videreudvikles. Familiepolitikken bør desuden være et af de områder, som plattformen mod fattigdom beskæftiger sig med.

8.8 Samtidig bør der i forsknings- og innovationsprogrammerne<sup>(15)</sup> indarbejdes en mulighed for at finansiere studier og undersøgelser af ikke blot demografiske, men også sociologiske, antropologiske og filosofiske spørgsmål, som også er af betydning for familiepolitikken. Desuden bør effektiviteten og konsekvenserne af de gennemførte familiepolitikker analyseres. Med henblik herpå ville det være hensigtsmæssigt, at arbejdet i FAMILYPLATFORM ikke indstilles, men derimod videreføres, sådan som alle organisationer og interessenter inden for familieområdet har ønsket.

8.9 Familieorganisationer bør inddrages i udarbejdelsen af familiepolitikker og politikker af betydning for familierne på både EU-niveau og i medlemsstaterne.

8.10 Alle europæere er eller har været en del af en familie uanset den pågældende families skæbne eller historie og uafhængig af de generelle ændringer af familien i de seneste årtier. Ingen fødes af sig selv, og alle meningsmålinger viser, at de europæiske borgere stadig opfatter familiesammenhold som en af de vigtigste grundlæggende værdier. Desuden har mange af de politikker, der fastlægges på EU-niveau, direkte indflydelse på familielivet (fri bevægelighed for personer, beskæftigelse og social beskyttelse, miljø- og forbrugerbeskyttelse, moms på produkter til småbørn<sup>(16)</sup>, mediepolitik, uddannelsesprogrammer og kulturelle og sociale programmer).

Bruxelles, den 4. maj 2011

Staffan NILSSON

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

8.11 EØSU anbefaler derfor, at familiespørgsmål indarbejdes i alle europæiske politikker, og at der især tages hensyn hertil i de konsekvensanalyser, som nu skal gennemføres i forbindelse med enhver EU-lovgivning<sup>(17)</sup>, og at de medtænkes i forbindelse med revisionen af eksisterende politikker. I Spanien var vandafgiftsordningen indrettet sådan, at afgiften pr. kubikmeter vand steg i takt med forbruget for at mindske brugen af en knap ressource. Denne ordning ramte imidlertid storfamilier uforholdsmæssigt hårdt, da en familie på fem »automatisk« forbruger mere vand end en person, der bor alene, eller en husholdning uden børn. Efter at være blevet prøvet ved domstolene blev denne afgiftsordning opgivet<sup>(18)</sup>. Det ville derfor være ønskeligt, hvis der på europæisk niveau systematisk blev gennemført analyser af lovgivningens konsekvenser for familierne, således at man undgår eventuelle alvorlige negative konsekvenser for dem.

8.12 Desuden bør der lægges vægt på, i hvilken udstrækning de regionale politikker og investerings-, uddannelses-, bolig- og beskæftigelsespolitikker er indbyrdes sammenhængende og gør, at et bestemt land eller en bestemt region er attraktiv for familier og de unge af andre årsager end den egentlige familiepolitik, og i hvilken udstrækning de kan være med til at understøtte den overordnede demografiske udvikling.

8.13 Udvalget bakker varmt op om idéen om at gøre 2014 til europæisk familieår og markere 20-året for det internationale familieår. Samfundets fremtid er nemlig i hænderne på de fremtidige generationer, som bliver til inden for familierne. Som konklusion må det imidlertid understreges, at én faktor er bestemmende for beslutningen om at stifte familier, nemlig håbet om en bedre fremtid. Regeringerne er ansvarlige for, at deres respektive befolkninger har troen herpå. Det er den opgave og byrde, de skal løfte.

<sup>(15)</sup> EØSU's udtalelse om familien og den demografiske udvikling, EUT C 161 af 13.7.2007, s. 66, punkt 4.5.

<sup>(16)</sup> Udvalget har argumenteret for en nedsat moms på denne type produkter, særligt på bleer. Se EØSU's udtalelse om fremme af solidariteten mellem generationerne, EUT C 120 af 16.5.2008, s. 66, punkt 4.7.

<sup>(17)</sup> EØSU's udtalelse om fremme af solidariteten mellem generationerne, EUT C 120 af 16.5.2008, s. 66, punkt 4.8.

<sup>(18)</sup> <http://sentencias.juridicas.com/docs/00285332.html>

## Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om bæredygtighedsvurderinger og Den Europæiske Unions handelspolitik

(2011/C 218/03)

Ordfører: **Evelyne PICHENOT**

Kommissionen besluttede den 22. april 2010 under henvisning til artikel 262 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

»Bæredygtighedsvurderinger og Den Europæiske Unions handelspolitik«

Det forberedende arbejde henvistes til EØSU's Faglige Sektion for Eksterne Forbindelser, som vedtog sin udtalelse den 7. april 2011.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 471. plenarforsamling den 4.-5. maj 2011, mødet den 5. maj 2011, følgende udtalelse med 161 stemmer for, 3 imod og 4 hverken for eller imod:

### 1. Konklusioner og anbefalinger

For at opnå bedre resultater i bæredygtighedsvurderingerne for EU's handelspolitik henstiller EØSU til Kommissionen at revidere systemet, så det i højere grad kan tage hensyn til civilsamfundets ønsker og globaliseringen. EØSU foreslår en tilpasning af bæredygtighedsvurderingerne som redskab, så de indgår i en sammenhængende evalueringscyklus.

1.1 Med det formål for øje finder EØSU det afgørende, at enhver handelsaftale fremover indeholder en tilsynsmekanisme, som civilsamfundet deltager i. Det er den eneste garanti for, at de indgæede forpligtelser bliver kontrolleret, og at man er agtpågivende over for de risici og muligheder, der findes i en åben handel i forbindelse med bæredygtig udvikling. En sådan mekanisme er absolut nødvendig i den foreslåede dynamiske tilgang, da den på et givet tidspunkt giver mulighed for igen at evaluere de risici og muligheder, der blev afsløret i den første undersøgelse.

1.2 For at sikre sammenhæng mellem ordningen og målsætningen for bæredygtig udvikling, anbefaler EØSU, at bæredygtighedsvurderinger:

- indgår i en evaluering *ex ante*, *in itinere* og *ex-post*,
- samordnes med den forudgående undersøgelse inden forhandlingsmandatet og gennemføres inden for rimelige frister,
- lægger særligt vægt på identificering af sociale og miljømæssige risici foruden en økonomisk evaluering, der hovedsageligt i praksis skal bruges som argument for EU's ønske om at indgå en handelsaftale,
- alt efter liberaliseringens samlede virkning for hver enkelt søjle i den bæredygtige udvikling giver prioritet til en mere specifik og detaljeret evaluering af de enkelte sektorer eller husholdninger, især når der er tale om en økonomi, der i vidt omfang består af uformelle aktiviteter,

— bliver en reference for den offentlige debat i Europa-Parlamentet vedrørende analysen af følgevirkningerne,

— inddrager de andre EU-politikker i ledsageforanstaltningerne.

1.3 For at forbedre den fremsatte informations relevans anbefaler EØSU en justering af bæredygtighedsvurderingerne gennem følgende tiltag:

- en udligning mellem de tre søjler,
- konsulenterne skal trække på en bred vifte af foreliggende metoder navnlig kvantitative, således at der oplyses om de ikke-økonomiske aspekter i den pågældende handelsaftale,
- der skal udvikles en miljømæssig tilgang (analyse af livscyklus, kulstofaftryk, måling af økosystemernes ydeevne),
- den konsulentgruppe, der har ansvaret for undersøgelsen, bør altid forsøge at inddrage eksperter fra den pågældende handelsaftales partnerland,
- arbejdsmarkedets parter, miljøspecialister og repræsentanter fra erhvervslivet skal inviteres til direkte og indgående drøftelser,
- der bør tages højde for følgevirkningerne for henholdsvis mænd og kvinder,
- bæredygtighedsvurderinger bør indeholde en analyse af arbejdsvilkårene for jurister og ansatte i sundhedsvæsenet, navnlig vedrørende uafhængigheden og sikringen af deres fysiske integritet.

1.4 For at sikre en fornyet demokratisk deltagelsesproces anbefaler EØSU, at:

- undersøgelsen forbliver tilgængelig på alle stadier, for alle interesserede parter og partnerlande, og ledsages af en kortfattet rapport,
- høringen tilpasses de forskellige faser og er åben for alle interesserede parter i civilsamfundet og understøttes med de nødvendige midler,
- EØSU kan indgå på et tidligt stadium i bæredygtighedsvurderingen gennem en udtalelse om valg af indikatorer, hvilke civilsamfundsorganisationer der skal høres samt forslag til regler for afholdelse af høringer,
- EØSU anmodes om en høring om den »konsekvensanalyse«, der fremlægges for Europa-Parlamentet og Rådet,
- EØSU anerkendes som en vigtig partner for afholdelse af høringer og opfølgningen sammen med civilsamfundet i partnerlandene i samråd med EU's delegationer,
- EØSU skal fungere som drivkraft, således at høringen af civilsamfundet i forbindelse med konsekvensanalysen samordnes med iværksættelsen af de tilsynsmekanismer, der er fastsat i aftalerne,
- Ex-post evalueringen skal tage højde for de foreløbige rapporter fra tilsynsudvalget.

## 2. Bæredygtighedsvurderinger: et nødvendigt redskab men en absolut påkrævet omarbejdning

2.1 I sin meddelelse »Handel, vækst og verdensanliggender«<sup>(1)</sup> præciserer Kommissionen, at den vil intensivere høringerne med de berørte parter og civilsamfundet for bedre at måle handelspolitikernes indvirkning på den bæredygtige udvikling. EØSU er bevidst om den pionerrolle, Kommissionens generaldirektorat for handel spiller for gennemførelsen af bæredygtighedsvurderingen, og glæder sig over, at Kommissionen igen tager fat på debatten for at analysere metodens resultater, men også forsøger at overvinde de fastsatte grænser eller mangler. I denne sonderende udtalelse koncentrerer EØSU sig om de forslag, der går på at forbedre foranstaltningens ydeevne og klarlægge målsætningen. Udvalget forsøger at forholde sig til spørgsmålet om bæredygtighedsvurderingernes samfundsmæssige og politiske nytteværdi.

2.2 Med Lissabontraktatens ikrafttræden har Europa-Parlamentet øget sine kompetencer, og står på det handelspolitiske område nu på lige fod med Rådet. I forbindelse med den første

ratificering efter traktatens ikrafttræden, nemlig ratificering af aftalen med Sydkorea i marts 2011, har de berørte parter, navnlig i de følsomme sektorer, kunnet afprøve betydningen af EP-medlemmernes nye beføjelse. Det er derfor blevet nødvendigt at få den tidligere model for afholdelse af dialog med civilsamfundet til at gå op i en højere enhed med denne institutionelle ændring.

2.3 EØSU bemærker med stor interesse de ændringer, Kommissionen foreslår i sin seneste meddelelse omtalt ovenfor. Bæredygtighedsvurderinger er fortsat knyttet til høring af civilsamfundet ledsaget af et formelt tilsagn om at blive omsat i praksis i løbet af forhandlingerne, og erfaringerne herfra skal munde ud i et »holdningsdokument«. Der tilføjes en ny fase: Kommissionen oplyser, at for at kunne holde øje med handelsaftalernes indvirkning, vil de blive underlagt en ex post-evaluering. Endelig tilføjes en afgørende fase til den politiske debat efter forhandlingerne og inden aftalens underskrivelse, hvor Kommissionen forbereder en »konsekvensanalyse«, som forelægges Europa-Parlamentet og Rådet. En bæredygtighedsvurdering bør ikke længere opfattes som et simpelt forhandlingsredskab: den indgår i hele processen lige fra udformningen, gennemførelsen til opfølgningen af politikkerne. Dette gør forslagene i denne udtalelse om en omarbejdning af systemet yderst aktuelle og vidtrækkende.

2.4 I mangel af en positiv konklusion på multilateralt plan vil de bilaterale eller regionale frihandelsaftaler (FTA) omfatte flere og flere aspekter vedrørende »bæredygtig« forvaltning af verdenshandelen, såvel gennem en mere fuldstændig evalueringscyklus (*ex ante* og *ex post*) som gennem deres indhold, dvs. kapitler om bæredygtig udvikling, der omfatter miljømæssige og sociale forpligtelser.

2.5 Der findes allerede en struktureret dialog<sup>(2)</sup> mellem GD for Handel og civilsamfundet, der omfatter informationsudveksling på forskellige tidspunkter i handelsforhandlingerne. Det opfylder kravet om høring af såvel civilsamfundsorganisationerne i EU som i partnerskabslandene i forbindelse med konsulents udarbejdelse af bæredygtighedsvurderinger. EØSU ville gerne inddrages mere i dette omfattende eksperiment for civil dialog.

2.6 I den nuværende fase, hvor de bilaterale eller regionale handelsforhandlinger udvikles eller genoptages, vækker denne form for information/høring håb, men er også genstand for kritik<sup>(3)</sup>. I bæredygtighedsvurderingerne tenderer den udbredte brug af matematiske simuleringmodeller, såsom almindelige, beregnelige ligevægtsmodeller udformet til at evaluere makroøkonomiske politikkers effektivitet snarere end deres sociale eller miljømæssige virkning, til at lægge større vægt på økonomiske vurderinger. Resultaterne af modelopstillingen i bæredygtighedsvurderingerne er ofte intuitive uden nogen informationsværdi for hverken forhandlere eller interesserede parter,

<sup>(1)</sup> KOM(2010) 612 endelig af 9. november 2010.

<sup>(2)</sup> Aktivitetsrapport fra GD for Handel i 2010 om dialogen med civilsamfundet [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/february/tradoc\\_145785.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/february/tradoc_145785.pdf).

<sup>(3)</sup> Endelig rapport i 2010 om offentlig høring om EU's ny handelspolitik. [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/september/tradoc\\_146556.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/september/tradoc_146556.pdf).

eftersom de ikke konstaterer nogen særlig eller tilstrækkeligt målrettet virkning. Bæredygtighedsvurderinger kan ikke tage tilstrækkeligt hensyn til eventuelle følger for den uformelle sektor, fordi vurderingerne i denne sektor vanskeliggøres af fraværet eller manglen på pålidelige statistiske data.

2.7 Med hensyn til proceduren så afslører mange undersøgelser <sup>(4)</sup> begrænsninger i udarbejdelsen af disse bæredygtighedsvurderinger og afholdelsen af høringer. Da de kommer ind på et for sent stade i forhandlingsprocessen, giver bæredygtighedsvurderingerne ikke mulighed for at få egentlig indflydelse på indholdet eller for i tide at kunne informere de aktører, der rammes af de mest problematiske følger. Der mangler klare regler for, hvordan man identificerer og udvælger de hovedaktører, der høres i løbet af proceduren.

2.8 Når værdierne for bestemte sociale indikatorer ændrer sig betydeligt som følge af den økonomiske og finansielle krise, bør man supplere eller ændre den oprindelige vurdering med henblik på at opdatere de anvendte data og scenarier og højne relevansen af de foreslåede ledsageforanstaltninger.

### 3. Integration af bæredygtighedsvurderinger i en sammenhængende evalueringscyklus

3.1 Fordi bæredygtighedsvurderingerne ikke har levet op til forventningerne, da de har leveret informationerne for sent uden store nybrud for forhandlingen og uden noget klart politisk engagement eller tilsvarende høringer, foreslår EØSU at anlægge en dynamisk tilgang og omarbejde dem. I første omgang bør bæredygtighedsvurderingerne fokusere på at afdække særlige risici (miljømæssige og sociale) og evaluere og følge op på disse risici over tid. Selve kernen i bæredygtighedsvurderingerne ligger i tilvejebringelsen af denne oplysning om foregribelse og observation af risici.

3.2 Evalueringen er således både *ex-ante* (foregribelse af risici), *in itinere* (udvikling af risici), men også *ex-post* (observation af følgevirkninger). Bæredygtighedsvurderinger er mere end blot en metode eller et diagnosticeringsredskab, og skal derfor være dynamiske. De bør derfor ikke længere udformes som et statisk værktøj, der kan anvendes til at beregne de tre søjlers aritmetiske værdi, men derimod som en proces for fælles produktion og udveksling af målrettede oplysninger. Disse oplysninger opnår en »signal«- eller varslingsværdi, der kommer til civilsamfundets og forhandlerens kendskab, og disse er forpligtet til at udvise årvågenhed.

3.3 For at være effektiv skal bæredygtighedsvurderingsprocessen indgå i en sammenhængende cyklus for evaluering af

<sup>(4)</sup> Anne Chetaille (2005). Analyser af handelsaftalers konsekvenser for den bæredygtige udvikling: resultater og fremtidsudsigter. Gret, Paris. Ruddy og Hilty (2007). Konsekvensanalyse og politiklæring i EU. Sciencedirect.

Pascal Gabriel (2008). Problemstillinger vedrørende miljø, beskæftigelse og social samhørighed. En undersøgelse af den politiske udvikling på internationalt plan. Syndex/DG Emploi.

Ekins og Voituriez (2009). Handel, globalisering og bæredygtighedsvurdering, Earthscan, London.

EU-politikkerne, der har bæredygtig udvikling som det fælles mål.

3.3.1 Der skal i første omgang være sammenhæng mellem de tre søjler med den nødvendige styrkelse af miljø- og klimaperspektivet, men også for så vidt angår den sociale del bør der tages hensyn til menneskerettigheder og ordentlige arbejdsvilkår <sup>(5)</sup>.

3.3.2 Derefter bør der være sammenhæng mellem politikker og de planlagte ledsagepolitikker samt de identificerede risici og muligheder. Henstillingerne bør så vidt muligt omfatte en bred vifte af EU's politikker og foranstaltninger (strukturfonde og specifikke programmer, udviklingshjælp, Globaliseringsfonden, Det europæiske instrument for demokrati og menneskerettigheder, EIDHR, EIB-investeringer). Omvendt bør disse instrumenter tage højde for bæredygtighedsvurderingerne i deres programlægning.

3.3.3 Endelig bør der være sammenhæng mellem Kommissionens respektive evalueringer. Der bør navnlig kastes lys over forbindelsen mellem konsekvensanalysen forud for forhandlingsmandatet og bæredygtighedsvurderingen. Mandatet for en bæredygtighedsvurdering kan efter behov tilpasses og revideres, alt efter om der forud for den er blevet gennemført en ambitiøs eller tværtimod en beskedent og mangelfuld undersøgelse om sociale og miljømæssige risici.

3.4 Medlemmerne af Europa-Parlamentet, medlemsstaternes repræsentanter, samt civilsamfundet bør indgå i hele processen i langt højere grad, end de gør i dag. Kommissionens udarbejdelse af en »konsekvensanalyse« for handelsaftalen med henblik på fremlæggelse for Europa-Parlamentet og Rådet antager en strategisk dimension i processen og giver mulighed for at lade den civile dialog foregå på et afgørende tidspunkt i den politiske debat.

3.5 Bæredygtighedsvurderinger bør udbredes og tilpasses aktuelle og fremtidige mandater til forhandling af frihandelsaftaler med vore strategiske økonomiske partnere (USA, Kina, Rusland, Japan, Indien, Brasilien) ved netop at dække aspekter i forbindelse med FN's protokol for økonomiske og sociale rettigheder, de intellektuelle ejendomsrettigheder samt regler for offentlige indkøbsaftaler og investeringsaftaler.

## 4. Forbedring de afgivne oplysningers relevans

4.1 Det er altafgørende, at forhandlerne informeres om resultaterne på et tidligt tidspunkt i drøftelserne, hvis man skal kunne tage højde for såvel de positive som negative følger, der måtte være. Undersøgelserne bør være tilgængelige på alle stadier for alle interesserede parter og partnerlande. Selvom gennemførelsesperioden for undersøgelsen er blevet forlænget til ni måneder, bør denne frist tilrettelægges, så høringsprocessen styrkes i partnerlandene.

<sup>(5)</sup> Informationsrapport, Anstændigt arbejde og bæredygtig udvikling i Middelhavsområdet, EØSU, september 2010.



4.2 Når man skal forholde sig til kritikken om, hvorvidt bæredygtighedsvurderinger er anvendelige, bør man se bort fra generaliseringer og den kvalitative måling af de aggregerede virkninger (økonomiske versus miljømæssige versus sociale). Man bør prioritere specifikke miljømæssige og sociale risikoanalyser samt potentialet i disse områder ud over den nødvendige evaluering af økonomiske muligheder, som i henhold til de fleste modeller viser sig at være positive. Det kan tilskrives dem, at de pågældende aftaler forhandles umiddelbart efter konsekvensanalyser forud for mandatet.

4.3 Miljø- og sociale risici bør evalueres ud fra en så bred vifte af eksisterende metoder som muligt, det være sig såvel kvantitative som kvalitative, der er udformet med det konkrete formål at informere om de ikke-økonomiske aspekter af de pågældende handelspolitikker såsom følgevirkningerne for henholdsvis mænd og kvinder, fødevarer sikkerheden og fødevarerforsynings sikkerheden. En mere miljøbevidst tilgang fortjener at blive udviklet som for eksempel analyse af livscyklus, kulstofaftryk og følger for biodiversiteten. Et andet aspekt går ud på anvendelse af kvalitative metoder for at evaluere de sociale konsekvenser i de udvalgte sektorer med hensyn til beskæftigelse og ordentligt arbejde.

4.4 I den forbindelse bør Kommissionen trække på specialister i sociale og/eller miljømæssige spørgsmål vedrørende et udbuds tekniske specifikationer. Vi anbefaler varmt, at man i højere grad inddrager eksperter fra partnerlandene, ILO, WHO eller FAO, navnlig når der er tale om økonomier med omfattende uformelle aktiviteter. Derudover skal konsulenterne gennemføre en analyse af arbejdsvilkårene i de liberale erhverv på det juridiske og det medicinske område for at oplyse om juridisk beskyttelse af deres interesser og fysiske integritet.

4.5 Man bør ikke se bort fra effekten internt i EU især i forbindelse med bæredygtighedsvurderinger, der vedrører de strategiske partnere, navnlig inden for beskæftigelse og omstrukturering. Det er afgørende at inddrage arbejdsmarkedets parter på dette område, også når det drejer sig om at tackle eventuelle spændinger mellem sociale og miljømæssige mål med hensyn til en ordentlig overgang samt grøn og inklusiv vækst. Der skal systematisk indhentes sektorielle oplysninger hos Den Rådgivende Kommission for Industrielle Ændringer og de europæiske sektorielle sociale dialogudvalg, hvis dagsorden omfatter handel. Direkte drøftelser med arbejdsmarkedets parter vil give konsekvensanalysernes resultater større legitimitet.

4.6 Derudover bør frivillige og/eller forhandlede aftaler om virksomheders sociale ansvar (VSA) i multinationale virksomheder samt internationale rammeaftaler gradvist indgå i de oplysninger, der indgår i bæredygtighedsvurderingerne.

4.7 De finansielle og menneskelige ressourcer, der afsættes til at styrke partnerlandenes kapaciteter (navnlig miljømæssig og social ekspertise og høringsmekanismer) er altafgørende for bæredygtighedsvurderingernes kvalitet og lanceringen af tilsynsudvalget. Koordineringen på dette område mellem GD for

Udvikling og Samarbejde og GD for Handel bør udbygges og udvikles, så man kan tage højde for planlægningen i den ny Tjeneste for EU's Optræden Udadtil.

4.8 Frihandelsaftalers indvirkning på de lande, der står uden for handelsaftalen, eller på regionerne i den yderste periferi, bør gradvist inkorporeres med hjælp fra lokale eksperter og civilsamfundet for at måle de miljømæssige og sociale konsekvenser af ændringen i handelsstrømmen.

4.9 Denne nyttige diagnosticeringsmetode for forhandlerne samt for de fremtidige evalueringseksperters bør afspejles i en revision af den praktiske vejledning for bæredygtighedsvurderinger, som Kommissionen udarbejdede i 2006<sup>(6)</sup>. Eksperters fra GD for Udvikling og Samarbejde, GD for Beskæftigelse, GD for Klima og GD for Sundhed og Forbrugerbeskyttelse bør involveres i revisionen og i dens gennemførelse.

## 5. Revision af processen for civilsamfundets deltagelse

5.1 Mange af disse anbefalinger svarer til de forventninger, som kritiske bidragsydere fremsatte ved den offentlige høring om den ny handelspolitik, som blev iværksat af GD handel i 2010. Ligesom bæredygtighedsvurderingerne skal foregå i en sammenhængende evalueringsrunde, bør høringen gøres mere dynamisk som en proces, der tilpasses forskellige cyklusser, samt tage udgangspunkt i en række eksempler på god praksis.

5.2 I forbindelse med institutionelle høringer kunne EØSU i højere grad involveres i forberedelsen af en præcis bæredygtighedsvurdering ved at udarbejde udtalelser om valg af sociale eller miljømæssige indikatorer, finde frem til ledsageforanstaltninger samt foreslå mere passende høringsmekanismer.

5.3 I den »konsekvensanalyse«, der fremlægges for Europa-Parlamentet, forventer civilsamfundet, at Kommissionen gør rede for, hvordan forhandlerne har taget højde for konklusionerne fra bæredygtighedsvurderingerne, og hvordan man har indarbejdet ændringerne i de forskellige kapitler for at undgå de vanskeligheder, man har konstateret.

5.4 Den første undersøgelse skal indgå i en tidlig evaluering- og tilsynsforanstaltning (2-3 år), så man i et tæt samarbejde med civilsamfundet har mulighed for at præcisere og om nødvendigt revidere de konstaterede følger samt kortlægge nye risici. Opfølgningen og evalueringen skal fokusere på risici og enhver ændring over tid samt ledsageforanstaltningernes effektivitet.

<sup>(6)</sup> Praktisk håndbog i bæredygtighedsvurderinger, GD for Handel: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/march/tradoc\\_127974.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/march/tradoc_127974.pdf).

5.5 For at kunne forholde sig til den ny evalueringscyklus, der indeholder bæredygtighedsvurderingen, råder EØSU over et netværk af etablerede relationer med en bred vifte af repræsentanter fra civilsamfundene i tredjelande. Udvalget kan derfor spille en rolle som mellemlid i høringerne. Det har allerede erfaringer fra visse forhandlingsfaser i forbindelse med dialogen med civilsamfundene i partnerlandene.

5.6 EØSU's permanente geografiske grupper for udveksling med civilsamfundet i tredjelande udgør en kæmpe fordel, når man med alle led i civilsamfundet skal etablere de første tilsynsudvalg vedrørende aftalerne. Med deres erfaringer med dialog og konfrontation inden for forskellige aspekter i associerings- eller partnerskabsaftaler bliver disse arbejdsstrukturer i EØSU ideelle fora for debat om de balancer, der opnås i handelsaftalen. Hver enkelt fælles struktur tilføjer en geografisk baseret lokal ekspertise vedrørende de empiriske forbindelser mellem international handel og bæredygtig udvikling.

5.7 Den tilsynsmekanisme, der findes i Cariforum-aftalen, er et svar på civilsamfundenes overvågning af den samlede aftales anvendelse. I Sydkoreas tilfælde skaber det mulighed for at følge kapitlet om bæredygtig udvikling i aftalen. Iværksættelsen af sådanne tilsynsmekanismer udgør en afgørende løftestang for

det europæiske engagement på området for bæredygtig udvikling. Bæredygtighedsvurderingens kvalitet vil være afgørende for den efterfølgende kvalitet af tilsynet og parternes indbyrdes tillid i høringsprocessen. Derfor gentager EØSU sin interesse for, at der oprettes et tilsynsudvalg for samtlige handelsaftaler.

5.8 EØSU støtter GD for Handels kollektive fremgangsmåde, der går ud på i alle aftaler at indføje et kapitel om bæredygtig udvikling med sociale og miljømæssige forpligtelser. Bæredygtighedsvurderingerne udgør en del af denne fremgangsmåde, idet de på en empirisk og praktisk måde påviser de muligheder, som handel rummer på dette område, såvel som de overgangsbestemmelser eller tilpasnings-, kompensations- eller beskyttelsesforanstaltninger, der er nødvendige for at fjerne eller reducere sociale og miljømæssige risici i overensstemmelse med aftalens forpligtelser.

5.9 EØSU vil som omdrejningspunkt i tilsynet med Cariforum-aftalen trække på de forbindelser til civilsamfundet, der tidligere er blevet opbygget. Udvalget vil tillige udvikle et partnerskab med det sydkoreanske civilsamfund for at holde øje med, hvilke tilsynsmekanismer der skal etableres. For at revidere den demokratiske deltagelsesproces bør man tage ved lære af den første ex post-evaluering i aftalen med Chile.

Bruxelles, den 5. maj 2011

Staffan NILSSON

*Formand*

*for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg*

---



## Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om landbrugsmaskiner og bygge- og hejsemateriel: Hvordan overvindes krisen? (initiativudtalelse)

(2011/C 218/04)

Ordfører: **Virgilio RANOCCHIARI**

Medordfører: **Patrizio PESCI**

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 15. juli 2010 under henvisning til forretningsordenens artikel 29, stk. 2, at udarbejde en initiativudtalelse om:

*Landbrugsmaskiner og bygge- og hejsemateriel: Hvordan overvindes krisen?*

Det forberedende arbejde henvistes til Den Rådgivende Kommissionen for Industrielle Ændringer, som vedtog sin udtalelse den 4. april 2011.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 471. plenarforsamling den 4.-5. maj 2011, mødet den 4. maj, følgende udtalelse med 151 stemmer for, 3 imod og 8 hverken for eller imod:

### 1. Konklusioner og henstillinger

1.1 Den europæiske landbrugsmaskine- og byggematerielindustri er meget hårdt ramt af krisen på et tidspunkt, hvor der sker store ændringer i den internationale efterspørgsel. Sektoren er ikke desto mindre en del af en meget konkurrencedygtig og teknologisk avanceret industri.

Der er brug for en række aktioner på EU-niveau med henblik på at sikre sektorens bæredygtighed og konkurrenceevne og hindre overkapacitet i EU's produktion på længere sigt:

- en lovramme, der ikke begrænser producenternes evne til at forny sig og udvikle udstyr, der afspejler kundernes krav;
- lige konkurrencevilkår i Europa gennem effektiv markeds- overvågning: tilsyns- og toldmyndighederne skal effektivt håndhæve forordning nr. 765/2008 og føre strengere kontrol på det europæiske marked;
- produktlovgivning og handelspolitik, som sikrer fri adgang til de internationale markeder;
- europæisk lovgivning, der tager i betragtning, at de europæiske markeder taber terræn. Centrum for verdensmarkedet flytter mere og mere til Sydamerika og Asien, hvilket gør det nødvendigt at træffe de nødvendige foranstaltninger, herunder at reducere bureaukratiet og fremme frivillige foranstaltninger fra industriens side, for at beholde de europæiske producenters fabriksanlæg i EU;
- harmonisering af krav til færdselssikkerhed og miljøbeskyttelse på europæisk og internationalt plan;
- bedre arbejdsvilkår og gennemførelsesforanstaltninger i EU for at undgå fremtidig overkapacitet og fremme udviklingen af nye produkter og nye idéer vedrørende tilrettelæggelse af arbejdet på grundlag af alle aktørers viden;

— et program for finansiering og incitamenter til støtte for små og mellemstore virksomheders konkurrenceevne.

1.2 På baggrund af høringen den 11. november 2010 i Bologna i forbindelse med den internationale landbrugsmaskineudstilling EIMA, hvor mange aktører deltog, følger her flere og mere detaljerede anbefalinger.

### 2. Baggrund for udtalelsen

2.1 Den europæiske landbrugsmaskine- og byggematerielindustri tilbyder tekniske løsninger, der effektivt opfylder basale menneskelige behov som at brødføde jordens stadigt voksende befolkning, skaffe boliger og sikre den nødvendige infrastruktur.

2.2 De høje omkostninger, som er forbundet med jord i Europa, resulterer i europæisk efterspørgsel på meget effektive og innovative løsninger inden for landbrugssektoren og bygge- og anlægssektoren, hvilket gør den europæiske industri førende i verden på det teknologiske område.

2.3 Mens efterspørgslen stagnerer i Europa, har markederne i Asien, Sydamerika, Afrika og SNG-landene været voksende og vokser fortsat i et hurtigt tempo. Andre globale aktører er derfor dukket op og er blevet konkurrencedygtige også uden for deres hjemmemarkeder.

2.4 Den internationale finanskrise har været et betydeligt slag for begge sektorer. Da boblen på boligmarkedet bristede, førte det til kraftig nedgang for byggematerielsektoren i anden halvdel af 2008. Et voldsomt fald i investeringer i byggesektoren fulgte, hvilket resulterede i et fald i omsætningen på 42 % i 2009. Dette fald skyldtes først og fremmest en mangel på finansieringsmuligheder for kunderne og faldende byggeaktivitet.

2.5 Landbrugsmaskinesektoren fik først følgerne af krisen at føle senere. Faldet var mindre markant i 2009 (- 22 %), men til gengæld begyndte opsvinget ikke i 2010 som i andre industri-sektorer, og faldet i omsætningen for hele 2010 skønnes at have været på 9 %. Den vigtigste årsag var også på dette område manglen på finansieringsmuligheder for kunderne og usikkerhed.

2.6 En tendens bliver mere og mere udtalt i efterspørgslen efter produkter: mens markederne uden for Europa, der er kendetegnet af mindre strenge lovkrav, vokser, så falder efterspørgslen efter de europæiske produkter, som lever op til stadig strengere sikkerheds- og miljøbestemmelser. Dette udvider den i forvejen komplekse produktportefølje. Og det fører til udflytning af produktionsanlæg, så produkter, der er bestemt til markeder uden for EU, kan produceres tættere på aftagerne, hvilket betyder tab af arbejdspladser i EU.

### 3. Landbrugsmaskiner og byggemateriel: sektorens strategiske betydning, nye udfordringer, markedsstruktur

#### 3.1 *Små mængder, stor produktdiversitet – stærk afhængighed af leverandører*

Der er mange lighedspunkter mellem de to sektorer, hvad angår producenternes størrelse og spændvidde.

Der findes på den ene side store multinationale selskaber, der producerer en bred vifte af produkter, som dækker de mest udbredte typer af materiel, såsom landbrugstraktorer, grave-maskiner og læsemaskiner på hjul.

På den anden side findes der også producenter, der spænder fra relativt store regionale producenter helt ned til SMV, som dækker de mest almindelige typer materiel, men overlever ved at levere højt specialiserede nicheprodukter til markedet.

Omfanget af specialisering og variationen i de produkter, der markedsføres, er ofte omvendt proportional med producentens aktuelle størrelse. Det er meget almindeligt at finde producenter med op til 200 forskellige produkter og med materiel til meget specifikke formål, som sælger færre end 1 000 enheder om året. Mange andre producenter overlever på at sælge serier af under 100 enheder om året for hver model.

#### 3.2 *Beskæftigelse og produktion*

##### 3.2.1 *Markedet for landbrugsmaskiner følger nøje udviklingen i landbrugssektoren.*

Uden de nyeste maskiner kunne den moderne, effektive og konkurrencedygtige landbrugssektor ikke eksistere. Over 10 mio. mennesker er i dag beskæftiget inden for landbrug. Mens antallet af ansatte i denne sektor generelt er faldende, er det stadig muligt at påvise store forskelle mellem EU-15 og de medlemsstater, der blev optaget i EU i 2004.

I EU-15 er »kun« 4 % af arbejdsstyrken ansat i denne sektor, mens de ansatte i landbruget udgør 13,4 % af den samlede arbejdsstyrke i de 12 nye medlemsstater.

Det er derfor, at en stærk fælles landbrugspolitik efter EØSU's mening er nødvendig for landmændene, og for at industrien fortsætter investeringerne i F&U med henblik på at opfylde såvel lovkrav som efterspørgsel fra aftagerne.

I landbrugsmaskinesektoren er der omkring 4 500 producenter, som til sammen havde en omsætning på 28 mia. euro i 2008. 135 000 mennesker er beskæftiget i denne sektor, og dertil kommer 125 000, der arbejder med distribution og vedligeholdelse.

To tredjedele af produktionen i EU-27 er placeret i Tyskland, Italien, Frankrig, Spanien og Storbritannien, hvorimod de 12 nye medlemsstater til sammen kun står for 7 % af EU's landbrugsmaskineproduktion.

##### 3.2.2 *Byggesektoren beskæftiger 7,1 % af den erhvervsaktive befolkning i EU*

Produktion af byggemateriel følger samme mønster som produktion af landbrugsmaskiner, idet Italien, Tyskland, Frankrig, Spanien og Storbritannien står for næsten tre fjerdedele af den samlede europæiske produktion. Der er alt i alt ca. 1 200 virksomheder i Europa med en samlet omsætning på 31 mia. euro i 2008. Omsætningen faldt til 18. mia. i 2009. Der er altså tale om et fald på 42 %.

Denne industri beskæftigede direkte 160 000 ansatte. Det skønnes, at andre 450 000 job indirekte afhæng af denne sektor i forsyningskæden og i distributions- og vedligeholdelses-nettet. Ifølge industriens eget skøn faldt antallet af direkte beskæftigede med 35 % i 2010, mens antallet af indirekte beskæftigede faldt med 20 %.

Der er dog en klar mangel på faglærte unge medarbejdere. En arbejdsmarkedsundersøgelse fra de finske teknologiindustrier viser, at problemerne med at rekruttere faglærte medarbejdere er vokset. Manglen findes inden for de fag, der har ligget øverst på listen i over ti år: svejsere, smede, mekanikere og ingeniører.

##### 3.3 *Afhængighed af leverandører af komponenter og motorer*

De europæiske producenter i begge sektorer har altid været førende i verden med hensyn til avanceret teknologi og materiellets kvalitet. Disse sektorer skal kunne levere avanceret teknologi spændende fra fuldautomatiserede funktioner og højresolutionsnavigationsudstyr til præcisionslandbrug til trinløs variabel transmission og elektronik.

På den anden side lever standardkomponenter sjældent op til kravet om at kunne fungere under ekstreme forhold (støv, mudder, is, ekstrem varme og kulde) eller tilbyder den fornødne videreudvikling.

Der er stigende bekymring i industrien for, at de europæiske samarbejdspartnere i komponentsektoren, der er nødvendige for at sikre den teknologiske førerstilling gennem fælles udvikling, ikke længere vil være for hånden i fremtiden.

Motorer er nøglekomponenten for produktudviklingen og overholdelsen af lovgivningen, men i modsætning til bilsektoren er det kun store multinationale selskaber, der råder over de nødvendige faciliteter til at producere motorer.

Antallet af uafhængige motorproducenter falder, og de indtager kun en marginal position på markedet. Størstedelen af producenterne af materiel står ofte over for det problem, at de er afhængige af motorleverandører, der kontrolleres af deres konkurrenter.

### 3.4 Betydningen af distributions- og vedligeholdelsesnet

Forhandler- og vedligeholdelsesnet er en afgørende faktor for en producents succes. Maskiner af så stor kompleksitet, som der her er tale om, kan udgøre en sikkerheds- og sundhedsrisiko, hvis de ikke anvendes og vedligeholdes korrekt. De kræver et system med veluddannede distributører, som kan deltage i udvælgelsen af den mest egnede teknologi og levere vedligeholdelse og reparationer af høj kvalitet for at sikre hurtig og pålidelig service til kompliceret materiel og indfri kundernes forventninger om præstationer på et højt niveau i sektorer, hvor klimaforhold, sæsonudsving og stramme frister er vigtige faktorer.

### 3.5 Den økonomiske krises indvirkning på vækst og produktion

Den økonomiske krise ramte begge sektorer meget hårdt på et tidspunkt, hvor den internationale efterspørgsel var meget høj. Når det gælder byggemateriel, brød efterspørgslen sammen på verdensplan i fjerde kvartal af 2008. I 2009 faldt de europæiske producenters samlede salg med 42 %, hvilket førte til store lagerbeholdninger og meget lav udnyttelse af kapaciteten. For hele 2010 blev der som tidligere nævnt registreret et yderligere fald på 9 %, mens der ved udgangen af 2010 igen kom gang i efterspørgslen i Asien.

I landbrugsmaskinesektoren begyndte virkningerne af krisen at vise sig senere, fordi landbruget er mindre følsomt over for det generelle økonomiske klima. I 2009 faldt salget dog med 22 % og med yderligere 9 % i 2010.

For begge sektorer forventes en stigning i 2011 på under 10 % – langt mindre end behovet for at nå op på niveauet fra før krisen.

Manglende lånemuligheder har været den vigtigste begrænsende faktor under krisen, især for kunderne til køb af nye maskiner, men også for producenterne. Desuden har manglende aktivitet, især i bygge- og anlægssektoren, selvfølgelig også begrænset efterspørgslen på nyt materiel. Efterspørgslen har i begge sektorer været præget af meget store udsving.

## 4. Problemer og udfordringer oven på krisen

Den økonomiske krise har afsløret de særlige problemer i begge sektorer og ført til en meget vanskelig situation, som kræver et politisk indgreb.

### 4.1 Mangel på leverandører og knowhow

Det er vigtigt at understrege, at byggematerielindustrien i øjeblikket står over for substantielle og grundlæggende forandringer.

Verdensmarkedets fokus flytter mere og mere til Sydamerika og Asien.

Mens 20 % af verdens samlede efterspørgsel efter byggemateriel i 2005 kom fra Europa, vil vores verdensdel kun stå for 14 % af den samlede internationale efterspørgsel i 2014 <sup>(1)</sup>.

Den mest iøjnefaldende ændring er sket i Kina og Indien. Det forventes, at Kinas efterspørgsel efter byggemateriel vil udgøre 34 % af den samlede efterspørgsel i 2014 – mod kun 18 % i 2005, hvilket svarer til en fordobling af efterspørgslen på 9 år.

Konsekvenserne af en sådan ændring er af enorm betydning, eftersom efterspørgslen fra USA og EU til sammen kun vil udgøre 29 % af den samlede efterspørgsel.

Som følge af krisen er tendensen med i stor stil at flytte produktionen tættere på de nye markeder uden for Europa accelereret kraftigt, hvilket på sin side har medført en kraftig reduktion af antallet af europæiske leverandører af nøglekomponenter. Dette betyder ikke alene udflytning af produktionsanlæg, men også af den nødvendige knowhow.

Eftersom behov og specifikationer er anderledes på markederne uden for Europa, breder frygten sig for, at der skal opstå mangel på europæiske leverandører af nøglekomponenter til rimelige priser, som kan opfylde de europæiske behov.

En anden udfordring er adgangen til stål i en økonomi med opadgående konjunkturer, hvor priserne stiger, og protektionistiske foranstaltninger derfor vil influere negativt på denne sektor, sådan som statistik fra før krisen viser.

### 4.2 Virkninger på beskæftigelsen: aldrende arbejdsstyrke, mangel på faglært personale og hjemeflugt

Maskinindustrien beskæftiger 3,6 mio. mennesker i Europa <sup>(2)</sup>.

10 % af disse arbejder i landbrugsmaskine- og byggematerielindustrien. Generelt er der i disse sektorer tale om en aldrende arbejdsstyrke – kun 20,1 % af arbejdstagerne er under 30 år gammel, mens gennemsnittet i de andre ikke-finansielle varesektorer er cirka en ud af fire.

På aftagersiden står landbruget over for det samme problem: kun 7 % af de europæiske landmænd er under 35 år. Landbrug og bygge- og anlægssektoren tiltrækker færre mennesker end andre sektorer, fordi arbejdet er hårdere og dårligere betalt end mange andre job i Europa.

<sup>(1)</sup> Oplysningerne stammer fra Off Highway Research: [www.offhighway.co.uk](http://www.offhighway.co.uk).

<sup>(2)</sup> Data fra Eurostat: Europæiske virksomheder – tal og fakta, 2009-udgaven.

Industriens dårlige image i offentligheden, som resulterer i, at folk ikke anerkender dens betydning for samfundet som helhed, manglen på faglærte arbejdere og ingeniører, manglende overensstemmelse mellem behovene for og tilgængeligheden af færdigheder på arbejdsmarkedet, de mange forskellige kvalifikationsnomenklaturer og nationale eksamensbeviser, manglen på eliteuddannelser inden for naturfag og ingeniørstudier – alle disse faktorer, som begge sektorer er præget af, blev forværret af den økonomiske krise.

Industrien har så vidt muligt forsøgt at begrænse fyringsrunderne. Men som tidligere nævnt er arbejdsstyrken i byggematerielindustrien blevet reduceret med 35 % i forhold til 2008 <sup>(3)</sup>.

Krisen er også resulteret i hjerneflugt til Fjernøsten og Sydamerika, hvor markederne blomstrer, og krisen har haft mindre kraftige virkninger.

## 5. Foranstaltninger, der er nødvendige på EU-niveau

### 5.1 Håndhævelse af foranstaltninger, der bekæmper unfair konkurrence

Import, salg og anvendelse af byggemateriel, der ikke overholder reglerne i EU, er fortsat et stort problem for den europæiske byggematerielindustri. Materiel, der introduceres på EU-markedet for første gang, skal overholde alle gældende sikkerheds- og miljøkrav. Medlemsstaterne bør forhindre, at maskiner, der ikke overholder overensstemmelseskravene, får adgang til markedet i EU.

Dette er en kilde til unfair konkurrence og skader lovlydige leverandørers muligheder for at påtage sig F&U-aktiviteter. Dette vil på sin side true den europæiske byggematerielindustri konkurrenceevne og de job, den skaber. Maskiner, der ikke overholder kravene, har større sandsynlighed for at forårsage ulykker, ligesom de ofte heller ikke overholder EU's miljøkrav.

Producenter, der overholder EU-lovgivningen, stilles i øjeblikket over for og udfordres af produkter, der markedsføres under unfair vilkår til en brøkdelen af markedsprisen for tilsvarende »lovlydige« produkter. Myndighederne mangler redskaber og ressourcer til at tackle situationen, og lovgivningen er ikke altid klar i sit forsvar af »lovlydige« produkter.

Flere og flere maskiner, der ikke overholder overensstemmelseskravene, markedsføres i EU, uden at der gribes effektivt ind af markedstilsynet eller toldmyndighederne, selv om en strengere lovgivning blev indført den 1. januar 2010 (forordning nr. 765/2008).

Anbefaling: EØSU opfordrer Kommissionen og myndighederne i medlemsstaterne til at tage alle de nødvendige forholdsregler

for at sikre en fair konkurrence på EU's indre marked og garantere lige konkurrencevilkår for producenter, der skal konkurrere på det internationale marked.

### 5.2 De rigtige beslutninger skal træffes for at forbedre miljøet

Ligesom i bilindustrien er en af de største udfordringer for begge sektorer lovgivningen om emissioner fra mobile maskiner. Sammenlignet med bilindustrien er de omkostninger, der er forbundet med overholdelse af krav per mobil maskine, ekstremt høje, fordi produktionen og salget er meget mindre, og antallet af forskellige modeller er meget større.

I næste fase (trin IIIB) for emissionsreglerne, der begynder i 2011, og den efterfølgende fase, som allerede er planlagt for 2014 (trin IV), vil de vigtigste forurenende stoffer blive reduceret med mere end 90 % i forhold til de eksisterende grænseværdier. Ændringerne vil påvirke motorerne, men også kræve en grundlæggende ny udformning af maskinerne selv.

De teknologier, som de nye emissionstærskler kræver, forudsætter anvendelsen af næsten svovlfrie brændstoffer til terrængående maskiner, som er vanskelige at opdrive i Europa og helt sikkert ikke er tilgængelige uden for Europa. Dette vil forhindre salg uden for Europa af både nyt og brugt materiel.

Som en økonomisk genopretningsforanstaltning har industrien ønsket et lovgivningsinstrument, der muliggør en forøgelse af motorquantiteten, sådan som allerede planlagt under fleksibilitetsordningen i de eksisterende direktiver. Sektoren ville opnå betydelige besparelser gennem en engangsstigning i emissionerne på ca. 0,5. Kommissionen har støttet dette ønske og fremlagt to forslag til ændringer af de relevante direktiver. Forslagene behandles i Rådet og Europa-Parlamentet. Behandlingen går dog alt for langsomt, hvilket kan betyde, at den forventede positive økonomiske effekt bliver mindre.

EØSU anbefaler, at bestemmelserne vedrørende mere fleksibilitet i den næste fase af lovgivningen om emissioner fra terrængående mobile maskiner og et lignende forslag for landbrugstraktorer vedtages hurtigst muligt.

Fremtidig reduktion af sod og NO<sub>x</sub>-emissioner vil kræve særlige teknologier, som vil medføre øget brændstofforbrug og dermed større CO<sub>2</sub>-emissioner. Producenternes bestræbelser har forhindret en de facto stigning i brændstofforbruget ved at forbedre hele maskinens effektivitet. Enhver ny lovgivning om CO<sub>2</sub>-tærskler eller CO<sub>2</sub>-reduktion bør efter udløbet af de nuværende emissionsfaser være i overensstemmelse med de gældende bestemmelser og give tid til tilpasning, inden den indføres.

Anbefaling: inden man overvejer at udvikle strengere eller ny lovgivning vedrørende de samme produkter, bør der foretages en konsekvensvurdering på EU-niveau, der tager de eventuelt negative konsekvenser for industriens konkurrenceevne på verdensmarkedet og de – i praksis – marginale forbedringer for disse maskiner med i betragtning.

<sup>(3)</sup> Data fra CECE (Committee for European Construction Equipment – Det Europæiske Udvalg for Bygge- og Anlægsmateriel).



### 5.3 Gammelt materiel i brug – der er behov for en skrotningsordning for mobile maskiner

Landbrugsmaskiner og byggemateriel har lang forventet levetid. Traktorers gennemsnitlige levetid er 15 år. Fortsatte forbedringer af nyt materiels miljøpræstationer har derfor kun begrænset og langsom effekt på det anvendte materiels generelle miljøperformans. Hurtigere fremskridt kan bedst opnås ved hjælp af incitamentter til at fjerne meget gammelt og forurenende materiel fra markedet. En sådan tilgang har også klare fordele i forhold til at modernisere gammelt materiel ved hjælp af efterbehandlingssystemer. Tilpasningen af gammelt materiel med filtre skaber mange nye udfordringer og ineffektivitet med hensyn til sikkerhed og performans.

EØSU foreslår en skrotningsordning som passende løsning på problemet med gamle og forurenende maskiner. En sådan ordning vil bidrage til et renere miljø og sikrere arbejdsvilkår.

Efter EØSU's mening er moderniseringsordninger for udstødning en forkert løsning på problemet med forurenende materiel i byområder. I stedet for at løse problemet vil sådanne ordninger forlænge brugen af støjende og farlige maskiner og muligvis endog øge risikoen i tilfælde af inkompetent installation.

EØSU foreslår også, at der udvikles ensartede krav til moderniseringsordninger ved efterbehandling ikke bare på grund af deres eventuelle reduktion af forurenende udstødning men også for at tage højde for de risici, de skaber, når de installeres på landbrugsmaskiner og byggemateriel.

### 5.4 Industrien kan løfte CO<sub>2</sub>-udfordringen selv

Ligesom i bilindustrien («on road»-sektoren) er hovedbidragyderen til sektorens CO<sub>2</sub>-emissioner brændstofforbruget. Mulighederne for at nedbringe drivhusgasemissioner skal vurderes på baggrund af materiellets særlige arbejdsperformans og ikke kun på baggrund af brændstofforbrug per kilometer, som man gør i bilsektoren.

Betydelige forbedringer er allerede blevet opnået i de senere år via mere effektive maskiner. En maskines samlede levetidsomkostninger, hvoraf brændstofudgifter udgør en stor del, er blevet en vigtig faktor for kunder, der står over for at købe.

For at opnå maksimal CO<sub>2</sub>-reduktion skal optimeringen ikke kun fokusere på motoren som energikilde, men på hele maskinen, applikationerne og processen såvel som driftseffektiviteten og den mulige anvendelse af alternative kulstoffattige energikilder.

EØSU opfordrer EU-institutionerne og medlemsstaternes repræsentanter til at støtte en markedsstyret og helhedsorienteret tilgang til reduktion af CO<sub>2</sub>-emissioner fra mobile maskiner. Da den samme løsning ikke er den rigtige for alle, ville udviklingen af passende løsninger for de maskiner, der står for flest emissioner (traktorer, mejetærskere osv.), målt efter overordnet

maskineffektivitet (dvs. brændstofforbrug per ton høstet korn eller km på vej med vejbelægning) være en pragmatisk og fornuftig løsning.

### 5.5 Harmonisering er nøglen til trafiksikkerhed og for miljøet – både i Europa og i verden som helhed

I den aktuelle situation, hvor markederne flytter fra Europa, er betydningen af internationalt harmoniseret produktlovgivning og -standardisering hastigt stigende. Dette gælder også harmonisering af krav til trafiksikkerheden, som i dag mangler for bygge- og anlægsmateriel og for visse landbrugsmaskiner.

Europæisk industri står desuden over for den udfordring, at de europæiske krav bliver strengere og strengere i forhold til resten af verden, hvilket gør de europæiske udgaver af maskinerne for dyre eller inkompatible.

Når det f.eks. gælder miljøbeskyttelse, bør konsekvenserne af de enkelte EU-beslutninger overvejes nøje, inden lovgivning vedtages eller gennemføres i EU.

Landbrugsmaskine- og byggematerielsektoren har bidraget til at beskytte miljøet ved at reducere emissioner fra maskinerne som krævet i direktiv 97/68/EF (mobile ikke-vejgående maskiner) og direktiv 2000/25/EF (traktorer). Dette vil føre til en betydelig reduktion af partikler (97 %), NO<sub>x</sub> (96 %) og CO (85 %).

En lignende indsats har industrien gjort med hensyn til støjreduktion: industrien har i ti år bestræbt sig på at overholde den relevante lovgivning om støjemissioner for 22 typer af byggemateriel.

Internationale standarder vedrørende maskiners livscyklus findes allerede, og industrien har selv gjort en indsats for fremme af standarder for genbrugsordninger for maskiner og redskaber til jordbearbejdning.

For at fremtidssikre de europæiske produkters konkurrenceevne er det derfor af største vigtighed, at love og reguleringer gøres konsistente på internationalt niveau.

EØSU opfordrer EU-institutionerne og medlemsstaternes repræsentanter til at støtte, tage del i og træffe konkrete foranstaltninger til udvikling af globale standarder. UNECE<sup>(4)</sup> synes at være et rigtigt forum for udviklingen af sådanne standarder.

### 5.6 Arbejdsvilkår og social dialog i sektoren

Landbrugsmaskine- og byggematerielsektoren har mange små og mellemstore aktører og kræver derfor særlige ordninger for social dialog. Medarbejderrepræsentation er ikke så udbredt, og mulighederne for udveksling af informationer over grænserne er færre end i sektorer, hvor der findes europæiske samarbejdsudvalg. Men sektorens virksomheder holder i nogen grad

<sup>(4)</sup> De Forenede Nationers Økonomiske Kommission for Europa (Geneve, [www.unece.org](http://www.unece.org))

sammen og har i lige så høj grad brug for organiseret koordinering og udveksling. Dialogen mellem virksomheder og de ansatte må således forbedres.

Usikre ansættelser breder sig bl.a. i metalsektoren. Konsekvenserne heraf er f.eks. en løbende faglig efteruddannelse af ringe kvalitet og permanent risiko for at miste erfarne faglærte medarbejdere til andre sektorer. Arbejdsvilkårene påvirkes ligeledes negativt af denne type ansættelse.

Anbefaling: Kommissionen bør støtte iværksættelsen af en sektoranalyse med særligt fokus på arbejdsvilkår. Det anbefales også at gennemføre foranstaltninger, der kan forbedre arbejdsvilkårene i hele EU. Endelig vil det være af overordentlig stor betydning at træffe foranstaltninger, der kan forebygge fremtidig overkapacitet som den, der opstod under den økonomiske krise, og at puste nyt liv i udviklingen af nye produkter og idéer om arbejdstilrettelæggelse på grundlag af alle aktørers viden.

#### 5.7 Arbejdsstyrken bør holdes ung og velkvalificeret i Europa

Manglen på faglært personale, en aldrende arbejdsstyrke, hjerneflugt til andre verdensdele ... det er nogle af de beskæftigelsesproblemer, som rammer landbrugsmaskine- og byggematerielsektoren. Det bliver sværere og sværere at tiltrække unge og faglærte i denne sektor. Industri og institutioner bør fortsætte deres investeringer i uddannelse, efteruddannelse og livslang læring, eftersom der er tale om en central sektor i europæisk industri.

Uden uddannelse af højeste kvalitet og de nyeste færdigheder er sektoren uden fremtid. Teknisk innovation kræver højtuddannede og kreative ingeniører. Der bør gennemføres programmer på forskellige niveauer, der fremmer uddannelse og efteruddannelse til gavn for medarbejderne, samtidig med at de tilfører en

merværdi og øger udbyttet for arbejdsgivere, der investerer i medarbejderne og deres kompetencer. Bred accept af sådanne programmer skal sikres via parterne i den sociale dialog.

Anbefaling: Medlemsstaterne bør give industrien yderligere støtte til uddannelse og efteruddannelse, livslang læring og udvikling af færdigheder i maskinindustrien. Støtte til forebyggende omstillingsprogrammer, inden der opstår et overskud af arbejdskraft, er altafgørende for fremtiden.

#### 5.8 Små og mellemstore virksomheder skal fortsat være i fokus, når det gælder innovation

Som det så rigtigt påpeges i meddelelsen »En industripolitik for en globaliseret verden«, som GD for Erhverv for nylig udsendte, er en af hovedudfordringerne og det politiske svar på behovet for at stimulere små og mellemstore virksomheder i de forskellige sektorer (herunder i landbrugsmaskine- og byggematerielsektoren) adgang til finansiering, der stadig er en flaskehals.

Selv om det ofte er små og mellemstore virksomheder, der markedsfører innovation, er muligheden for at investere i innovation blevet undermineret af en reduceret adgang til finansiering. I alle medlemsstater blev adgangen til finansiering vanskeligere under den finansielle og økonomiske krise. Navnlig denne sektors små og mellemstore virksomheder oplever strammere kreditvilkår. De fleste regeringer har derfor indført eller udvidet offentlige garantiordninger eller givet direkte statsstøtte. Det er imidlertid ikke tilstrækkeligt.

Vi anbefaler derfor medlemsstaterne og Kommissionen at støtte de små og mellemstore virksomheder inden for landbrugsmaskine- og byggematerielsektoren gennem projekter og midler, der er målrettet deres behov.

Bruxelles, den 4. maj 2011

Staffan NILSSON

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg



**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om den eksterne dimension af den europæiske industripolitik — Tager EU's handelspolitik behørigt hensyn til den europæiske industris interesser? (initiativudtalelse)**

(2011/C 218/05)

Ordfører: **Antonello PEZZINI**

Medordfører: **Marcel PHILIPPE**

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 16. september 2010 under henvisning til forretningsordenens artikel 29, stk. 2, på eget initiativ at afgive udtalelse om:

*Den eksterne dimension af den europæiske industripolitik – Tager EU's handelspolitik behørigt hensyn til den europæiske industris interesser?*

Det forberedende arbejde henvistes til Den Rådgivende Kommission for Industrielle Ændringer (CCMI), som vedtog sin udtalelse den 4. april 2011. Antonello Pezzini var ordfører og Marcel Philippe var medordfører.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 471. plenarforsamling den 4.-5. maj 2011, mødet den 4. maj, følgende udtalelse med 106 stemmer for, 2 imod og 3 hverken for eller imod:

## 1. Konklusioner og henstillinger

1.1 EØSU er helt enig i den bekymring, det ungarske EU-formandskab har givet udtryk for med disse ord: »Verden gennemgår i øjeblikket utroligt hastige og dybtgående forandringer, og Europa skal være klar til at deltage i en langt stærkere global konkurrence end nogen sinde tidligere«.

1.2 EØSU anmoder indtrængende EU om at træffe fælles, sammenhængende skridt til fastlæggelse af en integreret strategi for industripolitikens eksterne dimension, som kan sikre EU en ledende rolle i handelssystemet og ensartede retningslinjer for multilaterale og bilaterale handelsaftaler.

1.3 Ensartede spilleregler for alle aktører er efter EØSU's mening en absolut nødvendighed for at sikre en fair konkurrence og en bæredygtig og konkurrencedygtig økonomisk og social vækst med fuld respekt for de internationale økonomiske, sociale og miljømæssige standarder. Det skal nemlig tages i betragtning, at 90 % af væksten i verden i 2015 vil blive skabt uden for Europa, og heraf vil Kina alene tegne sig for en tredjedel. EU's handelspolitik bør derfor også støtte EU udviklingspolitik og tage højde for de uligheder, der findes mellem handelsblokke og i samfundet, især i udviklingslandene.

1.4 EØSU anser det for nødvendigt:

— at fastlægge en fælles ramme for »øget EU-styring«, som kan udnytte det indre markeds potentiale med henblik på en international relancerings af den europæiske industri,

— at tale med én stemme på globalt plan,

— at medlemsstaterne koordinerer deres adfærd.

1.5 Det langvarige arbejde med at gennemføre det indre marked, som startede i 1988, bør efter EØSU's mening fortsættes og intensiveres, bl.a. ved indførelse af en europæisk aftaleret for erhvervslivet baseret på en forordning, der indeholder en ny, videreudviklet ordning, som virksomhederne frivilligt kan benytte sig af i forbindelse med deres grænseoverskridende aftaler.

1.6 EØSU mener, det er muligt at fastholde den europæiske industris førende position på verdensplan – ikke blot gennem innovation, forskning og anvendelse af nye teknologier – men også ved at etablere solide infrastrukturer og kræve, at der på verdensmarkedet gennemføres en intelligent lovgivning, der fremmer rene og bæredygtige produktions- og distributionsmåder.

1.7 EØSU påpeger, at der bør lægges særlig vægt på europæiske, nationale og regionale foranstaltninger inden for undervisning og livslang læring samt formidling af viden.

1.8 EØSU anbefaler, at der altid tages hensyn til den europæiske industris interesser – såvel store som små virksomheder – og at de forsvares i forhandlinger med en klar, gennemsigtig og bredspektret anvendelse af alle de disponible reguleringsinstrumenter, herunder handelsaftaler.

1.9 EØSU understreger, at det er vigtigt at etablere en intelligent, forudsigelig og især mindre bekostelig lovramme for virksomhederne og bedre erhvervsbetingelser for de små og mellemstore virksomheder (SMV'er).

1.10 Det er i de europæiske virksomheders interesse, at aftalerne og de bilaterale forbindelser på en klar og gennemsigtig måde sikrer følgende:

- sociale og arbejdsmarkedsmæssige standarder, der respekterer mennesket på arbejdspladsen og opfylder de internationale konventioner,
- miljøbeskyttelsesstandarder,
- grænser for udnyttelse af miljøressourcerne,
- standarder for energibesparelse og klimabeskyttelse,
- udbredt anvendelse af miljømærker,
- udbredt anvendelse af EMAS-certificering,
- respekt for teknisk-normative standarder,
- beskyttelse af industriel og intellektuel ejendomsret,
- effektive instrumenter til beskyttelse af samhandel, marked adgang og adgang til strategiske råstoffer for at tage hensyn til de bekymringer vedrørende ressourceforvaltningen, som er kommet til udtryk fra begge sider af civilsamfundet,
- initiativer, der letter SMV'ers aktiviteter i tredjelande,
- systemer for arbejdsmarkeddialog og civilsamfundets kontrol, bl.a. gennem forudgående og efterfølgende konsekvensanalyse, og
- et højt forbrugerbeskyttelsesniveau.

1.11 EØSU er enig med Det Europæiske Råd i Bruxelles, da det i december 2010 påpegede »behovet for at håndtere udfordringer mere effektivt og udnytte muligheder i tilknytning til globalisering ved at gennemføre konsekvensanalyser, inden der indledes handelsforhandlinger (...) for at sikre åbne markeder, fair trade- og konkurrencevilkår«. I EU's handelspolitik bør der i alle tilfælde tages hensyn til de ulige vilkår, som vor industri ofte tvinges til at konkurrere under.

1.12 ESØU efterlyser en konkret opfølgning på Det Europæiske Råds ønske om yderligere at »styrke sammenhængen og komplementariteten mellem sine interne og eksterne politikker«<sup>(1)</sup>.

1.13 Efter EØSU's mening bør Den Europæiske Union udvikle sine konkurrencefordele, så den kan forsvare sine interesser mere effektivt og strategisk og øge den europæiske økonomiske og sociale models troværdighed på den internationale scene.

<sup>(1)</sup> Jf. Det Europæiske Råds konklusioner af 16. september 2010, Bilag I, litra a).

## 2. Indledning

2.1 Industrien som helhed, dvs. inkl. de specialiserede tjenester, den er afhængig af, og de tjenester, som er afhængige af industrien, tegner sig for knap halvdelen (47 %) af EU's BNP.

2.2 Industrien kan specifikt bidrage til en mere dynamisk vækst i økonomien som helhed:

- via en øget produktivitet i EU,
- via eksport af forarbejdede varer<sup>(2)</sup>,
- via teknologiske fremskridt: over 80 % af den private sektors udgifter til forskning og teknologisk udvikling (FTU) finansieres af fremstillingsindustrien.

2.3 For at imødegå afindustrialisering må man sikre, at alle EU's politikker bidrager til at støtte industriens vækst- og konkurrenceevnepotentiale, især ved at støtte dens eksterne dimension.

2.4 Målet er ikke at udforme en særskilt politik, men at indarbejde det industrielle konkurrenceevneaspekt og de dertil hørende tjenester i alle EU's politikker, startende med den fælles handelspolitik.

2.5 Åbning af markederne er uden tvivl en forudsætning for vækst i beskæftigelsen. Men EU bør ajourføre sin strategi for bedre at kunne støtte internationaliseringen af virksomhederne på et grundlag af symmetri og gensidighed, der sikrer ensartede spilleregler for alle aktører.

2.6 En sammenhængende tilgang kræver, at man behandler en række sektorer, der kan tilføre en betydelig merværdi:

- EU's fremtidige handelspolitik bør integreres i Europa 2020-strategien. Hertil kræves et veldefineret og effektivt sæt regler, som sigter på at:
  - understøtte åbne og fair markeder, med krav om nye vækstlandes overholdelse af samme regler og under hensyntagen til de mindre udviklede landes behov,
  - beskytte industriel og intellektuel ejendomsret,
  - skabe ny og mere integreret viden,
  - bekæmpe forfalskninger,
  - forsvare og udbrede kendskabet til værdien af den sociale markedsøkonomi<sup>(3)</sup>,

<sup>(2)</sup> Ca. ¾ af EU's eksport. Kilde: Generaldirektoratet for Erhvervs politik.  
<sup>(3)</sup> Jf. Lissabontraktatens artikel 3.

- foreslå og kræve et højt niveau for beskyttelse og forbedring af miljøkvaliteten, og
  - fremme euroen som transaktionsvaluta i den internationale handel.
- Åbningen af det globale marked og den deraf følgende gensidighed hvad angår tariffer begrænses stærkt af ikke-toldmæssige hindringer: »Vi skal i EU optrappe vores indsats for at håndhæve vores rettigheder i henhold til bilaterale og multilaterale aftaler om at åbne op for markeder, som er ulovligt lukket«<sup>(4)</sup> for at sikre symmetri, gensidighed og ensartede spilleregler.
- Initiativer, der støtter SMV'ernes internationalisering, bør gennemgås på ny og styrkes. Mindre end 15 % af SMV'ernes eksport sendes i dag længere ud end til det indre marked.
- EU-politikken bør undersøge, hvordan internationaliseringen kan styrkes på andre måder, f.eks. gennem:
1. direkte udenlandske investeringer
  2. teknologisk samarbejde
  3. underentrepriser.
- EU's medlemsstater bør bestræbe sig på at styrke dialogen med arbejdsmarkedets parter og alle andre økonomiske og sociale aktører.
- Hvad beskæftigelsen angår, bør der pustes nyt liv i støtten til avancerede sektorinitiativer i stil med forsøgsordningerne for pionermarkeder (*lead markets*).
- 2.7 Euroens internationale rolle som transaktionsvaluta i den internationale handel, både for råvarer og for forarbejdede varer, bør konsolideres.
- 2.8 Den hurtigt fremadskridende globalisering af verdensøkonomien og udviklingen af nye vækstøkonomier gør det nødvendigt at foretage en gennemgribende revision af EU's handelspolitikker for at sikre, at de tager behørigt hensyn til den europæiske industris interesser, så denne kan bevare og styrke sin rolle i den globale landsby.
- 2.9 Generelt gennemføres EU's industripolitik ved hjælp af:
- generelle foranstaltninger til udvikling af det indre marked,
  - en ekstern handelspolitik (antidumpingpolitik, bilaterale og multilaterale handelsforhandlinger, som angår bestemte industrisektorer),
  - mange sociale, regionale og miljøbeskyttende politikker for udvikling af menneskelige ressourcer,
  - en konkurrencepolitik med juridiske instrumenter, som er nødvendige i tilfælde af markedssvigt og hensigtsmæssige i tilfælde af statsstøtte,
  - en forsknings- og udviklingspolitik,
  - innovative foranstaltninger,
  - styrkelse af samarbejdet mellem europæiske virksomheder,
  - tilskyndelse til dialog og samarbejde mellem arbejdsmarkedets parter, også i udviklingslande – især gennem forhandling af internationale rammeaftaler,
  - bestræbelser på at iværksætte miljøpolitikker,
  - en ambitiøs og effektiv uddannelsespolitik.
- 2.10 Kvaliteten af forbindelserne mellem stater, regeringer og internationale organisationer er afgørende for handel, økonomi, dialogen mellem religioner og kulturer og dermed borgernes velfærd. Det er desuden nødvendigt at tage hensyn til de forskellige udviklingsniveauer og måder at løse fælles problemer på.
- 2.11 I denne udtalelse vil EØSU koncentrere sig om industripolitikens eksterne dimension.
- 2.12 Industripolitikens fremtrædende rolle anerkendes i denne sammenhæng, bl.a. på grundlag af en ny bevidsthed om, at det er nødvendigt igen at give industrien og virksomhederne den centrale plads, som tilkommer dem.
- 2.13 »En industripolitik for en globaliseret verden«<sup>(5)</sup>: Formålet med dette initiativ er at opstille nogle prioriterede indsatsområder for at forbedre erhvervsklimaet, især for SMV'er, og støtte udviklingen af en stærk og bæredygtig industribase.
- 2.14 En vækst, der reelt er »intelligent, bæredygtig og inklusiv«<sup>(6)</sup> kræver styrkelse af en diversificeret, innovativ fremstillingssektor, der kan operere med succes på de globale markeder.
- 3. Interesse- og aktionsområder for en sammenhængende ekstern dimension**
- 3.1 Der er mange interesse- og aktionsområder af betydning for den europæiske industripolitikens eksterne dimension, men EØSU har valgt at koncentrere sig om følgende:
- EU's strategi for adgang til råstoffer,
  - internationaliseringen af de små og mellemstore virksomheder,

<sup>(4)</sup> Jf. KOM(2010) 612 endelig, punkt 4.

<sup>(5)</sup> Jf. KOM(2010) 2020 endelig, flagskibsinitiativ 10.

<sup>(6)</sup> Jf. KOM(2010) 2020 endelig.

- standardisering og intellektuel ejendomsret,
- dialog om regulering,
- den fælles handelspolitik,
- EU's image og perspektiver,
- sektorinitiativer: pionermarkeder og europæiske platforme.

**3.1.1 Adgang til råstoffer.** En sikker og let adgang til råstoffer er afgørende for infrastrukturen og er en forudsætning for industriel udvikling. EU's initiativer er nødvendige for at:

- fjerne eksisterende forvriddinger og skabe nye regler og aftaler om adgang til råstoffer, især energiressourcer,
- kræve fortsatte bestræbelser for også på WTO-niveau at sikre, at producentlande overholder miljømæssige, sociale og arbejdsmarkedsmæssige mindstestandarder,
- forbedre betingelserne for bæredygtig udvinding af råstoffer i Europa,
- støtte europæiske eller nationale genvindingsindustrier for at begrænse affald, skabe arbejdspladser med stor merværdi og begrænse de miljømæssige og sociale konsekvenser af udvindingsprocesser,
- fremme effektiv ressourceanvendelse og anvendelse af sekundære råstoffer,
- styrke myndigheder og institutioner med ansvar for råstof-forvaltning i udviklingslande, som har ressourcer af denne art,
- støtte den igangværende forskning i fusionsenergi gennem JET og ITER med anvendelse af råstoffer (deuterium, tritium, litium), der er meget udbredte i naturen, især i havvand.

3.1.1.1 Hvis den europæiske industri ønsker at konsolidere sig og øge sin tilstedeværelse og konkurrenceevne på globalt plan, er den nødt til at have en stærk, integreret strategi og være særlig opmærksom på energiforsyningen via et egentligt »råstofdiplomati«.

3.1.1.2 Adgangen til råstoffer, især energiressourcer, bør være en hovedhjørnestein i den nye industripolitik. EU's prioritet bør være at styrke sine økonomiske og politiske forbindelser med tredjelande for at:

- fjerne skævheder i adgangsbetingelserne, hvilket indebærer en indsats for at bekæmpe eksportrestriktioner <sup>(7)</sup>,
- støtte metalproduktionen i Europa,

- intensivere arbejdet med råstoffer, der allerede findes i Europa,
- overvåge listen over 14 råstoffer af »kritisk« betydning for vores produktion i fremtiden, nemlig: antimon, beryllium, kobolt, flussspat, gallium, germanium, grafit, indium, magnesium, niobium, platinmetaller (platin, palladium, iridium, rhodium, ruthenium og osmium), sjældne jordarter, tantal og wolfram,
- etablere strategiske reserver af de vigtigste råstoffer,
- betragte bomuld som et strategisk råstof,
- oprette en europæisk geologisk tjeneste.

**3.1.2 Internationalisering af små og mellemstore virksomheder.** En anden vigtig udfordring er den europæiske industris internationale dimension. De små og mellemstore virksomheder skal kunne konkurrere på de globale markeder sammen med storindustrien, mens de samtidig konsoliderer deres stilling i det lokale produktionsområde.

3.1.2.1 Det er nødvendigt at skabe og styrke støtteinstrumenter for planlægning og finansiering (forsikringer, betalingsgarantier osv.), så det bliver muligt for SMV'er at udvikle sig på internationalt plan.

3.1.2.2 Ifølge en nylig undersøgelse fra Generaldirektoratet for Erhvervspolitik har 25 % af de små og mellemstore virksomheder i EU haft import- eller eksportaktiviteter i de seneste tre år. Når der ses bort fra eksport til EU's indre marked har kun 13 % haft forbindelser med tredjelande, og mellem 7 og 10 % har haft forbindelser med de nye markeder i BRIC-området (Brasilien, Rusland, Indien og Kina).

3.1.2.3 Internationaliseringen er faktisk gavnlig for virksomhederne, idet den stimulerer dem til at:

- ansætte mere personale. Internationalt aktive SMV'er har en vækst i beskæftigelsen på 7 % over for andre SMV'ers beskedne 1 %;
- øge innovationen. 26 % af de internationalt aktive SMV'er har indført innovative produkter eller tjenester, mens det for andre SMV'er kun er tilfældet for 8 %.

3.1.2.4 En forbedring af præstationerne i den internationale handel er vigtig for at kunne øge væksten og konkurrenceevnen.

3.1.2.5 Det er især nødvendigt at styrke og udvide pilotinitiativerne med henblik på oprettelse af europæiske erhvervsfremmecentre i tredjelande, de såkaldte *European Business Centres* <sup>(8)</sup>, og indsatsen for at gøre grupperne af markedsadgangsspecialister (*Market Access Teams*) fuldt ud operationelle.

<sup>(7)</sup> Såsom de begrænsninger, Kina, Indien og andre lande har indført.

<sup>(8)</sup> I Kina, Thailand, Indien og Vietnam.

3.1.3 **Standardisering.** En stærk politik for standardisering og beskyttelse af intellektuel ejendomsret er påkrævet. Det skal sikres, at standardiseringsprocedurerne her en eksternt dimension.

3.1.3.1 Det må undgås, at standarderne bliver til handelsbarrierer, og at det stigende antal nationale standarder vedrørende tjenester skaber hindringer for handelen.

3.1.3.2 EØSU er overbevist om, at der bør indføres en juridisk forpligtelse for alle organer, der udformer standarder, til at overholde principperne i WTO-aftalen om tekniske handelshindringer.

3.1.3.3 Et andet vigtigt emne er interoperabilitet. Tjenester og applikationer bør være reelt interoperable for at kunne accepteres af markedet og for at opfylde de fastsatte mål.

3.1.4 **Dialog om regulering.** Den europæiske industri har behov for ensartede spilleregler og reguleringer på globalt plan for at blive virkelig konkurrencedygtig.

3.1.4.1 Ud over toldmæssige handelshindringer er der ofte »ikke-toldmæssige« barrierer af lovgivningsmæssig art. EØSU mener derfor, at indsatsen bør intensiveres på flere fronter for at reducere de eksisterende barrierer og forebygge, at nye opstår.

3.1.4.2 Princippet om bedre lovgivning er afgørende for at nedbringe de høje omkostninger, der ofte skyldes for detaljeret lovgivning, og for at få lettere adgang til internationale markeder gennem ordninger om gensidig anerkendelse.

3.1.5 **Den fælles handelspolitik** er en af hovedhjørnestenene i EU's eksterne forbindelser. Den regulerer medlemsstaternes handelsforbindelser med tredjelande med det grundlæggende mål at sikre lige konkurrencevilkår og ensartede spilleregler.

3.1.5.1 Bekæmpelsen af **forfalskning og piratkopiering** skal gøres mere effektiv, både inden for og uden for det indre marked, fordi det har en meget negativ indvirkning på et stigende antal forskellige sektorer.

3.1.5.2 Som det fremgår af Lissabontraktatens nye bestemmelser er det vigtigt at forbedre vores præstationer inden for grænseoverskridende og international handel, så virksomhedernes vækst, konkurrenceevne og bæredygtighed kan blive styrket på lang sigt, og det skal sikres, at EU taler med én stemme.

3.1.5.3 Instrumenterne til beskyttelse af samhandel og adgang til markederne har først og fremmest til formål at beskytte europæiske virksomheder mod handelshindringer. EU skal kunne sikre en harmonisk udvikling af verdenshandelen ved at fremme dens retfærdige og bæredygtige karakter og hensyntagen til tredjelandes forskellige udviklingsniveauer. EU

skal støtte de mindst udviklede lande i deres industrialiseringsproces og kræve fuld overholdelse af standarderne fra de nye vækstlandes side.

3.1.5.4 EU skal fastlægge præcisere økonomiske kriterier for forhandling og indgåelse af frihandelsaftaler og for udvælgelse af sine partnere, især hvad angår markedspotentiale (størrelse og økonomisk vækst), og sikre klare bestemmelser om forudgående evaluering (af politikernes sammenhæng) og efterfølgende evaluering (fuld overholdelse af symmetri- og gensidighedsprincipperne), bl.a. med støtte fra den sociale dialog på EU-plan og det organiserede civilsamfund.

3.1.5.5 Nedbringelse af tariffene inden for rammerne af Verdenshandelsorganisationen skal ledsages af en indsats for at forbedre arbejdsvilkårene i overensstemmelse med ILO's standarder.

3.1.6 **EU's image og perspektiver.** EU har brug for en vision, der følger tankegangen om en bæredygtig udvikling, og som kan fremme inklusive samfund, åbne økonomier og fredelige relationer i et globalt og langsigtet perspektiv.

3.1.6.1 Unionens image indadtil og ikke mindst udadtil skal plejes bedre. For at drage fuld nytte af det skal der sikres sammenhæng, enighed og hurtig reaktionsevne. Der skal fastlægges og gennemføres en indsats på indbyrdes sammenhængende synerginiveauer for at:

— sikre en **afbalanceret åbning af markederne**, idet man sørger for at **beskytte jordens begrænsede ressourcer og give EU sikker og bæredygtig adgang til de ressourcer**, som er strategisk nødvendige for EU,

— **styrke den økonomiske dialog med de vigtigste partnere** som led i en multilateral tilgang,

— **fortsætte med at styrke euroens internationale rolle**,

— gøre EU til en **»international reguleringsstormagt«**, der arbejder på at hæve standarderne på det industrielle område, miljøområdet og det sociale område, herunder for anstændige arbejdsvilkår, offentlige kontrakter og intellektuel ejendomsret,

— **relancere EU's tre vigtigste eksterne udviklingspolitikker**: udvidelsen, naboskabspolitikken og Middelhavsunionen samt et nyt AVS-partnerskab med Afrika (°).

3.1.6.2 EØSU er overbevist om, at det uden en **forudgående afstemt undersøgelse på EU-niveau af den europæiske industripolitikts globale perspektiver** vil være umuligt at udvikle den fælles strategiske vision, der er uundværlig for en stærk og sammenhængende relancering af den europæiske industripolitikts eksterne dimension.

(°) EØSU's udtalelse om »Den fornyede Lissabonstrategis eksterne dimension«, EUT C 128/2010, s. 41.



3.1.6.3 EØSU er overbevist om, at det er i den europæiske industris interesse at vokse, og at det kun kan ske, hvis den ikke hele tiden udsættes for en konkurrence på lave omkostninger.

### 3.1.7 Sektorinitiativer: pionermarkeder og europæiske platforme

3.1.7.1 EU skal bygge sin fremtid på sine egne styrkepunkter. Der udvikles hele tiden sektorløsninger for at forbedre EU's globale konkurrenceevne og gøre Europa til et mere attraktivt område at leve og arbejde i.

3.1.7.2 Blandt nøgleområderne kan nævnes:

- teknologisk infrastruktur,
- energiforsyningsnet,
- det vidensbaserede samfund og det digitale samfund,
- sundhed og mobilitet,
- horisontale teknologier, som er nødvendige for EU's industri.

3.1.7.3 EØSU mener, at de eksisterende sektorielle tilgange bør sættes ind i en styrket og sammenhængende ramme. Det drejer sig bl.a. om:

- de europæiske teknologiplatforme,
- initiativerne vedrørende pionermarkeder,
- de forskellige rådgivende udvalg på højt niveau,
- innovationsplatforme som LeaderShip, Cars 21 og IKT-taskforcen,
- Gruppen på højt plan om den kemiske industri.

3.1.7.4 EØSU mener desuden, at nogle særligt følsomme og lovende sektorer bør videreudvikles, nemlig:

- **rumfart,**
- **bæredygtig mobilitet,**
- **fremtidens sociale udfordringer i forbindelse med klimaændringerne,**
- **de konkurrencemæssige udfordringer**, f.eks. den kemiske industri, ingeniørvidenskab og fødevarerindustrien,
- **energiintensive sektorer.**

## 4. Den eksterne dimension af EU's politikker, nøglen til den europæiske industris succes

4.1 Som det ungarske EU-formandskab har udtrykt det: »Verden gennemgår i øjeblikket utroligt hastige og dybtgående forandringer, og Europa skal være klar til at deltage i en langt stærkere global konkurrence end nogen sinde tidligere«.

4.2 20 mio. virksomheder i Europa, især små og mellemstore, der ledes af kreative mennesker, arbejdstagere, håndværkere og iværksættere, bør kunne innovere, øge deres konkurrenceevne og skabe arbejdspladser med støtte fra en europæisk industripolitik, hvis eksterne dimension er fuldt ud indarbejdet.

4.3 EØSU bifalder konklusionerne fra Det Europæiske Råd af 17. december 2010 om international konkurrenceevne og det indre marked.

4.4 Især understreger EØSU, at det er vigtigt at etablere en intelligent, forudsigelig og mindre bekostelig lovramme for virksomhederne og give de små og mellemstore virksomheder bedre erhvervsbetingelser, som gør det muligt for dem at arbejde i et langsigtet perspektiv.

Bruxelles, den 4. maj 2011

Staffan NILSSON

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

## Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om statsejede virksomheder fra tredjelande på EU's marked for offentlige indkøb (initiativudtalelse)

(2011/C 218/06)

Ordfører: **Corrado ROSSITTO**

Medordfører: **Ulrich PAETZOLD**

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 16. september 2010 i henhold til forretningsordenens artikel 29, stk. 2, at udarbejde en initiativudtalelse om:

*Statsejede virksomheder fra tredjelande på EU's marked for offentlige indkøb.*

Det forberedende arbejde henvistes til Den Rådgivende Kommission for Industrielle Ændringer (CCMI), som vedtog sin udtalelse den 4. april 2011.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 471. plenarforsamling den 4.-5. maj 2011, mødet den 4. maj, følgende udtalelse med 152 stemmer for, 4 imod og 9 hverken for eller imod:

### 1. Konklusioner og henstillinger

1.1 EØSU anser åbningen af de offentlige indkøb i alle lande for international konkurrence, som er baseret på WTO-aftalen om offentlige indkøb (GPA), for at være et godt modtræk: aftalen garanterer gensidighed og symmetri i reguleringen og bestemmelsernes indhold og giver mulighed for at imødegå protektionistiske tiltag og illoyal konkurrence i overensstemmelse med EU's primære og afledte ret på området og EU-Domstolens afsagte domme, uanset eventuelle specifikke aftaler med vækstlande.

1.2 Efter EØSU's mening bør EU styrke sin forhandlingsposition – på grundlag af sin primære og afledte ret – for at få bedre adgang til offentlige kontrakter i tredjelande, eftersom EU har åbnet adgang til over 80 % af sit marked for offentlige indkøb, mens de andre store udviklede økonomier kun har åbnet 20 % af deres markeder op.

1.3 EØSU anmoder indtrængende EP, Rådet og Kommissionen om at sørge for en mere effektiv og mere strategisk beskyttelse, på såvel internt som internationalt plan, af EU's interesser i at få adgang til offentlige indkøb ved at styrke EU's internationale troværdighed, men også den europæiske økonomiske og sociale models fremtid og udviklingsmuligheder.

1.4 Efter EØSU's mening bør de kontraherende virksomheder have samme konkurrencevilkår for at sikre en retfærdig konkurrence på lige vilkår (*level playing field*) på et gensidigt grundlag i forhold til tredjelandes virksomheder, som overholder hovedprincipperne for internationale offentlige indkøb, især hvad angår forbud mod statsstøtte (direkte eller indirekte), prisberegningsmetoder og indregning af omkostninger og risici efter forsigtighedsprincippet.

1.5 EØSU anbefaler lovgiverne for EU's indre marked og EU's forhandlere i internationale fora om internationale offentlige indkøb, at de optræder konsekvent og er bevidste om de mulige gensidige konsekvenser af deres aktiviteter ved at fremme ligebehandling, ikke-diskrimination, gensidig anerkendelse, proportionalitet, gennemsigtighed, bekæmpelse af korruption, overholdelse af sociale og arbejdsmarkeds-mæssige standarder og miljøstandarder samt overholdelse af de grundlæggende rettigheder.

1.6 EØSU anser det for absolut nødvendigt systematisk at overvåge, om der er sammenhæng mellem de forhandlingsresultater, som Kommissionen opnår ifølge medlemsstaternes mandat på bilateralt og multilateralt plan, og den efterfølgende fuldstændige og reelle gennemførelse fra medlemsstaternes side af de vedtagne foranstaltninger.

1.7 Efter EØSU's mening bør GPA-aftalen ændres fra en plurilateral til en multilateral aftale med nye tiltrædelser og overgangsforanstaltninger vedrørende kompensationskøb, prispræferencer, indfasning af virksomheder eller sektorer og højere tærskelværdier, og det bør tages op til alvorlig genovervejelse midlertidigt at holde de offentlige kontrakter, der finansieres med EU-midler, uden for GPA-aftalen over for virksomheder fra lande, der fastholder nationale protektioner.

1.8 EØSU anmoder om hurtig vedtagelse af det bebudede »Initiativ om betingelserne for adgang til EU's offentlige indkøbsmarked for virksomheder og varer fra tredjelande« (MASP - *Market Access Scheme for Procurement*) samt klare, gennemsigtige og velafprøvede mekanismer for gensidig åbning af markederne for at sikre symmetri i adgangen til de offentlige markeder med tilpasning af pakken vedrørende offentlige indkøb fra 2004.

1.9 Efter EØSU's mening bør man satse mere på forebyggelse og »tidlig varsling« om tredjelands forslag til og/eller iværksættelse af ny restriktiv lovgivning vedrørende offentlige indkøb for at opspore og internationalt anmelde potentielle handelshindringer lige fra den indledende fase. I det øjemed bør EU's databank om markedsadgang udbygges med pålidelige og let tilgængelige oplysninger om udbud, formaliteter og tekniske specifikationer i udbudsbetingelser, især for vore SMV'er, med et statistikgrundlag og indikatorer for konkurrenceforvridende fænomeners indvirkning.

1.10 EØSU anbefaler, at procedurene bliver strømlinet og forenklet gennem tilpasning til EU's udfordringer for at sikre, at bygherrer på internt og internationalt plan fuldt ud kan få gavn af de økonomiske og innovative muligheder, som SMV'erne byder på, bl.a. gennem uddannelse, information og bistand til tilbudsgivere og deltagere i offentlige udbudsprocedurer på internationale og tredjelands markeder, især for deres ledere og mellemledere.

## 2. Indledning

2.1 I EU tegner den offentlige sektors årlige indkøb af varer og tjenesteydelser sig for 17 % af BNP svarende til ca. 2 100 milliarder EUR: heraf ligger ca. 3 % over GPA-tærskelen (*Government Procurement Agreement* - WTO-aftalen om offentlige indkøb) <sup>(1)</sup>. På verdensplan skønnes markedet for offentlige indkøb at udgøre mellem 10 og 20 % af BNP, men der savnes sammenlignelige data for lande, som ikke er GPA-medlemmer: på globalt plan ligger de offentlige indkøbs andel af hele verdens BNP et pænt stykke over de 10 %.

2.2 Europæiske virksomheder – lige fra virksomheder med stor international vægt til nystartede små og mellemstore virksomheder – kæmper for succes på de globale markeder, men de får stadigt vanskeligere ved at få adgang til markedet for offentlige indkøb. Dette skyldes ikke så meget barrierer ved grænserne, men snarere hindringer »bag ved grænsen«, som er mere komplicerede, vanskelige at håndtere og tidskrævende at afdække, analysere og rydde af vejen, og restriktive regler og praksis, der gør det vanskeligt for virksomheder i EU at byde på offentlige kontrakter i tredjelande.

2.3 Denne initiativudtalelse omhandler et specifikt aspekt af markedet for offentlige indkøb, som anført i titlen, med det sigte – i forbindelse med statsejede tredjelandsvirksomheders deltagelse i offentlige udbud på EU's marked – at undersøge og indkredse, hvorledes EU kan:

- sikre, at EU's indre marked fungerer godt i forbindelse med offentlige indkøb,
- sikre, at det tillades statsejede virksomheder fra tredjelande at operere på det europæiske marked på samme vilkår og efter samme adgangskriterier som alle andre virksomheder,

- ligeledes sikre gensidighed og symmetri i europæiske virksomheders adgang til offentlige markeder i tredjelande.

Andre aspekter af offentlige indkøb er eller vil blive behandlet i andre udtalelser fra EØSU.

2.4 Sammenhængen mellem udenrigshandelsåbningen og reformerne af det indre marked er ofte en tovejsproces: i begge tilfælde sigtes der mod at reducere omkostningerne ved unødige lovgivningsmæssige barrierer, som hæmmer strømmen af varer, tjenesteydelser og investeringer, men den stigende afhængighed mellem det indre marked og de internationale markeder kræver, at lovgiverne for EU's indre marked og EU's forhandlere på området for international handel og internationale offentlige indkøb er opmærksomme på de mulige gensidige konsekvenser, når de udøver deres aktiviteter. Det er nødvendigt, at de fører en sammenhængende politik til støtte for principperne i EU's primære og afledte ret, som understreget af Domstolen og charteret for grundlæggende rettigheder:

- Overholdelse af menneskerettighederne
- Bekæmpelse af korruption
- Overholdelse af sociale og arbejdsmarkedsmæssige standarder og miljøstandarder
- Gennemsigtighed
- Proportionalitet
- Ligebehandling
- Forbud mod forskelsbehandling
- Gensidig anerkendelse.

2.5 Med hensyn til standarder og forskrifter, tjenesteydelser, investeringer og offentlige indkøb samt intellektuelle ejendomsrettigheder og certificeringssystemer opretholder flere af vore handelspartnere besværlige godkendelsesprocedurer, manglende gennemsigtighed og industripolitiske foranstaltninger med henblik på tvungen importsubstitution, tvungen overførsel af teknologi og præferentiel adgang til råvarer for lokale producenter.

2.6 Mens EU's virksomheder udsættes for en stigende konkurrence på deres eget indre marked, som under store anstrengelser har prioriteret en gennemsigtig åbning for at skabe et indre marked uden barrierer i EU, står det nu klart, at denne åbning gør dette indre marked fuldstændigt forsvarsøst over for markedsaktørerne fra tredjelande, som ikke er indstillede på at praktisere samme åbning på deres egne markeder.

<sup>(1)</sup> Jf. Kommissionens skøn i KOM(2010) 612 endelig.

2.7 EU har strenge regler på området, som skal sikre fair konkurrence på lige vilkår (*level playing field*), men erfaringerne viser, at ingen af disse regler håndhæves over for statsjede virksomheder fra tredjelande, især når de deltager i offentlige udbud - hvilket strider mod selve principperne for det indre marked til stor skade for den europæiske industri og økonomi.

2.8 EØSU anser det for nødvendigt at undersøge, hvorledes EU kan sikre, at det indre marked fungerer godt også i de tilfælde, hvor statsjede virksomheder fra tredjelande får adgang til dette marked: uden at slække på vagtsomheden i kampen mod protektionisme bør der sættes ind mod alle former for social og miljømæssig dumping<sup>(2)</sup>, uigennemsigthed i omkostninger og priser samt statsstøtte, manglende overholdelse af budgetbestemmelser og reglerne for det frie marked for at beskytte de europæiske forbrugeres, virksomheders og skatteyderes interesser.

2.9 I den almindelige overenskomst om told og udenrigshandel er offentlige indkøb udtrykkeligt undtaget fra bestemmelserne om national behandling og fra forpligtelserne i henhold til den almindelige overenskomst om handel med tjenesteydelser: man må dog holde sig for øje<sup>(3)</sup>, at i 2015 vil 90 % af den globale vækst blive skabt uden for Europa, hvoraf en tredjedel alene i Kina: i de kommende år må vi udnytte de muligheder, som de høje vækstniveauer i tredjelande, især i Øst- og Sydasiens, frembyder.

2.10 Mens vores markeder allerede stort set er åbne, er vores største handelspartners markeder det langt mindre, især på regionalt og lokalt plan. Det er nok at nævne nogle få eksempler fra forskellige kontinenter:

2.10.1 I **Kina** betyder markedets åbningsgrad, at samhandelen fortsat ligger et godt stykke under potentialet. Kina har med et BNP på 3 573,8 milliarder EUR i 2009 eksporteret varer og tjenesteydelser for 227 milliarder EUR til EU ligeledes i 2009, mens det fra EU har importeret varer og tjenesteydelser for 99,7 milliarder EUR. Bestemmelserne om, at lokale produkter skal foretrækkes (*»buy local«*), har været i kraft siden 2003 som fastsat i *»Government Procurement Law«*, og i 2007 blev politikken for *»køb kinesisk«* forstærket med to dekretter, som begrænser mulighederne for offentlige indkøb af udenlandske produkter, medmindre de indenlandske produkter er *»urimeligt«* dyrere og af dårligere kvalitet. I 2009 blev denne bestemmelse fortolket strengt, så der blev lukket helt af for enhver resterende mulighed for eksport af især innovative og højteknologiske produkter, og der blev indført en nøje kontrol af offentlige byggekontrakter via de *»indenlandske stimuleringspakker«* fra 2008 og 2009. I november 2009 indførte Kina desuden en *»liste over akkrediterede innovative produkter af indenlandsk*

*oprindelse«* (*»Indigenous Innovation Product Accreditation List«*), mens statsrådet i 2010 foreslog ændringer angående de statskontrollerede virksomheder for at tilskynde disse til udelukkende at operere på det indenlandske marked. Samtidigt blev der dog givet statsstøtte til den kinesiske højteknologiske industri, så den kunne blive mere konkurrencedygtig på de udenlandske markeder<sup>(4)</sup>.

2.10.1.1 Med hensyn til bygge- og anlægskontrakter er Kina gået bort fra sin licensordning for projektförvaltning, byggestyring og andre tjenester i forbindelse med bygge- og anlægsarbejder, som er blevet erstattet med en ny ordning for *»Wholly Foreign Owned Construction Enterprise«* (WFOCE) og joint ventures (JV), hvor udenlandske virksomheder i praksis er udelukket fra projekter, som er genstand for nationale udbudsrunder (*national competitive bidding* – NCB); de har kun adgang til de få internationale udbudsrunder (*international competitive bidding* – ICB) for indenlandske projekter: begge ordninger – WFOCE og JV – skal opfylde det kinesiske kvalifikationssystem, som kræver, at egenkapitalen er mindst fem gange så stor som projektets værdi, en central personalestab på mindst 300 ansatte, som skal have boet mindst et år i Kina, referencer fra tidligere gennemførte projekter i Kina og – for joint ventures vedkommende – bestemmelsen om, at det er kvalifikationsniveauet hos den lavere kvalificerede partner, som gælder<sup>(5)</sup>.

2.10.1.2 Det foreliggende tilbud fra kinesisk side i WTO-forhandlingerne om aftalen om offentlige indkøb (GPA) omfatter ikke den altovervejende del af de byggeprojekter, som kunne være af interesse for europæiske virksomheder, hverken mht. aktivitet eller ordregivende myndigheder.

2.10.1.3 I Rusland, som ikke er medlem af GPA/WTO, indførte ministeriet for økonomisk udvikling i 2008 en bestemmelse, som begrænser adgangen til statslige og kommunale indkøb ved at give præference til indenlandske varer og tjenesteydelser på op til 15 % over deres værdi, og i 2009 blev der indført *»Buy Russian«*-foranstaltninger til bekæmpelse af krisen.

2.10.2 I **Brasilien** blev loven om offentlige indkøb ændret i juli 2010 for at give de ordregivende myndigheder mulighed for at reservere en margen på 25 % til varer og tjenesteydelser, der helt eller delvist er produceret i Brasilien. Brasilien kunne i 2009 registrere et BNP på 1 128,5 milliarder EUR<sup>(6)</sup>.

<sup>(4)</sup> En stor bekymring med hensyn til offentlige indkøb samt intellektuel ejendomsret er politikken vedrørende *»national innovation«*, der sigter mod at støtte kinesiske firmaer, der rykker fremad i værdikæden. Denne nationale innovationspolitik, som blev introduceret i november 2009, hindrer i alvorlig grad adgangen til kinesiske indkøb i en bred række innovative sektorer lige fra grøn teknologi til telekommunikation. Se SEK(2011) 298 endelig.

<sup>(5)</sup> Kommissionens meddelelse, WTO-dokument nr. *»S/C/W/286«*, punkt 15-19. Endvidere er det således, at hvis en kinesisk virksomhed overtages af et udenlandsk selskab, mister den sine erhvervede kvalifikationer og må starte helt forfra.

<sup>(6)</sup> 2010/7 - Ændringer til den brasilianske lov om offentlige indkøb har indført en midlertidig *»Buy Brazilian«*-klausul.

<sup>(2)</sup> Jf. KOM(2010) 612/1.

<sup>(3)</sup> KOM(2010) 612/4.



2.10.3 I **USA** har Kongressen skærpet »Buy American«-kravene i loven om økonomisk genopretning og geninvestering (*American Recovery and Reinvestment Act – ARRA*) (7). USA's BNP lå i 2009 på 10 122,6 milliarder EUR med en eksport af varer og tjenesteydelser til EU på 286,8 milliarder EUR og en import fra EU på 323,8 milliarder EUR, ligeledes i 2009 (8).

2.10.4 I **Japan** - EU's syvende største eksportmarked med en eksport på 36 milliarder EUR mod en import på 56,7 milliarder EUR i 2009 - har virksomhederne i EU vanskeligt ved at få adgang til offentlige indkøb, skønt Japan er medlem af GPA/WTO: EU-virksomheder har kun fået adgang til 4 % af alle offentlige indkøbsaftaler til en værdi af 22 milliarder EUR (2007), hvilket svarer til under 0,7 % af Japans BNP, hvorimod Japans andel af EU's marked for offentlige indkøb udgjorde 312 milliarder EUR, svarende til 2,5 % af EU's BNP (9).

2.10.5 I **Vietnam** blev der i april 2010 udstedt et direktiv om anvendelse af indenlandske produkter og materialer og om indkøb af sådanne produkter, som finansieres med statsmidler. Vietnam nåede i 2009 op på et BNP på 66,8 milliarder EUR med en eksport af varer til EU på 7,8 milliarder EUR og en import fra EU på 3,8 milliarder EUR.

2.10.6 I **Australien** har to stater i 2009 indført bestemmelser om offentlige indkøb, der anses for strategiske (over 250 millioner AUS \$). I staten Victoria kræves det, at lokale produkter (australske/newzealandske) skal udgøre 40 % heraf, mens New South Wales har fastsat en præferencepris på 20 %, hvortil der - afhængigt af de enkelte sager - kan lægges yderligere præferencer på mellem 2,5 og 5,0 %. Australien havde i 2009 et BNP på 712,8 milliarder EUR med en eksport af varer og tjenesteydelser til EU på 14,4 milliarder EUR og en import fra EU på 34,1 milliarder EUR.

2.11 Der er også andre eksempler såsom Tyrkiet, hvor ordningen for offentlige indkøb er blevet forbedret efter vedtagelsen af lov nr. 5812 fra 2008, som har harmoniseret de nationale bestemmelser med EU's: de offentlige aftaler om indkøb, bygge- og anlægsarbejder og tjenesteydelser er baseret på åben konkurrence, skønt omsætningen af EU's direktiver bør

(7) Loven indeholder to nye *Buy American*-bestemmelser: den ene forbyder at anvende midler, der bevilges under denne lov, til projekter om opførelse, ombygning, vedligeholdelse eller reparation af en offentlig bygning eller et offentligt bygge- og anlægsarbejde, medmindre totaliteten af det jern, stål og de forarbejdede produkter, der anvendes til projektet, er produceret i USA; den anden forbyder, at bevillingerne under denne lov bliver anvendt til indkøb fra *Home-land Security*-ministeriets side af en detaljeret liste over tekstilprodukter, medmindre det anvendte materiale er dyrket og forarbejdet i USA.

(8) Et andet eksempel på skadelig praksis er forbuddet fra USA's regering mod at foretage indkøb hos »omvendte selskaber« - selskaber, der oprindeligt er USA-baserede, men har skiftet skattemæssigt tilhørsforhold og underlagt sig et andet lands skattesystem; det er meget tvivlsomt om dette er i overensstemmelse med WTO/GPA. Det betyder, at en EU-virksomhed med sæde i EU ikke kan indgå offentlige kontrakter med amerikanske myndigheder, skønt den burde være dækket af GPA-aftalen.

(9) Se SEK(2011) 298.

udbygges med klageordninger (10). De offentlige aftaler over UE-tærsklen beløb sig i 2008 til: 7 303 millioner EUR for bygge- og anlægsarbejder, 8 459 millioner EUR for tjenesteydelser og 8 042 millioner EUR for varer.

### 3. De nuværende retlige rammer

3.1 I dag reguleres markedet for offentlige indkøb for europæiske virksomheder inden for følgende rammer:

— de grundlæggende EU-bestemmelser i indkøbsdirektiverne fra 2004: direktiv 2004/18/EF om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige vareindkøbskontrakter, offentlige tjenesteydelseskontrakter og offentlige bygge- og anlægskontrakter og direktiv 2004/17/EF om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af kontrakter inden for vand- og energiforsyning, transport samt posttjenester og direktiv 2007/66/EF om forbedring af klageprocedurerne i forbindelse med indgåelse af offentlige kontrakter og kodeks for god praksis for SMV'ers adgang til at deltage i udbud (11) samt direktiverne 89/665/EØF og 92/13/EØF;

— Lissabontraktaten har i EU's primære ret indført en anerkendelse af regionale og lokale myndigheders ret til selvstyre med mulighed for, at en offentlig myndighed kan opfylde de opgaver, som påhviler den med hensyn til imødekomme af almenhedens behov, ved at anvende egne instrumenter, såsom forskellige former for offentlig-private partnerskaber;

— de mange domme fra EU-Domstolen på området offentlige indkøb;

— det centrale instrument til liberalisering af de internationale markeder for offentlige indkøb er den plurilaterale WTO-aftale om offentlige indkøb - GPA - som for øjeblikket revideres, hvorimod WTO-aftalen om handel med tjenesteydelser (GATS) udelukker offentlige indkøb fra aftalens vigtigste bestemmelser om markedsadgang. Dog oprettes der et multilateralt forhandlingsmandat vedrørende kontrakter om tjenesteydelser, hvor EU presser på for at opnå forpligtelser angående markedsadgang og ikke-diskrimination inden for offentlige kontrakter om tjenesteydelser, og et sæt fælles procedureregler for de områder, der er omfattet;

— indkøbsklausuler i frihandelsaftaler, associeringsaftaler, partnerskabs- og samarbejdsaftaler, stabiliserings- og associeringsaftaler, økonomiske partnerskabsaftaler, interimsaftaler om handel og handelsanliggender og aftaler om handelsmæssigt og økonomisk samarbejde;

(10) *TURKEY Public Procurement Assessment 2009 - SIGMA Support for Improvement in Governance and Management - A joint initiative of OECD/EU.*

(11) SEK(2008) 2193 - Kommissionens tjenestegrene.



— anvendelse af fællesskabslovgivningen om offentlige kontrakter og koncessioner på institutionelle offentlig-private partnerskaber.

#### 4. Bemærkninger

EØSU anser åbningen af de offentlige indkøb i alle lande for international konkurrence, som er baseret på WTO-aftalen om offentlige indkøb (GPA), for at være et godt modtræk, da den garanterer gensidighed og symmetri i reguleringen og bestemmelsernes indhold og giver mulighed for at imødegå protektionistiske tiltag og illoyal konkurrence, uanset eventuelle specifikke aftaler med vækstlande.

4.1 EØSU henviser til nylige data fra Kommissionen, hvoraf det fremgår, at »i 2015 vil 90 % af den globale vækst blive genereret uden for Europa, med en tredjedel fra Kina alene«<sup>(12)</sup>.

4.2 EØSU er enig i princippet om, at EU for at øge sine egne konkurrencefordele bør sørge for en mere effektiv og mere strategisk beskyttelse af sine interesser ved at styrke sin globale troværdighed, men også den europæiske økonomiske og sociale models levedygtighed og udvikling. For at være mere troværdig bør Europa øge sin forhandlingsstyrke for at få bedre adgang til tredjelændenes markeder, eftersom EU har åbnet over 80 % af sit marked for offentlige indkøb, mens de andre store udviklede økonomier kun har åbnet 20 % af deres markeder op<sup>(13)</sup>.

4.3 Efter EØSU's mening er den nugældende EU-lovgivning på området offentlige indkøb passende – principielt set – og den anses for at være tilstrækkelig til at regulere det europæiske marked i økonomisk, social og miljømæssig henseende. Desværre er der nogle medlemsstater, som ikke fuldt ud udnytter de muligheder, som denne lovgivning giver, for at sikre en loyal konkurrence. De risikerer at åbne deres markeder på et ikke-gensidigt grundlag for statsejede virksomheder fra tredjelande, som ikke overholder hovedprincipperne for internationale offentlige indkøb: men det er absolut nødvendigt, at disse regler bliver fulgt til punkt og prikke på linje med de grundlæggende principper i traktaterne og charteret om grundlæggende rettigheder.

4.4 EØSU mener, at offentligt-offentligt samarbejde ikke bør skabe parallelle markeder, som omgår reglerne om offentlige indkøb og udelukker de private aktører.

4.5 EU tilstræber at være en åben økonomi og en fortalende for frihandel ved at tilbyde en juridisk sikker, ikke-diskriminerende

adgang til et stort marked for offentlige indkøb. Det er nødvendigt at garantere såvel fortrolighed som gennemsigtighed for at fremme innovation og et bæredygtigt marked for offentlige indkøb, som:

— foretrækker det økonomisk set mest fordelagtige tilbud frem for det laveste bud,

— tager hensyn til bygværkets samlede levetid.

4.6 Efter EØSU's mening bør de kontraherende virksomheder alle have samme konkurrencevilkår: i denne henseende sætter EØSU spørgsmålstegn ved deltagelsesvilkårene for såkaldte »statsejede virksomheder« fra tredjelande, især hvad angår forbud mod direkte eller indirekte statsstøtte, prisberegningens metode samt indregning af omkostninger og risici efter forsigtighedsprincippet. Faktisk sikrer det europæiske marked adgang uden passende garanti mod illoyal konkurrence med stor fare for mulig social og miljømæssig dumping og overtrædelse af traktaternes korpus af etiske retningslinjer og af charteret om grundlæggende rettigheder fra disse statsejede »virksomheders« side.

4.7 EØSU finder det nødvendigt at gøre følgende:

4.7.1 I internationale forhandlinger og i forhandlinger med tredjelande at stå fast på, at EU's grundlæggende værdier, rettigheder og principper, som nedfældet i EU primære ret baseret på traktaterne og charteret om grundlæggende rettigheder, skal respekteres og at de ikke er »til forhandling«.

4.7.2 Tale med én, stærk, konsekvent og solidarisk stemme i internationale forhandlinger ved at undlade enkeltstående nationale initiativer, som kan skade den fælles forhandlingsposition, og evaluere den faktiske åbning af nationale markeder på de vilkår og med de begrænsninger, der er fastsat i de aftaler, som indgås på EU-plan.

4.7.3 Sørge for større koordinering mellem de tjenestegrene i Kommissionen, som beskæftiger sig med de forskellige aspekter af handels-, industri- og samarbejdsforhandlinger i henhold til bestemmelserne om offentlige indkøb på multilateralt plan i aftalen om offentlige indkøb (GPA) fra 1994, i den nye generation af frihandelsaftaler, i partnerskabs- og samarbejdsaftaler og i associeringsaftaler inden for Euro-Middelhavspartnerskabet. Man bør sigte mere præcist mod de ikke-toldmæssige hindringer og presse på for at få åbnet markederne for offentlige indkøb for EU's virksomheder.

4.7.4 Ændre aftalen om offentlige indkøb (GPA) fra en pluri-lateral til en multilateral aftale med nye tiltrædelser og overgangsforanstaltninger på området kompensationskøb, prispræferencer, indfasning af virksomheder eller sektorer og højere tærskelværdier.

<sup>(12)</sup> Jf. KOM(2010) 612, s. 3.

<sup>(13)</sup> Fælles erklæring af 9.2.2011 fra **Frankrig, Tyskland, Spanien, Portugal, Italien og Polen** med henblik på større gensidighed mellem EU og dets handelspartnere.

4.7.5 Midlertidigt holde offentlige kontrakter, der finansieres med EU-midler, uden for GPA-aftalen, for så vidt angår virksomheder fra lande, der opretholder nationale protektionistiske foranstaltninger. Denne ide har EØSU fremført i flere tidligere udtalelser <sup>(14)</sup>.

4.7.6 Nøje følge principperne om gensidighed og proportionalitet for visse sektorer som fastlagt i »EF's generelle noter og undtagelser fra bestemmelserne i artikel III i tillæg I« til GPA-aftalen.

4.7.7 Kræve, at virksomheder fra tredjelande skal opfylde samme betingelser som europæiske virksomheder på deres markeder: EU kan ikke fortsætte med at basere forhandlingerne på formel gensidighed i stedet for på reel økonomisk gensidighed. Der bør indføres en beskyttelsesklause, hvorefter aftalen kan ophæves, hvis der opstår uligheder.

4.7.8 Hvis store handelspartnere benytter sig af EU's generelle åbenhed, men ikke har intentioner om at gengælde denne åbenhed, kunne EU overveje at indføre nøje målrettede restriktioner på adgangen til dele af EU's marked for offentlige indkøb med henblik på at tilskynde disse partnere til at tilbyde gensidig markedsåbning.

4.7.9 Hurtigst muligt vedtage det bebudede initiativ om betingelserne for tredjelandsvirksomheders adgang til det europæiske marked for offentlige udbud (*Market Access Scheme for Procurement* - MASP) med klare, gennemsigtige og velafprøvede mekanismer for gensidig åbning af markederne og sikre bedre symmetri i adgangen til markederne for offentlige indkøb i de udviklede økonomier og store vækstøkonomier inden for de sektorer, der er omfattet af direktiv 2004/17/EF <sup>(15)</sup>, og arbejdsprogrammet for 2011 <sup>(16)</sup>.

4.7.10 Udvirke et større teknisk samarbejde mellem repræsentanter for medlemsstaterne og Kommissionen om markedsadgang samt hyppigere høringer af erhvervslivets repræsentanter.

4.7.11 Indføre streng kontrol - og foranstaltninger, der sikrer reel gennemførelse - med direkte eller indirekte statsstøtte, der er forbudt i EU, især for EU-kontrakter, der finansieres med midler fra EU, EIB, strukturfondene eller gennem de europæiske net med fuld garanti for overholdelse af EU's sociale og arbejds-markedsmæssige standarder og miljøstandarder.

4.7.12 Udbygge Kommissionens database over markedsadgang med pålidelige og let tilgængelige oplysninger om udbud, formelle krav og tekniske specifikationer i udbudsbetingelser, som i praksis hindrer virksomheder i at byde på

kontrakter i tredjelande. Dermed kan der opbygges et statistikgrundlag og indikatorer for konkurrenceforvridende fænomeners indvirkning.

4.7.13 Satse mere på forebyggelse og en ordening med »tidlig varslings« om tredjelands forslag til og/eller iværksættelse af ny restriktiv lovgivning på området offentlige indkøb, så det bliver muligt at opspore og anmelde potentielle handelshindringer til internationale fora allerede i den indledende fase, så de kan bekæmpes ved kilden gennem systematisk anvendelse af anmeldelsesproceduren i aftalen om tekniske handelshindringer.

4.7.14 Træffe foranstaltninger i EU for SMV'erne for at sikre, at de ordregivende myndigheder på internt og internationalt plan kan få gavn af SMV'ernes økonomiske og innovative potentiale;

4.7.15 Sikre uddannelse, oplysning og bistand til deltagere i internationale offentlige udbud og på tredjelands markeder, især for deres mellemledere og ledere, idet der i forbindelse med handelspolitiske beskyttelsesforanstaltninger, adgang til markeder og information må tages hensyn til de særlige problemer, som skyldes deres ringe størrelse.

4.7.16 Foretage ændringer i artikel 55, stk. 3, i direktiv 2004/18/EF og i artikel 57, stk. 3, i direktiv 2004/17/EF om unormalt lave tilbud, således at det bliver umuligt at acceptere tilbud fra statsejede virksomheder, som ikke kan godtgøre, at deres tilbud ikke nyder godt af nogen statsstøtte - direkte eller indirekte - som er forbudt i EU-lovgivningen: et eksempel på en »statsstøttetest« er nævnt i artikel 4 i »US Millenium Challenge Corporation«.

4.7.17 Til de forhold, som udelukker fra deltagelse i en udbudsprocedure i henhold til artikel 45 <sup>(17)</sup> i direktiv 2004/18/EF og artikel 54 <sup>(18)</sup> i direktiv 2004/17/EF, bør føjes krænkelse af intellektuelle ejendomsrettigheder i forbindelse med anvendelse af patenter eller tekniske data, som er erhvervet uretmæssigt.

4.7.18 Sikre, at EU's fremtidige retsakter om fri bevægelighed for arbejdstagere fra tredjelande ikke tilskynder statsejede virksomheder fra tredjelande, som nyder godt af ulovlig statsstøtte.

4.7.19 Sikre hurtig og detaljeret offentliggørelse - i en centraliseret databank i EU - af restriktive regler og praksis for offentlige indkøb, der gør det vanskeligt for virksomheder i EU at byde på offentlige kontrakter i tredjelande, såsom: lovgivning med krav om lokale indkøb (*»Buy Local«*) eller om en større andel af »lokalt indhold«, »stimulanspakker« for lokal teknologi og innovation eller national økonomisk genopretning, som giver præference til lokalt indhold og diskriminerer virksomheder fra andre lande.

<sup>(14)</sup> EØSU's udtalelse om »Internationale offentlige indkøb«, EUT C 224 af 30.8.2008, s. 32.

<sup>(15)</sup> KOM(2009) 592.

<sup>(16)</sup> KOM(2010) 612 og KOM(2010) 623, Vol. II, s. 36.

<sup>(17)</sup> Artikel 45 om Ansøgerens eller tilbudsgiverens personlige forhold.

<sup>(18)</sup> Artikel 54 om Kriterier for kvalitativ udvælgelse.

4.7.20 Yderligere styrke sammenhængen og komplementariteten mellem EU's interne politikker og EU's eksterne politik i overensstemmelse med retningslinjerne fra Det Europæiske Råds møde i september 2010, som pegede på behovet for at »revidere grænsefladen mellem industripolitik og konkurrencepolitik i lyset af globaliseringen og fremme lige vilkår«<sup>(19)</sup>.

Bruxelles, den 4. maj 2011

Staffan NILSSON  
*Formand*  
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

---

<sup>(19)</sup> Rådet for Konkurrenceevne, 10.12.2010 – Konklusioner om en integreret industripolitik for en globaliseret verden, s. 15.

## III

(Forberedende retsakter)

## DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG

## 471. PLENARMØDE DEN 4. OG 5. MAJ 2011

**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: En integreret industripolitik for en globaliseret verden — Fokus på konkurrenceevne og bæredygtighed**

KOM(2010) 614 endelig

(2011/C 218/07)

Ordfører: **Joost VAN IERSEL**

Medordfører: **Enrico GIBELLIERI**

Kommissionen besluttede den 28. oktober 2010 under henvisning til artikel 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde 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: En integreret industripolitik for en globaliseret verden – Fokus på konkurrenceevne og bæredygtighed*

KOM(2010) 614 endelig.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Rådgivende Kommissionen for Industrielle Ændringer (CCMI), som vedtog sin udtalelse den 4. april 2011.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 471. plenarforsamling den 4.-5. maj 2011, mødet den 4. maj, følgende udtalelse med 119 stemmer for, 1 imod og 4 hverken for eller imod:

## 1. Konklusioner og anbefalinger

1.1 EØSU bifalder meddelelsen om industripolitik som et flagskib i Europa 2020-strategien. Udvalget støtter i høj grad den holistiske strategi og et forbedret samspil mellem EU's politikker samt en styrket koordinering mellem EU og medlemsstaterne inden for industripolitikken. Målet er en bæredygtig europæisk industrisektor i den globale økonomi.

1.2 EØSU opfordrer Rådet og Kommissionen til at opstille en liste indeholdende prioriteter og tidsplaner på grundlag af meddelelsen og de tilsvarende rådskonklusioner <sup>(1)</sup>.

1.3 EØSU mener, at den forbedrede sammenhæng bør resultere i integrerede strategier for et fuldt udviklet indre marked under en social markedsøkonomi skabt vha. intelligent lovgivning, F&U og innovation, adgang til finansiering, en energieffektiv lavemissionsøkonomi, politikker for miljø, transport, konkurrence og beskæftigelse, forbedring af kvalifikationer og kompetencer, handel og relaterede emner samt adgang til råmaterialer.

1.4 Strømlining af den interne planlægning og koordinering i EU's institutioner samt fokus på tættere forbindelser mellem EU og medlemsstaterne gør bedre styring til et centralt element i den fremtidige industripolitik. Medlemsstaterne bør forbedre den indbyrdes koordinering. Regioner og storbyområder bør påtage sig et medansvar. Kort sagt bør såvel vertikale som horisontale forbindelser på tværs af Europa intensiveres med det formål at holde trit med andre kontinenter.

<sup>(1)</sup> Konklusioner fra Rådet (konkurrence) den 10. december 2010 (ref. 17838/10). Det Europæiske Råd kom godt fra start den 4. februar 2011 på områderne energi og fremme af innovation.

1.5 EØSU fremhæver betydningen af, at Kommissionen udarbejder årlige rapporter omhandlende nationale industripolitikker, som bør orientere sig mod mål, der er fastlagt i fællesskab. Disse rapporter bør diskuteres åbent med henblik på at forbedre koordineringen, fremme bedste praksis og bidrage til lige konkurrencevilkår i Europa.

1.6 EØSU fastholder, det er nødvendigt med passende private og offentlige midler til fremme af konkurrenceevne og innovation, som kan udgøre en modvægt til budgetnedskæringer. EØSU bifalder i høj grad den annoncerede forbedring af de grænseoverskridende vilkår for risikovillig kapital samt forslagene til offentlige og private EU-projektobligationer for investeringer i energi, transport og ikt<sup>(2)</sup>. Muligheden for projektobligationer på andre områder, f.eks. for forsknings- og demonstrationsprojekter, bør undersøges. Struktur- og samhørighedsfondene må også fokusere på industripolitiske målsætninger. Der skal udvikles nye innovative ideer, som kan tiltrække privat kapital til industrisektoren.

1.7 Industripolitik vedrører alle mulige indbyrdes forbundne former for fremstillingsvirksomhed og tjenesteydelser. Grænserne mellem sektorerne udviskes. SMV'er bliver stadig vigtigere, hvad angår såvel merværdi som jobskabelse. Disse faktorer kræver intelligent horisontal og sektoriel lovgivning og/eller regulering samt ledsagende foranstaltninger. Der bør tages højde for kompleksiteten af internationale netværk og integrerede fremstillingsprocesser.

1.8 På grund af kompleksiteten og de utallige sammenkoblinger understreger EØSU behovet for (fælles) opbakning fra offentlige og private aktører gennem grupper på højt plan, teknologiplatforme, sociale dialoger og uddannelsesprogrammer.

1.9 EØSU fremhæver følgende prioriteter:

- behovet for intelligent lovgivning, lovgivningsmæssig stabilitet, passende vurderinger og ex-post evalueringer;
- adgang til finansiering på EU-niveau: RP7/RP8, CIP<sup>(3)</sup>, EIB og EIF, navnlig for SMV'er;
- flagskibsinitiativet »Innovation i EU« bør være yderst tæt forbundet med industripolitikken, særligt på områderne for centrale støtteteknologier og energiintensive industrier;
- koordinering i og imellem videnstrømme – forskningscentre, universiteter, virksomheder – bør fremmes;
- spørgsmålet om et europæisk patent er en troværdighedstest for industripolitikken;
- arbejdstagerne bør involveres og deltage;

<sup>(2)</sup> Jf. den årlige vækstundersøgelse, afsnit 9, KOM(2011) 11 endelig.  
<sup>(3)</sup> Rammeprogrammet og programmet for konkurrenceevne og innovation.

— der er behov for uddannelse og erhvervsuddannelse på alle niveauer på linje med fremme af iværksætterånd med det formål at sikre en stabil beskæftigelse af høj kvalitet med passende og bæredygtige lønninger. Bedste praksis bør formidles;

— de globale udviklingstendenser kræver en aktiv handelspolitik og effektiv markedsovervågning. Det er absolut nødvendigt at tale med én europæisk stemme med henblik på at nå frem til globale spilleregler;

— en ressourceeffektiv lavemissionsøkonomi i Europa bør betyde, at EU kræver, at handelspartnerne opfylder samme standarder;

— adgangen til råmaterialer og forskellige energikilder bør sikres.

## 2. Indledning

2.1 Den »nye version« af industripolitikken daterer fra april 2004<sup>(4)</sup>. Efter en lang liberaliserings- og privatiseringsproces gjaldt fortsat en bred vifte af nationale modeller for industripolitik.

2.2 På EU-niveau fik rammevilkårene for en styrkelse af industrien førsteprioritet. Der blev gennemført sektoranalyser.

2.3 EØSU deltog aktivt i denne udvikling og kommenterede i en række udtalelser den styrkede interesse for de forskellige sektorer og deres særlige karakteristika på EU-niveau<sup>(5)</sup>.

2.4 I mellemtiden ændrer konteksten sig konstant. På grund af den finansielle og økonomiske krise har forskellige holdninger til styring på EU-niveau samt forskellene i medlemsstaternes industrimæssige resultater konsekvenser for EU's evne til at håndtere forandringer.

2.5 Parallelt hermed er der kommet nye temaer og samfundsmæssige udfordringer til, herunder det aldrende samfund, klimabeskyttelse og bæredygtig udvikling, adgang til energi, en intensiveret globalisering, det videnbaserede og digitale samfund og ændringer på arbejdsmarkedet.

2.6 Innovation står højt på dagsordenen, såvel inspireret af igangværende forskning og teknologi, som af en skærpet konkurrence på såvel hjemlige som udenlandske markeder.

2.7 Gennem det sidste årti er uddannelse og erhvervsuddannelse på alle niveauer i stigende grad blevet fremhævet som en prioritet.

<sup>(4)</sup> KOM(2004) 274 endelig.

<sup>(5)</sup> De relevante EØSU-udtalelser findes på <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.enterprises-and-industry>.



2.8 På trods af klare fremskridt, bliver fragmentering af det indre marked og manglende fokus ved med at være et problem, til dels pga. af forskellige erhvervsrelaterede strategier. Sammenhængen mellem færdiggørelsen af det indre marked og industripolitikker overses for ofte. EØSU har gentagne gange opfordret til, at der etableres de rette betingelser, som tager højde for behovet for skræddersyede regler for de enkelte sektorer og tematiske spørgsmål, der vedrører de vidt forgrenede værdinetværk på verdensplan.

### 3. Hvad er nyt i meddelelsen?

3.1 Industripolitik handler om at bevare en stærk fremstillingsindustri i Europa og om at skærpe samfundets og aktørernes generelle bevidsthed om, at EU er nødt til at evaluere og gennemføre forandringer med det mål at styrke industrien – fremstilling og tjenesteydelser – så den kan skabe gode resultater på såvel hjemme- som eksportmarkeder.

3.2 Industripolitikken bør imødegå de udfordringer, som er forbundet med stigende usikkerhed og manglende balance samt med en intens konkurrence og de dagsordener, som andre globale aktører fastlægger, med det formål at definere en ramme for en stærk industriel base i Europa, der kan sikre investeringer og jobskabelse.

3.3 Industripolitik er et flagskibsinitiativ i Europa 2020-strategien på linje med andre flagskibsinitiativer og vigtige områder, såsom innovation, kvalifikationer, handel og det indre marked. Den holistiske strategi understreger behovet for en effektiv koordinering og sammenhæng mellem **alle** EU-politikker. Koordinering og sammenhæng, herunder den gennemsigtighed og synlighed, der er kendetegnende for EU's politikker, skal støtte teknologiske fremskridt og innovation (navnlig centrale støtte-teknologier), omstrukturering, jobskabelse af høj kvalitet<sup>(6)</sup> og den europæiske tilstedeværelse på internationale markeder.

3.4 Et nyt instrument er Kommissionens forslag om »konkurrenceevnetest« vha. en evalueringsprocedure, der skal gå videre end blot pris- eller omkostningskonkurrenceevne og også omfatte investerings- og innovationsfaktorer.

3.5 Den ofte forsømte eksterne dimension af industripolitikken prioriteres. Det samme gælder for det øgede fokus på adgangen til råmaterialer som en grundlæggende forudsætning for enhver industripolitik.

3.6 Der fokuseres i højere grad på en integreret horisontal strategi i kombination med anvendelsen i forskellige sektorer og skræddersyede strategier, kravet om at vurdere det indbyrdes samspil mellem sektorer og de tætte relationer mellem værdi- og forsyningskæder (afgørende for SMV'er), netværk og klynger, betydningen af tjenesteydelser til virksomheder og adgang til finansiering.

<sup>(6)</sup> Jf. EØSU's udtalelse om »Innovative arbejdspladser som kilde til produktivitet og kvalitetsbeskæftigelse« vedtaget den 18.3.2011 (endnu ikke offentliggjort i EUT), navnlig artikel 2, stk. 6.

3.7 Parallelt med de løbende forandrings- og omstrukturingsprocesser i store dele af europæisk industri peger meddelelsen på nye sektorer med stigende investeringsniveau og flere arbejdspladser såsom rumfart<sup>(7)</sup>, nye sikkerhedstjenester samt kulturelle og kreative industrier.

3.8 Yderst vigtigt og ambitiøst er, efter EØSU's mening, Kommissionens forslag om, at man med udgangspunkt i Lissabontraktatens artikel 173, offentliggør årsrapporter om status for og udviklingen af nationale industripolitikker, som skal styrke fælles analyser samt strategier og politikker, som er vedtaget i fællesskab.

3.9 EØSU bemærker med tilfredshed, at Rådet (konkurrence) fuldt ud bakker op om rammen for strategiske EU-tiltag, som vil fremme en fælles vision for prioriteringen. Det vigtigste er imidlertid, at også Rådet understreger behovet for en koordinering af medlemsstaternes industripolitikker.

### 4. Generelle bemærkninger

4.1 Set i lyset af de tvingende omstændigheder mener EØSU, at meddelelsen om industripolitik samt Rådets konklusioner kommer på det rette tidspunkt.

4.2 Industripolitik som et flagskib i Europa 2020-strategien beviser, at Kommissionen er fast besluttet på at forberede en koordineret strategi på såvel EU-niveau som i medlemsstaterne. Medlemsstaternes opbakning har afgørende betydning, og det haster.

4.3 EØSU fremhæver betydningen af en konkurrencedygtig og bæredygtig fremstillingsindustri i Europa. Dette kræver et solidt industrielt grundlag i kombination med tjenesteydelser, som har afgørende betydning for industrien. Velinformerede kilder fremhæver det gradvise skifte i beskæftigelsen fra fremstilling til industrirelaterede tjenesteydelser, ikke kun forbrug i produktionen, men også tjenesteydelser som leveres af producenterne selv<sup>(8)</sup>.

4.4 Det er vigtigt at have effektive politikker, som kan forme fremtiden: intelligent energi, nanoteknologi og biovidenskaber, nye materialer, tjenesteydelser til virksomheder og sociale medier, og der er et behov for at udvide anvendelsesområdet for ikt. Europa har ikke virksomheder som Apple eller Google! Kina vinder hurtigt terræn og overgår allerede Europa på visse områder.

4.5 EU har hårdt brug for en vision og et program, der kan forbedre kvaliteten af de produktive investeringer og produktiviteten. Veldefinerede fælles principper for indsatsen i EU og medlemsstaterne bør skabe incitament til ambitiøse investeringsprogrammer hos virksomheder og offentlige myndigheder.

<sup>(7)</sup> EØSU påpeger den særlige betydning, som rumfartsindustrien har for udviklingen af fjerntliggende områder og landdistrikter.

<sup>(8)</sup> Se bl.a. Les secteurs créateurs d'emploi à court-moyen terme après la crise (Centre d'analyse stratégique – tilknyttet den franske premierminister, november 2010).

4.6 Industripolitik har brug for private og offentlige midler i passende omfang. Kommende budgetnedskæringer bør modvirkes ved hjælp af andre finansielle midler, som der er truffet fælles aftale om <sup>(9)</sup>.

4.7 EØSU ser tre vigtige temaer, der skal arbejdes videre med i de kommende år:

- sammenhæng og samspil mellem en bred vifte af horisontale og sektorale EU-politikker;
- de komplekse internationale netværk og integrerede fremstillingsprocesser <sup>(10)</sup>, og
- evaluering og forbedret koordination af nationale politikker på EU-niveau og blandt medlemsstaterne.

4.8 Strømning af den interne planlægning og koordinering i EU's institutioner samt fokus på tættere forbindelser mellem EU og medlemsstaterne gør bedre styring til et centralt element i den fremtidige industripolitik.

4.9 Medlemsstaterne udvikler deres egne strategier og mål for industripolitikken. For at gøre den »nye version« af EU's industripolitik til en succes bør Rådet uddybe konklusionerne fra konkurrencerådet, som et grundlag for et mere intenst samarbejde.

4.10 EØSU er helt enig i, at der er behov for en holistisk og integreret strategi. Et forbedret samspil mellem politikkerne er en vigtig forudsætning for en bæredygtig, social markedsøkonomi i Europa. Det bør resultere i en integreret strategi for Europas industrielle fremtid på et fuldt operationelt indre marked skabt vha. intelligent lovgivning, F&U samt innovationspolitik, adgang til finansiering, en politik for energi og lave kulstofemissioner, miljøpolitik, transportpolitik, konkurrencepolitik, forbedring af kvalifikationer og kompetencer, handelspolitik og relaterede emner samt adgang til råmaterialer. Sektorstrategier vil forstærke potentialet. Disse emner diskuteres i særskilte meddelelser <sup>(11)</sup>.

4.11 EØSU bifalder en effektiv »konkurrenceevnetest«, der bør iværksættes på et selektivt grundlag.

4.12 Det har afgørende betydning at fastholde, endda styrke, EU's finansiering af F&U. Store europæiske projekter, såsom projekter på energiområdet, samt etableringen af en paneuropæisk infrastruktur, som er samfinansieret af en eller flere medlemsstater bør resultere i løftestangeffekter.

<sup>(9)</sup> F.eks. øgede Tyskland for nyligt sit innovationsbudget med 20 %.  
<sup>(10)</sup> Jf. EØSU's udtalelse om »Udvikling af værdi- og forsyningskæder på europæisk og globalt plan«, EUT C 168 af 20.7.2007, s. 1.

<sup>(11)</sup> Det første eksempel på anvendelsen af denne metode findes i LeaderSHIP 2015, en strategi for den europæiske skibsværftindustri, som blev lanceret i 2005.

4.13 Industrielle klynger opstår almindeligvis i traditionelle industriområder, som udvikler sig kontinuerligt på grundlag af nye investeringer, teknologi og innovation, værdikæder, kompetencer og kvalifikationer samt regionalt og internationalt netværksamarbejde <sup>(12)</sup>. De højt udviklede regioner er en drivkraft for Europa.

4.14 EØSU mener, at koordinerede politikker og tiltag på EU-niveau kombineret med flere gennemsigtige og opdaterede løbende informationer om nationale udviklingstendenser vil bidrage væsentligt til realiseringen af lige konkurrencevilkår og et robust indre marked, som er hjertet i den europæiske integration.

4.15 Datamateriale og analyser spiller en afgørende rolle. EØSU roser det detaljerede analytiske arbejde, som Kommissionen har udført. Dybdegående analyser samt præcise og sammenlignelige data på EU-niveau er uundværlige for enhver politik. En tættere og mere fremadskuende overvågning og evaluering kræver pålidelige data om dynamiske tendenser <sup>(13)</sup>. Der sker fremskridt, men der er stadig meget at gøre.

4.16 Ud over de nationale statistikker spiller Eurostat en afgørende rolle. Det bør have den fornødne kapacitet til at indsamle korrekte data og analysere europæiske og globale tendenser i tide. Det bør få bedre muligheder for at få adgang til data. Informationerne bør være tilgængelige så hurtigt og fuldstændigt som muligt.

## 5. Styring på EU-niveau – horisontale og specifikke strategier: sektorer og værdinetværk

5.1 Samlingen af Kommissionens aktiviteter i et koncept understreger behovet for en tværsektoriel tilgang med henblik på at fremme synlighed og effektivitet.

5.2 Industripolitikken forbliver i et vist omfang national. Meddelelsens oversigt over de områder, hvor EU (Kommissionen, Rådet, Europa-Parlamentet) har ansvaret eller har mulighed for at gribe ind er ligeledes imponerende. På den baggrund skaber den overordnede ramme for Europa 2020-strategien lovende muligheder.

5.3 EØSU støtter Kommissionens politiske intentioner. Imidlertid er den rolle, som Kommissionen skal spille, ikke altid klart defineret, hvilket til dels skyldes manglen på formelle kompetencer på en række områder. I visse sektorer, som f.eks. energi, er nationale mål og procedurer stadig fremherskende, og Kommissionens og medlemsstaternes kompetencer håndhæves ikke på sammenhængende vis.

<sup>(12)</sup> Dette punkt illustreres ved udviklingen i en række regioner og storbyområder over hele Europa, hvor forældede industrielle strukturer erstattes af fremtidsorienterede investeringer og ny dynamik.

<sup>(13)</sup> EØSU har før fremhævet dette i en informationsrapport »Sektorvis analyse af virksomhedsudflytninger« (2006), som beviste, at der var fejl i det datamateriale, som Kommissionen anvendte.

5.4 Derfor bør Rådets (konkurrence) myndighed og effektivitet forbedres, idet det – sammen med Kommissionen - fastsætter mål og har ansvaret for regulering af en bred vifte af emner.

5.5 EØSU opfordrer Rådet og Kommissionen til at opstille en operationel liste over prioriteter med en tilhørende tidsplan. Disse prioriteter skal også omfatte den økonomiske infrastruktur, såsom avancerede transportnetværk, diversificerede energikilder og adgangen til disse, den digitale dagsorden og ikt.

5.6 Det indre markedes eksterne dimension og målet om at skabe lige konkurrencevilkår på globalt plan kræver i stadig højere grad en aktiv handelspolitik og et effektivt europæisk diplomati.

5.7 Industrien er igen i gang med at gennemgå en grundlæggende forandringsproces drevet af F&U og innovation, ændret lovgivning samt internationale markeder for industriprodukter og tjenesteydelser. Disse udviklingstendenser påvirker alle sektorer. Prioriteterne i de på hinanden følgende EU-arbejdsprogrammer bør afspejle tendenserne for at sikre de rette rammevilkår og indeholde en konkret dagsorden, som kan virke vejledende og skabe sikkerhed for de industrielle investeringer. Det er nødvendigt med en stabil og langsigtet lovgivningsmæssig ramme.

5.8 Forholdet mellem industripolitikken og det indre marked er altafgørende. EØSU insisterer på, at beslutningerne vedrørende akten for det indre marked, parallelt med mere specifikke industripolitikker, klart må bekræfte Kommissionens og EU's rolle, samt behovet for lige konkurrencevilkår i Europa.

5.9 EØSU bekræfter igen, at det er nødvendigt at fastholde målet om, at 3 % af BNP afsættes til F&U. Færre finansielle ressourcer bør ikke ødelægge den afgørende innovative indsats.

5.10 Med henblik på effektiviteten og merværdien af politikker og finansielle instrumenter har EØSU i flere udtalelser bakket op om sektorielle grupper på højt niveau, teknologiske platforme, fremme af innovative klynger og grænseoverskridende samarbejde mellem forskningspaneler og forskningsscentre, der alle nyder godt af EU-støtte. Der bør udvikles demonstrations- og eksemplariske projekter.

5.11 Et succesrigt projekt i den henseende er »lead market«-initiativet (LMI) for seks vigtige sektorer som skal mindske barrierer for produkter og tjenesteydelser<sup>(14)</sup>. Med samme mål for øje bør EU iværksætte nye industriprojekter, f.eks. rene og energieffektive køretøjer, CO<sub>2</sub>-opsamling og -lagring, paneuropæiske netværk, rumfartsprojekter og centrale støtteteknologier.

<sup>(14)</sup> LMI kortlagde følgende markeder: e-sundhed, beskyttende tekstiler, bæredygtigt byggeri, genbrug, biobaserede produkter og vedvarende energi.

5.12 EØSU anser vedtagelsen af det europæiske patent som en test for troværdigheden af EU's industripolitik. Hvis det europæiske patent ikke kan oprettes for EU samlet set på nuværende tidspunkt, bør et begrænset antal lande gå forrest i en midlertidig periode.

5.13 Generelt set er beskyttelsen af intellektuelle ejendomsrettigheder en høj prioritet set i lyset af den globale situation.

5.14 Strategier som specifikt er udviklet til bestemte sektorer er afgørende, hvis der skal opnås en bedre og mere passende regulering, og hvis de nødvendige instrumenter og foranstaltninger skal udvikles.

5.15 Ikke desto mindre gør globalisering, fragmentering af forsyningskæder på tværs af landegrænser og den store indbyrdes afhængighed mellem forskellige aktører et mere »traditionelt« sektoropdelt politisk perspektiv på industrispørgsmål mindre relevant. Dette skal ikke opfattes som en benægtelse af, at der findes meget specifikke problemer i visse sektorer, men disse skal behandles fra sag til sag set ud fra et europæisk perspektiv.

5.16 En fleksibel sektorbaseret strategi giver mulighed for en vellykket udveksling af synspunkter og udgør et godt grundlag for offentlige og private aktørers engagement. I tillæg til Kommissionen og regeringsembetsmænd er der tale om virksomheder, forskningsinstitutter, (videregående) uddannelsesinstitutioner, ngo'er og regionale repræsentanter.

## 6. De vigtigste specifikke spørgsmål

6.1 Industripolitik er et overordnet koncept med en række relaterede og indbyrdes forbundne områder.

6.2 **Adgang til finansiering og støtte** er alvorlige flaskehalse, der skal imødegås hurtigst muligt. EØSU bifalder i høj grad den annoncerede forbedring af de grænseoverskridende vilkår for risikovillig kapital samt forslagene til offentlige og private EU-projektobligationer for investeringer i energi, transport og ikt<sup>(15)</sup>. Muligheden for projektobligationer på andre områder, f.eks. for forskningsprojekter, bør undersøges. Andre foranstaltninger, herunder skattefradragsoordninger, må tages op til overvejelse.

6.3 Særligt SMV'erne er blevet ramt af den finansielle krise. Der må udvikles innovative ideer for at mobilisere privat kapital, f.eks. »crowd funding«. EØSU foreslår, at Kommissionen bør organisere rundbordsdialoger med eksterne aktører med det formål at debattere måder og midler til mobilisering af privat kapital til industriformål. Der skal tages højde for forskellige former for praksis rundt omkring i verden. Gode ideer og former for praksis skal videreformidles.

6.4 EØSU anbefaler, at også EIB, sammen med EIF, bør støttes i indsatsen for at udvikle målrettede instrumenter, der kan hjælpe europæiske SMV'er med at vokse.

<sup>(15)</sup> Jf. fodnote 2.

6.5 Dette er desto vigtigere, eftersom EIB er en rollemodel for andre private investorer samt katalysator for tiltrækningen af yderligere finansiering. Dette inkluderer også støtte til langsigtede investeringer, som der er brug for, hvis der skal udvikles innovative processer. Sociale og miljømæssige kriterier bør integreres i EIB's långivning, og der bør gennemføres ex post-evalueringer af konsekvenserne af EIB's investeringer for europæisk industri overordnet set og for opfyldelsen af EU's målsætninger.

6.6 Hvad angår RP7 og RP8 bifalder EØSU Kommissionens stadig større fokus på innovative industriprojekter og (grænseoverskridende) samarbejde.

6.7 EU's støtte til F&U fokuserer for nærværende på at formidle og uddybe viden. Projekter i tråd med EU's teknologiplatforme skal støttes, hvilket også gælder for Det Europæiske Institut for Innovation og Teknologi (EIT) <sup>(16)</sup>. EØSU er fortalere for, at gennemførelsen forenkles yderligere. EU-støtte bør investeres på målrettet vis med henblik på at skabe en multiplikatoreffekt af offentlige og/eller private investeringer.

6.8 Dette betyder, at RP8, ud over hensynet til grundforskning, også skal styres af industripolitiske målsætninger. For store industriprojekter er en effektiv koordinering mellem (centraliseret) EU- og national støtte alligevel nødvendig.

6.9 Det samme gælder for CIP, konkurrence- og innovationsprogrammet for SMV'er, på områderne energi, ikt og iværksætterkultur.

6.10 Der bør ses med nye øjne på udviklingen i regioner, som er afhængige af én enkelt industri, med henblik på at fremme den industrielle diversificering på mere effektiv vis. Bæredygtig udvikling vil få støtte gennem EU-finansiering af lavemissions- og miljørelaterede projekter.

6.11 Forholdet mellem **innovation** og industripolitik giver sig selv. Innovation dækker et meget bredt område og omfatter også ikke-tekniske spørgsmål. Det er fornuftigt, at flagskibene for innovation og industripolitik som innovationspartnerskaber stort set har samme fokus og deler fælles målsætninger. Dette vil øge effektiviteten og synligheden.

6.12 Risikoen for afindustrialisering skal forebygges ved at styrke forbindelserne mellem innovation og industri <sup>(17)</sup>, bl.a. ved at fokusere på »de centrale støtteteknologier«. Betingelserne for videnskabsbaserede industrier bør forbedres.

6.13 Forsknings- og innovationspolitik på nationalt og EU-niveau er tæt forbundet med industripolitik, særligt set i lyset af

presset fra budgetnedskæringer og indsatsen på andre kontinenter. Virksomhedernes nedskæring og/eller offshoring af forskningsudgifter er også bekymrende.

6.14 Overgangen fra forskning og videnskab til produkter vha. anvendt teknologi forbliver et svagt punkt i hele Europa. Selvom grundforskning fortsat vil spille en afgørende rolle, fremhæver EØSU behovet for en effektiv, bæredygtig og hurtigere overgang fra »laboratoriet« til realøkonomien.

6.15 Målsætninger i overgangsprocessen til en lavenergi- og lavemissionsøkonomi kan skabe yderligere muligheder for et pionerarbejde på innovationsområdet.

6.16 En forbedret koordinering i og mellem videnskæder bør prioriteres. Spørgsmålet bør diskuteres blandt alle aktører i den offentlige og private sektor med henblik på at afhjælpe mangler og fremme merværdi og effektivitet.

6.17 Universiteter lever stadig ikke helt op til deres rolle som en integreret aktør i videnstrekanten. Der skal sættes på åbne og grænseoverskridende netværk mellem universiteter og industri. EU bør fokusere på at fremme en sådan udvikling.

6.18 Europa 2020's **sociale kapitel** dækker forskellige elementer. Skabelsen af arbejdspladser gennem private investeringer og gennem forsynings- og værdikæden samt SMV'er står centralt. Denne målsætning vil ligeledes fremme offentlighedens accept af strategien.

6.19 Arbejdstagerne bør involveres og deltage. EØSU understreger behovet for en effektiv social dialog og fremme af fælles målsætninger og bidrag på dette område, hvor der sker dynamiske ændringer. Den sociale dialog er nødvendig for at finde socialt acceptable løsninger og er nødvendig, hvis der skal være tillid til den økonomiske forandringsproces. Derudover bør en sådan fremme offentlighedens bevidsthed og accept.

6.20 Medlemsstaterne har deres egne traditioner på dette område. Efter EØSU's mening bør arbejdstagerne deltage og involveres på virksomheds-, regionalt, nationalt og EU-niveau med det formål at skabe forventninger og udøve indflydelse på forandringsprocessen. På EU-niveau er de sociale dialoger i de enkelte sektorer et yderst værdifuldt redskab, som Kommissionen fortsat bør støtte og arbejde på at iværksætte i de sektorer, hvor de ikke eksisterer.

6.21 **Uddannelse og erhvervsuddannelse** på alle niveauer står øverst på listen. Analyser af arbejdsmarkedet (på sektorniveau) bør udgøre et grundlag for retningslinjer for læseplaner med det formål at tage højde for kvalifikationsbehovet på mellemlangt og langt sigt. Uligheden mellem kønnene bør udryddes. På visse områder, såsom ingeniørfag og tekniske erhverv er uoverensstemmelsen mellem udbud og efterspørgsel på arbejdsmarkedet bekymrende. Iværksætteri bør fremmes.

<sup>(16)</sup> De tre første videns- og innovationsfællesskaber (VIF'er) er på vej.  
<sup>(17)</sup> Jf. bl.a. »The de-industrialisation of Europe. There is no more time to lose!«, Académie Royale de Belgique, 2010.



6.22 Det er nødvendigt med retningslinjer og formidling af bedste praksis med henblik på at tilrettelægge læseplanerne for de (videregående) uddannelser<sup>(18)</sup>. EØSU opfordrer Kommissionen til at øge indsatsen på dette område.

6.23 **Den globale udvikling** kræver en aktiv EU-handelspolitik. Arbejdsfordelingen mellem »højværdi« og »lavværdi«-lande udviskes. Omfattende økonomiske og sociale udviklingstendenser sker med høj hastighed, navnlig i Asien. Desto større betydning får lige konkurrencevilkår på globalt plan med hensyn til miljømæssige og sociale standarder, gensidighed i betingelserne for markedsadgang, intellektuelle ejendomsrettigheder mm<sup>(19)</sup>.

6.24 EØSU insisterer på, at alle europæiske beslutninger samt vurderingen af fremtidig lovgivning må tage højde for det aspekt, som handler om lige konkurrencevilkår på globalt plan. Parallelt hermed bør der indføres en bedre overvågning og et mere effektivt markedstilsyn i EU. Toldvæsenets kompetencer bør styrkes.

6.25 Betydningen af standardisering kan næsten ikke overvurderes som et vigtigt instrument i det indre marked. Amerikanske og kinesiske virksomheder følger ofte disse standarder spontant, idet de er et eksempel til efterfølgelse på verdensplan.

6.26 EØSU understreger sammenhængen mellem industripolitik og handelspolitik samt relaterede emner. Kunstige barrierer for handel og investeringer i andre dele af verden skal bekæmpes. Forhandlinger om disse spørgsmål kan gå ud over WTO's ramme og skal varetages i bilaterale eller andre multilaterale rammer. Industripolitikens eksterne dimension betyder, at EU skal tale med én stemme i alle internationale økonomiske fora<sup>(20)</sup>.

6.27 EU skal intensivt bekæmpe begrænsninger af adgangen til råmaterialer, som iværksættes af handelspartnere. EØSU bifalder anbefalingerne om tiltag vedrørende priserne på råmaterialer og markedskonsolidering i minesektoren. Spekulation på varemærkerne bør imødegås.

6.28 Med forbehold af aftalte energi- og klimamålsætninger og standarder i EU, skal politiske instrumenter analyseres nøje og udformes med udgangspunkt i omfanget af deres følgevirkninger for industriens konkurrenceevne<sup>(21)</sup>. En ressourceeffektiv lavemissionsøkonomi i Europa bør betyde, at EU kræver, at

handelspartnere opfylder samme standarder<sup>(22)</sup>. Den foretrukne løsning består i multilaterale aftaler. Handelssanktioner bør undgås.

6.29 Med hensyn til **sociale standarder**, henviser EØSU til ILO's erklæring om grundlæggende arbejdsnormer fra 1998, som omhandler diskrimination, børnearbejde og tvangsarbejde samt retten til medlemskab af en fagforening og kollektive overenskomster<sup>(23)</sup>. ILO-konventionerne er mere konkrete, men en række lande har ikke undertegnet eller gennemført dem.

6.30 Virksomhedernes sociale ansvar bør praktiseres internationalt på grundlag af ILO's erklæringer og OECD's retningslinjer samt andre bredt anerkendte internationale instrumenter<sup>(24)</sup>. Virksomheder begynder at anvende det som et varemærke i imageplejen, at de lever op til deres sociale ansvar.

## 7. Forbindelserne mellem de nationale industripolitikker og EU

7.1 På trods af forskelle forbundsstaterne imellem fungerer den amerikanske økonomi med ét marked og én centralregering. Det samme gælder for Kina og andre lande.

7.2 I Europa derimod har medlemsstaterne alle deres egne former for industripolitik<sup>(25)</sup>. Mønstret er yderst forskelligartet som følge af forskellige nationale beslutningsstrukturer og traditioner, specifikke forbindelser mellem de offentlige og private sektorer og forskellige økonomiske strukturer og komparative fordele. Derudover kan den aktuelle krise indebære en fare for, at landene griber til skjult protektionisme.

7.3 På grund af disse forskelle er den økonomiske vækst og beskæftigelse i medlemslandene yderst forskelligartet. Rådet understreger, at det er hensigtsmæssigt, at der udarbejdes årsrapporter om udviklingen i de nationale industripolitikker. Set i lyset af Kommissionens begrænsede beføjelser på dette område er der langt fra tale om nogen nem opgave.

7.4 Et hovedmål i Europa 2020-strategien er at bringe EU og medlemsstaterne tættere på hinanden. Kommissionens rapporter kan udgøre et supplerende element i EU's styring. Gennemsigthed, vellykkede eksempler og bedste praksis kan resultere i en positiv konvergens mellem de enkelte regerings holdninger. De bør give anledning til diskussioner i Rådet vedrørende de forskellige koncepter og deres praktiske resultater.

<sup>(18)</sup> Se EØSU's udtalelse om »Universiteter til Europa«, EUT C 128 af 18.5.2010, s. 48.

<sup>(19)</sup> Jf. meddelelsen om handelspolitik, SEK(2010) 1268.

<sup>(20)</sup> Jf. EØSU's udtalelse »Den eksterne dimension af den europæiske industripolitik – Tager EU's handelspolitik behørigt hensyn til den europæiske industris interesser?« (Se side 25 i denne EUT) og EUT C 128 af 18.5.2010, s. 41.

<sup>(21)</sup> Jf. EØSU's udtalelse »Hvordan påvirkes de industrielle værdikæder i Europa af den aktuelle udvikling på energimarkedet?«, EUT C 77 af 31.3.2009, s. 88, særligt punkt 1.6.

<sup>(22)</sup> Jf. EØSU's udtalelse »De internationale aftaler om at reducere udledningen af drivhusgasser og deres indvirkning på de industrielle ændringer i Europa«, EUT C 185 af 8.8.2006, s. 62.

<sup>(23)</sup> ILO's erklæring om grundlæggende principper og rettigheder på arbejdet (1998).

<sup>(24)</sup> Bl.a. FN's »Global Compact and International Financial Reporting Standards« (IFRS, herunder de internationale normer for regnskabsføring). FN's »Guiding Principles on Business and Human Rights«, redaktør: John Ruggie, er ligeledes relevant.

<sup>(25)</sup> Lettere overdrevet kan man sige, at dette svarer til 27 industri- og innovationspolitikker.



7.5 Naturligvis har hver medlemsstat ret til at definere egne styrker og skabe viden og anden infrastruktur, hvis foranstaltningerne er i overensstemmelse med EU's lovgivning. Platforme for diskussioner af erfaringsgrundlaget kan fremme samarbejdet mellem grupper af medlemsstater.

7.6 Overvågning og evaluering af nationale resultater kan åbne op for nye muligheder mellem regeringer, mellem regeringer og Kommissionen samt naturligvis for virksomheder, særligt det store antal SMV'er, der arbejder internationalt.

7.7 En række lande har egne innovationsplatforme med nationale målsætninger. Disse gavner sjældent de fælleseuropæiske målsætninger. EØSU er fortalere for at undersøge, hvordan grænseoverskridende strategier kan øge effektiviteten. Bedste praksis bør formidles og diskuteres.

7.8 Årsrapporterne bør analysere sammenhængen mellem EU's industripolitik og de nationale politikker. For nylig er medlemsstater – f.eks. Tyskland, Frankrig, Storbritannien, Spanien og Nederlandene – også begyndt at offentliggøre strategidokumenter om deres nationale politikker<sup>(26)</sup>. Men tilknytningen til EU's målsætninger og foranstaltninger forbliver svag. EØSU anbefaler, at Kommissionen i sin kommende årsrapport analyserer disse nationale rapporter set ud fra et europæisk perspektiv.

7.9 Udvekslingen af synspunkter om hensigtsmæssige industripolitikker medlemsstaterne imellem intensiveres ligeledes. Denne form for praksis og operationelle resultater bør formidles i hele EU med det formål at erstatte de stærkt begrænsede nationale synsfelter med et større udblik.

7.10 Regioner og storbyområder skal også påtage sig et medansvar. De bør få beføjelser til at udvikle klynger og intensivere samarbejdet mellem uddannelsesområdet, videncentre og industrien (f.eks. gennem udvikling af regionale/sektorbaserede netværk).

7.11 Kommissionens evaluering bør omfatte resultater og former for praksis på specifikke områder såsom offentlige indkøb -17 % af BNP-, hvor nationale industrielle målsætninger, ifølge analyser og i modstrid med EU's direktiver, stadig dominerer.

7.12 Et særligt aktuelt eksempel vedrører forsvarsmateriel, som er et område, der ofte overses. Strammere budgetter har ofte en ødelæggende indvirkning på militærudgifterne. Uafhængige undersøgelser skal bane vejen for bedre valuta for pengene.

7.13 På dette område fremhæver EØSU behovet for at fjerne hindringer internt i EU og samtidig udvikle konkurrencedygtige grænseoverskridende forsyningskæder. Gensidigt forstærkende og afledte virkninger mellem militær og civil produktion bør fremmes. Parallelt hermed skal der lægges planer for en europæisk harmonisering af eksporttilladelser.

7.14 Et andet interessant område er »offentlig forsyningsvirksomhed«. På grundlag af en statusopgørelse fra Kommissionen skal der lægges planer for en større åbenhed i det grænseoverskridende samarbejde og/eller udveksling af bedste praksis.

7.15 EU's analyser kan levere interessante data om kvaliteten af en bred vifte af vilkår i medlemsstaterne. En forenkling af den forvaltningsmæssige praksis (uden at produktsikkerhed og forbrugerbeskyttelse bringes i fare) skal fremmes<sup>(27)</sup>. På nogle områder og i visse lande er sådanne processer iværksat.

Bruxelles, den 4. maj 2011

Staffan NILSSON

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

<sup>(26)</sup> Jf.: Germany as a competitive industrial nation (Tyskland), *Feuilles de route des comités stratégiques de filière* (Frankrig), the rowth Agenda (Storbritannien – vil om kort tid blive efterfulgt af et detaljeret program), *Plan Integral de Política Industrial 2020* (Spanien), *Naar de top: de hooflijnen van het nieuwe bedrijfslevenbeleid* (Nederlandene).

<sup>(27)</sup> Stoiber-gruppen.

**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om en effektiv håndhævelse af budgetovervågningen i euroområdet**

KOM(2010) 524 endelig — 2010/0278 (COD)

(2011/C 218/08)

Ordfører: **Vincent FARRUGIA**

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 6. december 2010 under henvisning til EUF-traktatens artikel 136 og 121 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

*Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om en effektiv håndhævelse af budgetovervågningen i euroområdet*

KOM(2010) 524 endelig — 2010/0278 (COD).

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Den Økonomiske og Monetære Union og Økonomisk og Social Samhørighed, som vedtog sin udtalelse den 8. april 2011.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 471. plenarforsamling den 4.-5. maj 2011, mødet den 5. maj, følgende udtalelse med 139 stemmer for, 10 imod og 33 hverken for eller imod:

## 1. Konklusioner og henstillinger

1.1 EØSU erkender, at reformer af stabilitets- og vækstpakten er nødvendige for ikke blot at løse problemerne efter krisen i 2008, men også de længerevarende problemer, der var åbenlyse selv før krisen. Desuden fastslår EØSU, at stabilitets- og vækstpakken ikke formåede at forebygge og inddæmme finanspolitiske ubalancer, der kunne henføres til andre årsager som f.eks. makroøkonomiske ubalancer og brister i banksektorens og den finansielle sektors praksis og reguleringen heraf.

1.2 Selv om EØSU betragter forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om en effektiv håndhævelse af budgetovervågningen som et skridt i retning af en stærkt tiltrængt reform, mener det dog, at der er behov for en passende revision af de forebyggende og korrigerende elementer i dette forslag.

1.3 EØSU mener, at de finanspolitiske regler i højere grad bør afspejle:

— spørgsmålet om kvaliteten af de finanspolitiske aktiviteter som et middel til at øge indtægts- og udgiftsmekanismernes bidrag til udbudssiden af økonomien;

— at bæredygtigheden på det budget- og finanspolitiske område bedst sikres ved, at der lægges større vægt på forebyggende snarere end korrigerende fremgangsmåder, og

— at de mekanismer, der er baseret på incitamenter, med større sandsynlighed vil krones med held end dem, der kun er baseret på sanktioner.

Dette synspunkt gør ikke betydningen af den korrigerende del mindre, idet denne er afgørende med henblik på at fremme finanspolitisk disciplin.

1.3.1 En sådan fremgangsmåde anses for at være i overensstemmelse med Europa 2020-målene om intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst.

1.4 Med hensyn til den forebyggende del foreslås det i overensstemmelse med målsætningerne i den årlige vækstundersøgelse, at fastsættelsen af numeriske mål for de finanspolitiske resultater baserer sig på en tostrengt tilgang med topstyrede og bundstyrede elementer. Det topstyrede element ville fokusere på et mål for den krævede finanspolitiske konsolideringsindsats i hele euroområdet, mens den bundstyrede tilgang ville resultere i omsætningen af en sådan indsats i foranstaltninger, der skal gennemføres af medlemsstaterne. På denne måde kunne Kommissionen med en formel tilgang styrke sine bestræbelser på at skabe større fokus på landespecifikke omstændigheder i gennemførelsen af stabilitets- og vækstpakken.

1.5 Inden for denne tilgang kan den forventede positive eksterne troværdighedseffekt af en monetær union kræve, at medlemmerne pålægges at realisere en finanspolitisk konsolidering, der er i overensstemmelse med deres relative størrelse og evne til at gennemføre denne indsats.

1.6 EØSU foreslår endvidere, at indførelsen af rentebærende deponeringer, ikke-rentebærende deponeringer og bøder sker på en sådan måde, at de først og fremmest finansieres direkte via

korrektionen af politikelementer, som fører til uholdbare finanspolitiske situationer. Sidstnævnte vil blive fastsat via en vurdering af de indtægts- og udgiftsmæssige elementers afvigelse fra konvergensudviklingen som fastsat i den forebyggende del. Desuden vil deres værdi blive beregnet i forhold til størrelsen af udgifts- og/eller indtægts-elementer, hvorom det kan siges, at de direkte fører til finanspolitikens manglende holdbarhed. Denne tilgang ville føre til en bedre kvalitet i finanspolitikken.

1.7 Det foreslås endvidere, at de sanktioner, der iværksættes under den korrigerende del kombineres med en grundig konsekvensanalyse for at kontrollere, at de rent faktisk fører til en forbedring i kvaliteten af finanspolitikken.

1.8 For at fremme en balance mellem incitamenter og sanktioner inden for den korrigerende del foreslår EØSU, at renter på ikke-rentebærende deponeringer kan udbetales til den pågældende medlemsstat, når man har realiseret en reduktion af den offentlige gæld, som mindst svarer til rentebeløbet, og som sandsynligvis vil blive opretholdt i fremtiden. Bøder derimod vil blive indbetalt til den europæiske stabilitetsmekanisme.

1.9 EØSU mener, at den korrekte reform af budgetovervågningen vil være hjørnestenen i styrkelsen af den økonomiske styring og genskabelsen af tilliden til euroområdet.

## 2. Effektiv gennemførelse af budgetovervågningen i euroområdet

2.1 Den globale finansielle og økonomiske krise i 2008 har ført til en kraftig stigning i budgetunderskuddene og den offentlige gæld. Dette har forværret bekymringerne på længere sigt for den finanspolitiske holdbarhed. En anden stor udfordring er medlemsstaternes meget forskellige finanspolitiske resultater med en reel risiko for misligholdelse af gældsforpligtelser i visse tilfælde kombineret med manglen på tilstrækkelige finansielle koordinerings- og kompensationsmekanismer. Sådanne bekymringer forværres af mangler i det finansielle system, banksektoren og reguleringsrammerne og de dermed forbundne muligheder for misligholdelse.

2.2 Stabilitets- og vækstpakken, en regelbaseret ramme for koordineringen af de nationale finanspolitikker i den økonomiske og monetære union, blev etableret for specielt at sikre budgetdisciplin, men de seneste erfaringer har afsløret resterende brister og svagheder i systemet, som kunne undergrave euroens stabilitet betydeligt. Dette har affødt en debat om vigtigheden af økonomisk styring i EU <sup>(1)</sup> og Kommissionens fremlæggelse af en lovgivningspakke med seks meddelelser i september 2010. Pakken består af:

— styrkelse af stabilitets- og vækstpakken gennem en forsigtig finanspolitik <sup>(2)</sup>,

— forebyggelse og korrektion af makroøkonomiske ubalancer <sup>(3)</sup>,

— fastlæggelse af nationale finanspolitiske rammer af kvalitet <sup>(4)</sup> og

— mere konsekvent håndhævelse <sup>(5)</sup>.

2.3 I denne udtalelse fokuseres der specielt på gennemførelsen af bestemmelserne i Europa-Parlamentets og Rådets forordning om en effektiv håndhævelse af budgetovervågningen i euroområdet <sup>(6)</sup>. Det skal også nævnes, at EØSU er ved at udarbejde et forslag til udtalelse om KOM(2010) 527 endelig <sup>(7)</sup>.

## 3. Baggrund

3.1 Nøgleinstrumentet til koordinering og overvågning af finanspolitikken i euroområdet er stabilitets- og vækstpakten, der gennemfører traktatens bestemmelser om budgetdisciplin. Det Europæiske Råd blev i juni 2010 enig om det presserende behov for at skærpe koordineringen af de økonomiske politikker og besluttede følgende at:

- (i) styrke både de forebyggende og korrigerende aspekter af stabilitets- og vækstpakken herunder sanktioner under behørig hensyntagen til den særlige situation i euroområdets medlemsstater,
- (ii) tillægge gælds niveauerne og udviklingen heri samt den overordnede bæredygtighed en langt større rolle i forbindelse med budgetovervågningen,
- (iii) sikre at medlemsstaterne har nationale budgetregler og mellemfristede budgetrammer, der er i overensstemmelse med stabilitets- og vækstpakken og
- (iv) sikre kvaliteten af de statistiske data.

3.2 Med hensyn til en effektiv håndhævelse af budgetovervågningen i euroområdet søger man med forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets forordning at gennemføre yderligere ændringer af forordningerne nr. 1466/97 og EF nr. 1467/97, som danner grundlaget for stabilitets- og vækstpakken <sup>(8)</sup>. Den foreslåede forordning søger især at underbygge den forebyggende del og styrke den korrigerende del af stabilitets- og vækstpakken.

<sup>(3)</sup> KOM (2010) 527 endelig.

<sup>(4)</sup> KOM (2010) 523 endelig.

<sup>(5)</sup> KOM(2010) 524 endelig og KOM (2010) 525 endelig.

<sup>(6)</sup> KOM (2010) 524 endelig.

<sup>(7)</sup> EØSU's udtalelse om »Makroøkonomiske ubalancer«, Se side 53 i denne EUT.

<sup>(8)</sup> Forordningerne blev ændret i 2005 ved forordning (EF) nr. 1055/2005 og (EF) nr. 1056/2005 og suppleret med Rådets rapport af 20. marts 2005 om »Bedre gennemførelse af stabilitets- og vækstpakken«.

<sup>(1)</sup> Jf. EØSU's udtalelse i EUT C 107 af 6.4.2011, s. 7.

<sup>(2)</sup> KOM(2010) 522 endelig og KOM (2010) 526 endelig.

3.2.1 Med hensyn til den forebyggende del fremgår det af forslaget til forordning, at man vil opretholde det nuværende budgetmål på mellemlang sigt som fastlagt i stabilitets- og konvergensprogrammerne samt det årlige konvergenskrav på 0,5 % af BNP, men at det vil blive gjort operationelt med indførelsen af et nyt princip om forsigtig finanspolitik. Ifølge forslaget indebærer dette princip, at den årlige udgiftsstigning ikke bør overstige en forsigtig mellemfristet vækst i BNP, med mindre overskridelsen modsvarer af en stigning i de offentlige indtægter eller vilkårlige indtægtsbegrænsninger opvejes af udgiftsnedskæringer. I tilfælde af afvigelser fra den forsigtige finanspolitik vil Kommissionen udstede en henstilling, der bakkes op af en håndhævelsesmekanisme i henhold til traktatens artikel 136 bestående af et krav om en rentebærende deponering på 0,2 % af BNP.

3.2.2 Ifølge den korrigerende del forpligtes medlemmerne af euroområdet til at undgå uforholdsmæssigt store underskud og gæld med en numerisk tærskel på 3 % af BNP mht. til underskuddet og 60 % af BNP mht. til gælden, i hvilken forbindelse en tilstrækkelig reduktion i retning af gældskriteriet også anses for acceptabelt.

3.2.2.1 Det erkendes i Kommissionens forslag, at vægten på den årlige budgetbalance kan resultere i overdreven fokus på kortsigtede overvejelser, og at gæld fortjener større opmærksomhed som en indikator for finanspolitisk holdbarhed på længere sigt.

3.2.2.2 I det korrigerende element hedder det i forslaget til forordning, at håndhævelsen skal forstærkes ved at indføre et nyt sæt finansielle sanktioner for eurolandene, som skal anvendes på et tidligere tidspunkt i processen efter en graderet skala. Der vil blive stillet krav om deponering af et ikke-rentebærende beløb svarende til 0,2 % af BNP, når det fastslås, at der foreligger et uforholdsmæssigt stort underskud i en medlemsstat. Hvis henstillingen ikke efterkommes, vil det deponerede beløb blive konverteret til en bod.

3.2.3 Kommissionen forslår, at der både i forbindelse med den forbyggende og den korrigerende del benyttes en mekanisme med »omvendt afstemning«, hvilket betyder at Kommissionen henstiller til Rådet, at medlemsstaten forpligtes til at foretage den pågældende deponering. Kommissionens henstilling betragtes som vedtaget, medmindre Rådet beslutter det modsatte med kvalificeret flertal inden for en frist på ti dage.

3.2.4 I Kommissionens forslag til forordning hedder det, at Rådet vil kunne reducere det beløb, der skal deponeres, med enstemmighed eller på basis af et specifikt forslag fra Kommissionen begrundet i exceptionelle økonomiske omstændigheder eller efter begrundet anmodning fra den berørte medlemsstat. Med hensyn til den forebyggende del vil det deponerede beløb med de påløbne renter blive tilbagebetalt, når Rådet vurderer, at medlemsstaten har rettet op på situationen. Med hensyn til den korrigerende del hedder det i Kommissionens forslag til forordning, at den ikke-rentebærende deponering vil blive frigivet, når det uforholdsmæssigt store underskud er blevet afhjulpet. De påløbne renter og eventuel opkrævet bod vil derimod blive

fordelt mellem medlemsstater i euroområdet, der hverken har et uforholdsmæssigt stort underskud eller er underlagt en procedure for kraftig ubalance.

3.2.5 Forslaget skal ses i sammenhæng med en bredere opfordring til en mere tilbundsående makroøkonomisk vurdering herunder fastlæggelsen af strukturelle ubalancer, der influerer negativt på konkurrenceevnen. Med dette for øje er der blevet offentliggjort såvel et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om håndhævelsesforanstaltninger til at korrigere uforholdsmæssigt store makroøkonomiske ubalancer i euroområdet<sup>(9)</sup> som et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om forebyggelse og korrektion af makroøkonomiske ubalancer<sup>(10)</sup>.

3.3 En effektiv budgetovervågning inden for euroområdet skal kombineres med, at der også sættes fokus på de nationale budgetrammer.

3.4 Disse forslag indgår i den bredere reform af den økonomiske styring, som målsætningerne i Europa 2020-strategien har affødt. Den økonomisk-politiske samordning herunder overvågning af budgetsituationen gennem overholdelse af budgetregler og strukturreformer forventes at blive integreret i »det europæiske semester«, der fastlægger en periode, hvor medlemsstaternes budgetpolitik og strukturpolitikker vil blive overvåget for at afsløre eventuelle uoverensstemmelser og begyndende ubalancer samt styrke koordineringen, mens afgørende budgetmæssige beslutninger stadig er under udarbejdelse<sup>(11)</sup>.

#### 4. Generelle bemærkninger

4.1 En reform af stabilitets- og vækstpakten er påkrævet ikke blot for at afhjælpe svaghederne i systemet, som fremstod<sup>(12)</sup> på baggrund af den usædvanlige krise i 2008, men også for at løse problemer, der var opstået inden da.

4.2 Faktisk havde en række eurolande allerede en række år inden krisen oparbejdet budgetunderskud, der lå over referenceværdien på 3 % og havde voksende offentlige gældskvoter. Indtrædelsen af den økonomiske og finansielle krise resulterede i en så væsentlig forøgelse af budgetunderskuddene, at det gennemsnitlige underskud i euroområdet forventes at komme op på 6,3 % af BNP ved udgangen af 2010 og den offentlige gæld skønnes at komme op på 84,1 % af BNP<sup>(13)</sup>. Stabilitets- og vækstpakken var ikke gearet til at forhindre sådanne ubalancer, som i mange tilfælde også opstod som et resultat af alvorlige spændinger i det makroøkonomiske og finansielle miljø som helhed.

<sup>(9)</sup> KOM(2010) 525.endelig.

<sup>(10)</sup> KOM(2010) 527.endelig.

<sup>(11)</sup> Det europæiske semester blev lanceret i den årlige vækstundersøgelse, der blev offentliggjort i januar 2011 (KOM (2011) 11/2 endelig). Den årlige vækstundersøgelse gennemgår de forskellige foranstaltninger, der er nødvendige for at styrke genopsvinget på kort sigt, men fokuserer også på Europa 2020-målsætningerne.

<sup>(12)</sup> Eurostat Statistics, 16.12.2010.

<sup>(13)</sup> Europa-Kommissionen, *European Economic Forecast*, efteråret 2010.



4.3 Der er to centrale forhold i forbindelse med stabilitets- og vækstpakken, der skal behandles nærmere. Det første refererer til forbedringer, der kan foretages i håndhævelsesmekanismen. Det andet vedrører den overdrevne afhængighed af budgetunderskudskriteriet med begrænset hensyntagen til gælds-spørgsmålet. Den økonomiske cyklus indgik ikke i tilstrækkelig grad i gennemførelsen af stabilitets- og vækstpakken.

4.3.1 Med hensyn til den manglende håndhævelse så har en række lande i årenes løb krænket underskuds- og gældskriteriet. Manglen på sanktioner førte til en finanspolitisk adfærd, som ikke blot ignorerede den finanspolitiske holdbarhed på medlemsstatsniveau, men heller ikke tog hensyn til konsekvenserne af en medlemsstats uholdbare finanspolitiske adfærd for hele den monetære union. Den hidtidige manglende håndhævelse har svækket stabilitets- og vækstpakken og mindsket dens troværdighed.

4.3.1.1 Reformer af den forebyggende og korrigerende del af stabilitets- og vækstpakken, bakket op af et nyt sæt af skærpede økonomiske sanktioner, forventes at afhjælpe denne mangel. Men det er endnu uvist, i hvilket omfang der vil blive praktiseret en troværdig håndhævelse.

4.3.1.2 Fra et synspunkt kan det hævdes, at de eventuelle konsekvenser af en ineffektiv pakke denne gang er ekstremt høje. Mere end nogensinde vil det finansielle marked udvise øget forsigtighed med hensyn til eurolandes overvågning af finanspolitiske og makroøkonomiske balancer. Manglende troværdig håndhævelse ville signalere en fejlslagen stabilitets- og vækstpakke og ville dermed kraftigt underminere stabiliteten i euroområdet.

4.3.1.3 Samtidig må man ikke glemme, at forslagene om øget overvågning vedtages i kølvandet på en hidtil ukendt krise, hvor den økonomiske vækst fortsat er svag. Regeringer har måttet intervenere med kraftige kapitaltilførsler til banker for at forhindre det finansielle systems totale sammenbrud. De har også måttet intervenere for at inddæmme krisens økonomiske og sociale omkostninger.

4.3.2 Med hensyn til den overdrevne afhængighed af underskudskriteriet skal det bemærkes, at man med revisionen af stabilitets- og vækstpakken i 2005 forsøgte at flytte fokus mod de strukturelle underskud for at tage højde for konjunktursituationen i hver medlemsstat. Med denne indfaldsvinkel undlod man imidlertid at tage hensyn til den finanspolitiske disciplin ud fra et langsigtet perspektiv. Øget vægt på gældskriteriet vil til en vis grad afhjælpe denne mangel.

4.3.2.1 Mekanismen bør dog se nærmere på de underliggende årsager til akkumuleringen af gæld. Gældsbasefinansiering af offentlige investeringsprojekter, der har et højt økonomisk og samfundsmæssigt afkast, kan ikke anskues på samme måde som finansiering af udgifter, som giver et ringe afkast.

4.3.2.2 Selv om reformen af overvågningsmekanismen forventes at tage hensyn til landespecifikke træk som f.eks. gældens sammensætning, risici forbundet med gældsstrukturen, den private sektors gældssætning samt forpligtelser i forbindelse

med befolkningens aldring, er det endvidere vigtigt, at der sondres mellem udenlandsk og indenlandsk gæld, idet sidstnævnte bidrager til den makroøkonomiske stabilitet.

4.3.2.3 En yderligere kritik af overvågningsmekanismen baserer sig på den vægt, der lægges på specifikke referenceværdier, som i vid ustrækning er vilkårlige<sup>(14)</sup>. Ikke desto mindre erkendes det, at fremgangsmåden med referenceværdier har betydelige fordele i form af enkelthed, gennemsigtighed og lettere forvaltning.

4.3.2.4 På den anden side viser visse medlemsstaters afvigelser fra sådanne referenceværdier, i hvilket omfang konvergens i EU endnu er illusorisk. En hurtig konvergens mellem landene er ønskelig, og det er helt rimeligt, at der lægges vægt herpå, sådan som Rådet har gjort det for nyligt. Dette kræver på den anden side en nøje balance på landeplan mellem de nødvendige tilsagn om budgetdisciplin og de specifikke behov for omstrukturering, investeringer og vækst, som måske skal underbygges via budgetindgreb.

4.4 Det er væsentligt at gentage, at finanspolitisk holdbarhed ikke kan betragtes isoleret fra makroøkonomiske ubalancer. Følgelig er en bredere makroøkonomisk overvågning for at følge korrektionen af ubalancer yderst berettiget.

4.5 Tilskyndelsen til at fastsætte nationale budgetmæssige rammer som et supplement til stabilitets- og vækstpakken hviler på en erkendelse af, at mens finanspolitisk disciplin er et fælles anliggende for alle eurolande, ligger den lovgivende finanspolitiske magt på nationalt plan.

4.5.1 I hvilket omfang en mere decentral tilgang til finanspolitisk disciplin kan gennemføres, kan i sin yderste konsekvens afhænge af relevante ændringer i traktaten, der ville begrænse de nationale interesser i forhold til de fælles interesser, men kunne også opnås ved hjælp af mere fleksible ordninger på basis af en aftale mellem medlemsstaterne. Med mindre der gennemføres sådanne ændringer, og uanset hvor berettiget de fælles interesser er, kan de nationale interesser have tendens til at sejre<sup>(15)</sup>. Det er derfor vigtigt at overveje den betydning, love om finanspolitisk ansvar på nationalt plan kan have for opretholdelsen af budgetdisciplinen. En vellykket gennemførelse heraf kan tjene som en ansporing til at fremme finanspolitisk holdbarhed i hele euroområdet.

## 5. Særlige bemærkninger

5.1 Sigtet med den foreslåede forordning på basis af en styrkelse af stabilitets- og vækstpakken med indførelsen af instrumenter til en effektiv håndhævelse kan kun anbefales, men der er specifikke detaljer i forbindelse med den forebyggende og korrigerende del, som efter EØSU's mening bør genovervejes.

<sup>(14)</sup> C. Wyplosz (2002), »Fiscal Discipline in EMU: Rules or Institutions?«, Graduate Institute for International Studies, Genève og CEPR.

<sup>(15)</sup> Generaldirektoratet for indre anliggender – Politikafdeling A: Economic and Scientific Policies, Economic and Monetary Affairs, Multilateral Surveillance (Charles Wyplosz).



5.2 Det fastsatte udgiftsmål i den forebyggende del, der er baseret på forsigtige mellemfristede BNP-vækstrater, tager ikke hensyn til de forskellige elementer i de offentlige udgifter - til trods for, at et samlet udgiftsmål er nyttigt, da det skaber enkelthed og letter forvaltningen. Det samme gælder budgetregler, som udelukkende fokuserer på overordnede indikatorer som underskuds- og gældskriteriet. Sådanne kriterier tager ikke højde for den langsigtede udbudsskabte vækst affødt af visse kategorier af offentlige udgifter tillige med udviklingen i kvaliteten af finansudgifterne og indtægtsskabende mekanismer i almindelighed.

5.2.1 Derfor er der behov for, at der lægges vægt på kvaliteten af de offentlige finanser ved, at man vurderer sammensætningen og effektiviteten af de offentlige udgifter. Dette kan være særlig relevant for investering i menneskelig kapital gennem udgifter til uddannelse og sundhed, udgifter til forskning og udvikling, til offentlig infrastruktur og til udvikling af institutioner<sup>(16)</sup> <sup>(17)</sup>. Det foreslås derfor, at denne type udgifter ikke indgår i udgiftsloftet, især når de består i udlæg, som er finansieret af EU-støtteprogrammer og de nationale medfinansieringsselementer. For at bevare kvaliteten af de sociale udgifter kunne man også se bort fra det ikke-skønsmessige element i arbejdsløshedsunderstøttelsen. Endvidere skal gennemførelsen af overordnede finanspolitiske mål være helt i tråd med Europa 2020-målsætningerne, som fokuserer på intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst, i hvilken forbindelse det kunne kræve højere offentlige udgifter at nå sådanne mål<sup>(18)</sup>.

5.2.2 For at undgå at forordningen omgærdes af usikkerhed opfordrer EØSU til, at udtrykkene »forsigtig finanspolitik«, »forsigtig mellemfristet vækst« og »usædvanlige omstændigheder« defineres klart.

5.3 Håndhævelsesmekanismen bør ikke udløses alene på grund af afvigelser fra numeriske værdier. Mere vidtgående aspekter så som de herskende økonomiske, politiske og sociale vilkår i medlemsstaten bør også tages i betragtning. Sigtet med forslaget er ikke at udvande den forebyggende mekanisme, men snarere at åbne mulighed for at kunne tage højde for særlige forhold i euroområdet medlemsstater. Dette er i realiteten i overensstemmelse med den foreslåede forordning om ubalancer, ifølge hvilken medlemsstaten underkastes en dybtgående undersøgelse i henhold til varslingsmekanismen.

5.4 Det foreslås endvidere, at indførelsen af rentebærende deponeringer, ikke-rentebærende deponeringer og bøder i hvert fald sker på en sådan måde, at de finansieres direkte via

korrektionen af politiske beslutninger, som ville afføde en uklog og uholdbar finanspolitisk situation som fastlagt i form af afvigelser fra bestemmelserne i den forebyggende del. Desuden vil deres værdi blive beregnet i forhold til størrelsen af udgifts- og/eller indtægtselementer, hvorom det kan siges, at de direkte fører til finanspolitikens manglende bæredygtighed. Med en sådan fremgangsmåde undgår man risikoen for, at deponeringer og bøder finansieres via offentlige udgifter, som giver et højt afkast. Selv om det erkendes, at det ikke er let at påvise uholdbar adfærd, bør der udfoldes bestræbelser på at fastlægge klare og praktisk anvendelige definitioner, der kan bruges i denne sammenhæng.

5.4.1 Desuden er det bydende nødvendigt, at sådanne deponeringer først frigives, når den pågældende medlemsstat har forpligtet sig til at føre disse midler over i produktive udgifter. I denne forbindelse kunne det være berettiget at anvende cost/benefit-tilgange, i lighed med dem der anvendes ved tildelingen af Samhørigheds- og strukturfondsmidler<sup>(19)</sup>.

5.5 Desuden bør der tages behørigt hensyn til konsekvenserne af håndhævelsen, da kravet om ikke-rentebærende deponering og sanktioner kunne blive pålagt på et tidspunkt, hvor medlemsstatens økonomiske og sociale situation kunne betragtes som sårbar. Følgelig bør enhver henstilling fra Kommissionen om udløsning af den korrigerende del underkastes en grundig konsekvensanalyse for at få overblik over, hvorvidt dens anvendelse i realiteten ville føre til forbedringer i kvaliteten af finanspolitikken inden for de berørte medlemsstater og i euroområdet som helhed. Det er vigtigt, at håndhævelsen ikke skaber flere problemer, end den søger at løse.

5.6 I artikel 7 i forordningen hedder det, at de optjente renter på de deponerede beløb og den opkrævede bod fordeles mellem de medlemsstater, som ikke har uforholdsmæssigt store ubalancer eller underskud i forhold til deres vægt i euroområdets samlede bruttonationalindkomst. Dette fordelingssystem kan skabe større ubalancer inden for den monetære union og potentielt resultere i mere omfattende forskelle mellem medlemsstaterne i euroområdet i strid med kravene til en monetær union.

5.7 For at fremme en balance mellem incitamenter og sanktioner inden for den korrigerende del foreslår EØSU, at renter på ikke-rentebærende deponeringer kan udbetales til den pågældende medlemsstat, når man har realiseret en reduktion af den offentlige gæld, som mindst svarer til rentebeløbet, og som sandsynligvis vil blive opretholdt i fremtiden. Bøder derimod vil blive indbetalt til den europæiske stabiliseringsmekanisme.

<sup>(16)</sup> Salvador Barrios og Andrea Schaechter, (2008), *The Quality of Public Finances and Growth*, European Commission Economic Papers 337.

<sup>(17)</sup> António Afonso, Werner Ebert, Ludger Schuknecht og Michael Thöne, (2005), *Quality of Public Finances and Growth*, ECB Working Paper Series No. 438.

<sup>(18)</sup> Jf. EØSU's udtalelse i EUT C 107 af 6.4.2011, s. 7.

<sup>(19)</sup> Europa-Kommissionen (2008), Generaldirektoratet for regionalpolitik, *Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects*, juni 2008.

5.8 Baggrunden for dette forslag er, at stabilitets- og vækstpakken i højere grad skal tjene som et incitament til at fremme bæredygtig adfærd snarere end som en rent afstraffende mekanisme.

5.9 Selv om det erkendes, at forfølgelsen af grundlæggende økonomisk og budgetmæssig konvergens skal være baseret på fælles mål, hævdes det, at et universalmål for alle måske skal gennemføres med en vis fleksibilitet for umiddelbart at skabe finanspolitisk bæredygtighed, i det mindste indtil der er opnået tilstrækkelig grundlæggende konvergens mellem landene, men også i betragtning af den asymmetriske måde, hvorpå de seneste recessionstendenser har påvirket de forskellige medlemsstater.

5.9.1 Det er også vigtigt at skabe rammevilkår, hvor de enkelte medlemsstater vil kunne drage fordel af den positive eksterne troværdighedseffekt, der forventes af eksistensen af et stort monetært område. På denne baggrund er det ikke utænkeligt, at landene vil blive opfordret til at yde en ekstra finanspolitisk konsolideringsindsats på en måde, der er i overensstemmelse med deres relative størrelse inden for det monetære område og deres evne til at gennemføre en sådan indsats, således at de fælles overordnede mål for euroområdet konstant nås. En sådan tilgang vil være en direkte fordel for alle lande på grund af den økonomiske troværdighed, som skabes i området som helhed og især i den politiske beslutningsproces i landene med de bedste økonomiske resultater.

5.9.2 Effektiviteten af en sådan fremgangsmåde afhænger i højeste grad af overvågningsmekanismen som foreslået af Kommissionen, som vil sikre, at de lande, der halter bagefter, gør den størst mulige indsats for hurtigst muligt at opnå konvergens. Man skal også vedvarende lægge vægt på korrekte statistiske målinger og på, at statistikker og indberetninger forbedres på en sådan måde, at man rettidigt har adgang til pålidelige data.

5.9.3 EØSU foreslår derfor, at der umiddelbart på kort sigt og indtil der er opnået tilstrækkelig konvergens mellem forskellige medlemsstater, anvendes et tostrengt system med en topstyret og bundstyret tilgang til at styrke og supplere de foranstaltninger, der i øjeblikket er i gang for at genetablere de offentlige finansers bæredygtighed i euroområdet ved at indføre de nødvendige elementer af fleksibilitet på en planlagt og velreguleret måde.

5.9.4 Den topstyrede tilgang er baseret på etableringen af et mål for hele området, der fastlægger den finanspolitiske konsolideringsindsats, der er nødvendig på det niveau. Opnåelsen af et sådant mål vil øge euroområdets troværdighed i almindelighed, og alle lande ville individuelt få gavn heraf. Den bundstyrede tilgang vil medføre en opsplittning af den indsats, der skal udføres af hele området, i foranstaltninger, der skal gennemføres af de enkelte medlemsstater. Ved fordelingen af indsatsen vil der blive taget hensyn til en række objektive økonomiske kriterier så som udviklingsniveau, investeringsbehov, behovet for pensionsreformer, omfanget af strukturelle reformer, kvaliteten

af de offentlige finanser og skattesystemernes effektivitet. Desuden vil denne fremgangsmåde forhindre, at en alt for restriktiv tilgang til stabilitets- og vækstpakken permanent skader væksten i visse lande.

5.9.5 Denne fremgangsmåde ville på den ene side indføre et element af begrundet solidaritet i eurolandene, mens den på den anden side ville betyde et skridt i retning af bedre koordinering og budgetmæssig integration. I tilfælde af tilstrækkelig grundlæggende økonomisk konvergens er den bundstyrede fordeling af indsatsen mellem medlemsstaterne ensbetydende med en situation, hvor de forskellige lande ville forfølge fælles numeriske mål. I mellemtiden ville udøvelsen af den nødvendige fleksibilitet på landebasis ikke længere ske, som det ofte har været tilfældet hidtil på et tilsyneladende måske uberegtiget ad hoc-grundlag, men ville indgå i et sammenhængende og konsekvent system for at opnå de nødvendige finanspolitiske konsolideringsbestrebelse i euroområdet. Dette kunne bidrage betydeligt til opretholdelsen af troværdigheden til systemet.

5.9.6 En sådan fremgangsmåde svarer til den, der blev vedtaget i forbindelse med afledningen af mål for Europa 2020-strategien, hvor medlemsstaterne fastsatte deres egne nationale mål, som er i overensstemmelse med de overordnede mål for EU. I bilag 1 til den årlige vækstoversigt, som indeholder foreløbige varierende mål for medlemsstaterne, hedder det, at et vigtigt element i strategien er, at hver medlemsstat sætter sit eget ambitionsniveau, for så vidt angår de overordnede Europa 2020-mål. Det hævdes, at det er mere sandsynligt, at sådanne mål overholdes som følge af den interne politiske debat, der skal til for at sætte sådanne mål, og i hvilken forbindelse der tages hensyn til udgangspunktet og nationale overvejelser. I denne sammenhæng er det også naturligt at foreslå, at der fastsættes udtrykkelige overgangsperioder inden for en realistisk konsolideringsramme for lande, der skal yde særligt store konsolideringsbestrebelse.

5.9.7 Denne foreslåede fremgangsmåde er ikke ensbetydende med en udvanding af den foreslåede forebyggende mekanisme i Kommissionens forslag, da den er baseret på langsigtet konvergens mod de samme numeriske mål, som alle medlemmerne af euroområdet har sat. Sigtet er imidlertid at skabe mulighed for, at en formel ramme kan berettigg forskellige konvergenshastigheder i de enkelte eurolande i samme ånd som de landespecifikke tilgange, Kommissionen selv foreslår. Dette er også en vigtig måde at forbedre systemets troværdighed på, ved formelt at indbygge en vis fleksibilitet i de landespecifikke konvergensplaner.

5.10 Endelig er det vigtigt at bemærke, at den sociale dialog spiller en væsentlig rolle. På nationalt plan er den sociale dialog vigtig for udviklingen af en nationalpolitisk ramme, som fokuserer på finanspolitikken og den makroøkonomiske overvågning. En moden og vidtgående politisk og social dialog gør det muligt at overvinde sociale og økonomiske udfordringer navnlig af langsigtet karakter som f.eks. pensionsreformer og sundhedsudgifter. Forudsætningen for at regeringerne kan nå målsætninger som finanspolitisk holdbarhed og makroøkonomisk balance, er en høj grad af socialt partnerskab og samarbejde, herunder politisk enighed.

5.10.1 EØSU har også en væsentlig rolle at spille med tilvejebringelsen af en effektiv dialog blandt sine medlemmer om finanspolitisk holdbarhed. Med henblik herpå vil EØSU i snævert samråd med parterne i den nationale sociale dialog kunne fremlægge anbefalinger og forslag til reformer. Som foreslået i udtalelsen om »Øget samordning af de økonomiske politikker med henblik på stabilitet, vækst og beskæftigelse – redskaber til styrkelse af den økonomiske styring i EU« kunne EØSU afholde tematiske årlige samlinger for at debattere anbefalinger og forslag til reformer. Desuden kan EØSU være med til at sikre, at arbejdsmarkedsparterne og andre civilsamfundsorganisationer arbejder i samklang med de EU-målsætninger, som er med til at fremme den sociale og økonomiske udvikling.

Bruxelles, den 5. maj 2011

Staffan NILSSON

*Formand*

*for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg*

---

**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om håndhævelsesforanstaltninger til at korrigere uforholdsmæssigt store makroøkonomiske ubalancer i euroområdet**

KOM(2010) 525 endelig — 2010/0279 (COD)

**og forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om forebyggelse og korrektion af makroøkonomiske ubalancer**

KOM(2010) 527 endelig — 2010/0281 (COD)

(2011/C 218/09)

Ordfører: **Stefano PALMIERI**

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 1. december 2010 under henvisning til artikel 136 og 121, stk. 6, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

*Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om håndhævelsesforanstaltninger til at korrigere uforholdsmæssigt store makroøkonomiske ubalancer i euroområdet*

KOM(2010) 525 endelig — 2010/0279 (COD)

*Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om forebyggelse og korrektion af makroøkonomiske ubalancer*

KOM(2010) 527 endelig — 2010/0281 (COD).

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Den Økonomiske og Monetære Union og Økonomisk og Social Samhørighed, som vedtog sin udtalelse den 8. april 2011.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 471. plenarforsamling den 4.-5. maj 2011, mødet den 5. maj 2011, følgende udtalelse med 189 stemmer for, 2 imod og 11 hverken for eller imod:

## 1. Konklusioner og anbefalinger

1.1 Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg (EØSU) glæder sig over, at Kommissionen som led i bestræbelserne på at styrke den økonomiske styring i EU har forstået nødvendigheden af at fokusere lige så meget på de makroøkonomiske ubalancer som på underskuddet på det offentlige budget som faktorer, der fører til økonomisk, finansiel og social ustabilitet i medlemsstaterne.

1.2 EØSU erkender, at den nuværende økonomiske krise har sat Den Europæiske Unions og i særdeleshed Den Økonomiske og Monetære Unions (ØMU'ens) økonomiske, sociale og politiske modstandskraft på en hård prøve. Som modforanstaltninger mod krisen har det vist sig, at det ikke rækker blot at se på størrelsen af den økonomiske vækst i et givent land, det er også nødvendigt at vurdere kvaliteten af væksten og identificere de makroøkonomiske faktorer, der danner grundlaget for, om denne udvikling kan fastholdes eller ej.

1.3 EØSU ønsker, at styrkelsen af den europæiske økonomiske styring sker således, at kravene til stabilitet og kravene til vækst, der skaber nye arbejdspladser, vægtes lige højt.

1.4 Det er således EØSU's håb, at styrkelsen af den økonomiske styring, der er en hjørnesten i EU's økonomiske og

sociale politikker og i samhørighedspolitikken, reelt vil kunne være med til at sikre, at målene i Europa 2020-strategien og for den nye europæiske samhørighedspolitik nås.

1.5 EØSU agter at bidrage til at skabe den brede konsensus, som er nødvendig for effektivt at styrke den økonomiske styring ved på den ene side at pege på begrænsninger og risici og på den anden side de store muligheder, der ligger i Kommissionens tilgang.

1.6 Hvis det er, som Kommissionen har fremhævet<sup>(1)</sup>, at makroøkonomiske ubalancer i medlemsstaterne opstår og varer ved på grund af faktorer knyttet til konkurrenceevnen, og hvis konkurrenceevne forstås, sådan som den er defineret af Kommissionen, dvs. »økonomiens evne til vedvarende at sikre befolkningen høje stigende levestandarder og høj beskæftigelse«<sup>(2)</sup>, må der følgelig tages en mere komplet vifte af økonomiske, finansielle og sociale årsager i betragtning ved vurderingen af disse ubalancer, hvilket EØSU hermed understreger nødvendigheden af.

<sup>(1)</sup> Kommissionens Generaldirektorat for økonomi og finans, *The impact of the global crisis on competitiveness and current account divergences in the euro area*, kvartalsrapport om euroområdet, nr. 1/2010.

<sup>(2)</sup> KOM(2002) 714 endelig.

1.7 EØSU mener derfor, at resultattavlen, der skal bruges til at vurdere ubalancerne bør være sammensat af økonomiske, finansielle og sociale indikatorer. I den forbindelse henleder EØSU opmærksomheden på, at det er nødvendigt at se på de ubalancer, der skyldes de store og voksende uligheder i fordelingen af goder internt i medlemsstaterne, som var blandt årsagerne til den seneste økonomiske og finansielle krise <sup>(3)</sup>.

1.8 Makroøkonomiske forskelle er ikke kun en konsekvens af Den Monetære Union, men også resultatet af etableringen af det indre marked. Den grænseoverskridende arbejdsdeling er baseret på forskellige konkurrencemæssige fordele og ulemper på de enkelte markeder. De planlagte foranstaltninger bør derfor ikke have til formål at udjævne disse forskelle, hvis de er en konsekvens af det indre markeds dynamik og ikke har negative følger.

1.9 EØSU understreger, at vurderingen af de makroøkonomiske ubalancer må foretages på grundlag af en korrekt og rimelig bedømmelse af de faktorer, der indvirker på konkurrenceevnen, herunder priser, men også andre faktorer.

1.10 EØSU ser gerne, at debatten, om hvilke indikatorer der skal indgå i den af Kommissionen planlagte resultattavle, udvides til på europæisk og nationalt niveau at inddrage en lang række institutionelle aktører og repræsentative organisationer for civilsamfundet, herunder EØSU og Regionsudvalget.

1.11 Der er visse tekniske problemer forbundet med den varslingsmekanisme i form af en resultattavle, som Kommissionen stiller forslag om (fastsættelse af tærskelværdier for varslingsvægtningen af de forskellige årsager til ubalancerne, den tidsperiode, der ses på). Efter EØSU's opfattelse bør den derfor i det væsentligste betragtes som et redskab, der kan anvendes til en foreløbig vurdering, og bør følges op af en mere omfattende og grundig økonomisk vurdering af ubalancerne i den pågældende medlemsstat.

1.12 EØSU advarer om, at det ikke blot må tages for givet, at der automatisk vil være en sammenhæng mellem opdagelse af ubalancerne, iværksættelse af de korrigerende foranstaltninger og genopretning af balancen inden for en rimelig tid. En række faktorer kan forlænge processen: a) de komplekse sammenhænge mellem makroøkonomiske mål og instrumenter, b) politikernes indirekte kontrol med instrumenterne, c) den muligvis ineffektive sanktionsordning ØMU-landene har foreslået.

1.13 EØSU gør opmærksom på, at der er risiko for, at eventuelle restriktive korrigerende foranstaltninger kan have konjunkturførstærkende virkning og dermed udvide eller forlænge den nuværende recession. Den sammensætning af

økonomiske politikker, som er nødvendig i de enkelte medlemsstater for at rette op på ubalancer, kan derfor i praksis vise sig ikke at være den rigtige for EU som helhed.

1.14 I forbindelse med foranstaltninger for at forebygge makroøkonomiske ubalancer, der hovedsagelig skyldes alt for store gældsætning i den private sektor, mener EØSU, at de overvågnings- og kontrolmuligheder, Den Europæiske Centralbank (ECB), Det Europæiske System af Centralbanker, Det Europæiske Råd for Systemiske Risici og Den Europæiske Tilsynsmyndighed for bankvæsen har, er blevet undervurderet. Som led i koordineringen mellem de ovennævnte organer opfordrer EØSU derfor til, at der skabes betingelser, som kan garantere effektiv - direkte eller indirekte - overvågning af banksystemet, og at disse følges op af hensigtsmæssige indgreb for at regulere långivningen efter kriterier (for regulering), som skal behørigt fastlægges.

1.15 EØSU understreger, at lovpakken til forebyggelse og korrektion af makroøkonomiske ubalancer ikke indeholder relevante overvejelser om EU's budget. De asymmetriske chok, som rammer medlemsstater i euroområdet, gør det nødvendigt at anvende instrumenter, der kan genskabe balancen i det makroøkonomiske system. På den baggrund pointerer EØSU, at det vil være hensigtsmæssigt at vurdere de muligheder, der ligger i en mere fleksibel EU-budgetordning med flere ressourcer i forhold til nu. Under en sådan ordning skulle det være muligt at overføre de nødvendige midler fra områder, hvor chokkene har haft positive virkninger til områder, som er blevet berørt negativt, ved hjælp af såvel automatiske stabilisatorer som finansiering af paneuropæiske investeringsprojekter (f.eks. gennem udstedelse af euroobligationer) <sup>(4)</sup>.

1.16 EØSU understreger endnu en gang, at en effektiv samordning af de europæiske økonomiske politikker, der også af EU's borgere opfattes som havende stor demokratisk legitimitet, forudsætter en mere fremtrædende rolle til Europa-Parlamentet, EØSU og Regionsudvalget, dvs. de institutioner, der repræsenterer borgerne, arbejdsmarkedets parter og civilsamfundet <sup>(5)</sup>.

1.17 EØSU mener, at Europa-Parlamentet kan vise sig at være afgørende for at nå til enighed om den makroøkonomiske referenceramme, prioriteringen af de problemer, der skal løses, og hvilke økonomiske politikker der skal gennemføres. Parlamentet får i den forbindelse en nøglerolle, som det forum, hvor man sammen med de øvrige EU-institutioner bliver

<sup>(3)</sup> OIL-IMF: »The Challenges of Growth, Employment and Social Cohesion« - Diskussionsoplæg på fælleskonferencen OIL-IMF, Oslo, 13. september 2010 (s. 67-73).

<sup>(4)</sup> Monti M., *A New Strategy for the Single Market. At the Service of Europe's Economy and Society*, rapport til Kommissionens formand, maj 2010. Delors J., Fernandes S., Mermet E., *Le semestre européen: un essai à transformer*. Notre Europe, Les Brefs, nr. 22, februar 2011. Amato A., Baldwin R., Gros D., Micossi S., Padoan P., *A new political deal for Eurozone sustainable growth: An open letter to the President of the European Council*, VoxEU.org, december 2010, kan findes på: [www.voxeu.org/index.php?q=node/5893](http://www.voxeu.org/index.php?q=node/5893).

<sup>(5)</sup> Punkt 1.15 til 1.18 er en gentagelse af anbefalingerne i udtalelse ECO/282 om Kommissionens meddelelse til Europa-Parlamentet, Rådet, Den Europæiske Centralbank, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om øget samordning af de økonomiske politikker med henblik på stabilitet, vækst og beskæftigelse - redskaber til styrkelse af den økonomiske styring i EU, EUT 2011/C 107/02, s. 7.



enige om en fælles strategi, der ikke kun opstiller formelle regler og procedurer, men også går i detaljer med de konkrete foranstaltninger, der skal øge de europæiske borgeres tillid og forventninger til EU.

1.18 EØSU bifalder konklusionerne fra Det Europæiske Råd den 24. og 25. marts 2011, der fastslår, at EØSU skal inddrages i et »tæt samarbejde« om gennemførelsen af det europæiske halvår »for at sikre et bredt ejerskab«. Udvalget er parat til at yde et omfattende bidrag og håber snarest at kunne komme i gang med at drøfte dette spørgsmål med Rådet.

1.19 Som forum for dialog med civilsamfundet kunne EØSU én gang om året afsætte et møde (i efteråret) til at drøfte henstillingerne til medlemsstaterne med de respektive økonomiske og sociale råd, de nationale parlamenter og Europa-Parlamentet. Dette ville gøre det muligt dels at evaluere de vedtagne strategier, dels at udbrede kendskabet hertil på nationalt niveau.

1.20 EØSU ser gerne, at der i langt højere grad gøres brug af den makroøkonomiske dialog, således at det ikke overlades alene til Kommissionen og medlemsstaternes regeringer at forebygge og korrigerer ubalancer. Den makroøkonomiske dialog ville blive et værktøj, som regeringer og arbejdsmarkedets parter kan anvende til i fællesskab at evaluere den økonomiske situation i EU, i tæt sammenhæng med arbejdsmarkedsdialogen og høringsprocesser på nationalt plan, for at sikre, at udviklingen i EU som helhed og i de enkelte lande følger samme mønster.

## 2. Kommissionens forslag til foranstaltninger til at korrigere interne makroøkonomiske ubalancer i meddelelserne KOM(2010) 525 og 527 endelig

2.1 Den 30. juni 2010 offentliggjorde Kommissionen meddelelsen Øget samordning af de økonomiske politikker med henblik på stabilitet, vækst og beskæftigelse – redskaber til styrkelse af den økonomiske styring i EU <sup>(6)</sup>. Kommissionens hensigt med meddelelsen var at videreføre det arbejde, der blev påbegyndt med meddelelsen om styrket samordning af de økonomiske politikker <sup>(7)</sup>.

2.2 I lyset af den internationale finansielle krise erkender Kommissionen og den taskforce, der er nedsat af formand Van Rompuy, at overholdelse af de parametre, der er fastlagt i stabilitets- og vækstpagten og strammet yderligere i forbindelse med styringsreformen, ikke er nok til at garantere ØMU's stabilitet. Der er endvidere risiko for, at makroøkonomiske ubalancer i EU's medlemsstater vil have negative virkninger for den europæiske økonomi som helhed og medvirke til dels at svække de offentlige finanser, dels at skabe spændinger på de finansielle markeder.

<sup>(6)</sup> KOM(2010) 367 endelig, EØSU's udtalelse om »Øget samordning af de økonomiske politikker«, EUT 2011/C 107/02, s. 7.

<sup>(7)</sup> KOM(2010) 250 endelig.

2.3 På den baggrund fremlagde Kommissionen den 29. september 2010 en lovgivningspakke bestående af seks forslag <sup>(8)</sup>, der sigter mod at fastlægge en lovgivningsramme for forebyggelse og korrektion af ubalancer i medlemsstaterne, både på budgettet (i forhold til vækst- og stabilitetspagten) <sup>(9)</sup> og af makroøkonomisk karakter. Emnet for denne udtalelse er Kommissionens forslag om overvågning af de makroøkonomiske ubalancer i de to meddelelser KOM(2010) 525 endelig og KOM(2010) 527 endelig, som behandler proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store ubalancer i medlemsstaterne og de sanktioner, der udelukkende kan pålægges ØMU-landene, henholdsvis den varslingsmekanisme, som alle medlemsstater deltager i.

2.3.1 Varslingsmekanismen, som gælder for alle medlemsstater, omfatter:

— *regelmæssig vurdering af de risici*, der opstår som følge af makroøkonomiske ubalancer i medlemsstaterne, på grundlag af en referenceramme, der udgøres af økonomiske indikatorer og vejledende grænseværdier (resultattavle);

— *Kommissionens identificering på grundlag af en økonomisk og ikke rent mekanisk fortolkning af resultattavlen af medlemsstater*, hvor der er risiko for ubalancer, således at situationens reelle alvor kan vurderes;

— *en dybtgående analyse af den generelle økonomiske situation i medlemsstaterne*, hvor resultattavlen er særlig negativ;

— hvor der består en reel risiko, en eventuel *henstilling fra Kommissionen til den pågældende medlemsstat* om at korrigerer ubalancen i forbindelse med de andre politiske henstillinger, som udstedes i det europæiske halvår (artikel 121, stk. 2, i EUF-traktaten);

— hvor der består en alvorlig risiko for, at ubalancer i euroområdet kan sprede sig til andre medlemsstater og dermed bringe ØMU's funktion i fare, eventuel *indledning af en procedure i forbindelse med uforholdsmæssigt store ubalancer* (artikel 121, stk. 4, i EUF-traktaten).

2.3.2 Under proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store ubalancer er det et krav, at medlemsstaten forelægger en korrigerende handlingsplan for Rådet. Hvis de korrigerende foranstaltninger anses for passende, suspenderes proceduren, indtil den korrigerende handlingsplan er blevet gennemført, men medlemsstaten skal med jævne mellemrum aflægge rapport om udviklingen til Rådet (økonomi og finans). Proceduren afsluttes først, når Rådet på grundlag af en henstilling fra Kommissionen afgør, at ubalancen er blevet tilstrækkeligt reduceret og ikke længere kan betragtes som uforholdsmæssigt stor.

<sup>(8)</sup> Nærmere oplysninger kan findes på: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/articles/eu\\_economic\\_situation/2010-09-eu\\_economic\\_governance\\_proposals\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/eu_economic_situation/2010-09-eu_economic_governance_proposals_en.htm).

<sup>(9)</sup> EØSU's udtalelse om »Budgetovervågningen i euroområdet« (Se side 46 i denne EUT).

2.3.3 Der vil blive anvendt sanktioner (på højst 0,1 % af BNP) over for medlemsstater i euroområdet (og kun disse), som ikke træffer foranstaltninger for at korrigere uforholdsmæssigt store ubalancer, hvis medlemsstaten ikke efter udløb af to på hinanden følgende frister har fremlagt en passende korrigerende handlingsplan eller iværksat de planlagte foranstaltninger.

2.4 Det vigtigste redskab for at aktivere varslingsmekanismen for makroøkonomiske ubalancer er den af Kommissionen forelåede resultatstavle, som skal ledsages af en landespecifik analyse af den økonomiske situation. Den består af:

- i) et begrænset antal indikatorer til at påvise ubalancer og problemer med konkurrenceevnen;
- ii) varslingsgrænseværdier, som udløser en overvågningsprocedure, når de overskrides;
- iii) mulighed for differentierede grænseværdier afhængig af, om landet er en del af euroområdet eller ej;
- iv) et element af »udvikling«, da sammensætningen af indikatorerne over tid bør tilpasses, i takt med at årsagerne til ubalancerne ændrer sig.

2.4.1 Det synes at kunne udledes af Kommissionens første overvejelser, at nedenstående indikatorer vil komme til at indgå i resultatavlen<sup>(10)</sup>, hvoraf de tre første vedrører stillingen over for udlandet og de fire sidste landets interne situation:

- **balancen på de løbende poster som en andel af BNP**, som viser nettooverskuddet eller nettounderskuddet i forhold til resten af verden;
- **nettostillingen over for udlandet som en andel af BNP**, som modsvarer det samlede resultat på de løbende poster;
- **ændringerne i den reale effektive valutakurs** baseret på enhedslønomkostninger, som sammenfatter et lands konkurrenceevne (med differentierede grænseværdier for euroområdet);
- **ændringer i de reale huspriser** for at holde øje med, om der opstår spekulationsbobler, eller alternativt **ændringer i værditilvæksten i boligsektoren som en procent af den samlede værditilvækst**;

<sup>(10)</sup> Kommissionens Generaldirektorat for Økonomi og Finans, *A structured framework to prevent and correct macroeconomic imbalances: operationalising the alert mechanism og A structured surveillance procedure to prevent and correct harmful macroeconomic imbalances: An explanation of the Commission's proposal of 29 September 2010, Note for the Economic Policy Committee and the Alternates of the Economic and Financial Committee*, 11. november 2010 (jf. Centro Europa Ricerca, CER, 2011, Vincoli Esteri).

— **den private sektors gæld som en andel af BNP** for at vurdere den private sektors sårbarhed over for ændringer i konjunkturerne, inflationen og renten;

— **ændringer i långivningen til den private sektor**, som svarer til ændringerne i den samlede private gældsætning;

— **statsgælden som en andel af BNP**, som er den traditionelle indikator for situationen for de offentlige finanser i medlemsstaterne.

### 3. Fortsatte forskelle i konkurrenceevnen i euroområdet

3.1 De makroøkonomiske ubalancer i medlemsstaterne skyldes, at der fortsat er forskelle i samlet udbud og efterspørgsel i medlemsstaterne, hvilket resulterer i overskud eller underskud på et lands samlede opsparing. Dette skyldes en lang række faktorer, der påvirker det samlede udbud og den samlede efterspørgsel, og som regel har negativ indflydelse på, hvor godt økonomien fungerer i medlemsstaterne, ØMU'en og EU som helhed.

3.2 Det er derfor glædeligt, at Kommissionen har sat ny fokus på makroøkonomiske ubalancer i medlemsstaterne og har sidestillet dem med underskuddet på det offentlige budget som faktorer, der fører til økonomisk og finansiel ustabilitet i EU som helhed.

3.3 Efter at Kommissionen i mere end ti år udelukkende har overvåget balancen på de offentlige budgetter i ØMU-landene, lancerer den nu en strategi, som baner vej for en vurdering, der helt sikkert er mere fuldstændig og omfatter alle medlemsstater. Det bliver stadig mere og mere tydeligt, at det ikke rækker blot at se på størrelsen af den økonomiske vækst i et givent land, men at det også er nødvendigt at vurdere kvaliteten af væksten og identificere de makroøkonomiske faktorer, der danner grundlaget for, om denne udvikling kan fastholdes eller ej.

3.4 Ved at etablere ØMU'en troede man fejlagtigt, at forskellene i konkurrenceevne mellem medlemsstaterne imellem kun ville være af midlertidig karakter. Erfaringerne med euroen har vist, at disse forskelle er af permanent karakter, og at de bringer grundlaget for selve ØMU'en i fare, da de skaber situationer, der er svære at håndtere, sådan som de seneste måneders finansielle krise har afsløret.

3.4.1 I de ti år, der gik forud for den økonomiske krise, har man især kunnet konstatere vedvarende forskelle i produktiviteten, afspejlet i den reale effektive valutakurs, og i konkurrenceevnen (eksportudviklingen) mellem landene i euroområdet (Figur 1 og 2 i bilaget)<sup>(11)</sup>. Det usædvanlige ved situationen er ikke så meget, at den opstod, men snarere, at den har varet så lang tid, da forskellene tidligere (i 70'erne og 80'erne) med det samme blev udlignet ved at justere de nominelle valutakurser mellem de berørte lande.

<sup>(11)</sup> Kommissionens Generaldirektorat for Økonomi og Finans, *Surveillance of Intra-Euro-Area Competitiveness and Imbalances*, European Economy, nr. 1/2010.

3.4.2 Forskellene har haft virkning for medlemsstaternes handelsbalancer. Tysklands handelsbalance og handelsbalancen i den gruppe af »perifere« lande, der består af Portugal, Irland, Italien, Grækenland og Spanien, har udviklet sig i hver sin retning, og underskuddene synes at modsvares af overskuddene<sup>(12)</sup> (Figur 3 og 4 i bilaget). Denne udvikling viser ikke tegn på at være af midlertidig karakter, tværtimod er der en tendens til, at forskellene er blevet større efter etableringen af ØMU'en, selvom krisen, der begyndte i 2008, synes at have mindsket dem.

3.4.3 De vedvarende forskelle i konkurrenceevne og eksport afspejles som regel i betalingsbalancens løbende poster og nettobeholdningen af udenlandske aktiver (Figur 5 og 6 i bilaget), hvilket i visse medlemsstater i euroområdet skaber situationer, som de har svært ved at håndtere på mellemlang sigt.

#### 4. Problemer forbundet med de foreslåede forordninger

4.1 I denne meget vanskelige situation, der kun kan løses ved hjælp af skrappe foranstaltninger, udestår der stadig en del uafklarede spørgsmål vedrørende Kommissionens tilgang og følgelig vedrørende de risici, der er forbundet dermed.

4.2 Hvis det er, som Kommissionen har fremhævet<sup>(13)</sup>, at makroøkonomiske ubalancer i medlemsstaterne opstår og varer ved på grund af faktorer knyttet til konkurrenceevnen, og hvis konkurrenceevne forstås, sådan som den er defineret af Kommissionen, dvs. »økonomiens evne til vedvarende at sikre befolkningen høje stigende levestandarder og høj beskæftigelse«<sup>(14)</sup>, mener EØSU, at en bredere vifte af økonomiske, finansielle og sociale faktorer må overvejes som årsager til disse makroøkonomiske ubalancer, og at resultattavlen følgelig må omfatte flere indikatorer, der kan afdække eventuelle makroøkonomiske ubalancer.

4.2.1 Faktorer knyttet til konkurrenceevne vedrører såvel prisrelaterede faktorer (afspejlet i den reale effektive valutakurs) som lige så vigtige ikke-prisrelaterede faktorer. Disse sidstnævnte omfatter blandt andet produktdifferentiering, hvor avancerede de producerede varer er, kvaliteten af de udbudte produkter, kvaliteten af de tjenester, der hører til produkterne (eftersalgsservice) osv. Der er her tale om en lang række faktorer, der indvirker på et givent produktionssystem konkurrenceevne. De er svære at måle ved hjælp af en enkelt indikator, og derfor må der arbejdes på at fastlægge nogle egnede variabler, der kan vise disse faktorer udvikling og niveau i ØMU-landene.

<sup>(12)</sup> Altomonte C., Marzinotto B., *Monitoring Macroeconomic Imbalances in Europe: Proposal for a Refined Analytical Framework*, notat til Europa-Parlamentets Økonomi- og Valutaudvalg, september 2010.

<sup>(13)</sup> Kommissions Generaldirektorat for Økonomi og Finans, *The impact of the global crisis on competitiveness and current account divergences in the euro area*, kvartalsrapport om euroområdet, nr. 1/2010.

<sup>(14)</sup> Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget - Industripolitik i et udvidet Europa (KOM(2002) 714 endelig).

4.2.2 Af Kommissionens indledende arbejde med valg af indikatorer ser det ud som om, den indflydelse, de store og voksende forskelle mellem medlemsstaterne har på, at der opstår ubalancer, er blevet undervurderet igennem en lang periode (i hvert fald de sidste 20 år), der har været præget af en meget skæv fordeling af goder og lønninger. Her tænkes især på den rolle, de har spillet i at udløse den økonomiske og finansielle krise, som skyldtes ubalancer mellem væksten i det samlede udbud af varer og tjenesteydelser og forbrugernes faldende købekraft<sup>(15)</sup>.

4.2.3 Indikatorerne i resultattavlen bør kunne afdække de faktorer, der kan føre til ubalancer mellem den samlede efterspørgsel og det samlede udbud, og som skyldes makroøkonomiske, finansielle og sociale forhold. Det kunne for eksempel være hensigtsmæssigt i resultattavlen at inkludere dels Gini-indekset, som viser en særlig høj koncentrationskoefficient for Middelhavslandene og de angelsaksiske lande<sup>(16)</sup>, dels forskellen mellem et lands nuværende og potentielle output (*output gap*), hvilket ville gøre det muligt at tage hensyn til dets økonomiske cyklus.

4.2.4 EØSU ser derfor gerne, at debatten om, hvilke indikatorer der skal medtages i resultattavlen, udvides til på europæisk og nationalt niveau at inddrage flest muligt institutionelle aktører og repræsentative organisationer for civilsamfundet, herunder EØSU og Regionsudvalget.

4.3 Desuden forekommer Kommissionens sidestilling af finanspolitisk og makroøkonomisk styring at være et svagt punkt, som ikke er særlig videnskabeligt velfunderet. Mens der er gode grunde til at holde finanspolitikken i ØMU-landene under kontrol<sup>(17)</sup>, og på trods af at overvågningsproceduren udspringer af et konkret behov<sup>(18)</sup>, kan der i høj grad sættes spørgsmålstegn ved argumenterne og bestemmelserne vedrørende koordineringen af de interne makroøkonomiske ubalancer.

4.3.1 Da ubalancerne kan have mange årsager, er der mange faktorer, der skal overvåges på samme tid (samhandelen med udlandet, produktionsomkostninger, fordelingsskævheder, prisrelaterede og ikke-prisrelaterede produktionsfaktorer, boligbobler og finansielle spekulationsbobler), og samtidig er de også betinget af kulturelle og sociale faktorer, der ikke har noget med produktionssystemet at gøre (f.eks. forbrugerens og opsparers vaner og adfærd). Der er ikke blot problemer

<sup>(15)</sup> OIL-IMF: »The Challenges of Growth, Employment and Social Cohesion« - Diskussionsoplæg på fælleskonferencen OIL-IMF, Oslo, 13. september 2010 (s. 67-73).

<sup>(16)</sup> OECD, *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, oktober 2008.

<sup>(17)</sup> På grund af de negative afsmittende virkninger lande med stor gæld kan have på mere disciplinerede lande i en monetær union som følge af de fælles rentesatser. De Grauwe P., *Economics of Monetary Union*, Oxford University Press, 2009, kapitel 10.

<sup>(18)</sup> Tabellini G., *Reforming the Stability Pact: Focus on financial supervision*, VoxEU.org, oktober 2010, kan findes på internettet på: [www.voxeu.org/index.php?q=node/5622](http://www.voxeu.org/index.php?q=node/5622).



forbundet med at udvælge disse faktorer, men også med at fastlægge varslingsgrænseværdier, og med at vægte de forskellige årsager til ubalancerne <sup>(19)</sup>.

4.3.2 Hertil kommer, at det ikke kan tages for givet, at der vil være en sammenhæng mellem afdækning af ubalancer (ved hjælp af varslingsgrænseværdier), korrigerende foranstaltninger og den efterfølgende genopretning af balancen inden for en rimelig tid. Det er ikke sikkert, at indgrebet for at genoprette den makroøkonomiske balance vil være den mest hensigtsmæssige økonomisk-politiske løsning. Tværtimod kan forkerte beslutninger om restriktive indgreb have konjunkturførstærkende virkninger og udvide eller forlænge den nuværende økonomiske recession i en situation, hvor det, der i virkeligheden er brug for, er ekspansive foranstaltninger, der kan stimulere efterspørgslen. Det kan derfor i praksis vise sig, at den sammensætning af økonomiske politikker, som er nødvendig i de enkelte medlemsstater for at rette op på ubalancer, ikke er den rigtige for EU som helhed.

4.3.3 De indikatorer, som Kommissionen synes at foretrække til overvågningen - først og fremmest priser, lønninger og dermed konkurrenceevnen - afhænger i første omgang af aktører uden for den offentlige sektor (virksomheder og fagforeninger) og kan derfor kun kontrolleres indirekte og med en vis forsinkelse via den økonomiske politik med incitamenter, konkurrenceregler og social dialog. Dette betyder, at automatiske mekanismer og hurtige indgreb har meget lidt effekt i forhold til disse variabler, og det er ikke uden grund, at Kommissionen betoner behovet for fleksibilitet i anvendelsen af de nye regler, og at de løbende må udvikles.

4.4 I øvrigt indeholder den foreslåede lovpakke ingen relevante overvejelser om penge- og kreditpolitikken. Det er ellers et område, hvor der er gode muligheder for at øge samordningen hvad angår det finansielle tilsyn og kontrollen med alt for stor akkumulering af gæld (og den tilsvarende kredit) i den private sektor <sup>(20)</sup>, og et område som EØSU tidligere har fremsat forslag til <sup>(21)</sup>. Der er slet ingen henvisning til den rolle, som Den Europæiske Centralbank (ECB) kunne spille for at stabilisere økonomien sammen med Det Europæiske System af Centralbanker og de nye organer, Det Europæiske Råd for Systemiske Risici og Den Europæiske Tilsynsmyndighed, uden at det ville berøre den lovbestemte uafhængighed, som ECB med rette nyder.

4.4.1 Disse sidstnævnte organer synes, i hvert fald potentielt, at kunne bane vej for en europæisk kreditovervågningspolitik,

<sup>(19)</sup> Belke A., *Reinforcing EU Governance in Times of Crisis: The Commission Proposal and beyond*, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung - DIW, debatoplæg, Berlin, november 2010.

<sup>(20)</sup> De Grauwe P., *Why a tougher Stability and Growth Pact is a bad idea*, VoxEU.org, oktober 2010, kan findes på internettet på: [www.voxeu.com/index.php?q=node/5615](http://www.voxeu.com/index.php?q=node/5615). Giavazzi F., Spaventa L., *The European Commission's proposals: Empty and useless*, VoxEU.org, oktober 2010, kan findes på internettet på: [www.voxeu.org/index.php?q=node/5680](http://www.voxeu.org/index.php?q=node/5680). Tabellini G., *Reforming the Stability Pact: Focus on financial supervision*, VoxEU.org, oktober 2010, kan findes på internettet på: [www.voxeu.org/index.php?q=node/5622](http://www.voxeu.org/index.php?q=node/5622).

<sup>(21)</sup> EØSU's udtalelse om »Den nationale gældskrisens konsekvenser for EU's forvaltning«, EUT 2011/C 51/03, s. 15.

der er mere forsigtig og vagtsom i forhold til tidligere, hvor uegnede regler og praksis muliggjorde alt for stor låntagning og følgelig udløste krise i visse medlemsstater og bragte stabiliteten i hele ØMU'en i fare. Man må huske på, at de lande, der i dag er i vanskeligheder, bl.a. Irland og Spanien, indtil 2007 overholdt stabilitets- og vækstpagtens krav om budgetbalance og lille offentlig gældsætning, men at de i kraft af kreditgivning skabte en oppustet efterspørgsel, som gav næring til boomet på boligmarkedet, men at denne alt for store kreditgivning ikke vakte bekymring hos EU's monetære myndigheder. Disse problemer skyldes også den rolle, kreditvurderingsbureauerne spiller, og særlig virkningen af deres beslutninger på de offentlige finanser i medlemsstaterne, hvilket EØSU tidligere har peget på som et problem <sup>(22)</sup>.

4.4.2 Af denne grund mener vi, at EU bør gives særlige tilsyns- og reguleringsbeføjelser, som hindrer alt for stor kreditgivning, især af realkredit, i medlemsstaterne <sup>(23)</sup>. I et finansielt integreret område som Den Økonomiske og Monetære Union ville det være hensigtsmæssigt, hvis tilsyns- og reguleringsbeføjelserne ikke lå hos de nationale myndigheder, men hos en tredjepart. De nye europæiske finansmyndigheder kunne tildeles kompetencer og beføjelser, der sætter dem i stand til effektivt at føre - direkte eller indirekte - tilsyn med banksystemet og gribe ind for at regulere långivningen efter kriterier (for regulering), som skal behørigt fastlægges.

4.5 Endelig indeholder den foreslåede lovpakke ingen overvejelser om EU's budget. På grund af de asymmetriske chok, som kan forekomme i eurolandene, dvs. ændringer i udbuddet eller efterspørgslen i positiv retning i nogle lande og i negativ retning i andre, da det ikke er muligt at ændre på hverken valutakursen eller renten <sup>(24)</sup>, er det nødvendigt at anvende andre instrumenter til at justere det økonomiske system. Bortset fra priser og lønninger, hvor der generelt ikke er særlig stor manøvrermargin, er det eneste instrument, der ifølge økonomer virker effektivt i en sådan situation, en mere fleksibel budgetordning med flere ressourcer, end det aktuelt er tilfældet. Under en sådan ordning ville det være muligt at overføre midler fra de områder, hvor chokkene har haft positive virkninger til områder, som er blevet berørt negativt ved hjælp af såvel automatiske stabilisatorer som finansiering af paneuropæiske investeringsprojekter (f.eks. gennem udstedelse af euroobligationer) <sup>(25)</sup>.

<sup>(22)</sup> EØSU's udtalelse om »Kreditvurderingsbureauer«, EUT 2009/C 277/25, s. 117, og »Kreditvurderingsbureauer«, EUT 2011/C 54/12, s. 37.

<sup>(23)</sup> Spaventa L., *How to prevent excessive current account imbalances*, EuroIntelligence, september 2010, kan findes på internettet på: [http://www.eurointelligence.com/index.php?id=581&tx\\_ttnews%5Btt\\_news%5D=2909&tx\\_ttnews%5BbackPid%5D=901&cHash=b44c8f9ae0](http://www.eurointelligence.com/index.php?id=581&tx_ttnews%5Btt_news%5D=2909&tx_ttnews%5BbackPid%5D=901&cHash=b44c8f9ae0).

<sup>(24)</sup> Hvis ændringerne i positiv og negativ retning udligner hinanden i den monetære union som helhed, har Den Europæiske Centralbank ingen grund til at gribe ind i den monetære politik (se De Grauwe P., *Economics of Monetary Union*, op. cit., kap. 1).

<sup>(25)</sup> Monti M., *A New Strategy for the Single Market. At the Service of Europe's Economy and Society*, rapport til Kommissionens formand, maj 2010. Delors J., Fernandes S., Mermet E., *Le semestre européen: un essai à transformer*. Notre Europe, Les Brefs, nr. 22, februar 2011. Amato A., Baldwin R., Gros D., Micossi S., Padoan P., *A new political deal for Eurozone sustainable growth: An open letter to the President of the European Council*, VoxEU.org, December 2010, kan findes på: [www.voxeu.org/index.php?q=node/5893](http://www.voxeu.org/index.php?q=node/5893).

4.6 Som en hjælp til at opnå balance mellem incitamenter og sanktioner for at korrigerer uforholdsmæssigt store makroøkonomiske ubalancer i euroområdet foreslår EØSU, at de pålagte bodsbeløb ikke fordeles mellem medlemsstaterne i forhold til størrelsen af deres BNI, således som Kommissionen foreslår, men i stedet tilfalder Den Europæiske Stabilitetsmekanisme.

4.7 Også i denne udtalelse understreger EØSU<sup>(26)</sup>, at der er risiko for, at reglerne og de automatiske mekanismer ikke blot viser sig at være ineffektive med hensyn til at forhindre alvorlige kriser, som næsten altid forårsages af ekstraordinære og uforudsigelige begivenheder, men rent faktisk vil forværre situationen. Dette kan på den ene side betyde en svækkelse af de europæiske borgeres tillid til EU-institutionerne, der ifølge Eurobarometerundersøgelser<sup>(27)</sup> opfattes som vigende tilbage fra at træffe politiske beslutninger og i stedet overlader det til »teknokrater i Bruxelles«. På den anden side er det udtryk for en traditionel tilgang til problemløsning, hvor vækst, social lighed og miljøforringelse kommer i anden række, hvorved man risikerer, at ambitionerne med Europa 2020-strategien skydes ned, inden de overhovedet har taget fart.

4.8 Det virker som om, det samme kortsigtede perspektiv, som blev anvendt for finansielle aktiviteter, og som ellers syntes at være blevet identificeret som en af de faktorer, der var med til at udløse krisen, nu også er retningsgivende for den europæiske politik<sup>(28)</sup>. I både EU-institutionerne og på mellemstatsligt niveau foretrækker man »her-og-nu« foranstaltninger<sup>(29)</sup> enten som løsning på krisesituationer, hvor der skal træffes hurtige beslutninger, eller i takt med at den offentlige mening ændrer sig i de vigtigste medlemsstater, der følges tæt af politikerne, især op til valg.

## 5. Mulige forholdsregler over for makroøkonomiske ubalancer

5.1 En effektiv samordning af de europæiske økonomiske politikker, som ikke lader sig påvirke af valgkampe og pludselige ændringer i den offentlige mening, kræver, at Europa-Parlamentet, Regionsudvalget og EØSU, dvs. de institutioner, der repræsenterer borgerne og civilsamfundet, tildeles en større rolle. Det er gennem disse institutioner, at den samordning, som Kommissionen lægger op til, kan sikre de forebyggende og korrigerende foranstaltninger en stærk demokratisk legitimitet og den brede konsensus, som synes nødvendig for en effektiv koordinering i praksis.

5.2 Først og fremmest har Europa-Parlamentet - sådan som man for øjeblikket har tænkt sig, at det europæiske halvår skal forløbe - kun en underordnet rolle begrænset til den indledende

debatfase og den første retningsgivende del af samordningsarbejdet. Det kunne i stedet udfylde en langt mere nyttig og effektiv rolle, hvis der foretoges en koordinering med de nationale parlamenter, når disse debatterer og godkender deres respektive budgetter eller finanslove. Europa-Parlamentet kan endda vise sig at være afgørende for at nå til enighed om den makroøkonomiske referenceramme, prioriteringen af de problemer, der skal løses, og hvilke økonomiske politikker der skal gennemføres. Det kan være det forum, hvor man bliver enige om en fælles strategi, der ikke kun opstiller formelle regler og procedurer, men også går i detaljer med de konkrete foranstaltninger, der skal øge de europæiske borgeres tillid og forventninger.

5.3 Fokuseringen på konkurrencemæssige ubalancer betyder, at der er en stadig større opmærksomhed omkring forhandlingerne mellem regeringerne, arbejdsmarkedsparterne og civilsamfundet, specielt i euroområdet, hvor medlemsstaterne ikke længere råder over et instrument til justering af valutakurserne. Forbindelserne mellem regeringerne, partnerne i arbejdsmarkeddialogen (fagforeninger og arbejdsgiverorganisationer) og civilsamfundet bør derfor gøres til en integreret del af den strategi, som Kommissionen har skitseret.

5.4 Det er i den sammenhæng, at EØSU - i overensstemmelse med sin rolle som høringsorgan for de europæiske institutioner - som et forum, der kan fremme dialogen mellem civilsamfundets repræsentative organisationer, kan bidrage til en styrkelse af den økonomiske styring i EU. EØSU's merværdi ligger netop i, at det repræsenterer organisationer, som efter en omhyggelig vurdering kan medvirke til at sikre konsensus om de økonomiske politikker i medlemsstaterne. På den måde kan EØSU i høj grad være med til at sikre, at ikke blot de politiske beslutningstagere, men også og især at borgerne i medlemsstaterne og erhvervslivet og samfunds- og borgergrupper i EU engagerer sig og tager et ansvar.

5.4.1 EØSU kunne afsætte et møde om året til en debat om henstillingerne, og hvordan der skabes konsensus om reformer på nationalt niveau under hensyntagen til de sociale konsekvenser af de vedtagne foranstaltninger<sup>(30)</sup>. En sådan debat kunne finde sted om efteråret efter medlemsstaternes formelle vedtagelse af henstillingerne, og konklusionerne af debatten kunne danne grundlag for møder med de nationale økonomiske og sociale råd, de nationale parlamenter og Europa-Parlamentet med henblik på en evaluering af de vedtagne strategier og formidling og udbredelse af dem på nationalt niveau.

5.5 Desuden bør der gøres større og bedre brug af den makroøkonomiske dialog. Med et kvalitetsløft ville dialogen blive et værktøj, som regeringer og arbejdsmarkedets parter kan anvende til i fællesskab at evaluere den økonomiske situation i EU, og hvilke indgreb der skal foretages. Dette skal ske i tæt sammenhæng med arbejdsmarkeddialogen og høringsprocesserne på nationalt plan for at sikre, at udviklingen i EU følger samme mønster som i de enkelte lande og er forenelig med de sociale forhold.

<sup>(26)</sup> Som anført i EØSU's udtalelse om »Øget samordning af de økonomiske politikker«, EUT 2011/C 107/02, s. 7.

<sup>(27)</sup> Det er ikke så meget troen på EU-institutionerne som sådan, der er svækket, men snarere på fordelene ved EU-medlemskab. Data fra Eurobarometer 73 - De første resultater, spørgsmål QA9a og QA10a.

<sup>(28)</sup> Monti M., *Europe must buck short-term tendencies*, Financial Times, 13. december 2010.

<sup>(29)</sup> Her tænkes der på pagten for konkurrenceevne, som den franske og tyske regering fremlagde den 4. februar 2011.

<sup>(30)</sup> Som foreslået i EØSU's udtalelse om »Øget samordning af de økonomiske politikker«, EUT C 107 6.4.2011, s. 7.



5.5.1 Forebyggelse og korrektion af ubalancer kan ikke overlades til Kommissionen og medlemsstaternes regeringer alene<sup>(31)</sup>. Løn- og prisdannelsen er et meget vigtigt aspekt af hele overvågningsmekanismen for de makroøkonomiske ubalancer. Derfor skal enhver politisk foranstaltning på dette område tage hensyn til artikel 153, stk. 5, i EUF-traktaten og inddrage arbejdsmarkedets parter på både nationalt og europæisk niveau. Den makroøkonomiske dialog på europæisk plan kan styrkes ved at give den en stabil struktur og organisation, og på nationalt niveau kan den knyttes tættere sammen

med de sociale dialoger og de relevante institutioner. De nationale regeringer bør støtte og tilskynde virksomheder og fagforeninger til at deltage i disse organer og i de kollektive forhandlinger, der finder sted her. Korrektion af ubalancer ved hjælp af nationale reformer er en meget kompliceret og tidskrævende proces, men en styrket makroøkonomisk dialog kan blive et redskab, der mere effektivt, hurtigere og på mere koordineret vis kan sikre sammenhængen mellem de makroøkonomiske spørgsmål og udviklingen på arbejdsmarkedet.

Bruxelles, den 5. maj 2011

Staffan NILSSON

*Formand*

*for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg*

---

<sup>(31)</sup> Watt A., *Economic Governance in Europe: A Change of Course only after Ramming the Ice*, Social Europe Journal, 30. juli 2010, kan findes på internettet på: [www.social-europe.eu/2010/07/economic-governance-in-europe-a-change-of-course-only-after-ramming-the-ice](http://www.social-europe.eu/2010/07/economic-governance-in-europe-a-change-of-course-only-after-ramming-the-ice). Watt A., *European economic governance: what reforms are to be expected and what are needed*, paper for European Alternatives, 2010, kan findes på internettet på: [www.euroalter.com/wp-content/uploads/2010/11/Watt-ENG.pdf](http://www.euroalter.com/wp-content/uploads/2010/11/Watt-ENG.pdf).

**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om hvidbog om forsikringsgarantiordninger**

KOM(2010) 370 endelig

(2011/C 218/10)

Ordfører: **Joachim WUERMELING**

Kommissionen besluttede den 12. juli 2010 under henvisning til artikel 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

*Hvidbog om forsikringsgarantiordninger*

KOM(2010) 370 endelig.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug, som vedtog sin udtalelse den 5. april 2011.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 471. plenarforsamling den 4.-5. maj 2011, mødet den 5. maj 2011, følgende udtalelse med 148 stemmer for, 7 imod og 10 hverken for eller imod:

## 1. Konklusioner og anbefalinger

1.1 EØSU hilser Kommissionens hvidbog om forsikringsgarantiordningen velkommen. Udvalget bifalder Kommissionens bestræbelser på at foreslå en EU-indsats for at beskytte forsikringstagerne.

1.2 EØSU støtter Kommissionens indsats for at indføre harmoniserede regler for garantiordninger. Udvalget bakker op om Kommissionens hensigt om at udforme et EU-direktiv med et højt beskyttelsesniveau i form af en minimumsharmonisering, så de nationale ordninger på deres side kan fastsætte et højere beskyttelsesniveau. Garantiordningen bør anvendes som sidste udvej (»last resort«) i de tilfælde, hvor andre muligheder – f.eks. tilsynsmæssige instrumenter – er udtømt.

1.3 Her bør man holde sig for øje, at man ved hjælp af tilsyn og egenkapitalkrav har opnået en betydelig forbedring af solvensreglerne for forsikringsselskaber i de seneste år. Konkursprocenten for forsikringsselskaber er erfaringsmæssigt lav og vil fortsat dale, takket være disse tiltag. Det bør man tage hensyn til i udformningen af garantiordningerne, så man kan finde en balance mellem omkostninger og fordele. Derfor går EØSU ind for, at man indfører EU-regler, der på den ene side beskytter forbrugerne og arbejdstagerne, og på den anden side sikrer, at virksomheder og forsikringstager ikke belastes unødigt.

1.4 Efter EØSU's mening sætter Kommissionen i hvidbogen med rette spørgsmålstegn ved, hvorvidt garantiordningerne skal have ubegrænset dækning. Man skal undgå, at ubegrænsede erstatningsforpligtelser giver forsikringsselskaber, der ellers er solide, alvorlige problemer. Derfor bifalder EØSU, at Kommissionen i sin hvidbog overvejer at indføre begrænsninger af krav.

1.5 I forbindelse med et eventuelt lovgivningsinitiativ bør Kommissionen lægge særlig vægt på spørgsmålet om, hvornår garantiordningen kan anvendes. Alle tilsynsmæssige indgrebsmuligheder bør være udtømt, før garantiordningen tages i

anvendelse. Manglende overholdelse af minimumskapitalkravet i henhold til Solvens II bør være grund nok til at aktivere garantiordningen.

1.6 EØSU anbefaler, at man i spørgsmålet om systemernes finansielle midler endnu engang gennemgår de forskellige muligheder på grundlag af resultaterne af den femte kvantitative konsekvensanalyse (QIS5) af Solvens II-direktivet. Det anbefales at fastlægge et vist beskyttelsesniveau på EU-plan, men at tilpasse de specifikt afsatte finansielle midler til det enkelte lands nationale risiko og de forskellige sektorer risiko.

1.7 For så vidt angår de eksisterende nationale garantiordninger bør EU-bestemmelserne foreskrive en passende høj beskyttelsesstandard. Spørgsmålet om udformningen kan så overlades til medlemsstaterne i forbindelse med gennemførelsen. Det vedrører bl.a. detaljerne omkring tilvejebringelsen af bidrag, finansieringstidspunktet, beslutningen om porteføljeoverdragelse eller erstatning og indførelsen af særlige sikkerhedssystemer for bestemte sektorer.

## 2. Indledning

2.1 Forsikringer dækker elementære risici for forbrugeren, såsom sygdom, ulykker eller ansvar, ligesom de sikrer forbrugers pension<sup>(1)</sup>. Hvis et forsikringsselskab misligholder forpligtelsen, kan det føre til uoprettelige tab af hele eller store dele af forbrugers formue og endda skubbe vedkommende ud i fattigdom.

2.1.1 Spørgsmålet om nødvendigheden af en insolvensgaranti bliver betragtet forskelligt, alt efter hvilken forsikringsgren man har med at gøre. På livsforsikringsområdet er risikoen for at miste den opsparede kapital generelt høj, mens det samme ikke er tilfældet på skadesforsikringsområdet.

<sup>(1)</sup> EFT C 48 af 15.2.2011, s. 38, punkt 1.4.

2.1.2 Hensigten med kapitallivsforsikringer er at sikre forbrugers alders- og efterladtepension på lang sigt. Hvis livsforsikringselskabet går konkurs, og der ikke er nogen insolvensgaranti, mister den private forsikringsordning en væsentlig del af sin værdi. Hvis det virkelig skulle komme så vidt, må de statslige velfærdssystemer træde til. Derfor mener EØSU, at det mest presserende er at indføre garantiordninger på dette område.

2.1.3 Hvad skades- og ansvarsforsikringssektoren angår, skal de forsikringstagere, der har et udestående krav på konkurstidspunktet, beskyttes. Andre forsikringstagere står imidlertid ikke over for problemet med, at man får dårligere vilkår, hvis man tegner en ny forsikring, fordi forsikringstageren i mellemtiden er blevet ældre, eller vedkommendes sundhedstilstand er forværret. Videreførelse af forsikringen kan som regel ske på samme vilkår på markedet.

2.2 Ifølge Kommissionens oplysninger er 130 ud af 5 200 forsikringselskaber blevet insolvente siden 1994 (tal fra 2008). I den forbindelse bør man have for øje, at selskaberne lovmæssigt er forpligtede til at have tilstrækkelig egenkapital til rådighed til helt eller i det mindste delvist at imødekomme forsikringstagernes krav i et sådant tilfælde.

2.3 Derfor har man hidtil ikke fundet det nødvendigt at indføre en fælles europæisk garantiordning, der dækker i det sjældne tilfælde, at et forsikringselskab bliver insolvent. Kommissionen begyndte ganske vist med forberedelserne til et direktiv i 2001, men projektet blev udsat. Selv om kollektive garantiordninger ikke er kutyme i markedøkonomiske systemer, har man i flere tilfælde indført den slags ordninger på finansrådet med henblik på de særlige risici, forbrugerne står over for.

2.4 På grund af faren for et »run«, der kan undergrave finansmarkedet, etablerede man allerede i 1994 en europæisk indskudsgaranti<sup>(2)</sup>. Den er i øjeblikket ved at blive ajourført<sup>(3)</sup>. Forsikringssektoren står dog over for andre risici, end bankerne gør. Frem for alt findes der hverken »runs« eller refinansieringsbehov. Af den grund skal et effektivt system for forsikringer struktureres anderledes end et tilsvarende system for banker.

2.5 For at beskytte kunden mod tab af krav på erstatning har lovgiveren truffet omfattende forholdsregler for forsikringsbranchen: et omfattende, proaktivt tilsyn, høje kapitalkrav, strenge regler for kapitalinvestering og beskyttelse af rettigheder i henhold til konkurslovgivningen. Gennemførelsen af Solvens II-direktivet sænker risikoen for, at et forsikringselskab får alvorlige økonomiske problemer<sup>(4)</sup>.

2.6 Risikoen for direkte forsikringer sikres desuden gennem særlige genforsikringer, hvilket yderligere begrænser konkursrisikoen. Ved at kombinere og diversificere en række en lang række risici på genforsikringsniveauet skaber man stærke forbindelser blandt forsikringselskaberne, der giver forbrugerne yderligere beskyttelse.

2.7 I kølvandet på finanskrisen har EU desuden skabt et helt nyt, europæisk grundlag for det finansielle tilsyn. Dertil hører også oprettelsen af den »Europæiske Tilsynsmyndighed for Forsikrings- og Arbejdsmarkedspensionsordninger« (EIOPA), som er relevant i forsikringsammenhæng.

2.8 Forsikringssektoren er i vid udstrækning forblevet stabil under finanskrisen. Den var ikke direkte skyld i krisen<sup>(5)</sup>, men blev påvirket af konsekvenserne. Europæiske forsikringselskaber har måttet foretage afskrivninger, og renterne, der er blevet holdt nede af redningsaktioner og pengepolitiske tiltag, gør det vanskeligt for forsikringsgiverne at opnå det fornødne afkast af kapitalinvesteringerne. Det var ikke forsikringsaktiviteter, men banklignende forretninger risikoafdækning, der udløste flere dramatiske krisetilfælde i branchen, bl.a. hos amerikanske AIG eller senest Ambac. Dette vil også fremover kunne ske, især for virksomheder og forsikringskoncerner, der både driver bank- og forsikringsvirksomhed.

2.9 I 12 ud af 27 medlemsstater findes der allerede forsikringsgarantiordninger<sup>(6)</sup>. De er meget komplekse: I nogle medlemsstater er der kun garantiordninger for bestemte sektorer. Desuden varierer ordningernes dækningsomfang. Der findes delvist også statslige garantier.

2.10 Forsikringskoncerner, der er aktive i hele Europa, opererer i reglen på de nationale markeder gennem nationalt selvstændige datterselskaber, der indbetaler til det pågældende lands nationale garantiordning. Skulle et stort europæisk selskab få alvorlige problemer, ville de nationale garantiordninger i reglen være tilstrækkelige til at sikre beskyttelsen af kunderne. EØSU opfordrer imidlertid til, at der træffes forebyggende foranstaltninger i form af en europæisk garantiordning, for det tilfælde, at de nationale garantiordninger ikke skulle være tilstrækkelige.

2.11 I sidste ende er det forsikringstagerne, der gennem højere præmier betaler de meromkostninger, en garantiordning medfører. Selv om den enkelte forbruger beskyttes mod insolvens, er det stadig forbrugerne som helhed, der betaler regningen.

### 3. Bemærkninger til Kommissionens overvejelser i kapitel 3 i hvidbogen

#### 3.1 Karakteren af en eventuel EU-indsats (punkt 3.1 i hvidbogen)

De nationale forsikringsmarkeder er præget af betydelige forskelle vedrørende produkt- og risikostrukturer. Som instrument bør man derfor vælge et direktiv med henblik på en minimumsharmonisering, så medlemsstaterne kan tage behørigt hensyn til særlige nationale forhold inden for insolvens-, aftale-, skatte- og socialret og for at gøre det muligt at bevare eksisterende, velafprøvede insolvensforsikringsystemer, hvis de er forenelige med direktivets bestemmelser.

<sup>(2)</sup> EFT L 135 af 31.5.1994, s. 5; EFT L 84 af 26.3.1997, s. 22.

<sup>(3)</sup> KOM(2010) 368 endelig - 2010/0207 (COD) af 12.7.2010.

<sup>(4)</sup> EUT C 224/11 af 30.8.2008, punkt 3.1.

<sup>(5)</sup> EFT C 48 af 15.2.2011, s. 38, punkt 1.3.

<sup>(6)</sup> OECD's rapport nr. DAF/AS/WD (2010)20 af 10. November 2010 giver et omfattende overblik over denne type systemer i OECD-landene.

### 3.2 Centraliseringsgrad og forsikringsgarantiordningens rolle (punkt 3.2 i hvidbogen)

3.2.1 Først og fremmest drejer det sig om at undgå, at det overhovedet kommer så vidt, at forsikringsselskaber bliver insolvente. Det skal et effektivt tilsynssystem sørge for. Hvis det ikke lykkes, kan garantiordningerne tages i brug.

### 3.3 Geografisk dækning (punkt 3.3 i hvidbogen)

Kommissionen gør sig med rette til fortalere for hjemstatsprincippet. Det er i overensstemmelse med principperne for EU's tilsynsordning på forsikringsområdet: I henhold til Solvency II-direktivet foregår tilsynet med alle europæiske forsikringsselskaber i selskabets hjemstat. Det samme gælder for erhvervsaktiviteter, der udføres i udlandet enten i kraft af etableringsfriheden ved hjælp af ikke-selvstændige afdelinger, eller i kraft af den fri udveksling af tjenesteydelser.

### 3.4 Omfattede policer (punkt 3.4 i hvidbogen)

3.4.1 På grund af forskellene på livs-, syge- og skadesforsikringer vil det være hensigtsmæssigt at oprette separate garantiordninger for disse områder. Inden for segmenterne er risikoen nogenlunde homogen. Her kan man stadig godt argumentere for gensidig bistand. Det er derimod vanskeligt at finde argumenter for, hvorfor f.eks. indboforsikringstagere skal afholde en garantiordning, der stiller midler til rådighed for at redde et livsforsikringsselskab. Eftersom dette kan afhænge meget af særlige nationale forhold, for eksempel om de forskellige forsikringsgrene på de respektive markeder har pligt til at oprette juridisk selvstændige virksomheder inden for forskellige grene (det såkaldte adskillelsesprincip), bør fællesskabslovgiveren i den henseende give medlemsstaterne frie hænder.

3.4.2 Med hensyn til bilforsikring er EØSU på linje med udtalelsen fra CEIOPS af den opfattelse, at det kommende direktiv om en forsikringsgarantiordning bør omfatte bilforsikring af hensyn til klarheden og den konkurrencemæssige balance og for at gøre det lettere for forbrugerne at forstå ordningen.

3.4.3 Kommissionens forslag omfatter ikke beskyttelsen af arbejdsmarkedspensioner. Kun virksomhedspensionsordninger i klassisk forstand er omfattet af garantiordningen. EØSU ser dog også behov for handling hvad angår andre arbejdsmarkedrelaterede pensionsordninger og går ind for at inddrage spørgsmålet i opfølgningen af Grønbogen om pensioner.

3.4.4 En rimelig og overkommelig inddragelse af forsikringstageren vil være et effektivt incitament til at indhente information om forsikringsselskabet, hvis forbrugeren har mulighed for det.

3.4.5 Det ville være hensigtsmæssigt at indføre lofter eller andre begrænsninger for garantiordningens dækning, såsom bagatelgrænser eller selvrисici, som CEIOPS foreslår i sin udtalelse. Kumulerede begrænsninger må ikke medføre, at forsikringstagerne overbebyrdes. Det ville aflaste garantiordningerne mærkbart, hvilket også ville kunne mærkes i form af lavere omkostninger. Det ville komme alle forsikringstagerne til gode, eftersom de i sidste ende bærer omkostningerne.

### 3.5 Begunstigede (punkt 3.5 i hvidbogen)

3.5.1 Kommissionen påpeger med rette, at en insolvensgaranti, der begunstiger alle markedsaktører, vil føre uforholdsmæssigt høje omkostninger med sig. Ifølge hvidbogens første sætning skal garantiordningerne give forbrugerne beskyttelse. Dette betyder dog ikke, at den beskyttede personkreds bør begrænses til forbrugere. Garantiordningen bør dog også omfatte juridiske personer, som i flere nationale retsordninger nyder godt af samme beskyttelse som forbrugerne, det være sig forsikringstagere, forsikrede eller begunstigede.

3.5.2 Det bør overlades til medlemsstaterne at undtage rene erhvervsforsikringer fra garantiordningernes anvendelsesområde på forhånd, f.eks. forsikringer for driftsafbrydelser eller transport. På samme måde bør det overlades til medlemsstaterne at afgøre, om det er hensigtsmæssigt at lade direktivets anvendelsesområde omfatte små virksomheder.

3.6 I forbindelse med et eventuelt lovgivningsinitiativ bør Kommissionen lægge særlig vægt på spørgsmålet om, hvornår garantiordningen kan blive anvendt. Kommissionen overvejer at anvende garantiordningen ikke kun i tilfælde af en allerede indtrådt konkurs, men også for at afværge en truende konkurs. EØSU mener af hensyn til ordningens effektivitet, beskaffenhed og formål, at manglende overholdelse af minimumskapitalkravet i henhold til Solvency II bør være grund nok til at aktivere garantiordningen.

### 3.7 Finansiering (punkt 3.6 i hvidbogen)

#### 3.7.1 Finansieringstidspunkt (punkt 3.6.1 i hvidbogen)

3.7.1.1 Spørgsmålet om, hvorvidt man bør vælge en ex-post-, en ex-ante-finansiering eller et blandet system, er genstand for ophedet debat. Der er fordele og ulemper ved alle systemer.

3.7.1.2 En ex-post-finansiering trækker mindre likviditet ud af markedet. Det giver lavere omkostninger og sænker dermed også præmien for forsikringstageren. Dermed undgår man problemet med midlertidig investering af de indsamlede midler. Ved en ex-post-finansiering bruger man ikke dele af ressourcerne til administration allerede før insolvensen opstår.

3.7.1.3 En ex-ante-finansiering gør det til gengæld vanskeligt at imødegå problemet med undergravning af forretningsetikken. Eftersom det netop er de mindst pålidelige aktører på markedet, der forsvinder fra markedet på finansieringstidspunktet, fordi de er insolvente, kan de ikke længere være med til at dele omkostningerne.

3.7.1.4 Fordelen ved ex-ante-finansiering ligger frem for alt i, at man ud fra insolvensrisikoen kan beregne bidragene på forhånd. Markedsaktører med risikopræget forretningsførelse vil blive stærkere inddraget. Desuden kan man bedre undgå procykliske virkninger ved ex-ante-finansiering end ved ex-post-finansiering.

3.7.1.5 Spørgsmålet om finansieringstidspunktet kan være afgørende for en garantiordnings effektivitet. Fordelene ved en ordning med ex nunc-finansiering overstiger langt ulemperne, og der synes ikke at være nogen grund til med henvisning til nationale forhold, traditioner og særtræk at overlade den beslutning til medlemsstaterne. Systemets effektivitet forudsætter, at direktivet indfører én enkelt form for ex nunc-finansiering.

### 3.7.2 Målniveau (hvidbogens punkt 3.6.2)

3.7.2.1 De finansielle ydelser til garantiordningerne skal begrænses, hvilket CEIOPS også kræver i sin udtalelse. En ubegrænset dækningspligt ville gøre det umuligt at kalkulere den enkelte virksomheds finansielle risiko. Den ville føre til, at hvert forsikringsselskab hæfter for hele markedet.<sup>(7)</sup> Den enkelte virksomheds risikostyring ville ikke længere afhænge af virksomhedens egne beslutninger, men i væsentlig grad af konkurrenternes risikoadfærd.

3.7.2.2 Som udgangspunkt har Kommissionen foreslået, at man forhøjer målniveauet for garantisystemerne med 1,2 % af bruttoværdien af de tegnede præmier. EØSU anbefaler, at man endnu en gang gennemgår de forskellige muligheder på grundlag af de aktuelt tilgængelige tal om Solvens II. Her bør man også holde sig for øje, at man har indført Solvens II og andre interventionsmekanismer for at sikre en bedre beskyttelse af forsikringstagerne. Det har CEIOPS også betonet i sin udtalelse.

3.7.2.3 I sine beregninger af den gennemsnitlige sandsynlighed for aktivering af ordningen går Kommissionen ud fra en risiko på 0,1 %. Grundlaget er imidlertid en kapitalbuffer på 100 % af solvenskapitalkravet. Hvis egenkapitalen i medlemsstaterne og sektorerne overstiger solvenskapitalkravet, daler konkursrisikoen tilsvarende. Direktivet bør derfor gøre det muligt for de nationale garantisystemer at udregne niveauet efter den faktiske skadesrisiko inden for de nationale markeder og de enkelte sektorer.

3.7.2.4 I hvidbogen behandler Kommissionen ikke spørgsmålet om, hvorvidt man skal foretage nye indbetalinger til garantisystemet, hvis en skade er indtruffet. Dette spørgsmål kræver klare regler og grænser, for at man kan udelukke et ubegrænset ansvar og gøre virksomhederne opmærksom på deres forpligtelser på forhånd og forebygge dem.

### 3.7.3 Bidrag (punkt 3.6.3 i hvidbogen)

3.7.3.1 Bidragsordningen bør baseres på eksisterende tal for at begrænse de administrative omkostninger. På livsforsikringsområdet kan dette forbindes med de eksisterende investeringer, og på skadesforsikringsområdet kan det kædes sammen med de aktuarmæssige reserver. Et andet kriterium kan være egenkapitalressourcerne målt i forhold til solvenskapitalkravet. Den europæiske lovgiver bør fastlægge fremgangsmåden og overlade det til medlemsstaterne at fastsætte detaljerne i bidragsordningen, så de kan tage hensyn til nationale karakteristika.

3.7.3.2 Før garantiordningen tages i brug bør solvente forsikringsselskaber have mulighed for uden økonomisk støtte at overtage truede virksomheder, hvis de ønsker at sikre sig kundekredsen.

### 3.8 Porteføljeoverdragelse og/eller erstatning for fordringer (punkt 3.7 i hvidbogen)

3.8.1 Man kan bruge to forskellige teknikker til garantiordninger: punktvis udbetaling af erstatninger til forsikringstageren eller overdragelse af forsikringsporteføljen til en virksomhed, der er tilknyttet garantiordningen, og som derefter overtager kontrakten (porteføljeoverdragelse). På livsforsikringsområdet er en porteføljeoverdragelse efter EØSU's mening til gavn for forsikringstageren. På skades- og ulykkesforsikringsområdet burde erstatningerne derimod være tilstrækkelige til at sikre beskyttelsen af forbrugeren. EU-direktivet bør i hvert fald ikke forhindre, at man bruger det system, der er til størst fordel for forbrugeren.

Bruxelles, den 5. maj 2011

Staffan NILSSON

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

<sup>(7)</sup> EFT C 48 af 15.2.2011, s. 38, punkt 2.7.3.1.



## BILAG

## til Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs Udtalelse

Følgende ændringsforslag blev forkastet på plenarforsamlingen, men opnåede dog mindst en fjerdedel af de afgivne stemmer (forretningsordenens artikel 54, stk. 3):

**Punkt 2.10**

Ændres som følger:

*»Forsikringskoncerner, der er aktive i hele Europa, opererer i reglen på de nationale markeder gennem nationalt selvstændige datterselskaber, der indbetaler til det pågældende lands nationale garantiordning. Skulle et stort europæisk selskab få alvorlige problemer, ville de nationale garantiordninger i reglen være tilstrækkelige til at sikre beskyttelsen af kunderne. EØSU opfordrer imidlertid til, på et senere tidspunkt at overveje indførelsen af ~~der træffes forebyggende foranstaltninger i form af~~ en europæisk garantiordning, for det tilfælde, at de nationale garantiordninger ikke skulle være tilstrækkelige.«*

**Begrundelse**

På indeværende tidspunkt synes en gensidig »bail out« af forsikringselskaber over hele EU at være forhastet.

**Resultat af afstemningen**

Stemmer for: 68  
Stemmer imod: 78  
Stemmer hverken for eller imod: 13

---

## Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om meddelelse fra Kommissionen om overvågning og rapportering af data om registrering af nye personbiler

KOM(2010) 657 endelig

(2011/C 218/11)

Ordfører: **Mihai MANOLIU**

Kommissionen besluttede den 10. november 2010 under henvisning til artikel 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

*Meddelelse fra Kommissionen om overvågning og rapportering af data om registrering af nye personbiler*

KOM(2010) 657 endelig.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug, som vedtog sin udtalelse den 5. april 2011.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 471. plenarforsamling den 4. 5. maj 2011, mødet den 4. maj, følgende udtalelse med 148 stemmer for og 4 hverken for eller imod:

### 1. Konklusioner

1.1 EØSU mener, at *bæredygtig mobilitet* drejer sig om at transportere mennesker og varer gennem Europa på den mest effektive måde, mindske emissionerne og spare brændstof. Dette betyder, at der skal være oplysninger om og adgang til de mest velegnede transportmidler, og at der skal investeres i teknologi, infrastruktur og forvaltningssystemer, der fremmer *fri og bæredygtig mobilitet*.

1.2 For at skabe bæredygtig mobilitet mener EØSU, at der bør *udformes lovgivningsmæssige rammer, der giver Europas bilindustri mulighed for at blomstre* samt for at udvikle den innovation og de teknologier og lavemissionskøretøjer, der er en forudsætning for en bæredygtig fremtid.

1.3 EØSU påpeger, at de lovgivningsmæssige rammer til gennemførelse af det gennemsnitlige mål for bilparken af nye biler bør sikre konkurrencedygtige neutrale og socialt retfærdige og bæredygtige nedbringelsesmål, som tager hensyn til de europæiske bilfabrikanter mangfoldighed og hindrer enhver uretfærdig konkurrenceforvriddning mellem bilfabrikanterne.

1.4 EØSU glæder sig over, at Kommissionen i fremtiden agter »at forbedre lovgivningen« og »at fremme sammenhængende interaktion mellem de forskellige politikområder, at skabe forudsigelige forhold og at søge at beskytte det offentlige interesser (f.eks. inden for miljø og sikkerhed) og samtidig reducere de reguleringsmæssige byrder for industrien.«

1.5 Udvalget er tilfreds med, at Kommissionen har demonstreret vilje til at benytte sig af en samlet tilgang, hvorved dels de mange forskellige aspekter af *bilindustriens udvikling og dennes konkurrenceevne, dels branchens forskellige interesser* betragtes under ét.

1.6 EØSU mener, at der er vigtigt, at der under fastlæggelsen af emissionsnormer tages højde for indvirkningen på forbrugerne, markederne og fabrikanternes konkurrenceevne, samt at der sigtes mod innovation og nedbringelse af energiforbruget. Det er vigtigt at give bilfabrikanterne planlægningsikkerhed.

### 2. Baggrund

2.1 EU's marked for nye personbiler gik 5,5 % tilbage i 2010, idet der blev registreret i alt 13 360 599 nye enheder for hele året ifølge tal fra Foreningen af Europæiske Automobilfabrikanter (ACEA). Resultaterne i 2010 var præget af, at mange EU-medlemsstaters ordninger for fornyelse af bilparken ophørte. I december blev der registreret 1 009 638 enheder, hvilket var 3,2 % mindre end året før.

2.2 I december (- 3,2 %) faldt efterspørgslen efter nye biler betragteligt i Spanien (- 23,9 %), Italien (- 21,7 %) og Det Forenede Kongerige (- 18 %). Det franske marked forblev stabilt (- 0,7 %), mens det tyske marked steg med 6,9 %.

2.3 Personbilsegmentet omfatter en bredere vifte af modeller end nogensinde før. Nye alsidige biltyper som sportsstationcars og kombinationer af stationcar og SUV konkurrerer om markedsandele med sedaner, coupéer, cabrioletter, hatchbacks og stationcars. Og disse nye karrosseriformer bruges i vid udstrækning til forskellige bilsegmenter fra kompaktbiler til luksuskøretøjer.

2.4 Dette er godt nyt for køberne, der får et større udvalg i pris, stil og funktionalitet. Forbrugeradfærd har en indvirkning på den samlede emission fra personbiler. Forbrugere bør have oplysninger om, hvorvidt nye personbiler opfylder emissionskravene.

2.5 Bæredygtig mobilitet går ud på at sikre, at forbrugerne har reelle valgmuligheder, samt at tilskynde dem til at købe det køretøj, der svarer bedst til deres behov. Derudover skal de lære om økonomiske køreteknikker for at nedbringe unødvendig forurening og spare penge.

2.6 I forbindelse med fremstilling af køretøjer gælder det om at finde bæredygtige materialer, forbedre logistikken i forsyningskæden for at undgå unødvendigt affald og nedbringe unødvendige emissioner samt udvikle flere dele, der kan genanvendes, når deres levetid er slut.

2.7 Medlemsstaternes politikker skal også omfatte mere omkostningseffektive metoder til at nedskære CO<sub>2</sub>-emissioner, samarbejde om skatteincitament og udvikling af alternativt brændstof og vedvarende energi samt infrastrukturen på disse områder.

2.8 Der bør derfor udvikles en ny metode, der gør det muligt at tage ordentligt hensyn til CO<sub>2</sub>-besparelserne fra brugen af dobbeltbrændstofkøretøjer og blandingsbrændstofkøretøjer, der kan køre på alternative brændstoftyper.

2.9 Industrien skal investere endnu mere i teknologier, der kan nedbringe emissioner, herunder intelligente teknologier til trafikstyring. Dette gælder også forbedring af motoreffektivitet.

2.10 EU har fastlagt en ambitiøs strategi for at nedbringe CO<sub>2</sub>-emissioner fra vej-køretøjer, og der er allerede gjort store fremskridt på området. Forordning (EF) nr. 443/2009 om fastsættelse af præstationsnormer for nye personbilers emissioner <sup>(1)</sup> fastlægger krav om, at der skal opnås et emissionsmål på gennemsnitligt 130 g CO<sub>2</sub>/km for nye biler senest i 2015.

2.11 Bilfabrikanterne arbejder i øjeblikket på at opfylde de strenge mål for 2012 om nye bilers CO<sub>2</sub>-emissioner og de mere vidtgående mål for 2020. Industrien vil deltage aktivt i debatten om bæredygtig transport.

2.12 I de sidste tyve år er CO<sub>2</sub>-emissioner fra biler og erhvervs-køretøjer faldet drastisk, dvs. med 20 % siden 1995. Kommissionen har anerkendt dette fremskridt og mener, at det især er opnået gennem investering i køretøjsteknologi. Det er EØSU's holdning, at yderligere væsentlige fremskridt kun kan nås ved at kigge på andre muligheder end køretøjsteknologi.

2.13 EØSU mener, at der er behov for en integreret tilgang, der fremmer konkurrenceevnen og en bæredygtig vækst med det sigte at værne om bilfremstillingen i Europa og skabe effektive rammer for udvikling og markedsføring af rene og energi-effektive biler.

2.14 Medlemsstaterne bør overvåge, hvor mange køretøjer, der registreres, så de kan bedømme virkningerne for overvågningsprocessen og virkeliggørelsen af EU's gennemsnitlige CO<sub>2</sub>-emissionsmål for flåden af nye personbiler i overensstemmelse med udtalelsen fra Udvalget om Klimaændringer.

2.15 EØSU mener, at EU's mål for nye personbiler er nødvendige for at undgå en opdeling af det indre marked som et resultat af, at der vedtages forskellige foranstaltninger på medlemsstatsniveau.

2.16 Fælles mål giver fabrikanterne større planlægningsikkerhed og fleksibilitet med hensyn til at opfylde kravet om at nedbringe CO<sub>2</sub>-emissioner, end der ville kunne opnås gennem særskilte nationale mål.

### 3. Data, datatransmission, datakilder, datavedligeholdelse og kontrol

3.1 Det foreskrives i artikel 8 i forordning (EF) nr. 443/2009, at medlemsstaterne hvert år skal registrere og formidle bestemte oplysninger til Kommissionen om nye registrerede personbiler på deres område i forhold til året før <sup>(2)</sup>.

3.2 Eftersom disse oplysninger tjener som grundlag for at fastslå de specifikke CO<sub>2</sub>-emissionsmål for fabrikanter af nye personbiler og vurdere, om fabrikanterne opfylder disse mål, er det påkrævet at harmonisere reglerne for, hvordan oplysningerne indsamles og rapporteres.

3.3 For fuldt ud at kunne vurdere, om den enkelte fabrikant opfylder sine specifikke CO<sub>2</sub>-emissionsmål og for at få den nødvendige erfaring med anvendelsen af forordningen har Kommissionen brug for detaljerede oplysninger. Medlemsstater bør sikre, at sådanne oplysninger registreres og sendes til Kommissionen.

3.4 Uanset hvilken datakilde den enkelte medlemsstat benytter til at udarbejde de aggregerede overvågningsdata og de udførlige overvågningsdata, skal dataene bygge på oplysninger, der optræder på den relevante personbils typeattest.

3.5 De vigtigste kilder, som medlemsstaterne skal bruge til at indsamle oplysninger, er *typeattesterne* eller dokumentation for typegodkendelse. Registreringsbeviset må ikke erstatte typeattesterne ved registrering af et køretøj. Registreringsattesten udstedes først efter registreringen af køretøjet.

3.6 Det har stor betydning, at oplysningerne om registrering af fabriksnye personbiler er nøjagtige og kan behandles effektivt, således at de specifikke emissionsmål kan fastsættes. Medlemsstaterne bør registrere oplysninger om nyregistrerede køretøjer, der er konstrueret til at køre på alternative brændstoffer, herunder om procentdelen af tankstationer på deres område, samt indrapportere disse oplysninger.

<sup>(1)</sup> EUT L 140 af 5.6.2009, s. 1.

<sup>(2)</sup> Kommissionens forordning (EU) nr. 1014/2010 om »Overvågning og rapportering af data om registrering af nye personbiler i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 443/2009«, EUT L 293 af 11.11.2010, s. 15.

3.7 Medlemsstaterne sikrer, at de aggregerede overvågningsdata og de udførlige overvågningsdata bliver vedligeholdt, indsamlet, kontrolleret, verificeret og indsendt.

3.8 Oplysningerne skal overvåges og registreres i relation til en fabrikant, og det er derfor vigtigt, at fabrikanten er klart identificeret og kan adskilles fra fabrikantens varemærke.

Bruxelles, den 4. maj 2011

Staffan NILSSON

*Formand*

*for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg*

---

**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændringsforordning (EF) nr. 2006/2004 om samarbejde mellem nationale myndigheder med ansvar for håndhævelse af lovgivning om forbrugerbeskyttelse**

KOM(2010) 791 endelig — 2011/0001 (COD)

(2011/C 218/12)

Ordfører: **Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER**

Rådet for Den Europæiske Union og Europa-Parlamentet besluttede hhv. den 19. januar 2011 og den 18. januar 2011 under henvisning til artikel 114 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

*Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændringsforordning (EF) nr. 2006/2004 om samarbejde mellem nationale myndigheder med ansvar for håndhævelse af lovgivning om forbrugerbeskyttelse*

KOM(2010) 791 endelig — 2011/0001 (COD).

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug, som vedtog sin udtalelse den 5. april 2011.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 471. plenarforsamling den 4.-5. maj 2011, mødet den 5. maj, følgende udtalelse med 104 stemmer for, 13 imod og 4 hverken for eller imod:

## 1. Konklusioner og anbefalinger

1.1 EØSU støtter Kommissionens forslag og ser positivt på dens plan om at gøre EU's retsregler mere klare og pålidelige og styrke retssikkerheden.

1.2 EØSU beklager imidlertid, at den foreslåede ændring ikke er særlig omfattende og ikke kommer ind på alle de aspekter af forordningen, som er nødvendige at ændre i lyset de erfaringer, man har gjort, siden forordning (EF) nr. 2006/2004 trådte i kraft.

1.3 EØSU anmoder Kommissionen om i den næste revision af forordning (EF) nr. 2006/2004 at tage hensyn til forslagene i denne udtalelse med henblik på forbedring af det nuværende samarbejde mellem forbrugermyndighederne.

## 2. Baggrund

2.1 EØSU har allerede givet udtryk for sin støtte til forslaget <sup>(1)</sup> til forordning (EF) nr. 2006/2004, selvom udvalget dog også beklagede visse mangler i forordningen, især i forbindelse med ordningen for gensidig bistand og gensidighed, som kan give anledning til situationer, der modvirker det indre markeds funktion.

2.2 Den 27. oktober 2004 blev forordning 2006/2004 <sup>(2)</sup> om samarbejde mellem nationale myndigheder med ansvar for

håndhævelse af lovgivning om forbrugerbeskyttelse vedtaget. Forordningen bevarede grundlæggende den form, som forslaget havde.

## 3. Gennemførelsesrapport

3.1 Den 2. juli 2009 fremlagde Kommissionen en rapport om gennemførelsen af forordning (EF) nr. 2006/2004 <sup>(3)</sup>. I den rapport undersøges de institutionelle rammer, som netværket blev oprettet under, netværkets funktion og rammen om samarbejdet. EØSU beklagede i sin udtalelse <sup>(4)</sup>, at udvalget ikke var blevet hørt af Kommissionen om rapporten for forordningens gennemførelse.

3.2 Kommissionen konkluderer, at netværket endnu ikke har opnået sit fulde potentiale og påpeger, at det kan blive mere effektivt ved hjælp af en række foranstaltninger, som også skulle omfatte en revision af aspekter af forordning (EF) nr. 2006/2004, der vedrører gennemførelsesbestemmelser, vedtagelse af en årlig handlingsplan for gennemførelse af lovgivningen, fælles tiltag såsom »sweep«-aktioner eller en indsats for at fremme en ensartet fortolkning eller fastlæggelse af EU's forbrugerlovgivning for at gøre netværket mere synligt.

## 4. Kommissionens forslag

4.1 Kommissionen fremlagde den 3. januar 2011 et forslag om ændring af forordning (EF) 2006/2004, der skal ajourføre indholdet i bilaget til forordningen om forbrugerbeskyttelses-samarbejde, så det er i overensstemmelse med den seneste udvikling i lovgivningen om forbrugerbeskyttelse.

<sup>(1)</sup> EUT C 108 af 30.4.2004, s. 86.

<sup>(2)</sup> EUT L 364 af 9.12.2004, s. 1.

<sup>(3)</sup> KOM(2009) 336 endelig.

<sup>(4)</sup> EUT C 18 af 19.1.2011, s. 100.



4.2 Ajourføringen af bilaget består i bortfald af lovgivning, som ikke er relevant for forbrugerbeskyttelsessamarbejdet mellem nationale håndhævelsesmyndigheder, og opdatering af henvisninger til gammel lovgivning, som ikke længere er i kraft, med henvisninger til den forbrugerbeskyttelseslovgivning, som erstatter den.

4.3 Dette indebærer bl.a., at visse henvisninger falder bort (som f.eks. direktivet om vildledende og sammenlignende reklame)<sup>(5)</sup> eller erstattes (som f.eks. direktivet om forbrugerkredit, direktivet om audiovisuelle medietjenester og direktivet om timeshare).

## 5. Generelle bemærkninger

5.1 EØSU tager godt imod Kommissionens forslag ud fra den betragtning, at det forbedrer retssikkerheden for alle borgere, hvis EU's lovgivning er affattet i et klart sprog. EØSU er bekymret over situationen for de selvstændige og de små virksomheder, som ligner de vilkår, forbrugerne er underlagt, når de indgår kontrakter med store virksomheder, især netværksindustrier.

5.2 EØSU støtter endnu engang Kommissionen i dens arbejde med systematisk at styrke dette administrative samarbejde. Udvalget mener, at det er nødvendigt for, at det indre marked fungerer effektivt, og det anerkender Kommissionens indsats for at fremme gennemsigtighed med vedtagelsen af henstillingen af 1. marts 2011 om »retningslinjer for gennemførelsen af databeskyttelsesbestemmelserne i forbrugerbeskyttelsessamarbejdssystemet«<sup>(6)</sup>.

5.3 EØSU mener imidlertid, at forslaget er alt for begrænset og ikke kommer ind på mange af de spørgsmål omkring samarbejdet mellem forbrugermyndighederne, som på nuværende tidspunkt stadig mangler at blive besvaret. Kommissionen tager ikke engang de spørgsmål op, som den betegede som »svage punkter« i sin rapport om gennemførelsen af forordning 2006/2004.

5.3.1 Efter EØSU's opfattelse kunne man i forslaget til ændring af forordningen have behandlet nogle af følgende punkter:

### 5.4 Systematisk overvågning af markedet

5.4.1 At overvåge og føre tilsyn med varer og tjenesteydelser, der reguleres af EU-bestemmelser, kræver, at man i vid udstrækning foretager en fælles planlægning af de foranstaltninger, både hvad angår tid og indhold, der skal træffes af medlemsstaternes forbrugermyndigheder i de enkelte tilfælde. Der bør indføres tilsvarende kontrolmekanismer for at sikre overholdelsen af overnationalt bestemte bestemmelser gennem systematiske markedsovervågningskampagner, der gør det muligt hele tiden at bevare et højt og ensartet forbrugerbeskyttelsesniveau på det indre marked.

<sup>(5)</sup> Direktiv 2006/114/EF sigter mod at beskytte forbrugernes interesser - alene for så vidt angår sammenlignende reklame. I bilaget til forordningen indføres blot en henvisning til de relevante artikler i dette direktiv.

<sup>(6)</sup> EUT L 57 af 2.3.2011, s. 44.

5.4.2 Denne årlige koordinering af tilsynsaktiviteterne, navnlig under horisontale bestemmelser, kunne suppleres med initiativer til at undersøge og få information om markedet ved hjælp af tilsvarende *screeninger*, der ville standardisere de »sweep«-aktioner, som på nuværende tidspunkt udføres alt efter konjunkturudviklingen.

### 5.5 Sanktionsordning

5.5.1 For at undgå en grænseeffekt ved anvendelsen af korriierende foranstaltninger efter overtrædelser af gældende EU-lovgivning bør der være en minimumsharmonisering af sanktionsprocedurernes fælles kriterier og af de sanktioner, som forbrugermyndighederne skal tage i brug. Dette skal sikre, at der opnås effektivitet og sammenlignelige garantier, når sager om de samme overtrædelser indledes og afgøres.

5.6 EØSU mener, at uoverensstemmelser mellem sanktionsordningernes grundlæggende aspekter kan føre til, at EU's bestemmelser ikke overholdes, at forbrugerbeskyttelsen og markedets integritet sættes alvorligt på spil, at der skabes konkurrenceforvridning på det indre marked og i sidste ende at undergrave forbrugernes tillid.

5.7 EØSU finder, at det er afgørende med mere ensartede og strammere sanktionsordninger for at imødegå risikoen for, at det indre marked ikke fungerer effektivt. Derfor foreslår udvalget, at man fastsætter et sæt fælles kriterier for at opnå et minimum af ensretning mellem nationale sanktionsordninger, der indeholder:

- passende administrative sanktioner for overtrædelse af grundlæggende bestemmelser;
- offentliggørelse af alvorlige sanktioner;
- administrative bøder af tilstrækkelig størrelse set i forhold til overtrædelsens karakter;
- kriterier, der skal tages højde for, når sanktionerne tages i brug;
- sanktioner for fysiske og juridiske personer;
- mulighed for at indføre strafferetlige sanktioner for mere alvorlige overtrædelser;
- passende støttemekanismer, der kan sikre en effektiv anvendelse af sanktionerne.

### 5.8 Overvågning af varers og tjenesteydelsers kvalitet

5.8.1 Et særligt aspekt af ovennævnte initiativ »Systematisk overvågning af markedet« er fremgangsmåden for overvågning af varer og tjenesteydelser og de relevante analytiske underbyggende informationer og navnlig forebyggelse og kvalitetssikring af varer og tjenesteydelser.

5.8.2 Det gælder om at fastlægge en fælles fremgangsmåde for denne overvågning med henblik på at tilnærme de anvendte metoder til hinanden samt udvikle en tværnational planlægning, som gør det muligt at udvide overvågningsspektret og samtidig anvende de ressourcer, der stilles til rådighed for hver enkelt deltagende myndighed, så effektivt som muligt for at undgå dobbeltarbejde og overlapninger, som kan føre til forskelle i overvågningen.

5.8.3 Ud over at fastlægge ensartede kriterier for udvælgelsen af produkter, der skal overvåges, er det også nødvendigt i den fælles fremgangsmåde at fastlægge de aspekter, som vedrører mærkning af prøver, dokumenternes udformning, indledende, sammenlignende og konkluderende testning og alle de andre spørgsmål, som ikke er omfattet af kvalitetsbestemmelserne eller anden lovgivning på området.

5.9 Det er indlysende, at der er behov for dette initiativ på et globalt marked, hvor grænseoverskridende markedsføring bliver mere og mere udbredt, i takt med forbrugernes tendens til at dække deres ønsker og behov gennem grænseoverskridende handel.

5.10 **Produktsikkerhed.** Skønt dette område er det mest oplagte samarbejdsområde og derfor kan opvise den største harmonisering, er der endnu nogle mangler, som ikke vedrører den hurtige informationsudveksling – varslingsystemet i daglig tale – men som kunne forbedres yderligere gennem indførelse af instrumenter til opsporing, styring og anmeldelse af risici i stil med, hvad der gælder for risici knyttet til fødevarer.

5.10.1 Nærmere bestemt vil jævnlig udarbejdelse af en Euro-barometerundersøgelse af forbrugernes opfattelse af risikoen ved nonfoodvarer utvivlsomt kunne være til nytte, når man tager fat på andre relevante aspekter, såsom information og uddannelse af borgerne på forbrugerområdet.

5.10.2 En anden foranstaltning, der kan foreslås på dette område for at gøre de nuværende varslingsnet mere effektive, er at samle dem alle i ét enkelt instrument, som kan muliggøre interoperabilitet, dvs. udveksling af data uafhængigt af, hvilken kilde eller hvilket forvaltningsorgan (på sundheds-, landbrugs- og fødevarer-, forbruger- eller skatteområdet m.m.) oplysningerne stammer fra.

5.11 **Hensyntagen til etiske og miljømæssige aspekter ved tilladelse til markedsføring af varer og tjenesteydelser.** Det vil være meget nyttigt og helt nødvendigt for gennemførelsen at udvide procedurerne for ovennævnte varsling til også at omfatte varer, som bør trækkes tilbage fra markedet af miljømæssige, etiske eller andre grunde såsom anvendelse af forretningsmetoder, der krænker den menneskelige værdighed eller skader det omgivende miljø, som fastsat i ILO's konventioner, miljøforringelse eller rovdrift på naturressourcer såvel i produktions- og distributionsfasen som under markedsføringen og leveringen af de respektive varer og tjenesteydelser.

5.11.1 I forbindelse med en udflyttet produktion er det særligt alvorligt, hvis forbrugerne ikke får relevant information om produkternes oprindelse – hvor og hvordan de er blevet produceret og distribueret samt den økonomiske og sociale indvirkning på det samfund, som producerer varerne. Derfor bør forbrugerne så vidt muligt have adgang til information på Internettet eller i andre medier om disse emner og til oplysninger, som sætter dem i stand til at undgå at medvirke til et forbrug af produkter, ved hvis fremstilling der er anvendt ulovlig praksis. Informationen bør også omfatte data, som gør det muligt for forbrugerne at medtage andre kriterier i deres indkøbsbeslutning ud over de sædvanlige vedrørende kvalitet og pris, således at de kan være sikre på, at de i deres adfærd som forbruger ikke ufrivilligt medvirker til at støtte en ulovlig praksis – direkte eller indirekte knyttet til det pågældende produkt – som de utvivlsomt ikke ville have valgt, hvis de havde haft adgang til den relevante information.

5.11.2 Forbrugernes ret til alle oplysninger om varerne på hylderne – hvilket kunne kaldes »socialt ansvarlig sporbarhed« – har også betydning for beskyttelsen af konkurrencen og styrkelsen af forbrugernes potentielle handlekraft og deres rolle på markedet via de valg, som de frit træffer, når de foretager deres indkøb (»dit indkøb er din accept«).

5.12 *Fremme af god forretningspraksis i relation til ansvarligt forbrug*

5.12.1 Den stigende betydning og gennemslagskraft af programmerne for virksomhedernes sociale ansvar gør det nødvendigt at tillægge forbrugerpolitikken på dette område samt forbrugernes deltagelse i udarbejdelsen af de respektive ansvarlighedsrapporter en fremtrædende rolle.

5.12.2 Vedtagelsen af fælles kriterier og politikker med henblik på evaluering af programmerne for tværnationale selskabers sociale ansvar med hensyn til deres indvirkning på forbrugerne og brugerne på internationalt plan bør også suppleres med incitamenter i form af anerkendelse af god praksis såsom selvregulering, adfærdskodekser, kvalitetsmærker og andre frivillige initiativer, som skal tilgodese de respektive interesser.

5.12.3 Sådanne foranstaltninger øger også virksomhedernes konkurrenceevne på et marked med fair konkurrence, som kan få en afsmittende positiv indvirkning på alle markedsaktører (producenter, distributører, forbrugere) via synergier, som viser, at modsætninger ikke er uundgåelige, især når der hersker gensidighed i udøvelsen af de forskellige aktiviteter, og forbrugerne og brugerne anerkender den merværdi, som dette indebærer.

5.12.4 I dette initiativ bør der også tages specifikt hensyn til spørgsmål vedrørende miljøvenligt landbrug, fair trade, ansvarlig indkøbspolitik, fødevareruverenitet osv. samt andre aspekter af aktuel betydning f.eks. vedrørende genetisk modificerede produkter.

### 5.13 Kollektive søgsmål

5.14 De kollektive søgsmål med påstand om forbud er reguleret på EU-plan, men det samme er ikke tilfældet med kollektive erstatningssager. EØSU har i denne forbindelse gentagne gange gjort sig til talsmand for indførelsen af en harmoniseret EU-ramme, som også giver mulighed for at kræve erstatning for såkaldte »bagatelskader«.

5.15 I tilfælde af alvorlige overtrædelser bør konfiskation af uberettigede fortjenester af overtrædelser samt erstatninger med karakter af straf være supplerende foranstaltninger, der kan anvendes i tillæg til den straf, som myndighederne kan pålægge. De midler, der inddrives ved sanktioner, bør – som EØSU<sup>(7)</sup> flere gange har foreslået – tilføres en »hjælpefond for kollektive søgsmål«, som skal gøre det lettere for forbrugerorganisationerne at anlægge denne form for kollektive erstatningssager. Endvidere bør forbrugerorganisationerne og myndighederne også deltage i forvaltningen af denne fond. I denne forbindelse vil EØSU<sup>(8)</sup> gerne minde Kommissionen om behovet for en overnational regulering, som kan harmonisere rammerne for kollektive søgsmål for at opnå et højt niveau for beskyttelse af forbrugernes økonomiske interesser.

5.16 EØSU gentager sin opfordring til, at der i forordningens dispositive del indføres en artikel vedrørende styrkelse af myndighedernes samarbejde med forbrugerorganisationerne, som giver den kompetente nationale myndighed mulighed for at pålægge »andre instanser« at bringe overtrædelser inden for Fællesskabet til ophør eller nedlægge forbud.

### 5.17 Alternative tvistbilægelsesordninger

5.17.1 Kommissionen har offentliggjort et høringsdokument »om anvendelsen af alternativ tvistbilægelse til bilægelse af tvister vedrørende handelstransaktioner og handelspraksis i Den Europæiske Union«, som EØSU ikke er blevet hørt om. EØSU afventer med interesse Kommissionens forslag, så udvalget – endnu en gang – kan udtale sig om disse ordninger, der skal give udvidet adgang til effektive retsmidler.

5.17.2 For at øge forbrugernes tillid bør det her overvejes at indføre et »EU-symbol«, som etableringer eller virksomheder, der er med i disse ordninger, kan skilte med.

### 5.18 Ressourcenet og -knudepunkter

5.18.1 Fremme af europæiske knudepunkter gennem foranstaltninger til udbygning af de nuværende samarbejdsnet for at tilskynde til information og uddannelse af forbrugerne (f.eks. Europæiske Forbrugercentre, publikationer og projekter osv.).

5.19 **Sporbare priser.** På et enhedsmarked, hvor forbrugerne har de samme bekymringer og problemer, og hvis globale karakter dels kan gøre det vanskeligt at få adgang til sandfærdig information, dels kan sløre prisdannelsen for varerne, anses det for hensigtsmæssigt at indføre en metode til eftersporning af priserne på sammenlignelige basisvarer for at opnå større samhørighed i det indre marked til gavn for forbrugerne og brugerne og navnlig markedets gennemsigtighed. Herigennem kan man genskabe forbrugernes tillid, som er en stærk indikator for en sund økonomi i et givet område, i dette tilfælde Den Europæiske Union.

Bruxelles, den 5. maj 2011

Staffan NILSSON

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

(7) EUT C 162 af 25.6.2008, s. 1, og EUT C 175 af 28.7.2009, s. 20.

(8) EUT C 324 af 30.12.2006, s. 1.

## BILAG

## til Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs Udtalelse

- A) Følgende tekst i sektionens udtalelse blev ændret til fordel for et ændringsforslag vedtaget på plenarforsamlingen, men fik dog tilslutning fra over en fjerdedel af de afgivne stemmer:

**Punkt 5.7**

»EØSU finder, at det er afgørende med mere ensartede og strammere sanktionsordninger for at imødegå risikoen for, at det indre marked ikke fungerer effektivt. Derfor foreslår udvalget, at man fastsætter et sæt fælles kriterier for at opnå et minimum af enretning mellem nationale sanktionsordninger, der indeholder:

- passende administrative sanktioner for overtrædelse af grundlæggende bestemmelser;
- offentliggørelse af sanktioner;
- administrative bøder af tilstrækkelig størrelse;
- sanktioner for fysiske og juridiske personer;
- kriterier, som der skal tages højde for, når sanktionerne tages i brug;
- mulighed for at indføre strafferetlige sanktioner for mere alvorlige overtrædelser;
- passende støttemekanismer, der kan sikre en effektiv anvendelse af sanktionerne.«

**Afstemmingsresultat for ændringsforslaget**

For:	82
Imod:	44
Hverken for eller imod:	10

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

**Punkt 5.11.2**

Punktet slettes

~~»Forbrugernes ret til alle oplysninger om varerne på hylderne — hvilket kunne kaldes »socialt ansvarlig sporbarhed« — har også betydning for beskyttelsen af konkurrencen og styrkelsen af forbrugernes potentielle handlekraft og deres rolle på markedet via de valg, som de frit træffer, når de foretager deres indkøb («dit indkøb er din accept»).«~~

**Begrundelse**

I praksis lader det sig ikke gøre at anbringe al den efterlyste information på produktets mærke, især ikke for smv'er. Dette vil lægge en ekstra (administrativ) byrde på smv'er, der fremstiller og distribuerer varer og tjenesteydelser, samt give stødet til konkurrencemæssige ulemper og problemer, når der importeres varer fra tredjelande.

Råder forbrugerorganisationerne allerede over undersøgelser af forbrugernes brug af denne information og af, hvorvidt forbrugerne er rede til at betale de ekstra udgifter, som er forbundet med levering af denne information?

**Afstemmingsresultat**

For:	45
Imod:	75
Hverken for eller imod:	4

**Punkt 5.16**

Punktet slettes

~~»EØSU gentager sin opfordring til, at der i forordningens dispositive del indføres en artikel vedrørende styrkelse af myndighedernes samarbejde med forbrugerorganisationerne, som giver den kompetente nationale myndighed mulighed for at pålægge andre instanser at bringe overtrædelser inden for Fællesskabet til ophør eller nedlægge forbud.«~~

**Begrundelse**

Det er ikke acceptabelt, at en organisation, der repræsenterer den ene part, gøres ansvarlig for ophør eller forbud mod overtrædelser inden for Fællesskabet.

**Afstemmingsresultat**

For:	38
Imod:	76
Hverken for eller imod:	8



**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om tekniske krav til kreditoverførsler og direkte debiteringer i euro og om ændring af forordning (EF) nr. 924/2009**

KOM(2010) 775 endelig — 2010/0373 (COD)

(2011/C 218/13)

Ordfører: **Joachim WUERMELING**

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 28. januar 2011 og Europa-Parlamentet den 18. januar 2011 under henvisning til artikel 114 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

*Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om tekniske krav til kreditoverførsler og direkte debiteringer i euro og om ændring af forordning (EF) nr. 924/2009*

KOM(2010) 775 endelig – 2010/0373 (COD).

Det forberedende arbejde henvistes til EØSU's Faglige Sektion for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug, der vedtog sin udtalelse den 5. april 2011.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 471. plenarforsamling den 4.-5. maj 2011, mødet den 5. maj 2011, følgende udtalelse med 137 stemmer for, 8 imod og 19 hverken for eller imod:

## 1. Udvalgets konklusioner og henstillinger

1.1 Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg (EØSU) støtter Kommissionens bestræbelser på at oprette et indre marked for betalingstjenester i euro («Single Euro Payments Area» eller SEPA). Det er et vigtigt skridt for virkeliggørelsen af det indre marked, at man kan foretage kontantløse overførsler i euro fra en konto, og at der er fælles betalingsprocedurer for hele Europa.

1.2 EØSU mener dog, at der er behov for at tilpasse Kommissionens forordningsforslag på nogle få punkter for at muliggøre en gnidningsløs overgang, både for forbrugernes og virksomhedernes skyld som brugere, såvel som for bankernes skyld som udbydere.

1.3 EØSU mener, at de frister, forslaget til forordning har fastlagt for den obligatoriske overgang til SEPA-betalingsordningerne, er for korte. Funktionsdygtigheden, sikkerheden og brugervenligheden kan kun sikres, hvis alle kreditinstitutter har tid nok til at forberede overgangen. Overgangstiden for kreditoverførsler bør ikke være ét år, men tre år efter forordningens ikrafttrædelse. Ved direkte debiteringer bør fristen for slutdatoen ikke være to år efter forordningens ikrafttrædelse, men bør forlænges til fire år.

1.4 Den beføjelse til at vedtage delegerede retsakter, der foreslås i Kommissionens dokument, bør indskrænkes tydeligt eller udgå helt, da tilpasningen af kravene for betalingsordningerne til de tekniske fremskridt og markedsforhold, der reguleres i forordningen, har betydelige praktiske konsekvenser. Sådanne beslutninger skal træffes af lovgiveren i overensstemmelse med lovgivningsproceduren - også under inddragelse af EØSU.

1.5 EØSU bifalder udtrykkeligt, at multilaterale interbankgebyrer for direkte debiteringer i ifølge forslaget til forordningen

fremover principielt vil være forbudt. Det giver klarhed og gennemsigtighed i de komplekse kontraktforhold, der ligger til grund for betalingstransaktionerne. Det vil især være til gavn for små og mellemstore virksomheder.

## 2. Baggrund for udtalelsen

2.1 En af Kommissionens prioriteter i forbindelse med virkeliggørelsen af det indre marked er fuldførelsen af et indre marked for betalingstjenester i euro. De nye europæiske SEPA-ordninger for kreditoverførsler og direkte debitering gør brugerne af betalingsordninger i stand til at foretage kontantløse overførsler – både grænseoverskridende og indenlandske – i én og samme procedure. Det gør det lettere at foretage betalinger, mindsker de administrative byrder og forringer omkostningerne for alle, der deltager i samhandlen inden for Fællesskabet, både forbrugere og virksomheder. I fremtiden vil godt 500 millioner borgere og flere end 20 millioner virksomheder på det indre marked få gavn af de nye ordninger.

2.2 I de seneste år er de første vigtige retlige rammebetingelser for SEPA allerede blevet skabt. Direktiv 2007/64/EF om betalingstjenester i det indre marked tilvejebragte harmoniserede betingelser og rettigheder for brugere af betalingstjenester inden for EU. Dermed blev det indre marked for betalingstjenester åbnet. Det ændrede dog ikke på, at der stadig var mange forskellige nationale systemer og store forskelle mellem ordningerne for indenlandske og grænseoverskridende betalinger. Alligevel havde man allerede skabt et retsgrundlag for at oprette en fælles ordning for alle grænseoverskridende overførsler.

2.3 Med forordning (EF) nr. 924/2009 om grænseoverskridende betalinger i Fællesskabet blev det fastlagt, at gebyrerne for grænseoverskridende og indenlandske direkte debiteringer principielt skal være ens. Desuden lagde man grunden for SEPA-betalingsinfrastrukturen.

2.4 EØSU har afgivet udtalelser om begge lovgivningsprocedurer. (1) Her udtrykte EØSU tilfredshed med, at man efter indførelsen af euroen nu også vil skabe et fælleseuropæisk eurobetalingsområde.

2.5 Bankerne indførte SEPA-overførsler som betalingsløsning den 28. januar 2008. Siden november 2009 har afviklingstiden for en overførsel ikke måttet overstige tre bankdage. Fra 2012 skal afviklingstiden nedbringes til én bankdag.

2.6 SEPA direkte debitering blev indført den 2. november 2009. Der er tale om to forskellige procedurer: den centrale SEPA-ordning for direkte debitering (SEPA Core Direct Debit) og SEPA-ordningen for direkte debitering mellem virksomheder (SEPA Business to Business Direct Debit). Siden november 2010 har alle banker været forpligtet til at medvirke i den centrale SEPA-ordning for direkte debitering.

2.7 På nuværende tidspunkt finder SEPA-betalingsordningerne stadig begrænset anvendelse. I begyndelsen af 2011, altså tre år efter indførelsen, udgjorde antallet af SEPA-overførsler omkring fire procent. Hvis denne tendens fortsætter, vil det tage 25 år, inden SEPA's fordele virkelig kommer til deres ret.

2.8 Kommissionen mener, at den rent markedsøkonomiske tilgang, man har brugt i forbindelse med SEPA-projektet, har bragt for få fremskridt. Kommissionen foreslår derfor, at man indfører lovgivningsmæssige foranstaltninger, der skal gøre SEPA-betalingsordningerne obligatoriske. De nationale betalingsinstrumenter skal afløses af SEPA-betalingsordningerne inden en fastlagt slutdato.

2.9 Ifølge Kommissionens beregninger skal bankerne på udbudssiden afskrive 52 milliarder euro for overgangen til SEPA-betalingsordningerne. Til gengæld viser beregningerne, at brugerne på efterspørgselsiden får gavn af systemet, takket være lavere priser og praktiske fordele.

2.10 Kommissionens forslag af 16. december 2010 fastlægger altså de slutdatoer, der markerer udfasningen af de nationale overførsler og direkte debiteringer, hvorefter kun SEPA-betalingsordningerne kan anvendes. Efter forordningens ikrafttrædelse i euroområdet skal det fortsat være muligt at bruge nationale overførselsprocedurer i 12 måneder og nationale direkte debiteringer i 24 måneder.

2.11 For forbrugerne og virksomhederne ligger en væsentlig forskel mellem SEPA-ordningerne for kreditoverførsler og direkte debitering på den ene side og de nationale betalingsprocedurer på den anden side i, at man også ved rent indenlandske transaktioner skal anvende IBAN-nummeret (International Bank Account Number) og bankens BIC-kode (Bank Identifier Code) i stedet for, som hidtil, det nationale bankregistreringsnummer og kontonummeret. IBAN-nummeret er den standardiserede, internationale udgave af kontonummeret, der består af højst 34 tegn. BIC-koden er bankens internationale bankidentifikationskode. Den består af højst 11 tegn.

### 3. Generelle bemærkninger

3.1 EØSU bifalder Kommissionens forslag. Forslaget til forordningen er et vigtigt skridt hen imod virkeliggørelsen af et velfungerende fælleseuropæisk eurobetalingsområde.

3.2 Det indre marked er en helt central drivkraft for EU's økonomiske vækst. Indførelsen af euroen var et vigtigt skridt for at skabe tættere bånd mellem medlemsstaterne. Set i det lys mener EØSU, at det kun vil være logisk at sørge for, at projektet med et fælleseuropæisk betalingsystem lykkes.

3.3 EØSU mener imidlertid, at de frister for slutdatoerne for udfasningen af nationale betalingsordninger, som forslaget nævner, er for ambitiøse. Det skal ikke være tempoet for gennemførelsen, men derimod projektets succes, der er afgørende. Overførsler er et meget følsomt emne, især for forbrugerne, men i lige så høj grad for andre økonomiske aktører. Lige som da man indførte euroen, skal man træffe alle tænkelige forholdsregler, såsom prøver, testperioder, informationskampanjer osv. for at undgå fejloverførsler, forsvundne overførsler eller lignende. Det kræver absolut, at der er tid nok til rådighed. EØSU advarer derfor mod overilede handlinger, der kan sætte projektets succes hos borgerne på spil. Man bør dog imidlertid tage hensyn til, at for lange overgangsfrister kan medføre ekstraomkostninger.

3.4 Endnu er alle spørgsmål ikke endeligt afklarede, for at man kan sikre en gnidningsløs overgang til SEPA-betalingsordningerne. Her bør man holde sig for øje, at mange åbne spørgsmål kun kan løses på nationalt niveau mellem de parter, der medvirker i SEPA-projektet. Især skal man finde den rette balance mellem bankernes interesser på udbudssiden og brugernes interesser på efterspørgselsiden.

3.5 Både fra forbrugernes og erhvervslivets side møder man ofte spørgsmålet, hvorfor man skal opgive de velafprøvede nationale betalingsordninger og indføre SEPA i stedet. Mange års erfaring har gjort, at alle er fortrolige med de nationale ordninger med de gamle kontonumre og bankregistreringsnumre. Gennem de nye SEPA-betalingsordninger bliver det enklere at foretage grænseoverskridende kreditoverførsler og direkte debiteringer. Til gengæld bliver SEPA obligatorisk for de fleste nationale betalingstransaktioner. Her skal Kommissionen og bankerne blive bedre til at gøre de tids- og prismæssige fordele ved de nye SEPA-betalingsordninger mere synlige.

3.6 SEPA-projektets succes afhænger i høj grad af brugernes accept på forbruger- og erhvervssiden. Til dette formål skal man i første omgang hurtigst muligt øge kendskabet til SEPA-betalingsinstrumenterne, herunder komponenterne IBAN og BIC. I den forbindelse bør finanssektoren iværksætte en større informationskampagne. Det er hidtil ikke sket i tilstrækkelig udstrækning i alle medlemsstater. Som følge heraf har store dele af befolkningen, men også mange små og mellemstore virksomheder, endnu ikke tilstrækkeligt kendskab til de krav, der er forbundet med de nye SEPA-produkter.

3.7 Ved at reducere IBAN-nummeret, der indeholder op til 34 tegn, med fire tegn (afstand, bindestreg, nyt felt), kan brugervenligheden øges. Der bør tages hensyn til, at især ældre forbrugere kan have vanskeligheder med de nye oplysninger og talrækker. Derfor bør bankerne også bistå forbrugerne med hjælp, for eksempel gennem konverteringsprogrammer.

(1) EUT C 318 af 23.12.2006, s. 51 og EUT C 228 af 22.09.2009, s. 66.

3.8 Derudover skal de nye betalingsinstrumenter afprøves grundigt. Det har hidtil ikke været muligt i forbindelse med alle SEPA-produkter, eftersom man for eksempel kun har kunnet anvende SEPA-debiteringerne over hele EU fra november 2010, hvor alle banker blev forpligtet til at medvirke i systemet. Kun ved at afprøve systemet i praksis får de berørte parter på bank- og brugersiden mulighed for at blive opmærksomme på og afhjælpe eventuelle begyndelsesvanskeligheder og praktiske hindringer. Ved hjælp af passende lange frister skal man især sikre, at de nye SEPA-betalingsordninger kan afvikles automatisk og kan anvendes af et bredt publikum.

3.9 EØSU mener, at en obligatorisk indførelse af SEPA skal kombineres med tilstrækkelige sikkerhedsforanstaltninger, hvor ordningernes praktiske anvendelighed kan opretholdes, især med henblik på detailbankforretningen. Betaleren, betalingsmodtageren og betalingstjenesteudbyderen skal have sikkerhed for, at betalingerne afvikles korrekt, punktligt og pålideligt.

3.10 Der vil ikke mindst på nationalt niveau opstå gennemførelsesvanskeligheder ved overgangen til SEPA-betalingsordningerne. Som eksempel kan nævnes, at det i Tyskland – som klart er det land i hele EU, der gør mest brug af direkte debiteringer – endnu ikke er afklaret, om eksisterende mandater vedrørende direkte debiteringer også kan anvendes inden for SEPA-debiteringsordningen. Her skal der findes en effektiv og juridisk holdbar løsning, der ikke udgør en urimelig ulempe for forbrugere eller virksomheder. Det ville ikke være forsvarligt at henvende sig til hver enkelt kunde for at indhente et nyt mandat. Det ville være forbundet med uforholdsmæssigt store forvaltningsmæssige og økonomiske omkostninger. Det ville heller ikke være en fordel for forbrugeren, der ville drukne i breve fra sine aftalepartnere.

3.11 Desuden skal brugerne i højere grad inddrages i udformningen af betalingsordningerne, både på europæiske og nationalt niveau. Det gælder ikke kun for SEPA-betalingsinstrumenternes indeværende gennemførelsesfase, men netop også i forbindelse med videreudviklingen af ordningerne. Med etableringen af SEPA-rådet har Kommissionen og Den Europæiske Centralbank taget et vigtigt skridt hen imod en øget inddragelse af brugerne i udformningsprocessen. Desværre afspejler de brugersammenslutninger, der er repræsenteret i SEPA-rådet, ikke i tilstrækkelig grad de aktører, der medvirker i SEPA-projektet. Desuden er det vigtigt at nedsætte en ekspertgruppe under SEPA-rådet, hvor udbyder- og brugergrupperne er ligeligt repræsenterede, og som kan medvirke til den tekniske videreudvikling af SEPA-betalingsordningerne.

#### 4. Særlige bemærkninger

##### 4.1 Artikel 5 afsnit 1 og 2 – tilstrækkeligt lange frister for overgangen til SEPA

4.1.1 EØSU mener, at de frister, Kommissionen har foreslået for den obligatoriske overgang til SEPA-betalingsordningen, er for korte. Man bør først garantere, at de nye SEPA-produkter er

lige så effektive og sikre som de hidtidige nationale betalingsordninger.

4.1.2 Overgangstiden for kreditoverførsler bør ikke være ét år, men tre år efter forordningens ikrafttrædelse.

4.1.3 Ved direkte debiteringer bør fristen for slutdatoen ikke være to år efter forordningens ikrafttrædelse, men bør forlænges til fire år

4.1.4 De forlængede frister er nødvendige, især for at vinde forbrugernes tillid til de nye SEPA-betalingsordninger. Kendskabet til SEPA bør øges, især kendskabet til IBAN og BIC. Desuden skal SEPA-betalingsordningernes fordele formidles bedre. Det skal fremgå tydeligt, at de nye produkter er effektive og sikre i praksis. Desuden mangler man stadig at løse nationale problemstillinger som overdragelse af mandater.

4.1.5 Set fra virksomhedernes side er det nødvendigt at forlænge fristerne på grund af de komplicerede omstillinger af procedurerne. For eksempel skal virksomhederne foretage yderligere investeringer og tilpasse deres arbejdsprocesser og driftssystemer. Dertil hører blandt andet omstillingen af alle kundedatabaser til IBAN og BIC. Kommissionen har i sin konsekvensanalyse selv konstateret, at den sædvanlige investeringscyklus for IT-systemer i virksomhederne ligger på mellem tre og fem år.

##### 4.2 Artikel 5 afsnit 4 sammenholdt med artikel 12 – ingen for vidtgående delegation af beføjelser

4.2.1 EØSU mener, at det er nødvendigt, at væsentlige beslutninger i forbindelse med udformningen af SEPA også fremover træffes af den europæiske lovgivningsinstans i samarbejde med de rådgivende institutioner, herunder EØSU. At give Kommissionen generel beføjelse til i form af delegerede retsakter at foretage alle tilpasninger til de tekniske fremskridt og markedsforhold går efter EØSU's mening for vidt. Selv små ændringer i procedurerne for alle europæiske betalingstransaktioner kan have alvorlige konsekvenser for forbrugere, virksomheder og betalingstjenesteudbydere. Disse konsekvenser bør først undersøges grundigt og vedtages inden for rammerne af en almindelig lovgivningsprocedure.

4.2.2 Artikel 290 i traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF) foreskriver, at delegationen af beføjelser til vedtagelse af delegerede retsakter kun kan bestå i at supplere eller ændre dele af en lovgivningsmæssig retsakt, som lovgiveren ikke anser for væsentlige.

4.2.3 De krav til SEPA-kreditoverførsler og direkte debiteringer, der er opført i forslaget til forordning, er vigtige kriterier for de fremtidige SEPA-produkter. Selv mindre ændringer i kravene kan potentielt få stor indflydelse på de driftstekniske procedurer på både udbyder- og brugersiden. Endelig fremgår det af de krav, der er opført i bilagene, at der er behov for at afskaffe nationale procedurer, da disse ikke længere lever op til SEPA-kravene. En ændring af kravene, uden at Europa-Parlamentet og Rådet inddrages i tilstrækkelig grad, bør derfor afvises.

### 4.3 Artikel 6 – klarhed over den fremtidige omkostningsstruktur

4.3.1 EØSU bifalder udtrykkeligt, at multilaterale interbankgebyrer for direkte debiteringer fremover principielt vil være forbudt. Det skal sikres, at de fremtidige gebyrer for betalingsordninger er transparente og kan henføres til bankernes konkrete tjenesteydelser.

4.3.2 Kommissionen har helt fra projektets begyndelse betonet, at de nye SEPA-betalingsordninger ikke må blive dyrere end de gamle nationale ordninger. EØSU støtter udtrykkeligt dette krav og opfordrer Kommissionen til at tage alle nødvendige skridt til at sikre, at de nye SEPA-betalingsordninger ikke bliver dyrere end de gamle nationale ordninger ved en forhøjelse af nationale gebyrer, således som det skete ved euroens indførelse. Ellers kan accepten af de nye betalingsordninger, især blandt forbrugerne, ikke garanteres. Multilaterale

internetbankgebyrer er ikke almindelige i alle lande i euroområdet. Derfor ville det være et helt forkert signal at sende, hvis man indførte multilaterale internetbankgebyrer for første gang i enkelte lande i euroområdet sammen med SEPA-betalingsordningerne.

4.3.3 EØSU understreger endvidere, at hvad angår direkte transaktioner, som ikke kan udføres ordentligt af en betalingsformidler, fordi betalingsordren afvises eller returneres (R-transaktioner), vil forbrugerne kun blive afkrævet et multilateralt interbankgebyr, hvis der ikke er tilstrækkelige midler på deres konti på det tidspunkt, hvor betalingen ved direkte debitering forfalder. I alle andre tilfælde betales et sådant gebyr af betalingsmodtageren. Betalingsmodtageren, betalingsmodtagerens bank eller betalerens bank må ikke vælte betalingsgebyrer for R-transaktioner, som ikke er forårsaget af betaleren, over på betaleren.

Bruxelles, den 5. maj 2011

Staffan NILSSON

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

---

### BILAG

#### til Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs Udtalelse

Følgende ændringsforslag blev forkastet på plenarforsamlingen, men opnåede dog mindst en fjerdedel af de afgivne stemmer (Forretningsordenens artikel 54, stk. 3):

#### Punkt 3.11 (nyt)

Nyt punkt tilføjes:

*»EØSU mener, at mandatet bør forblive hos debitors bank, fordi det indebærer flere risici i henseende til sikkerhed, hvis det befinder sig hos kreditor, da forbrugers (debitors bank) ikke har kontrol over mandatet. EØSU mener tillige, at betalerens IBAN aldrig bør meddeles betalingsmodtageren automatisk og uden betalerens samtykke.«*

#### Begrundelse

Sikkerheden i et EU-omspændende betalingssystem er afgørende for at styrke forbrugernes tillid til betalingstjenester.

#### Afstemningsresultat:

For: 64  
Imod: 74  
Hverken for eller imod: 13

#### Punkt 3.12 (nyt)

Nyt punkt tilføjes:

*»EØSU støtter fuldt ud de foranstaltninger, der gør det muligt for forbrugeren at give sin bank instrukser om at begrænse en direkte debitering til et bestemt beløb eller et bestemt tidsinterval eller begge dele og blokere direkte debiteringer af betalerens konto. For så vidt angår retten til tilbagebetaling understreger EØSU imidlertid, at eftersom en sådan ret ikke garanteres af betalingsmodtageren, kan denne heller ikke udelukke en sådan ret.«*

#### Begrundelse

Skal stemme overens med artikel 62 i direktivet om betalingstjenester.

#### Afstemningsresultat:

For: 64  
Imod: 83  
Hverken for eller imod: 10.

---



**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område**

KOM(2010) 748 endelig/2 — 2010/0383 (COD)

(2011/C 218/14)

Hovedordfører: **Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER**

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 15. februar 2011 under henvisning til artikel 67, stk. 4, og artikel 81, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

*Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område*

KOM(2010) 748 endelig/2 — 2010/0383 (COD).

EØSU's præsidium henviste den 1. februar 2011 det forberedende arbejde til Den Faglige Sektion for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug.

På grund af sagens hastende karakter udpegede Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg på sin 471. plenarforsamling den 4.-5. maj 2011, mødet den 5. maj, Bernardo Hernández Bataller til hovedordfører og vedtog følgende udtalelse med 162 stemmer for, 1 imod og 2 hverken for eller imod:

## 1. Konklusioner og henstillinger

1.1 EØSU støtter Kommissionens forslag, da udvalget mener, at det kan gøre det muligt at nå målet om at fjerne retlige hindringer, så livet bliver lettere for borgerne og virksomhederne, idet de effektive retsmidler forbedres.

1.2 EØSU anmoder indtrængende Kommissionen om at fortsætte arbejdet med at fjerne juridiske hindringer inden for EU for at skabe et virkeligt europæisk retsområde og til i denne forbindelse at tage højde for alle de synspunkter, som EØSU har fremlagt i sine forskellige udtalelser om dette emne.

## 2. Indledning

2.1 Forordning (EF) nr. 44/2001 har siden den 1. marts 2002 erstattet Bruxelleskonventionen og generelt set alle de bilaterale instrumenter, der anvendes mellem de forskellige medlemsstater på dette område. Forordningen, der også betegnes »Bruxelles I-forordningen«, er den hidtil vigtigste EU-retsakt på området for civilretligt samarbejde.

2.2 Grundlæggende gør forordning (EF) nr. 44/2001 det muligt i visse tilfælde at sagsøge enhver fysisk eller juridisk person, der er indblandet i en grænseoverskridende retssag og har bopæl i en anden medlemsstat end den, hvor der lægges sag an, idet stedet med den stærkeste tilknytning foretrækkes.

2.2.1 Derudover fastsættes det i forordningens artikel 5, at virksomheder i sager om kontraktforhold, navnlig ved salg af varer, kan sagsøges i den medlemsstat, hvor varerne er blevet leveret eller skulle have været leveret.

2.2.2 Anvendelsesområderne for den nye regel oplystes således i artikel 5 (ansvar i og uden for kontraktforhold, strafbare handlinger, drift af en filial eller agentur osv.).

2.2.3 Der er dedikeret en hel afdeling (den tredje) af forordningen til kompetence i forsikringssager, ifølge hvilken en forsikringstager kan sagsøge forsikringsgiveren ved retten på det sted, hvor forsikringstageren har bopæl, også selvom forsikringsgiveren har bopæl i en anden medlemsstat. Hvis forsikringsgiveren ønsker at sagsøge forsikringstageren, den sikrede eller begunstigede, er denne imidlertid nødt til at gøre dette ved domstolen på det sted, hvor sagsøgte har bopæl.

2.3 Hele forordning (EF) nr. 44/2001 er én lang række af klare beskrivelser af tildeling af kompetencer, hvor der visse steder især lægges vægt på beskyttelsen af visse grupper (kontrakter med forbrugere, individuelle ansættelseskontrakter). De traditionelle kompetenceregler anvendes dog stadig i forbindelse med tvister om fast ejendom, opløsning af juridiske personer eller indførelse i offentlige registre og fuldbyrdelse af retsafgørelser.

2.4 Forordning (EF) nr. 44/2001 afsluttes efter to omfattende afdelinger om fuldbyrdelse af retsafgørelser og anerkendelse af officielt bekræftede dokumenter af andre medlemsstater med en række afsluttende bestemmelser og overgangsbestemmelser. En af de mest fremtrædende af disse handler om forholdet mellem dette nye instrument til retligt samarbejde og andre mere specifikke konventioner, som en medlemsstat har skrevet under på.



2.5 Den 21. april 2009 vedtog Kommissionen en rapport om anvendelsen af forordningen og en grønbog. EØSU har allerede i sin udtalelse om grønbogen <sup>(1)</sup> givet udtryk for sin støtte til nogle af Kommissionens forslag til reformer.

### 3. Forslag til forordning

3.1 Det overordnede mål med revisionen er yderligere at udbygge det europæiske område med retfærdighed ved at fjerne de resterende hindringer for retsafgørelsernes frie bevægelighed i overensstemmelse med princippet om gensidig anerkendelse. Vigtigheden af dette mål er blevet fremhævet af Det Europæiske Råd i dets Stockholmprogram af 2009 <sup>(2)</sup>. Særligt har forslaget til formål at gøre det lettere at føre retssager over landegrænserne og at fremme den frie bevægelighed for retsafgørelser i Den Europæiske Union. Revisionen bør også medvirke til at skabe de nødvendige retlige betingelser for, at EU's økonomi kan blive genoprettet.

3.2 I reformen foreslås følgende:

- ophævelse af den mellemliggende procedure for anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser (*«exequatur»*), undtagen for retsafgørelser i sager om ærekrænkelse og i kollektive erstatningssøgsmål, med forskellige retsmidler for under ekstraordinære omstændigheder at forhindre, at en retsafgørelse truffet i en medlemsstat får virkning i en anden medlemsstat;
- forslaget indeholder også en række standardformularer, der skal lette anerkendelsen eller fuldbyrdelsen af de udenlandske retsafgørelser, når *exequatur*proceduren ikke længere er der, samt appeladgang efter den ovenfor beskrevne procedure til at sikre retten til forsvar;
- udvidelse af forordningens kompetenceregler til at omfatte retstvister med tredjelandssagsøgte, herunder til at regulere situationer, hvor det samme spørgsmål behandles ved en ret i EU og uden for EU. Ændringen vil sikre, at kompetencereglerne, der beskytter forbrugere, arbejdstagere og sikrede, også vil gælde, hvis sagsøgte har bopæl eller hjemsted uden for EU;
- forbedring af effektiviteten af værnetingsaftaler, herunder to ændringer:
  - Når parterne har valgt en bestemt ret eller bestemte retter til at afgøre deres tvist, giver forslaget den valgte ret forret til at træffe afgørelse om sin kompetence, uanset om sagen først er indbragt for den.
  - Endvidere indfører forslaget en harmoniseret lovvalgsregel om den materielle gyldighed af værnetingsaftaler, der sikrer en lignende løsning på dette spørgsmål, uanset for hvilken ret sagen indbringes.
- forbedring af forholdet mellem forordningen og voldgift;
- forbedring af adgangen til retlig prøvelse i visse særlige tvister og
- klarlæggelse af, under hvilke betingelser foreløbige retsmidler kan anerkendes rundt om i EU.

### 4. Generelle bemærkninger

4.1 Udvalget tager godt imod Kommissionens forslag og støtter vedtagelsen af en omarbejdet version af den nugældende Rådets forordning (EF) nr. 44/2001 om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område (Bruxelles I).

4.2 Det fremgår klart af Kommissionens forslag, at det er et initiativ, der er nødvendigt, for at området med frihed, sikkerhed og retfærdighed og det indre marked kan fungere bedre, og som desuden kun kan sættes i værk på overnationalt plan. Forslaget vil også være et værdifuldt juridisk værktøj i en globaliseret verden, da det vil gøre det lettere at foretage internationale handelstransaktioner og afhjælpe konflikter, der opstår i forbindelser med lande uden for EU.

4.2.1 Det bør i denne sammenhæng fremhæves, at alle de foreslåede ændringer af de retlige mekanismer, såvel som klassificeringen af nogle regler og principper, som allerede anvendes i EU på dette område, beror på de erfaringer, som juridiske aktører, der arbejder tværs over grænserne, eksperter og medlemsstaternes kompetente organer offentligt har fremlagt for Kommissionen.

4.2.2 Overordnet set tages der hensyn til nærhedsprincippet, da medlemsstaterne ikke har kompetence til på egen hånd at ændre visse aspekter af den eksisterende Bruxelles I-forordning som *exequatur*proceduren og bestemmelserne om kompetence og koordinering af sager mellem medlemsstaterne eller mellem medlemsstater ved voldgiftssager, og det er derfor berettiget med foranstaltninger på overnationalt niveau. Ligeledes lægges der vægt på princippet om funktionel nærhed, hvilket er en integreret del af princippet om deltagelsesdemokrati, som efter Lissabontraktaten indgår i EU-traktaten. EØSU har allerede på tidligere tidspunkter udtalt sig positivt om mange af de forslag, som Kommissionen nu fremlægger <sup>(3)</sup>.

<sup>(1)</sup> EUT C 255 af 22.9.2010, s. 48.

<sup>(2)</sup> Vedtaget på Det Europæiske Råds møde den 10.-11.12.2009.

<sup>(3)</sup> EUT C 117 af 26.4.2000, s. 6.

4.3 I forslaget anbefales på en realistisk, velovervejet og fleksibel måde tekniske løsninger på problemer, man har oplevet i de år, hvor Bruxelles I-forordningen har været i kraft. Disse løsninger kan opsummeres som: ophævelse af exequaturproceduren, undtagen ved retsafgørelser i sager om ærekrænkelse og i kollektive erstatningssøgsmål; udvidelse af forordningens kompetenceregler til at omfatte retstvister med tredjelandssagsøgte; mere effektive værnetingsaftaler; forbedring af forholdet mellem forordningen og voldgift; klarlæggelse af, under hvilke betingelser foreløbige og sikrende retsmidler vedtaget af et juridisk organ i en medlemsstat kan anerkendes i andre medlemsstater og, kort sagt, forbedring af adgangen til retlig prøvelse og af funktionsmåden for visse igangværende procedurer ved de nationale domstole.

4.3.1 Der er ingen grund til, at ophævelsen af exequaturproceduren ikke skal gælde for kollektive søgsmål, og artikel 37 er derfor ikke tilfredsstillende. EØSU har allerede ved adskillige lejligheder givet udtryk for, at udvalget støtter en overnational lovgivning for kollektive søgsmål. Kommissionen bør overveje eventuelt at ændre artikel 6 i forordning (EF) nr. 44/2001 for at tillade fælles behandling af sager anlagt af forskellige sagsøgere, forudsat at søgsmålsgrundene er så snævert forbundne, at det er ønskeligt at behandle og påkende dem samtidigt for at undgå uforenelige retsafgørelser i tilfælde af, at sagerne blev påkendt hver for sig.

4.3.2 Hvad angår undtagelsen for retsafgørelser i sager om ærekrænkelse i artikel 37, stk. 3, litra a), er den mere omfattende, idet den indbefatter retsafgørelser vedrørende forpligtelser uden for kontrakt, der er opstået i forbindelse med krænkelse af privatlivets fred og af individets rettigheder, herunder ærekrænkelser. Kommissionen bør overveje rækkevidden af denne undtagelse, og om det er muligt at afgrænse den, så dagligdags hændelser i borgernes hverdag ikke undtages.

4.3.3 For at uddybe overvejelserne om de nødvendige ændringer af de retlige procedurer og mekanismer, som behandles i forslaget, er det imidlertid på sin plads at fremsætte følgende kommentarer til Kommissionens fremtidige overvejelse.

4.3.4 Hvad angår artikel 58, stk. 3, i den omarbejdede udgave af forordningen, hvorefter afgørelser vedrørende indsigelser mod en anmodning om, at en retsafgørelse erklæres for eksigibel, skal træffes »så hurtigt som muligt« af den kompetente domstol, burde det præciseres, hvor lang tid der højst må gå for at undgå forsinkelser, der er unødvendige eller til skade for den retsundergivne.

4.3.5 Fristen kunne derfor sættes enten til 90 dage svarende til den frist, der er fastsat i stk. 2 i samme artikel 58, for afgørelser i appelsager mod en anmodning om, at en retsafgørelse erklæres for eksigibel, eller til et sted mellem de seks uger, der er fastsat i artikel 11 i forordning (EF) nr. 2201/2003 (om

kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i ægteskabssager samt i sager vedrørende forældreansvar), og den nævnte frist på 90 dage.

4.3.6 Ligeledes kunne det overvejes at omformulere den nye samarbejdsmechanisme, der er omhandlet i artikel 31 i den omarbejdede forordning, for at styrke den rolle, som spilles af den ret, der er kompetent til at påkende sagens realitet, og forhindre, at der anlægges sager i ond tro for at forsinke en afgørelse i sagen.

4.3.7 Det noget uklare krav om, at den domstol, som skal tage stilling til sagens realitet, skal samarbejde med en domstol i en anden medlemsstat, hvortil der er indgivet en begæring om foreløbige, herunder sikrende, retsmidler, går alene ud på, at sidstnævnte domstol skal indhente oplysninger om alle relevante omstændigheder i sagen (f.eks. om, hvorvidt den begærede foranstaltning er uopsættelig, eller om, hvorvidt den ret, der skal tage stilling til sagens realitet, har afslået at træffe en lignende foranstaltning). Dette krav kunne suppleres med en anden bestemmelse om, at sådanne forholdsregler kun kan træffes undtagelsesvist; endelig kunne det generelt fastsættes, at den domstol, der påkender sagens realitet, har enekompetence til at behandle sagen.

4.3.8 Dette ville også være i fuld overensstemmelse med den centrale rolle, som Domstolen – af hensyn til en hurtigere sagsbehandling og princippet om gensidig anerkendelse – tillægger den ret, der er kompetent til at påkende sagens realitet, i forbindelse med fortolkningen af tilknyttede bestemmelser, såsom den nævnte forordning (EF) nr. 2201/2003.

4.4 Især skal man bemærke opretholdelsen af »ordre public«-bestemmelsen (artikel 34, stk. 1, i den gældende Bruxelles I-forordning og artikel 48, stk. 1, i den omarbejdede forordning) alene i de tilfælde, hvor exequaturproceduren ophæves. Denne bestemmelse giver de nationale domstole, som anmodningen rettes til, mulighed for ikke at anerkende afgørelser, som strider mod grundlæggende retsprincipper.

4.4.1 Der er tale om en mulighed, som de domstole, hvortil anmodningen rettes, ville kunne fortolke og anvende skønsomt, men erfaringerne fra de år, hvor Bruxelles I-forordningen har været i kraft, har vist, at denne risiko er meget lille takket være mindst tre juridiske begrænsninger: de kriterier for anvendelsen, som Domstolen<sup>(4)</sup> har opstillet, den bindende anvendelse af EU's charter om grundlæggende rettigheder og konsolideringen af Domstolens egen brede og omfattende retspraksis, som indskrænker begrebet »offentlig orden« til fordel for målet om EU-rettens effektive virkning.

<sup>(4)</sup> Domstolens dom af 28.3.2000, sag C-7/98, Krombach, Sml. I, s. 1935.

4.4.2 Ikke desto mindre opfordrer udvalget Kommissionen til at være særligt opmærksom på den praksis, som de nationale domstole anlægger, med det mål at sikre en korrekt gennemførelse af princippet om gensidig anerkendelse af retsafgørelser, når der træffes afgørelser vedrørende retlig kompetence, som er begrundet i hensynet til den offentlige orden.

4.5 Skønt den foreslåede tekst til den omarbejdede forordning løseligt – men dog som noget nyt – opstiller en regel om anerkendelse af voldgiftsaftaler, der på forhånd udpeger en ret i en medlemsstat, for at mindske risikoen for »forum shopping«, synes dette dog ikke at være tilstrækkeligt.

4.5.1 I lyset af den massive og stigende anvendelse af denne fremgangsmåde til bilæggelse af tvister, især i handelssager, og den ønskværdige udbredelse heraf på andre vigtige områder af interesse for borgerne (f.eks. forbrugerret og arbejdsret) opfordrer Udvalget Kommissionen til på kort sigt at oprette et overnationalt retsinstrument til anerkendelse og fuldbyrdelse af voldgiftsafgørelser. Dog udelukker det foreliggende forslag i artikel 1, stk. 2, litra d), udtrykkeligt voldgift fra sit anvendelsesområde.

4.6 Ligeledes kunne Kommissionen for at afklare indholdet og fremme en hurtigere retsbehandling sætte skub i udarbejdelsen af en meddelelse eller en vejledning i fortolkningen af artikel 5 i forslaget, som praktisk taget gentager bestemmelserne i den tilsvarende artikel i Bruxelles I-forordningen.

4.6.1 Ifølge begge bestemmelser er det i sager om kontraktforhold retten på det sted, hvor den forpligtelse, der ligger til grund for sagen, er opfyldt eller skal opfyldes, som har kompetencen. Ved salg af varer er det – hvis intet andet er aftalt – retten i den medlemsstat, hvor varerne er blevet leveret eller

skulle have været leveret, og i sager vedrørende tjenesteydelser vil det være den medlemsstat, hvor tjenesteydelserne er blevet leveret eller skulle have været leveret.

4.6.2 Domstolens retspraksis, som fortolker begreberne »tjenesteydelse« og »vare« ud fra frihederne i det indre marked, gælder ikke for Bruxelles I-forordningen, og følgelig har Domstolen hidtil afgjort fortolkningsspørgsmål om anvendelsen af den nævnte artikel 5 ved at henvise til visse internationale bestemmelser, som hverken er bindende for EU eller alle medlemsstaterne, og disse afgørelser kan derfor ikke generelt anvendes på aftaler indgået på tværs af de nationale grænser inden for EU.

4.7 Det er paradoksalt, at baggrunden for den nye artikel 24, stk. 2, i den omarbejdede tekst synes at være et ønske om at gøre den retslige procedure hurtigere. Artikel 24, stk. 2, påvirker kun anvendelsen af artikel 24, stk. 1 (ifølge hvilken en ret i en medlemsstat generelt bliver kompetent, når sagsøgte giver møde for den), ved et krav om, at stævningen skal indeholde oplysninger til sagsøgte om dennes ret til at bestride rettens kompetence og om retsvirkningerne af at give møde. Denne bestemmelse, der let kan gennemføres igennem standardbestemmelser, kan imidlertid underminere rettighederne for den svage part i et aftaleforhold, især i betragtning af at anvendelsesområdet for artikel 24, stk. 2, i selve artiklen begrænses til forsikringssager, forbrugerftaler og individuelle arbejdsaftaler.

4.7.1 Det er domstolen, som der lægges sag an ved, som vil skulle efterprøve, om sagsøgte har modtaget oplysningerne, men der er ikke noget krav om dette, og udvalget vil derfor gerne understrege den usikkerhed og det rum for vilkårlighed, som gennemførelsen af denne bestemmelse i EU's 27 nationale jurisdiktioner kan give anledning til. Derfor opfordrer udvalget Kommissionen til at genoverveje bestemmelsens ordlyd med henblik på at styrke forbrugernes og arbejdstagernes retsstilling og for at sikre, at de kompetente domstole følger ensartede procedurer.

Bruxelles, den 5. maj 2011

Staffan NILSSON

Formand  
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 2003/71/EF og direktiv 2009/138/EF for så vidt angår de beføjelser, der er tillagt Den Europæiske Tilsynsmyndighed for Forsikrings- og Arbejdsmarkedspensionsordninger og Den Europæiske Værdipapirtilsynsmyndighed**

KOM(2011) 8 endelig — 2011/0006 (COD)

(2011/C 218/15)

Ordfører: **Joachim WUERMELING**

Rådet og Europa-Parlamentet besluttede hhv. den 3. februar 2011 og den 2. marts 2011 under henvisning til artikel 114 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

*Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 2003/71/EF og direktiv 2009/138/EF for så vidt angår de beføjelser, der er tillagt Den Europæiske Tilsynsmyndighed for Forsikrings- og Arbejdsmarkedspensionsordninger og Den Europæiske Værdipapirtilsynsmyndighed*

KOM(2011) 8 endelig — 2011/0006 (COD).

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug, som vedtog sin udtalelse den 5. april 2011.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 471. plenarforsamling den 4.-5. maj 2011, mødet den 5. maj 2011, følgende udtalelse med 111 stemmer for, 1 imod og 4 hverken for eller imod:

## 1. Konklusioner og anbefalinger

1.1 EØSU **glæder sig i høj grad over Kommissionens forslag** til direktiv om ændring af direktiv 2003/71/EF og direktiv 2009/138/EF. Udvalget bakker op om Kommissionens indsats for at ændre den sektorspecifikke lovgivning, så det europæiske finanstilsynssystem (ESFS) bliver i stand til at arbejde effektivt. Det gentager sin stærke støtte til de nye tilsynsregler på forsikringsområdet (»Solvens II«), navnlig i lyset af erfaringerne fra den nylige finanskrisse.

1.2 Bestræbelserne på at nå frem til fornuftige solvensstandarder bør imidlertid **tage hensyn til behovet for at sikre forsikringsmarkedernes evne** til at bære deres kunders risiko og til at udøve deres funktion som finansieringskilde for samfundsgrupper og virksomheder af alle størrelser.

1.3 EØSU bifalder de yderligere ændringer af Solvens II-direktivet, for så vidt angår **overgangsbestemmelserne** ud over det, at man har udskudt datoen for gennemførelse med to måneder.

1.4 EØSU understreger, at der må være en overgang fra det nuværende system (Solvens I) til det nye system (Solvens II). **Overgangen til den nye ordning** bør foregå **gnidningsløst**. Man bør undgå markedsforstyrrelser gennem en tilgang, der kobler tilsynsforanstaltninger med overgangsbestemmelser på ensartet vis. Solvens II må ikke føre til en konsolidering af markederne, især ikke hvad angår små og mellemstore forsikringselskaber.

1.5 De i forslaget foreslåede overgangsforanstaltninger bør muliggøre en **indkørings-/afviklingsfase**, der tager højde for

virksomhedernes evne til at gennemføre ændringerne. Den kan dog forkortes af Kommission, hvis og når der er tilstrækkelig belæg for dette. Overgangsperioderne for forskellige områder vil naturligvis variere.

1.6 Tidsplanen for gennemførelsen **skal være realistisk i forhold til både tilsynsmyndighedernes og forsikringselskabernes**, herunder mindre selskabers, **muligheder** for at nå målsætningerne fastsat i Solvens II-direktivet. EØSU opfordrer Kommissionen og den Europæiske Tilsynsmyndighed for Forsikrings- og Arbejdsmarkedspensionsordninger (EIOPA) til at sikre, at den nye ordning ikke bliver alt for administrativ tung og så kompleks, at den bliver umulig at forvalte, da dette ville kunne have en negativ indflydelse på kvaliteten af de ydelser, der leveres til forbrugerne.

1.7 EØSU mener, at der er **demokratisk legitimering for EU's kommende regelsæt** (»et fælles regelsæt«) for forsikringselskaber. Fastlæggelsen af et passende anvendelsesområde for tekniske standarder bør også betragtes som endnu et redskab til at opnå konvergens på tilsynsområdet og udarbejde et sæt fælles regler.

1.8 EØSU finder, at der bør **skelnes klart** mellem på den ene side **rent tekniske anliggender** og på den anden side **politiske spørgsmål**, som bør varetages af EU-institutionerne med politisk mandat.

1.9 EØSU betoner imidlertid **EIOPA's status som et selvstændigt organ**. I arbejdet med at bidrage til udarbejdelsen af et sæt fælles regler handler EIOPA inden for det mandat, som er fastlagt af de lovgivende institutioner, der har et politisk ansvar.



1.10 EØSU mener, at forsikringssektoren skal fortsætte med at tilbyde forbrugerne **langsigtede pensionsgarantier** og forblive en pålidelig partner med hensyn til alderssikring. Derfor er det afgørende, at der anvendes en passende rentekurve til at beregne solvenskapitalen. EØSU er fortalende for en løsning, som kan sikre, at sådanne produkter fortsat vil være økonomisk rentable.

1.11 EØSU anbefaler endvidere, at de metoder, der anvendes til disse beregninger, ikke alene betragtes som et teknisk anliggende. De bør fastlægges under tilsyn af Europa-Parlamentet og Rådet og **afspejle de politiske konsekvenser**, som valget af sådanne metoder kan have for, hvor godt borgerne generelt er rustet til den længere forventede levetid og de lave fødselstal i de yngre generationer.

1.12 EØSU understreger, hvor vigtigt det er **løbende at høre EIOPA's interessentgrupper**, der omfatter repræsentanter for sektorspecifikke fagforeninger og for forbrugere af finansielle tjenesteydelser såvel som akademikere inden for regulering og tilsyn.

## 2. Baggrund og generelle bemærkninger

2.1 Den 19. januar 2011 vedtog Kommissionen et forslag til direktiv, der skulle ændre to tidligere direktiver om aktiviteter i sektoren for finansielle tjenesteydelser: Prospektdirektivet og Solvens II-direktivet. Forslaget går under betegnelsen »Omnibus II-direktivet«, fordi det er det andet direktiv, der samler adskillige ændringer til eksisterende direktiver med henblik på at tilpasse dem til den nye europæiske struktur for finansielt tilsyn.

2.2 Solvens II-direktivet omhandler adgang til og udøvelse af forsikrings- og genforsikringsvirksomhed. Sigtet med den grundigt forberedte reform af EU's forsikringstilsyn er at styrke forsikringsindustrien og gøre den mere konkurrencedygtig på lang sigt: Kapitalkravene til forsikringsselskaberne vil i langt højere grad være risikobaserede (Søjle I). Kravene til kvalitativ risikostyring (Søjle II) og forsikringsselskabernes indberetning (Søjle III) vil også blive moderniseret.

2.3 Omnibus II-direktivet sigter på at tilpasse EU's tilsynsordninger efter konklusionerne fra gruppen på højt plan ledet af Jacques de Larosière og Kommissionens meddelelse fra maj 2009. I denne foreslås det, at man opretter et europæisk finans-tilsynssystem (ESFS) bestående af et netværk af nationale finans-tilsyn, der samarbejder med de nye europæiske tilsynsmyndigheder (ESA'er).

2.4 I EØSU's udtalelser (bl.a. CESE 100/2010 og CESE 446/2010) om den nye tilsynsstruktur, har udvalget generelt sluttet op om reformerne og understreget, at der bør foretages en klar skelnen mellem tekniske anliggender og politiske spørgsmål, som ifølge EØSU er et anliggende for EU-institutionerne i kraft af deres politiske mandat. EØSU har i sine udtalelser understreget, at det er nødvendigt, at de nye myndigheder indgår i en løbende dialog med organer, der repræsenterer sektoren for finansielle tjenesteydelser, fagforeninger, forbrugerne af finansielle ydelser og med EØSU som repræsentant for det organiserede civilsamfund i Europa.

2.5 EØSU har givet udtryk for, at det generelt støtter Kommissionens arbejde med at tildele de nyligt oprettede myndigheder beføjelser til at definere tekniske standarder og løse uoverensstemmelser mellem nationale tilsynsmyndigheder, hvilket er formålet med det foreliggende forslag inden for områderne værdipapirer, forsikringer og arbejdsmarkedsrelaterede pensioner.

2.6 EØSU bifalder de overordnede mål for direktivet, som er at beskytte alle brugere af finansielle tjenesteydelser og sikre markedernes stabilitet gennem en fleksibel tilgang. Udvalget bifalder også, at direktivet lever op til nødvendigheds- og proportionalitetsprincippet i bestræbelserne på at skabe konvergens på tilsynsområdet og udvikle et fælles regelsæt. Disse mål kan bidrage til processen med for alvor at gøre det indre marked til en realitet og holde Europa i front, når det gælder internationale standarder uden at falde ud af trit med de internationale markeder for finansielle tjenesteydelser.

2.7 Omnibus II-direktivet ændrer først og fremmest Solvens II-direktivet. Det indfører bestemmelser om nye bindende tekniske standarder og bringer procedurerne for gennemførelsesforanstaltninger i overensstemmelse med Lissabontraktaten. Forslaget indeholder generelle ændringer, der er fælles for det meste af den sektorspecifikke lovgivning for finanssektoren og indeholdt i »Omnibus I-direktivet«. De er nødvendige for, at direktiverne kan fungere med de nye myndigheder. Det drejer sig f.eks. om at ændre navnet på CEIOPS til EIOPA, og sikre, at der findes passende kanaler til udveksling af oplysninger.

2.8 Forslaget tilpasser også den nuværende ordning med gennemførelsesbeføjelser (»niveau-2«) til Lissabontraktaten. Solvens II-direktivet trådte i kraft før den nye traktat. Derfor er det nødvendigt at ændre eksisterende niveau-2-beføjelser til beføjelser til at vedtage delegerede retsakter, til gennemførelsesforanstaltninger eller til bestemmelser om tekniske standarder. Der bør indføres hensigtsmæssige kontrolprocedurer.

2.9 Der indføres også overgangsordninger med Solvens II-direktivet. Dette er nødvendigt for, at overgangen til den nye ordning sker uden gnidninger. Markedsforstyrrelser bør undgås, og det bør være muligt at tage hensyn til indvirkningen på en række vigtige forsikringsprodukter.

## 3. Ændringer af Solvens II-direktivet

3.1 EØSU gav i sin udtalelse om Solvens II-direktivet (CESE 976/2008) udtryk for **tilfredshed med den store indsats, der var gjort for at styrke forsikringsindustrien** og gøre den mere konkurrencedygtig gennem bedre allokering af kapital, risikoforvaltning og bedre indberetning. I den henseende anser EØSU også Solvens II for at være den rigtige løsning i lyset af erfaringerne fra den nylige finansielle krise. Udvalget



støtter Kommissionens strategi om ikke at foretage grundlæggende ændringer i Solvens II-direktivet. I de tilfælde, hvor tilpasningen af gennemførelsesforanstaltningerne forekommer uhenigtsmæssig, kan det imidlertid blive nødvendigt med flere ændringer på specifikke områder af begrænset rækkevidde.

3.2 I takt med at krisen forårsaget af handel med kreditderivater rejste tvivl om forsvarligheden af alle finansielle aktiviteter, opstod der også frygt for, at finjusteringen af solvensstandarder for forsikringsaktiviteter ville tage udgangspunkt i en holdning om, at risiko skulle undgås for enhver pris. EØSU noterer sig, at Kommissionen har bekræftet, at det vil anlægge et afbalanceret syn på disse standarder. Udvalget opfordrer Kommissionen til at **undgå at skabe volatilitetsproblemer** i en sektor, hvor langsigtede forpligtelser er reglen.

3.3 Der er blevet gennemført flere omgange af kvantitative konsekvensanalyser, siden man indledte processen med at reformere Solvens II. Den seneste, den såkaldte QIS 5, omfatter omkring to tredjedele af det europæiske forsikringsmarked. Resultaterne blev for nylig offentliggjort af EIOPA og kræver en yderligere tilbundsående analyse. De konsekvensanalyser, som man har foretaget, har imidlertid gjort det klart, at tidsfristerne og rækkevidden af overgangen til den nye ordning kan få **alvorlige konsekvenser for** samfundsgrupper, virksomheders og private husholdningers **adgang til forsikringer til en rimelig pris**, samt for de betingelser, som forsikringsselskaber skal operere under.

3.4 Udvalget gentager, at det støtter proportionalitets- og fleksibilitetsprincippet. EØSU har tidligere holdt på, at dette ville føre til klare og passende krav, hvorunder der også ville blive taget højde for at forsikringsmarkederne er forskellige hvad angår forsikringsselskabernes størrelse og karakter. På nuværende tidspunkt er EØSU bekymret for, om gennemførelsen af Solvens II-direktivet vil gøre markederne for **komplekse for små og mellemstore forsikringsselskaber**.

3.5 Det er afgørende, at overgangsbestemmelserne for Solvens II og EU's finanstilsyn er hensigtsmæssigt udformede for at sikre **forsikringsmarkedernes stabilitet**. Disse mål vil blive bragt i fare, hvis der ikke udsættes den rigtige kurs nu.

*Forlængelse til den 1. januar 2013*

3.6 EØSU **ser positivt på, at datoen** for gennemførelsen af Solvens II **er blevet udskudt med to måneder** og nu er den 1. januar 2013.

3.7 EØSU er enig med Kommissionen i, at det er bedre at **indføre den nye Solvens II-ordning** og de hermed følgende nye beregninger, indberetninger og andre krav **på det tidspunkt, hvor regnskabsåret normalt begynder** for de fleste forsikringsselskaber (1. januar) i stedet for i løbet af regnskabsåret, som det foreslås i Solvens II-direktivet (1. november). De andre datoer i Solvens II-direktivet, navnlig for overgangsbestemmelser og revisionsbestemmelser, skal følgelig også udskydes med to måneder, som det fastsættes i Omnibus II-direktivet.

### *Overgangsordning*

3.8 Kommissionens forslag efterkommer opfordringen til at gøre **overgangen** mellem de opgraderede Solvens I-standarder og Solvens II-standarderne **mere gnidningsløs og undgå markedsforstyrrelser**. Koncerner med aktiviteter både i og uden for EU bør kunne styre udviklingen af deres forretninger mere effektivt.

3.9 Det er vigtigt, at **overgangen dækker alle tre søjler af Solvens II**: EØSU er enig med Kommissionen i, at det bør være muligt at fastsætte overgangsbestemmelser for beregninger, ledelsessystemer og indberetning. Det er nødvendigt at tage højde for indvirkningen på de forsikringsprodukter, der er vigtige for de nationale markeder. Den femte kvantitative konsekvensanalyse (QIS5) bør ses som et vigtigt afsæt for overvejelserne omkring overgangskrav. QIS5 viser, at der er et presserende behov for en sammenhængende overgangsordning (indkørrings-/afviklingsfase), så virksomheder og tilsynsorganer **har tilstrækkelig tid til at forberede sig**.

3.10 EØSU anbefaler, at der foretages en grundig vurdering af, hvordan disse overgangsbestemmelser på sammenhængende vis **kan forbindes med tilsynsforanstaltninger**, hvis de nye regler ikke følges. En gnidningsfri overgang bør også tage højde for tilsynets nuværende interventionsniveau for at sikre, at **beskyttelsen af forsikringstagerne ikke forringes** i forhold til i dag.

3.11 EØSU anbefaler, at **overgangen mere udtrykkeligt henviser til de opgraderede Solvens I standarder** som et (valgfrit) minimumsniveau.

3.12 Hvad angår indberetning, anbefaler EØSU, at ikke kun metoderne, men også indholdet og tidspunkterne for indberetning i løbet af overgangsperioden beskrives i flere detaljer. Eftersom der er tvivl om, hvad der skal indgå i kvartalsindberetningerne og selv i den indledende erklæring, forekommer det mere hensigtsmæssigt at tillade, at standarderne for indberetning tilpasses også efter den 1. januar 2013. Dette vil være afgørende for små og mellemstore virksomheder. Især bør man ikke kræve, at gensidige selskaber og andre forsikringsselskaber, der ikke har adgang til aktiemarkedet, skal leve op til de samme indberetningsforpligtelser eller samme korte tidsfrister, som internationale børsnoterede selskaber, der har udarbejdet IFRS-regnskaber fra begyndelsen.

### *Sikring af langsigtede pensionsgarantier*

3.13 EØSU har understreget, **hvor vigtigt det er med forsvarlige og velforvaltede pensionsforsikringer** og andre former for pensionsydelse i lyset af Europas aldrende befolkning, senest i sin udtalelse om Kommissionens grønbog om sikre, tilstrækkelige og bæredygtige pensionssystemer i Europa (CESE 72/2011).

3.14 Udarbejdelsen af politikker om renteberegningen for pensioner har afgørende betydning for de betingelser, som forbrugere kan opnå beskyttelse under. EØSU er **bekymret for den rentekurve**, som man for øjeblikket drøfter. Den vil formentlig føre til et voldsomt fald i udbuddet af pensionsprodukter og til højere priser på disse.

3.15 I denne sammenhæng er EØSU kritisk over for, at rentekurven og illikviditetspræmien i henhold til Kommissionens Omnibus II-direktiv ikke vil blive fastlagt af lovgivende organer. Rentekurven og renterisikoen har afgørende betydning for de private pensionsydelse i fremtiden. En så **vigtig politisk beslutning kan ikke tages alene på EIOPA's administrative niveau**.

#### Udfordringer for EIOPA

3.16 Mere fundamentalt synes **tidsplanen for den egentlige iværksættelse af Solvens II at være en særlig udfordring**, eftersom hverken dette forslag eller gennemførelsesforanstaltningerne endnu er blevet vedtaget. Forsikringsselskaber kan ikke drages til ansvar for instrukser, der offentliggøres på et senere tidspunkt. EØSU opfordrer derfor Kommissionen til straks at give disse instrukser eller at opstille rimelige tilpasningsbetingelser.

3.17 EØSU bemærker samtidig, at EIOPA har taget et stort og vigtigt arbejde på sig, særlig i betragtning af at myndigheden stadig er i gang med at etablere sig og endnu ikke har det forventede antal ansatte. Derfor mener EØSU, at det foreliggende forslag måske **overstiger EIOPA's nuværende ressourcer**, og udvalget anmoder Kommissionen om at tage behørigt hensyn til, at der må findes en balance mellem de prioriteter, der skal fastsættes.

3.18 EØSU mener, at det nøje bør overvejes, om EIOPA vil have de nødvendige ressourcer til de beføjelser og opgaver, som den tillægges i Omnibus II-direktivet, særlig hvad angår oplysninger om tekniske input og bindende mægling, når Solvens II træder i kraft. Forslaget om, at EIOPA skal udarbejde et udkast til gennemførelsesforanstaltninger inden den 31. december 2011, synes at være temmelig ambitiøst.

3.19 EØSU er klar over, at EIOPA er i gang med at ansætte personale og opbygge viden. Overgangsordningen bør afspejle de ressourcer, som EIOPA tildeles, for at undgå forstyrrelser. Ressourcerne bør være i tråd med beføjelser og opgaver.

3.20 Dette kunne **påvirke fordelingen af opgaver mellem de nationale tilsynsorganer** – der skal føre almindeligt og konsekvent tilsyn med de virksomheder, der hører under deres område – og den nye myndighed.

3.21 Mere specifikt mener EØSU, at den **koncerntilsynsførende bør tildeles en ledende rolle** i godkendelsen af internationale modeller på koncernplan, og at direktivet ikke bør efterlade nogen tvivl om de respektive beføjelser og ansvarsområder.

3.22 EØSU mener, at det er rigtigt af Kommissionen at komme ind på de nationale tilsynsmyndigheders og EU's nye tilsynsmyndigheds, EIOPA, forskellige roller. Det er vigtigt, at **EIOPA på passende vis får mulighed for at sikre afbalanceret bilæggelse af tvister** på de områder, hvor fælles beslutningsprocesser allerede indgår i Solvens II-direktivet eller anden sektorspecifik lovgivning.

#### Gennemførelsesbeføjelser

3.23 Efter EØSU's opfattelse kan »Lamfalussy-systemet« til gennemførelse af finanslovgivning på forskellige juridiske niveauer kun fungere, hvis man har et **sammenhængende kaskadesystem**, der sikrer, at tekniske standarder bygger på gennemførelsesforanstaltninger, så der på **ingen områder lovgives, uden at nogle kan holdes politisk ansvarlige**, særlig med hensyn til subsidiaritet, og så der opretholdes et ensartet og klart fokus for gennemførelsesforanstaltningerne.

3.24 EØSU bider mærke i Kommissionens forslag om bindende tekniske standarder (niveau 3) på områder, hvor der allerede er indført gennemførelsesforanstaltninger (niveau 2). Anvendelsesområdet for **yderligere bindende tekniske standarder bør være begrænset**. Større klarhed over den fremtidige fordeling af beføjelser ved delegation mellem EU-institutionerne ville være ønskelig.

3.25 EØSU mener, at prioriteringen af de bindende tekniske standarder kan være afgørende for at sikre kvaliteten af de harmoniserede regler. Visse tekniske gennemførelsesstandarder er måske ikke nødvendige i starten af Solvens II. EIOPA kunne så få mere tid til at udvikle dem og tage højde for praksis inden for sektoren og tilsynsmyndighedernes erfaringer. Andre tekniske gennemførelsesstandarder kunne være frivillige (»kan«) og bør kun anvendes, hvor der er brug for harmonisering i fremtiden.

3.26 Man bør nøje overveje rækkevidden af de tekniske standarder. Det er vigtigt at rejse **spørgsmålet om, hvorvidt det overhovedet er nødvendigt med den planlagte fintmaskede lovgivning** på EU-plan af hensyn til nærhedsprincippet. Hvis der overhovedet foreligger nogen tvivl, bør der ikke indføres yderligere tekniske standarder (niveau 3) for de individuelle gennemførelsesforanstaltninger (niveau 2). Dvs. der synes ikke at være brug for niveau 3, for så vidt angår egenrisiko- og solvensvurderingen (ORSA), klassificeringen af egenkapitalelementer og afgrænsede fonde.

3.27 Det ville ikke være gennemsigtigt med bestemmelser på flere niveauer. Desuden er det muligt, at der er uoverensstemmelser mellem de nationale bestemmelser for de samme områder. Dette ville gøre det **for komplekst** – særlig for SMV'er. Et andet aspekt, der også skal overvejes nøje, er forslaget om at udvide indholdet af visse gennemførelsesforanstaltninger.

Bruxelles, den 5. maj 2011

Staffan NILSSON  
*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 om reaktionen på ekspertgruppens rapport om den foreløbige evaluering af syvende rammeprogram for forskning, teknologisk udvikling og demonstration og på ekspertgruppens rapport om den foreløbige evaluering af finansieringsfaciliteten for risikodeling**

KOM(2011) 52 endelig

(2011/C 218/16)

Hovedordfører: **Gerd WOLF**

Kommissionen besluttede den 9. februar 2011 under henvisning til artikel 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

*Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om reaktionen på ekspertgruppens rapport om den foreløbige evaluering af syvende rammeprogram for forskning, teknologisk udvikling og demonstration og på ekspertgruppens rapport om den foreløbige evaluering af finansieringsfaciliteten for risikodeling*

KOM(2011) 52 endelig.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug, som vedtog sin udtalelse den 14. marts 2011.

Som følge af sagens hastende karakter (forretningsordenens artikel 20 og 57, stk. 1) udpegede EØSU på sin 471. plenarforsamling den 4.-5. maj 2011, mødet den 4. maj 2011, Gerd Wolf til hovedordfører og vedtog følgende udtalelse med 118 stemmer for, 1 imod og 3 hverken for eller imod:

## 1. Konklusioner og anbefalinger

1.1 EØSU hilser ekspertgruppens rapport velkommen og støtter fuldt ud rapportens anbefalinger. Udvalget bakker endvidere op om Kommissionens reaktion på rapporten, som der redegøres for i meddelelsen, og fremsætter konkrete bemærkninger hertil i nærværende udtalelse.

1.2 Med henvisning også til ekspertgruppens rapport anbefaler EØSU navnlig, at

— budgettet for støtte til forskning og innovation forhøjes, så det når op på en andel af det samlede budget, som klart afspejler den betydning og vægt, dette område tillægges i 2020-strategien,

— støtten koncentrerer på de opgaver, hvis vellykkede gennemførelse kræver tværnationalt samarbejde,

— forskningssamarbejde bevares og styrkes,

— større infrastrukturer omfattes af støtten,

— der lægges større vægt på »centrale støtteteknologier«, som er nødvendige for, at vi kan tackle den globale konkurrences udfordringer og kan tage fat på større samfundsspørgsmål,

— øget deltagelse af hidtil underrepræsenterede medlemsstater fremmes ved at sikre en bedre sammenknytning mellem strukturfondene og rammeprogrammet,

— mindst 20 % af det samlede programbudget afsættes til den F&U, som styres af Det Europæiske Forskningsråd,

— de administrative procedurer forenkles radikalt, og der overvejes et moratorium for nye instrumenter.

1.3 EØSU opfordrer medlemsstaterne til under alle omstændigheder at opfylde deres »3 %-forpligtelse« og klart overstige dette mål, hvis det er økonomisk muligt.

1.4 Hvad angår den terminologi, der i ekspertgruppens rapport anvendes for de tre forskningskategorier, er EØSU forbeholden over for begrebet »science for science«. Udvalget foreslår, at man i stedet anvender begrebet »science for knowledge«.

1.5 Udvalget bifalder Kommissionens holdning til ekspertgruppens rapport om finansieringsfaciliteten for risikodeling (RSFF). EØSU støtter ekspertrapportens vurdering og er af den opfattelse, at RSFF er et meget nyttigt og innovationsfremmende finansieringsinstrument.

## 2. Kommissionens meddelelse

2.1 I overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse gennemførte en gruppe eksterne eksperter en foreløbig evaluering af det syvende rammeprogram <sup>(1)</sup>. Rapporten indeholdt ti meget klare og brugbare anbefalinger. Kommissionen har nu offentliggjort en meddelelse om rapporten og dens anbefalinger. I meddelelsen reagerer Kommissionen også på anbefalingerne i den foreløbige evaluering.

I nærværende udtalelse fremsætter EØSU sine bemærkninger til meddelelsen og dermed også til ekspertgruppens rapport og anbefalingerne heri.

2.2 I sin meddelelse sætter Kommissionen særlig fokus på følgende anbefalinger i ekspertgruppens rapport:

- 1) Fremme af målene for det europæiske forskningsrum (EFR) og Innovation i EU med inddragelse af forskningsgrundlaget.
- 2) Udvikling og indførelse af forskningsinfrastruktur af høj kvalitet.
- 3) Finansieringsniveauet bør som minimum opretholdes.
- 4) Der er behov for en veludformet innovationsstrategi.
- 5) Der skal tages et afgørende skridt fremad hvad angår forenkling.
- 6) I blandingen af finansieringsforanstaltninger i RP7 og efterfølgende programmer bør der findes en anden balance mellem bottom-up- og top-down-tilgange til forskningen.
- 7) Der bør overvejes et moratorium for nye instrumenter.
- 8) Der bør gøres mere for at øge kvindedeltagelsen i RP7 i dets sidste år.
- 9) Der skal banes vej for større medinddragelse af de medlemsstater, som er underrepræsenterede, gennem bedre sammenknytning af strukturfondene og rammeprogrammet.
- 10) Åbning af RP7 for internationalt samarbejde.

2.3 Kommissionen godkender i det store og hele disse anbefalinger i ekspertgruppens rapport og forpligter sig til at tage behørigt hensyn til dem i det næste rammeprogram. Kommissionen indfører imidlertid enkelte mindre tilpasninger, forklaringer og fortolkninger.

## 3. Generelle bemærkninger

3.1 EØSU anerkender, at ekspertgruppens rapport og reaktionen på den i Kommissionens meddelelse danner grundlaget for grønbogen <sup>(2)</sup>, hvori Kommissionen opstiller principper for den fremtidige støtte til forskning og innovation. Disse to dokumenter er derfor vigtigere end en normal midtvejsevaluering.

3.2 EØSU konstaterer med stor tilfredshed, at de fleste af ovennævnte (punkt 2.2) anbefalinger i ekspertgruppens rapport i det store og hele stemmer overens med de bemærkninger og anbefalinger, som udvalget har fremsat i tidligere udtalelser.

3.3 EØSU har følgende bemærkninger at fremsætte til nogle af anbefalingerne i ekspertgruppens rapport:

3.3.1 Fremme af målene for det europæiske forskningsrum (EFR) og Innovation i EU med inddragelse af forskningsgrundlaget.

EØSU går helhjertet ind for den anbefaling i ekspertgruppens rapport, som går ud på, at EU-støtten skal koncentreres på områder, hvor det er vigtigt at opbygge en kritisk masse, og hvor tværnationalt samarbejde er en forudsætning for succes. Udvalget mener, at dette navnlig gælder det succesrige forskningssamarbejde, som spiller en central, afgørende og integrerende rolle, og som bør bevares og videreudvikles.

3.3.2 Udvikling og indførelse af forskningsinfrastruktur af høj kvalitet.

Som det allerede har givet udtryk for i tidligere udtalelser støtter udvalget fuldt ud denne anbefaling. Da større infrastrukturer generelt overstiger den enkelte medlemsstats finansierings- og udnyttelseskapacitet, opfylder de det kriterium, der er opstillet i punkt 3.3.1, og bør derfor modtage støtte fra Kommissionen i bygnings- og driftsfasen.

3.3.3 Finansieringsniveauet bør som minimum opretholdes.

Ifølge ekspertgruppens rapport bør FP7's procentvise andel af det samlede EU-budget, når programmet udløber, betragtes som et minimum. EØSU mener, at denne holdning stadig er værd at støtte, selv om Kommissionen i sin meddelelse er mere forbeholden. EØSU er særdeles bekymret over denne tendens, som er i modstrid med alle politiske erklæringer og mål, som er forbundet med Europa 2020-strategien. Udvalget opfordrer derfor Kommissionen og alle berørte politiske beslutningstagere til klart at give forskning og innovation den nødvendige status og vægt i EU-budgettet og i Europa 2020-strategien.

<sup>(1)</sup> Tilgængelig online på <http://ec.europa.eu/research/evaluations>.

<sup>(2)</sup> KOM(2011) 48 endelig.



### 3.3.4 Der er behov for en veludformet innovationsstrategi.

EØSU er helt enig heri og henviser til sine udtalelser INT/545<sup>(3)</sup> og INT/571. Innovation giver fremskridt, vækst, velstand, social sikkerhed, international konkurrenceevne og beskæftigelse. Innovation kræver og fremmer selv et samfundsmæssigt klima, der er præget af tillid og selvtillid, og som med den internationale konkurrencesituation for øje kan føre til større fremskridt og konstruktiv dynamik. Hvis innovationer skal trives, er der brug for en EU-strategi og et europæisk indre marked, hvor det europæiske forskningsrum sammen med et stærkt rammeprogram for F&U spiller en central rolle.

### 3.3.5 Der skal tages et afgørende skridt fremad hvad angår forenkling.

EØSU støtter fuldt ud dette synspunkt og henviser til sin udtalelse herom<sup>(4)</sup> (selv om anvendelsen i den engelske version af udtrykket *quantum leap* (kvantespring), som er hentet fra fysikkens verden, er en misfortolkning af dette begreb). Den tiltagende diversificering af de forskellige delprogrammer og dertil hørende instrumenter med deres ofte meget forskellige regler og procedurer har udviklet sig til et centralt problem i EU's forskningsstøtte. Komplexiteten øges i nogle tilfælde yderligere på grund af forskellige regelsæt, som de enkelte medlemsstater og de nationale støttegivere opererer med. Der er derfor behov for en radikal forenkling, herunder accept af medlemsstaternes normale regnskabsmetoder.

### 3.3.6 I blandingen af finansieringsforanstaltninger i RP7 og efterfølgende programmer bør der findes en anden balance mellem bottom-up- og top-down-tilgange til forskningen.

Det er korrekt, hvis det indebærer en opprioritering af bottom-up-tilgange. Top-down-tilgange er resultatet af et strategisk perspektiv hos de førende aktører baseret på aktuel viden, mens bottom-up-tilgange udnytter det kreative potentiale, der udvises af videnskabsfolk og ingeniører, der arbejder direkte med de genstande, der skal undersøges eller forbedres. Selv hvor det drejer sig om sociale spørgsmål som sundhed, klima og energi eller om centrale støtteteknologier, bør der ikke udelukkende fokuseres på direktiver ovenfra, men lægges større vægt på bundstyrede idéer og forslag fra det brede videnssamfund. »Innovationspolitiske investeringer bør rettes mod organisatoriske og arbejdstagerdrevne innovationer på arbejdspladsen«<sup>(5)</sup>.

### 3.3.7 Der bør overvejes et moratorium for nye instrumenter.

Det er rigtigt, hvilket EØSU allerede har givet udtryk for i tidligere udtalelser, der behandler problemet med den hastige vækst i antallet af instrumenter, jf. også punkt 3.3.5. Hvis de

klare udsagn i ekspertgruppens rapport<sup>(6)</sup> ikke anses for tilstrækkelige, bør der gennemføres en analyse af støtteinstrumenter i samarbejde med en bred vifte af brugere for at klarlægge, hvilke instrumenter der har været effektive, og fjerne eller indskrænke mindre nyttige instrumenter.

### 3.3.8 Der bør gøres mere for at øge kvindedeltagelsen i RP7 i dets sidste år.

Enig: i begyndelsen kræver dette, at flere kvinder tilskyndes til at studere videnskab og teknologi. Derudover gælder det også det generelle spørgsmål om kvinder i erhvervslivet. Hvad angår karrierer inden for F&U bør der gøres en særlig indsats for at skabe muligheder for dobbeltkarriere<sup>(7)</sup>, hvilket er særlig vigtigt i lyset af det nødvendige i at sikre forskermobilitet.

### 3.3.9 Der skal banes vej for større medinddragelse af de medlemsstater, som er underrepræsenterede, gennem bedre sammenknytning af strukturfondene og rammeprogrammet.

Enig: se også EØSU's udtalelse om grønbogen. Udvalget støtter det synspunkt, Kommissionen fremsætter i grønbogen<sup>(8)</sup>: »På lang sigt kan en elite i verdensklasse kun trives i et system, hvor alle forskere i hele EU kan få de midler, der skal til for at kunne udvikle sig til en elite og kunne konkurrere om de bedste stillinger. Det kræver, at medlemsstaterne fortsætter med ambitiøse moderniseringsplaner for deres offentlige forskningsgrundlag og opretholder den offentlige finansiering. EU-finansieringen, bl.a. gennem samhørighedspolitikfonden, kan bidrage til at få opbygget en elite, hvor og når det er relevant.«

### 3.3.10 Åbning af RP7 for internationalt samarbejde.

Enig: EØSU har allerede givet udtryk for sin støtte til dette vigtige tiltag<sup>(9)</sup>. Det internationale samarbejde har en gunstig virkning ikke kun på de videnskabelige og tekniske fremskridt, men også på den mellemfolkelige forståelse. Det bør anerkendes, at der allerede er opnået meget på dette område. Muligheden for at opnå gode resultater i det internationale samarbejde afhænger imidlertid også af det europæiske forskningsrums tiltrækningskraft og de resultater, som de europæiske universiteter og forskningsinstitutioner kan levere.

3.4 Udvalget bifalder Kommissionens holdning til ekspertgruppens rapport om finansieringsfaciliteten for risikodeling (RSFF). EØSU støtter ekspertrapportens vurdering og er af den opfattelse, at RSFF er et meget nyttigt og innovationsfremmende finansieringsinstrument. Udvalget henviser i den forbindelse også til sine krav om risikokapital til især nystartede virksomheder, f.eks. under punkt 4.8 i udtalelsen »Innovation i EU«<sup>(10)</sup>.

<sup>(3)</sup> EUT C 132 af 3. 5.2011, s. 39 (»Innovation i EU«).

<sup>(4)</sup> EUT C 48 af 15.2.2011, s. 129-133.

<sup>(5)</sup> EUT C 132 af 3.5.2011, s. 22 (»Innovative arbejdspladser«), pkt. 2.6.

<sup>(6)</sup> Jf. ekspertgruppens rapport, pkt. 4.3 ff.

<sup>(7)</sup> CESE 305/2004, navnlig pkt. 5.5.5.2, EUT C 110/3, 30.4.2004.

<sup>(8)</sup> KOM(2011) 52 endelig.

<sup>(9)</sup> EUT C 306 af 16.12.2009, s. 13.

<sup>(10)</sup> EUT C 132 af 3.5.2011, s. 39 (»Innovation i EU«).

#### 4. Særlige bemærkninger

4.1 I denne del af udtalelsen vil EØSU gerne tage fat på aspekter, som det ikke mener behandles tilstrækkeligt i Kommissionens meddelelse, og områder, hvor der er behov for kommentarer til ekspertgruppens rapport.

##### 4.2 Centrale støtteteknologier

Kommissionen har allerede udarbejdet en meddelelse og udvalget har afgivet en udtalelse<sup>(1)</sup> om det vigtige i styrke konkurrenceevnen på verdensmarkedet og sikre en førende stilling i udviklingen af centrale støtteteknologier. Udviklingen og tilgængeligheden af centrale støtteteknologier er en nødvendig forudsætning for, at den europæiske økonomi kan klare sig i den internationale konkurrence og løse de opgaver, der er forbundet med de store samfundsmæssige udfordringer. Den her behandlede meddelelse sætter ikke tilstrækkelig fokus på dette væsentlige spørgsmål. EØSU anbefaler derfor udtrykkeligt øget hensyntagen til og synliggørelse af dette emne i forbindelse med forberedelsen af FP8.

##### 4.3 Det Europæiske Forskningsråd

I ekspertgruppens anbefalinger og reaktionen herpå i Kommissionens meddelelse er opmærksomheden ikke i tilstrækkelig grad rettet mod den succes, som Det Europæiske Forskningsråds program »Idéer« allerede tydeligt kan fremvise, og mod den høje standard i det arbejde, der udføres i den forbindelse. EØSU gentager derfor sin anbefaling om, at 20 % af det samlede FP8-budget øremærkes til dette program.

##### 4.4 Terminologi

Med henblik på at tackle de vigtigste udfordringer anbefaler ekspertgruppen i sin rapport følgende programstruktur:

— Science for science – forskerne fastlægger dagsordenen

— Science for competitiveness – erhvervslivet fastlægger dagsordenen

— Science for society – civilsamfundets aktører fastlægger dagsordenen

EØSU finder disse overskrifter rammende og velvalgte, men er bekymret over, at de måske ikke i tilstrækkelig grad afspejler det komplekse forhold mellem bottom-up-tilgange og top-down-tilgange og mellem grundforskning og anvendt forskning. I den forbindelse henviser udvalget til sin udtalelse INT/571 og understreger, at der faktisk ikke er noget, der hedder »science for science« forskning, men kun »science for knowledge«. De tre kategorier, der opstilles i ekspertgruppens rapport, har mere at gøre med spørgsmålet om, hvorvidt eller i hvor høj grad den nye viden, som forskningsresultaterne forventes at føre til, uden videre kan betragtes som relevante og anvendelige i problem-løsningsammenhæng.

4.4.1 EØSU henviser endvidere til de bemærkninger, det fremsatte i sin udtalelse INT/545 i forbindelse med inkrementelle og revolutionerende innovationer, hvoraf det fremgår at revolutionerende gennembrudsinnovationer aldrig eller kun i sjældne tilfælde er opstået af eksisterende industrier, men i stedet har ført til skabelse af helt nye industrier og sektorer.

4.4.2 Udvalget anbefaler derfor, at denne ellers fyndige terminologi tages op til revision for at undgå misforståelser, som kan føre til forkerte beslutninger og fejlallokering af ressourcer.

Bruxelles, den 4. maj 2011

Staffan NILSSON

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

<sup>(1)</sup> EUT C 48 af 15.2.2011, s. 112.

**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet — EU's terrorbekæmpelsespolitik: vigtigste resultater og fremtidige udfordringer**

KOM(2010) 386 endelig

(2011/C 218/17)

Ordfører: **Cristian PÎRVULESCU**

Europa-Kommissionen besluttede den 20. juli 2010 under henvisning til artikel 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

*Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet — EU's terrorbekæmpelsespolitik: vigtigste resultater og fremtidige udfordringer*

KOM(2010) 386 endelig.

Det forberedende arbejde henvises til Den Faglige Sektion for Beskæftigelse, Sociale og Arbejdsmarkeds-mæssige Spørgsmål og Borgerrettigheder, der vedtog sin udtalelse den 24. marts 2011.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 471. plenarforsamling den 4.-5. maj 2011, mødet den 5. maj, følgende udtalelse med 167 stemmer for, 2 imod og 1 hverken for eller imod:

## 1. Konklusioner og henstillinger

1.1 Nu hvor virkningerne af den aktuelle økonomiske krise er meget mærkbare, henleder EØSU opmærksomheden på den øgede risiko for radikaliserings, når det gælder såvel religiøst som ideologisk motiveret terrorisme. Respekten for de grundlæggende rettigheder bør være et nøglekriterium for en evaluering af terrorbekæmpelsespolitikken, både for så vidt angår udformningen og gennemførelsen heraf.

1.2 EØSU går ind for, at man endnu en gang overvejer elementet forebyggelse og tilføjer en dimension tidligere i forløbet med det formål at udvikle et samarbejde og tage spændingerne i opløbet. Det drejer sig om en tværgående dimension, som både berører terrorbekæmpelsespolitikken og andre af EU's og medlemslandenes politikker, for eksempel politikker for unge, kultur, uddannelse og deltagelse i det politiske liv og samfundslivet.

1.3 EØSU anbefaler, at man i EU's og de specialiserede organers officielle dokumenter anvender udtrykket »terrorismen, som udspringer af intolerance, racisme og fremmedhad« snarere end »islamistisk terrorisme«.

1.4 EØSU foreslår, at alle EU's institutioner og medlemslandenes regeringer udformer deres politik på grundlag af kvalitative og kvantitative data om terrorismens dynamik. Da terrorismen har mange ansigter, ville det være uhensigtsmæssigt at anvende samme politik på alle situationer, og det ville desuden blive både dyrt og ineffektivt. Endvidere bør proportionalitetsprincippet bringes i anvendelse, således at såvel beredskab, indsats og udgifter står i et rimeligt forhold til truslens omfang.

1.5 EØSU anbefaler, at ud over de fire søjler (forebygge, beskytte, forfølge og reagere) og de tværgående aspekter (respekten for de grundlæggende rettigheder, internationalt samarbejde og partnerskaber med tredjelande, finansiering) bør strategidokumenterne om EU's terrorbekæmpelsespolitik også

foretage en opdeling i forskellige typer terrorisme alt efter dennes konsekvenser, og hvad den motiveres af (separatistisk, venstrestremt eller anarkistisk, højrestremt, knyttet til en specifik sag eller religiøst motiveret terrorisme). Denne strategiske strukturering vil være en hjælp for de nationale regeringer, de europæiske institutioner og de øvrige berørte aktører, når de skal tilpasse deres vision og de instrumenter, de anvender, til de særlige udfordringer i forbindelse med forskellige former for terrorisme.

1.6 EØSU foreslår, at der i overensstemmelse med EU's særlige strategi, som sigter mod bekæmpelse af radikaliserings og rekruttering af terrorister, og den dertil hørende handlingsplan ligeledes iværksættes konkrete foranstaltninger med henblik på at mindske uligheder og forskelsbehandling. Strategien bør blandt andet bygge på arbejdet i Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder.

1.7 EØSU opfordrer Kommissionen og medlemslandenes regeringer til at foretage en detaljeret evaluering af de økonomiske konsekvenser af de trufne sikkerhedsforanstaltninger for de private operatørers aktiviteter. Udvalget vil gerne advare om, at udviklingen af dyre teknologier og tungere procedurer kan have en negativ effekt på de økonomiske aktørers og borgernes aktiviteter.

1.8 EØSU påpeger, at ulovlig eller uhensigtsmæssig anvendelse af – ofte følsomme – personoplysninger, kombineret med myndighedernes styrkede beføjelser, kan føre til forskelsbehandling eller stigmatisering af bestemte personer eller grupper.

1.9 Med henblik på at øge terrorbekæmpelsespolitikernes troværdighed og sætte øget fokus på problematikken omkring overholdelsen af de grundlæggende rettigheder anbefaler EØSU, at Kommissionen følger op på henstillingen fra Europa-Parlamentet, som i sin resolution fra 2007 om CIA's påståede brug

af europæiske lande ved transport og ulovlig tilbageholdelse af fanger krævede, at der blev gennemført en evaluering af anti-terrorlovgivningen i medlemslandene samt af de øvrige procedurer, som kunne bidrage til denne form for aktioner.

1.10 EØSU slår til lyd for, at EU i lande, hvor antiterrorpolitikken kan være til skade for demokratiet og respekten for de grundlæggende rettigheder, gør mere ud af at fremme en model for terrorbekæmpelse, som er baseret på demokratiske normer og procedurer.

## 2. Indledning

2.1 Kommissionens meddelelse, der her behandles, indeholder hovedtrækkene i en politisk evaluering af EU's aktuelle terrorbekæmpelsesstrategi, som Europa-Parlamentet har efterlyst, og er et vigtigt skridt på vejen til en bredere strategi for den indre sikkerhed.

2.2 At gøre status over de resultater, der hidtil er opnået, og vende blikket mod de udfordringer, vi kommer til at stå over for i fremtiden, er særlig relevant efter Lissabontraktatens ikrafttrædelse og vedtagelsen af et nyt flerårigt arbejdsprogram og en handlingsplan for området retlige anliggender, frihed og sikkerhed (Stockholmprogrammet). Derfor er der behov for en sådan evaluering. Meddelelsen bygger på og supplerer de anti-terrorforanstaltninger og -initiativer, der er indeholdt i Stockholm-programmet, <sup>(1)</sup> og den dertil hørende handlingsplan <sup>(2)</sup>, som i store træk skitserer, hvor EU skal sætte ind i fremtiden.

2.3 EU's terrorbekæmpelsesstrategi fra 2005 <sup>(3)</sup>, der fortsat er hovedgrundlaget for EU's indsats på dette område, består af fire søjler: forebygge, beskytte, forfølge og reagere. Kommissionens meddelelse er opbygget efter samme struktur. For hver af de fire søjler redegøres der for de vigtigste resultater, og der peges på de fremtidige udfordringer.

2.4 EØSU hilser den samlede evaluering af EU's terrorbekæmpelsespolitik velkommen og mener, at der er tale om et vigtigt skridt fremad i bestræbelserne på at skabe en afbalanceret vision for såvel terrortruslen som for de instrumenter, der skal bekæmpe den.

2.5 EØSU anbefaler, at både den reviderede strategi for terrorbekæmpelse og den strategi for EU's indre sikkerhed, som blev lanceret for nylig, fastsætter mål og midler, som gør det muligt at finde en balance mellem hensynet til den enkelte borgers sikkerhed og beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder. Disse friheder og rettigheder, som udgør hjørnesteinen i enhver retsstat og ethvert demokratisk samfund, må under ingen omstændigheder sættes ud af kraft eller begrænses.

2.6 EØSU har tidligere afgivet to udtalelser, som direkte berørte problematikken i forbindelse med terrorbekæmpelsespolitikken direkte. Disse to udtalelser handlede om forebyggelse og mere specifikt om bekæmpelse af radikalisering. Begge gav et

overordnet billede af udvalgets holdninger på området. Det er hensigten med denne udtalelse at revidere og omformulere disse holdninger og dermed bidrage til tilpasningen af terrorbekæmpelsespolitikken efter de nye tendenser for dette fænomen.

## 3. Generelle bemærkninger

3.1 Den økonomiske krise har rystet ikke blot de europæiske økonomier, men også de sociale, politiske og kulturelle forbindelser inden for EU i deres grundvold. Krisen har svækket solidariteten mellem borgere, befolkningsgrupper og politiske institutioner. På den baggrund har mistilliden og intolerancen over for minoriteter spredt sig som en løbeild, hvilket har fået disse grupper til at gå i forsvarsposition.

3.2 Efter EØSU's opfattelse er EU's terrorbekæmpelsespolitik et komplekst og følsomt område, som kræver, at opretholdelsen af sikkerheden, udvikling af nye teknologier samt retsinstrumenter hviler på et solidt system til beskyttelse af de grundlæggende rettigheder.

3.3 I lyset af terrorismens mange ansigter og dens dybtliggende årsager anbefaler EØSU, at EU's terrorbekæmpelsespolitik suppleres med øget politisk integration og samarbejde, hvorved terrorhandlinger gøres formålsløse. Det fremgår tydeligt af debatten om forebyggelse, at det er på tide at iværksætte en styrkelse af visse målsætninger som f.eks. social inklusion, fattigdomsbekæmpelse, lighed mellem kønnene og en kvalitativ forbedring af arbejdspladserne, bl.a. i forbindelse med den sociale dimension af Europa 2020-strategien.

3.4 Den seneste rapport fra Europol indeholder en række relevante oplysninger om terrorismens dynamik i EU <sup>(4)</sup>. I 2009 registrerede man et fald i antallet af terrorangreb. Det gjaldt såvel mislykkede, afværgede som gennemførte angreb. Antallet faldt til det halve i forhold til 2007 og var udtryk for en klart faldende tendens.

3.5 Det er ikke blot konsekvenserne af terrorangrebene, men også deres struktur, der har ændret sig. I 2009 var den mest udbredte form for terrorangreb separatistangreb (257 angreb) efterfulgt af angreb begået af venstrestremte eller anarkister (40 angreb) og højreekstremistiske angreb (4 angreb) samt endelig angreb knyttet til en specifik sag (2 angreb). Det skal bemærkes, at religiøst motiveret terrorisme, der af den brede offentlighed opfattes som den mest udbredte og farligste type, i virkeligheden er den sjældneste med blot et enkelt registreret angreb i 2009 (i Italien).

3.6 EØSU beklager tabet af menneskeliv og de materielle skader, der forårsages af terroraktiviteterne. Det faldende antal terrorhandlinger er imidlertid et bevis på, at der kan dæmnes op for dette fænomen, hvis man gennemfører en intelligent og visionær kombination af politikker og foranstaltninger. Terrorbekæmpelsespolitikkerne bør skræddersys i forhold til, hvor terroren finder sted, hvad motiverne bag den er, hvilken form for terror, der er tale om, samt dens bagvedliggende årsager.

<sup>(1)</sup> EUT C 115 af 4.5.2010, s. 1.

<sup>(2)</sup> KOM(2010) 171 endelig af 20. april 2010.

<sup>(3)</sup> Dok. nr. 14469/4/05 af 30. november 2005.

<sup>(4)</sup> Europol's rapport fra 2010 om situationen og udviklingen med hensyn til terrorisme i Europa (TE-SAT-rapporten) kan findes på adressen [http://www.europol.europa.eu/publications/EU\\_Terrorism\\_Situation\\_and\\_Trend\\_Report\\_TE-SAT/Tesat2010.pdf](http://www.europol.europa.eu/publications/EU_Terrorism_Situation_and_Trend_Report_TE-SAT/Tesat2010.pdf).



3.7 Med baggrund i de væsentlige forskelle, der findes mellem offentlighedens billede af terrorismen og den måde, hvorpå terrorismen konkret kommer til udtryk, opfordrer EØSU regeringerne og EU-institutionerne til at være med til at informere borgerne om årsagerne til terrorisme, dens omfang og konsekvenser. Udvalget advarer mod risikoen for fejlagtig og mangelfuld information om dette fænomen og fremhæver i øvrigt faren for, at terrortruslen anvendes som argument for social udstødelse, intolerance og forskelsbehandling. Da formålet med terrorisme er at sprede frygt, kan en overdivelse af terrortruslen objektivt set tjene det mål, som de potentielle gerningsmænd til sådanne handlinger søger at opnå. På den anden side bør man modarbejde »markedet for terrorisme«, som synes at være i udvikling, og som kunne tænkes at ville vække særlig interesse hos de forskellige økonomiske og institutionelle aktører på området for terrorbekæmpelse.

3.8 Med hensyn til retsforfølgning og straf af lovovertrædelser med forbindelse til terrorisme findes der en interessant dynamik. De fleste anholdelser foretages som følge af de mistænkte tilhørsforhold til terrororganisationer og ikke på grund af lovovertrædelser, der er direkte forbundet med planlægning eller gennemførelse af terrorangreb. Dette er et bevis på, at de nationale myndigheder har held til at lægge hindringer i vejen for planlægning eller gennemførelse af terrorangreb, allerede mens disse er på et tidligt stadium.

3.9 Udvikling og anvendelse af teknologi på dette område og navnlig hvad angår overvågning, indsamling og lagring af oplysninger bør tilpasses truslens alvor. Terrorbekæmpelsespolitikken bør ikke komme til udtryk i en påtrængende indtrængen i borgernes privatliv. Dette ville således kunne være med til at udbrede en generel følelse af usikkerhed i stedet for at holde usikkerheden i ave, samtidig med at den ville medføre et tab af tillid til de nationale regeringers og EU-institutionernes indsats.

3.10 Efter EØSU's opfattelse har det europæiske civilsamfund en vigtig rolle at spille med hensyn til at dæmme op for terrortruslen. Civilsamfundet bør trods sin mangfoldighed med hensyn til værdier, organisationsformer og valgte aktionsmidler inddrages i alle antiterrorpolitikens dimensioner. Det gælder navnlig forebyggelsesstadiet. Det kan ligefrem være med til at udarbejde en model for kommunikation, samarbejde og solidaritet allerede inden den egentlige forebyggelse, for i denne fase er de berørte personer allerede parate til at begå en terrorhandling<sup>(5)</sup>. At behandle årsagerne til terrorisme snarere end dens virkninger er efter udvalgets opfattelse den mest effektive måde at bekæmpe terrorismen på.

3.11 EØSU mener, at det europæiske civilsamfund har ressourcerne til at fungere som bindeled mellem borgerne, de nationale og lokale regeringer og de samfund eller grupper, som

kan forventes at ville udføre terrorhandlinger. Det kan spille en særlig rolle ved at supplere det offentlige beredskab med specifikke instrumenter og programmer, f.eks. med hensyn til mægling eller uddannelse.

#### 4. Særlige bemærkninger

##### *EU's vigtigste resultater og fremtidige udfordringer*

##### 4.1 Forebygge

4.1.1 EØSU glæder sig over, at strategien for nylig er blevet reorienteret mod forebyggelse. Denne søjle vil inden for rammerne af Stockholmprogrammet blive styrket i de kommende fem år, både for så vidt angår forskning omkring sikkerhed, men også med hensyn til politiske og samfundsmæssige aspekter. Udvalget finder det ligeledes fornuftigt, at problemet med anvendelse af internettet til terrorformål i form af kommunikation, finansiering, uddannelse, rekruttering og propaganda prioriteres højt. Overvågning af kommunikationen på internettet bør imidlertid ikke blive et instrument, som øver indflydelse på borgernes privatliv.

4.1.2 EØSU støttede initiativet om udarbejdelse af en særlig EU-strategi med det formål at bekæmpe radikaliserings og rekruttering af terrorister<sup>(6)</sup>, som har tre målsætninger: sætte en stopper for netværks og enkeltpersoners hvervning af terrorister, sørge for, at flertallets holdning vinder hævd over ekstremisternes, og fremme demokrati, sikkerhed, retfærdighed, og lige chancer for alle. EØSU venter spændt på resultaterne af midtvejsevalueringerne af strategiens gennemførelse og erklærer sig parat til at bidrage til at tilpasse den i forhold til disse konklusioner. Det skal i øvrigt påpeges, at den seneste handlingsplan for terrorbekæmpelse ikke indeholder noget initiativ vedrørende målretning af indsatsen mod »uligheder og diskrimination, hvor de findes, og (...) i nødvendigt omfang [fremme af] langsigtet integration«<sup>(7)</sup>.

4.1.3 EØSU glæder sig over det store fokus på forebyggelse, men understreger, at dette ikke giver mulighed for at behandle årsagerne til terrorisme på en hensigtsmæssig måde. Som udvalget allerede har bemærket, »er det dog muligt at forklare mange af de terroristiske handlinger som slutresultatet af en proces i retning af fremmedgørelse, radikaliserings og rekruttering, som får næring fra horisontale uligheder mellem grupper inden for samme geografiske område, marginalisering og (social, politisk og økonomisk) diskrimination«<sup>(8)</sup>. EØSU foreslår derfor, at dialogen intensiveres med henblik på at finde politisk svar på terrorproblemet, som tager de politiske, institutionelle, sociale og økonomiske forbindelser på medlemsstatsniveau op til fornyet overvejelse og sigter mod en effektiv pacificering af de historiske spændinger.

<sup>(6)</sup> EU's strategi for bekæmpelse af radikaliserings og rekruttering af terrorister, revideret i november 2008 (CS/2008/15175).

<sup>(7)</sup> Rådet for Den Europæiske Union, Europæisk handlingsplan til bekæmpelse af terrorisme, 17. januar 2011.

<sup>(8)</sup> EUT C 211 af 19.8.2008, s. 61.

<sup>(5)</sup> EUT C 128 af 18.5.2010, s. 80.



4.1.4 EØSU bifalder, at Kommissionen i 2008 oprettede det europæiske netværk af eksperter inden for radikalisering (ENER-netværket), da udvalget mener, at et bidrag fra institutionerne, som inddrager de særlige forhold i de enkelte samfund og de forskellige typer terrorhandlingers særlige kendetegn, kan bidrage til tilpasningen af EU's og medlemslandenes politikker på området.

4.1.5 Eftersom størstedelen af de registrerede terrorhandlinger i EU bunder i historiske forhold eller har rod i problemer med separatisme, vurderer EØSU, at det vil være hensigtsmæssigt i højere grad at inddrage Regionsudvalget i den europæiske debat i kraft af udvalgets rolle som repræsentant i EU for de lokale og regionale myndigheder, med hvem det er ønskeligt at indlede en dialog.

4.1.6 EØSU er positiv over for Kommissionens planer om at udsende en meddelelse om god praksis i medlemsstaterne, når det gælder bekæmpelse af radikalisering og rekruttering af terrorister. Udvalget anbefaler, at Kommissionen i den kommende meddelelse tager hensyn til konklusionerne og anbefalingerne i udvalgets udtalelse om EU's rolle i fredsprocessen i Nordirland<sup>(9)</sup>. Eksempler på god praksis vil hjælpe alle berørte aktører til bedre at forstå de forskellige former for terrorisme, opdelt efter motivation og virkninger. Der vil være tale om et fremskridt med hensyn til udformningen af specifikke politikker for hvert enkelt medlemsland og navnlig med hensyn til hver enkelt form for terrortrussel.

## 4.2 Beskytte

4.2.1 EØSU glæder sig over den indsats, man har gjort i Kommissionen, medlemslandene, den videnskabelige verden og den private sektor for at beskytte borgernes liv og infrastrukturene. Denne søjle, der omfatter aktiviteter såsom trusselsvurderinger for hele EU, sikkerhed i forsyningskæden, beskyttelse af kritiske infrastrukturer, transportsikkerhed og grænsekontrol samt forskning i sikkerhed, er den mest komplekse og den dyreste. Udvikling af beskyttelsessystemer bør imidlertid stå i et rimeligt forhold til truslens alvor og være tilpasset de forskellige former for terrorisme.

4.2.2 Transportsikkerhed på medlemsstaternes territorier er et nøgleområde. Det indre marked bygger på fri bevægelighed for varer, kapital, tjenesteydelser og personer. EU-borgernes mobilitet, såvel inden for som uden for egne grænser, udgør en vigtig del af de europæiske økonomier og europæernes måde at leve på. Denne mobilitet fremmer den gensidige forståelse, kommunikation og tolerance. Efter EØSU's opfattelse kræver transportsikkerheden i alle sine aspekter en konstant opmærksomhed fra EU-institutionerne og de nationale regeringer.

4.2.3 EØSU noterer sig den indsats, som det videnskabelige samfund har gjort på sikkerhedsområdet med henblik på at

udvikle teknologier, der beskytter personer og infrastrukturer. Det videnskabelige samfund bør ikke desto mindre være opmærksom på teknologiens potentielle konsekvenser for enkeltpersoners privatliv og sikre, at teknologien ikke kan misbruges eller anvendes til skade for menneskers værdighed og rettigheder.

4.2.4 EØSU glæder sig over, at den private sektor (for eksempel informations- og kommunikationsteknologisektoren og den kemiske industri) deltager i bekæmpelsen af terrortruslen. Udvalget sætter også pris på, at de private transportoperatører er åbne over for skærpede sikkerhedsforanstaltninger, selvom indførelsen af sådanne risikerer at påføre dem økonomiske tab. EØSU opfordrer derfor stærkt Kommissionen og medlemslandenes regeringer til at foretage en detaljeret evaluering af sikkerhedsforanstaltningernes økonomiske konsekvenser for de private operatørers aktiviteter. Udvalget vil gerne advare om, at udviklingen af dyre teknologier og de stadig tungere procedurer kan have en negativ effekt på de økonomiske aktørers og borgernes aktiviteter.

4.2.5 Eftersom mange af de aktiviteter, der udføres i forbindelse med beskyttelse af persontransport, sker i samarbejde med private operatører, er det nødvendigt at gøre disse aktører til en del af trænings- og oplysningsprogrammerne, således at sikkerhedsprocedurerne ikke krænker passagerernes integritet eller værdighed.

## 4.3 Forfølge

4.3.1 Udvalget ser med tilfredshed på den seneste udvikling i forbindelse med denne søjle i EU's terrorbekæmpelsesstrategi, som bl.a. drejer sig om indsamling og analyse af oplysninger, hindring af terroristers bevægelser og aktiviteter, politi- og retssamarbejde samt bekæmpelse af terrorfinansiering. Under denne søjle kan alle de berørte aktører gøre deres vision gældende, med hensyn til hvordan man imødegår de forskellige typer af terrortrusler.

4.3.2 Udvalget mener, at hvis det skal lykkes at bekæmpe terrortruslen, er der ligeledes behov for et bilateralt samarbejde mellem nationale myndigheder og med de specialiserede europæiske agenturer. Det er derfor nødvendigt at henlede opmærksomheden på den følsomme problematik omkring indsamling og anvendelse af personoplysninger. Beskyttelsen af privatlivets fred bør være i konstant fokus i forbindelse med bestræbelserne på at bekæmpe terrorisme. Den europæiske tilsynsførende for databeskyttelse har påpeget, at ulovlig eller uhensigtsmæssig anvendelse af – ofte følsomme – personoplysninger, kombineret med myndighedernes styrkede beføjelser, kan føre til forskelsbehandling eller stigmatisering af bestemte personer eller grupper<sup>(10)</sup>.

<sup>(9)</sup> EØSU's udtalelse om EU's rolle i fredsprocessen i Nordirland af 23.10.2008, EUT C 100 af 30.4.2009, s. 100.

<sup>(10)</sup> Udtalelse fra den europæiske tilsynsførende for databeskyttelse om Kommissionens meddelelse om EU's terrorbekæmpelsespolitik – Counter-Terrorism Policy and Data Protection (Terrorbekæmpelsespolitik og databeskyttelse), bidrag fra Giovanni Buttarelli til EØSU's høring, 9. februar 2011.

4.3.3 Det er også en vigtig del af terrorbekæmpelsen at begrænse terroristernes adgang til finansiering. EØSU noterer sig, at EU's lovgivning om procedurerne for registrering af personer og virksomheder, der har relationer til terrorisme, er blevet ændret for at sikre, at de grundlæggende rettigheder overholdes. Udvalget mener, at procedurerne for individuelle sanktioner og indefrysning af aktiver bør være tilstrækkelige, gennemskuelige og gennemsigtige. Mistænkte personer skal have mulighed for at forsvare sig og anke myndighedernes afgørelser.

4.3.4 EØSU er enig i, at gennemsigtighed, god forvaltning og ansvar er essentielle elementer for ngo'erne. Frivillige procedurer på europæisk niveau kunne være nyttige, men bør ikke give anledning til indførelse af en række nye regler, som ved at skabe uoverstigelige lovgivningsmæssige og økonomiske hindringer ville være i modstrid med medlemsstaternes lovgivning og kunne påvirke sektorens kapacitet eller borgernes beredvillighed til at arbejde for dem, de søger at hjælpe. Udvalget er parat til at samarbejde om at finde løsninger med henblik på at fastlægge en fælles strategi for terrorbekæmpelsespolitikken og for at fremme borgernes ret til og ønske om at organisere sig i uafhængige organisationer, hvilket er en grundlæggende frihed, som skal respekteres.

#### 4.4 Reagere

4.4.1 Udvalget er tilfreds med den seneste udvikling under denne søjle, som bl.a. drejer sig om det civile beredskab til at håndtere konsekvenserne af et terrorangreb, systemer for tidlig varsling, krisestyring i al almindelighed og krisehjælp til terrorofre. EØSU mener, at medlemsstaterne bør styrke deres reaktionsmekanismer og satse på effektivt at beskytte menneskeliv og personsikkerheden i krisesituationer

4.4.2 Udvalget bifalder den indsats, der er blevet gjort for at begrænse adgangen til kemiske, biologiske, radiologiske og nukleare stoffer (CBRN), som kan anvendes til terrorformål. Der bør først og fremmest ske en fortsat gennemførelse af EU's CBRN-handlingsplan, som omfatter 130 specifikke foranstaltninger inden for forebyggelse, afsløring og imødegåelse af hændelser omfattende disse stoffer, idet der dog tages hensyn til de potentielle virkninger af de foreslåede foranstaltninger i den berørte økonomiske sektor. Der bør gennemføres udvidede høringer med repræsentanter for den pågældende sektor.

4.4.3 EØSU glæder sig også over Kommissionens indsats for så vidt angår bistand til terrorismens ofre, idet der afsættes 5 millioner EUR til støtte for terrorofre og ydes støtte til et netværk af foreninger for disse personer. Efter udvalgets opfattelse bør denne støtte fortsætte og forbedres.

#### Horisontale spørgsmål

##### 4.5 Respekten for de grundlæggende rettigheder

4.5.1 EØSU glæder sig over, at respekten for de grundlæggende rettigheder behandles som en horisontal prioritet. Kommissionens engagement i forbindelse med respekten for

de grundlæggende rettigheder bør imidlertid ledsages af en lignende mobilisering af de nationale regeringer. Ligeledes bør beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder ikke begrænses til den indledende fase med udformning af instrumenter, men også dække deres anvendelse.

4.5.2 Det europæiske system til beskyttelse af menneskerettighederne er juridisk robust, og dette bør i højere grad afspejles i Kommissionens meddelelser og foranstaltninger. Det er vigtigt, at de nationale regeringer udviser større beslutsomhed i anvendelsen af specifikke instrumenter. De forpligtelser, der indgås på politisk niveau, bør afspejles i regeringernes handlinger. Praksis med at tolerere eller foranstalte tortur på medlemslandenes territorier bør straffes og afskaffes én gang for alle. Non-refoulement-princippet skal overholdes. Forskelsbehandling, der er klart identificeret som sådan og sanktioneres af international, EU- og national lovgivning, bør forfølges og bekæmpes.

4.5.3 EØSU foreslår, at Kommissionen identificerer de hurtigste opfølgings- og beslutningsmekanismer vedrørende overholdelse af de grundlæggende rettigheder i sammenhæng med terrorbekæmpelsespolitikken. Til dette formål er det muligt i højere grad at mobilisere potentialet i det europæiske civilsamfund, som pr. definition hæger om beskyttelsen af borgernes rettigheder og friheder.

##### 4.6 Internationalt samarbejde og partnerskaber med tredjelande

4.6.1 Terrorismen, og navnlig den terrorisme, som bygger på religiøse motiver, har en betydelig international dimension. Den Europæiske Union bør derfor samarbejde med tredjelande med henblik på at begrænse terrortruslen, selvom EU som tidligere nævnt ikke længere er et foretrukket mål for denne fare.

4.6.2 EU bør i samarbejde med tredjelande fremme demokratiske procedurer og normer for terrorbekæmpelse. I EU findes der en mangfoldighed af systemer, som i bund og grund sikrer og fremmer menneskerettighederne. I en lang række tredjelande risikerer terrorbekæmpelsespolitikken til gengæld at komme på afveje og skade demokratiets kvalitet og respekten for de grundlæggende rettigheder.

##### 4.7 Finansiering

4.7.1 Udvalget glæder sig over eksistensen af programmet »Sikkerhed og beskyttelse af frihedsrettigheder«, som omfatter et særprogram for forebyggelse, beredskab og konsekvensstyring i forbindelse med terrorisme. Vægtningen af omkostningerne for hver af de fire søjler, der er defineret i strategien (forebygge, beskytte, forfølge, reagere), bør være afbalanceret, og det politiske engagement til fordel for forebyggelse bør tildeles tilsvarende midler. Det er også vigtigt at rette en øget opmærksomhed mod relationerne mellem den offentlige og den private sektor i forbindelse med bekæmpelsen af terrortruslen. Udvalget afventer med interesse resultaterne af midtvejsevalueringerne af nævnte program og håber, at de disponible midler har været nemme at få adgang til, samt at deres anvendelse vil have gjort det muligt at nå de forventede resultater.

## 5. Vejen frem

5.1 Med Lissabontraktatens ikrafttræden er det muligt at udbygge koordineringen af medlemslandenes politikker, herunder med hensyn til terrorbekæmpelsespolitikken. I henhold til denne traktat har Den Europæiske Union fået udvidet sine beføjelser på området for menneskerettigheder. Det er derfor nu muligt at udforme en terrorbekæmpelsespolitik, som i alle sine faser, inklusive gennemførelsesfasen, anvender de mest avancerede normer og procedurer, når det gælder menneskerettigheder. Efter EØSU's opfattelse bør terrorbekæmpelsespolitikken tilpasses terrorismens konkrete udvikling, men vægten bør afgjort lægges på forebyggelse i bred forstand, hvor der tages direkte fat om terrorismens samfundsmæssige, politiske og økonomiske årsager.

Bruxelles, den 5. maj 2011

Staffan NILSSON

*Formand*

*for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg*

---

**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om betingelserne for tredjelandsstatsborgeres indrejse og ophold med henblik på sæsonarbejde**

KOM(2010) 379 endelig — 2010/0210 (COD)

(2011/C 218/18)

Ordfører: **Christa SCHWENG**

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 29. september 2010 under henvisning til artikel 304 i EUF-traktaten at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

*Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om betingelserne for tredjelandsstatsborgeres indrejse og ophold med henblik på sæsonarbejde*

KOM(2010) 379 endelig — 2010/0210 (COD).

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Beskæftigelse, Sociale og Arbejdsmarkeds-mæssige Spørgsmål og Borgerrettigheder, der vedtog sin udtalelse den 24. marts 2011.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 471. plenarforsamling den 4.-5. maj 2011, mødet den 4. maj, følgende udtalelse med 165 stemmer for, 3 imod og 9 hverken for eller imod:

## 1. Konklusioner og anbefalinger

1.1 EØSU bifalder direktivforslaget som et led i EU's bestræbelser på at udforme en omfattende strategi for lovlig indvandring. Det foreslåede direktiv kan bidrage til at dække et øget behov for arbejdskraft, der opstår på bestemte tidspunkter af året, og som ikke kan imødekommes af den eksisterende arbejdsstyrke i det pågældende land. Samtidig er forslaget et vigtigt bidrag til bekæmpelse af ulovlig indvandring.

1.2 Udvalget bifalder især, at indrejseprocedurerne bliver enklere og hurtigere, da sæsonarbejde i sagens natur er af midlertidig karakter og virksomhederne rammes af mangel på arbejdskraft i netop disse perioder.

1.3 Udvalget støtter også bestemmelsen om, at det er op til medlemsstaterne, om de vil gøre brug af arbejdsmarkedsundersøgelser. I den forbindelse anbefaler EØSU, at arbejdsmarkedets parter inddrages i alle foranstaltninger, der vedrører indrejsetilladelser for tredjelandsstatsborgere med henblik på sæsonarbejde.

1.4 Udvalget opfordrer Rådet, Kommissionen og Europa-Parlamentet til at tage bestemmelsen om den øvre grænse for opholdets varighed op til overvejelse, da seks måneder inden for ét kalenderår ikke modsvarer virksomhedernes behov, f.eks. i lande med to sæsoner. Udvalget foreslår derfor, at det i begrundede tilfælde i hvert fald skal være muligt at fastlægge nationale undtagelser fra den øvre grænse for opholdets varighed i tæt samarbejde med arbejdsmarkedets parter. I den forbindelse bør man sikre, at det sæsonrelaterede element i ansættelseskontrakten og de tilsvarende kontrolmuligheder ikke omgås.

1.5 Udvalget kræver, at man lader det fremgå klart af direktivet, hvilke erhvervssektorer, der kan udføres sæsonarbejde i. Undtagelser fra dette bør kunne fastlægges på nationalt plan i tæt samarbejde med arbejdsmarkedets parter.

1.6 Udvalget understreger, at sæsonarbejdere får tidsbegrænset adgang til den pågældende medlemsstats arbejdsmarked. Set i lyset af princippet om »lex loci laboris« skal de derfor sidestilles med arbejdstagerne i værtsmedlemsstaten hvad angår arbejdsret, uafhængig af, om rettighederne er forankret i lovgivningen eller i almene eller regionale overenskomster. En forudsætning for ligestilling på området social sikkerhed bør dog være, at der er indgået bilaterale aftaler.

## 2. Indledning og forslagens indhold

2.1 Med udgangspunkt i Kommissionens meddelelse om en politikplan for lovlig migration<sup>(1)</sup> blev der mellem 2007 og 2009 vedtaget forslag til fem retsakter om indvandring af arbejdskraft, herunder et forslag til et direktiv om indrejse- og opholdsbetingelser for sæsonarbejdere. I Stockholmprogrammet, som Rådet vedtog den 10.-11. december 2009, blev der også givet udtryk for Kommissionens og Rådets vilje til at gennemføre politikplanen for lovlig migration.

2.2 Kommissionen fremlagde sit forslag den 13. juli 2010<sup>(2)</sup> og begrundede det med medlemsstaternes behov for sæsonarbejde, som stadig færre EU-borgere står til rådighed for at udføre. Trods den stigende efterspørgsel efter højt kvalificeret arbejdskraft i EU vil der også fremover være et stigende, strukturbetinget behov for lavt kvalificeret arbejdskraft inden for de traditionelle sektorer. Ifølge Kommissionen er der desuden omfattende dokumentation for, at sæsonarbejdere fra visse tredjelandslande udnyttes og udsættes for dårlige arbejdsvilkår, der kan udgøre en risiko for deres helbred og sikkerhed.

2.3 Under den høringsproces, der blev gennemført som led i forberedelserne til direktivet, blev det tydeligt, at der er behov for fælles EU-regler for indrejsebetingelserne for bestemte

<sup>(1)</sup> KOM(2005) 669 endelig.

<sup>(2)</sup> KOM(2010) 379 endelig.

nøglekategorier af økonomiske indvandrere (navnlig højt kvalificeret arbejdskraft i forbindelse med virksomhedsinterne udstationeringer og sæsonarbejdere). Disse indrejsebetingelser bør udformes så enkelt, ubureaukratisk og fleksibelt som muligt.

2.4 Kommissionens forslag omfatter forenkledede indrejseprocedurer for sæsonarbejdere fra tredjelande, der er baseret på fælles definitioner og kriterier. Sæsonarbejderne kan under bestemte forudsætninger få udstedt en kombineret arbejds- og opholdstilladelse, der berettiger dem til et ophold på seks måneder pr. kalenderår. Medlemsstaterne får mulighed for at give sæsonarbejdere en tilladelse, der rummer mulighed for flere indrejser inden for højst tre år eller en forenklet procedure for genindrejse i flere på hinanden følgende sæsoner. Arbejdsbetingelserne for sæsonarbejdere er klart definerede og fastsætter, at sæsonarbejderne ligestilles med arbejdstagerne i det pågældende land, når det gælder bestemte rettigheder.

### 3. Generelle overvejelser

3.1 Ifølge Kommissionens konsekvensanalyse er der inden for EU stor forskel på omfanget af sæsonarbejde, der udføres af tredjelandstatsborgere. I 2008 spændte det fra 919 i Ungarn over 3 860 i Frankrig og 7 552 i Sverige til 24 838 lovlige sæsonarbejdere i Spanien. I mange medlemsstater udfører sæsonarbejderne arbejde, der ikke kræver særlige kvalifikationer, som f.eks. job inden for landbruget (60 % af sæsonarbejderne i Italien og 20 % i Grækenland) og turismesektoren (i Spanien var 13 % af alle arbejdstilladelser, der blev udstedt i 2003, til job i hotel- og gastronomibranchen). Nogle regioner i Østrig kan ikke undvære sæsonarbejdere, og derfor var kvoten for vinter-sæsonen 2008/2009 oppe på 8 000.

3.2 Udvalget har i flere af sine tidligere udtalelser beskæftiget sig indgående med spørgsmålet om ensartede indrejsebetingelser for tredjelandstatsborgere. Under høringen om grønbogen om økonomisk migration<sup>(3)</sup> udtalte EØSU sig til fordel for fastlæggelsen af særlige bestemmelser for sæsonarbejdere og krævede i den forbindelse også, at der skal foreligge en arbejdskontrakt.

3.3 Kommissionen har valgt artikel 79 punkt 2 litra a) og b) som retsgrundlag. Efter EØSU's opfattelse kunne man også have overvejet at basere direktivforslaget på artikel 153, da det også drejer sig om at fastlægge arbejds- og ansættelsesvilkår. I så fald skulle man også have konsulteret arbejdsmarkedets parter. Udvalget er dog bevidst om, at Domstolens faste retspraksis foreskriver, at et direktivforslag, der har et dobbelt formål, hvoraf det ene kan bestemmes som det primære eller fremherskende formål, bør bygge på det retsgrundlag, der kræves af det primære eller fremherskende formål.

3.4 En fællesskabsprocedure for ophold og arbejdstilladelse til tredjelandstatsborgere med henblik på sæsonarbejde kan i høj grad bidrage til at skabe balance mellem den øgede sæsonbetingede efterspørgsel efter arbejdskraft på den ene side og udbuddet på den anden side. Virksomhederne har behov for både lavt kvalificeret og bedre kvalificeret arbejdskraft nu og

fremover. Trods arbejdsløsheden, der er steget i kølvandet på krisen, er der i nogle lande, brancher og erhverv ofte for lidt arbejdskraft fra EU til at dække den sæsonbetingede efterspørgsel.

3.5 Udvalget minder om, at de europæiske arbejdstagere omfattes af både EU's og den pågældende nationale lovgivning, uafhængig af, om de er beskæftiget som mobile arbejdstagere eller sæsonarbejdere i et andet land end deres hjemland. Direktivet for sæsonarbejdere fra tredjelande må ikke føre til, at der skabes en særlig kategori af arbejdstagere. Arbejdsretten i det land, hvor arbejdet udføres, skal anvendes fuldt ud.

3.6 Udvalget deler synspunktet om, at en fællesskabsprocedure derudover også kan medvirke til lovlige beskæftigelse af sæsonarbejdere og modvirke, at de bliver udnyttet, som det er tilfældet i nogle regioner. I den forbindelse bør man også tage det såkaldte direktiv om sanktioner 2009/52 i betragtning,<sup>(4)</sup> der forpligter arbejdsgiverne til at forvise sig om, at arbejdstageren opholder sig lovligt i landet, og som foreskriver sanktioner i tilfælde af eventuelle overtrædelser. Det såkaldte tilbagevendelsesdirektiv 2008/115 forhindrer, at sæsonarbejdere fra tredjelande opholder sig ulovligt i landet, når opholdstilladelsen er udløbet. I henhold til dette direktiv bør ulovlige ophold bringes til ophør efter en retfærdig og gennemsigtig procedure, hvor frivillig tilbagevenden har prioritet i forhold til tvangs-mæssig tilbagevendelse.

3.7 Netop det foreliggende direktivforslag har ført til, at syv nationale parlamenter har gennemført en række dybdegående undersøgelser af spørgsmålet om overholdelse af subsidiaritets- og proportionalitetsprincippet.<sup>(5)</sup> Her blev der rejst kritik både i forbindelse med opholdstilladelsens varighed og vedrørende spørgsmålet om indkvartering.

3.8 For at tage højde for de nationale parlameters bekymringer vedrørende overholdelsen af subsidiaritetsprincippet foreslår EØSU, at opholdstilladelsens varighed fastsættes på nationalt plan og tilpasses de nationale forhold. Dermed kan også medlemsstater, der oplever øget efterspørgsel efter sæsonarbejdere i både vinter- og sommersæsonen, bibeholde de hidtidige bestemmelser.

### 4. Særlige bemærkninger

4.1 EØSU henviser til, at de valgte definitioner af »sæsonarbejdere« og »sæsonbestemte aktiviteter« fortolkes meget bredt, og at man dermed overlader det til medlemsstaterne at fastlægge, om en sektor skal klassificeres som sæsonbetonet. Det harmonerer ikke helt med direktivets betragtning 10, der tydeligt henviser til, at sæsonbestemte aktiviteter er typiske i sektorer såsom landbrug, i udplantnings- eller høstperioder, eller i turismesektoren i ferieperioder. Det bør derfor defineres klart i direktivet, hvilke sektorer, der kan udføres sæsonarbejde i. Undtagelser på nationalt plan bør kunne fastlægges i tæt samarbejde med arbejdsmarkedets parter.

<sup>(3)</sup> EUT C 286/20 af 17.11.2005.

<sup>(4)</sup> Direktiv 2009/52, EUT L 168/2009, 24 af 30.6.2009.

<sup>(5)</sup> [http://www.ipex.eu/ipex/cms/home/Documents/dossier\\_COD20100210](http://www.ipex.eu/ipex/cms/home/Documents/dossier_COD20100210)



4.2 Kravet om at behovet for arbejdskraft skal være langt større ved sæsonbestemte aktiviteter, end det er tilfældet ved normale aktiviteter, skaber usikkerhed omkring fortolkningen og dermed også omkring lovgivningen. Udvalget anbefaler, at man i stedet henviser til et »væsentligt større« eller »større« behov for arbejdskraft. Det bør overlades til myndighederne i samarbejde med de nationale arbejdsmarkedsparter at afgøre, hvorvidt der er tale om et »(væsentligt) større« behov for arbejdskraft.

4.3 Udvalget bifalder udtrykkeligt, at der skal foreligge en gyldig, midlertidig arbejdskontrakt eller et bindende jobtilbud med angivelse af løn og arbejdstid, før man kan udstede en kombineret arbejds- og opholdstilladelse for sæsonarbejdere. Det vil gøre det muligt for de myndigheder, der udsteder opholdstilladelsen, at kontrollere det kontraktmæssige grundlag for ansættelse af tredjelandstatsborgere. Samtidig sikrer man, at de nationale ansættelsesvilkår i det pågældende land overholdes.

4.4 En af begrundelserne for afslag på en ansøgning kan være, at »arbejdsgiveren er blevet straffet i henhold til national ret for sort arbejde og/eller ulovlig beskæftigelse«. Udvalget tager skarpt afstand fra sort arbejde, men henviser til, at denne begrundelse for afslag kan fortolkes således, at selv mindre overtrædelser kan føre til vedvarende afslag på ansøgninger. For retssikkerhedens skyld bør man, i overensstemmelse med direktivet om sanktioner, præcisere, at denne begrundelse for afslag kun gælder for et bestemt tidsrum, der skal være proportionelt med graden af overtrædelser, efter idømmelsen af sanktionen.

4.5 Udvalget bifalder, at medlemsstater, der ønsker det, fortsat kan udføre arbejdsmarkedsundersøgelser. Udvalget ser også positivt på muligheden for at give afslag under henvisning til antallet af tredjelandstatsborgere, der bevilges indrejse. Både arbejdsmarkedsundersøgelserne og fastlæggelsen af indrejsekvoter bør ske under inddragelse af de pågældende nationale arbejdsmarkedsparter og arbejdsformidlere. Fastlæggelsen af kvoter bør ske på en måde, så procedurerne for individuelle godkendelser ikke forlænges betydeligt.

4.6 I artikel 11 begrænses opholdsperioden for sæsonarbejdere til højst seks måneder i et givent kalenderår. EØSU mener, at denne begrænsning er for ufleksibel og kan stride imod subsidiaritetsprincippet. For at virksomheder i lande med to sæsoner kan få mulighed for at benytte arbejdskraft fra tredje-lande, bør man gøre det muligt for medlemsstaterne at fastsætte undtagelser fra den maksimale varighed af opholds- og arbejdstilladelser for sæsonarbejdere inden for et bestemt tidsrum. Det bør ske i tæt samarbejde med de nationale arbejdsmarkedsparter. I den forbindelse bør man sikre, at det sæsonrelaterede element i ansættelseskontrakten og de tilsvarende kontrolmuligheder ikke omgås.

4.7 Det er ude af trit med virkeligheden at anvende kalenderåret som referencegrundlag, og det tager ikke hensyn til turistområder, der både har en vinter- og en sommersæson. En sådan praksis ville tvinge henholdsvis arbejdsgiveren og arbejdstageren til at indgive en ny ansøgning midt i en løbende ansættelsesperiode.

4.8 Også artikel 11 (2), der giver sæsonarbejdere mulighed for inden for den i stk. 1 omhandlede periode at »forlænge deres kontrakt eller for sæsonbeskæftigelse hos en anden arbejdsgiver« er, set fra EØSU's synspunkt, uklart formuleret og åbner op for flere spørgsmål: betyder »inden for den i stk. 1 omhandlede periode« kalenderåret eller seks måneder? Kan en sæsonarbejder for eksempel således forlænge sin opholdstilladelse til 11 måneder inden for et kalenderår?

4.9 EØSU opfordrer til, at det kun skal være muligt at skifte arbejdsgiver i særlige situationer og under hensyntagen til den pågældende nationale lovgivning. Sæsonarbejdere tilbydes i reglen beskæftigelse for at dække en bestemt arbejdsgivers behov for arbejdskraft. Dette behov modsvarer også arbejdstilladelsens varighed. Hvis en sæsonarbejder skifter arbejdsgiver, bør dette under alle omstændigheder meldes til myndighederne for at lette kontrollen.

4.10 EØSU er grundlæggende positivt indstillet til en lempelse af reglerne for genindrejse, fordi denne bestemmelse giver arbejdsgiveren mulighed for at anvende sæsonarbejdere, som vedkommende har haft gode erfaringer med. Arbejdsgivere, der ikke opfylder arbejdskontraktens forpligtelser og af denne grund underkastes sanktioner, udelukkes ifølge forslaget fra at kunne ansætte sæsonarbejdere. For at undgå, at selv minimale lovovertrædelser fører til, at man udelukkes fra at anvende sæsonarbejdere, bør man tage hensyn til, om sanktionerne blev indført pga. en overtrædelse af grundlæggende arbejdsmarkedsrettigheder.

4.11 Under overskriften »Procedurmæssige garantier« fastsætter direktivet, at medlemsstaterne skal tage stilling til ansøgningen og informere ansøgeren om beslutningen inden for 30 dage. Grundlæggende bifalder EØSU, at der fastlægges en tidsfrist for afgørelse, men henviser imidlertid til, at myndighederne skal have mulighed for at kontrollere oplysningerne inden for denne frist.

4.12 Bestemmelsen i artikel 14, der forpligter arbejdsgiveren til at dokumentere, at sæsonarbejdere har indkvartering med rimelig levestandard, åbner op for spørgsmålet, om det også indebærer, at arbejdsgiveren er forpligtet til at stille denne indkvartering til rådighed. Dette ville efter EØSU's overbevisning være ude af trit med virkeligheden. Skulle arbejdsgiveren alligevel stille indkvartering til rådighed, bør de ansvarlige myndigheder under alle omstændigheder have mulighed for at inspicere den.

4.13 Udvalget understreger, at sæsonarbejdere får tidsbegrænset adgang til den pågældende medlemsstats arbejdsmarked. Set i lyset af princippet om »lex loci laboris« skal de derfor sidestilles med arbejdstagerne i værtsmedlemsstaten hvad angår arbejdsret, uafhængig af, om rettighederne er forankret i lovgivningen eller i almene eller regionale overenskomster. EØSU mener derfor, at henvisningen til alment gældende kollektiver overenskomster og definitionen af dem i artikel 16 stk. 1, andet afsnit, bør slettes.

4.14 Bestemmelsen om, at sæsonarbejdere er sidestillet med værtslandets borgere hvad angår social sikkerhed, bør grundlæggende – i det mindste på områderne pension, førtidspension, ydelser til efterladte, ved arbejdsløshed og familieydelse – kun gælde, hvis der findes bilaterale aftaler for dette. Forpligtelsen til at indbetale bidrag til det pågældende nationale system bør dog også medføre, at denne persongruppe får ret til tilsvarende ydelser.

4.15 Derudover bør medlemsstaterne opmuntres til at udstyre deres kontrolmyndigheder (f.eks. arbejdstilsynet) med

de nødvendige midler og den uddannelse, der skal til, for at de kan løse opgaverne uden at gøre køb på de grundlæggende rettigheder.

4.16 Ud over myndighederne er de nationale arbejdsmarkedsparter vigtige aktører på det nationale arbejdsmarked. Beslutninger vedrørende fastlæggelsen af de sektorer, der får tilladelse til at anvende sæsonarbejdere, arbejdsmarkedsundersøgelser samt kontrollen med, om bestemmelserne vedrørende ansættelseskontrakterne overholdes, bør derfor foregå i tæt samarbejde med dem.

Bruxelles, den 4. maj 2011

Staffan NILSSON

*Formand*

*for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg*

---

**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om indrejse- og opholdsbetingelser for virksomhedsinternt udstationerede tredjelandsstatsborgere**

KOM(2010) 378 endelig — 2010/0209 (COD)

(2011/C 218/19)

Ordfører: **Oliver RÖPKE**

Rådet besluttede den 29. september 2010 under henvisning til artikel 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

»Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om indrejse- og opholdsbetingelser for virksomhedsinternt udstationerede tredjelandsstatsborgere«

KOM(2010) 378 endelig — 2010/0209 (COD).

Det forberedende arbejde henvises til Den Faglige Sektion for Beskæftigelse, Sociale og Arbejdsmarkeds-mæssige Spørgsmål og Borgerrettigheder, som vedtog sin udtalelse den 24. marts 2011.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 471. plenarforsamling den 4.-5. maj 2011, mødet den 4. maj 2011, følgende udtalelse med 152 stemmer for, 2 imod og 6 hverken for eller imod:

## 1. Konklusioner og henstillinger

1.1 EØSU bifalder Kommissionens bestræbelser på at skabe gennemsigtige og harmoniserede indrejsebetingelser for denne gruppe midlertidigt udstationerede arbejdstagere gennem et forslag til direktiv om indrejse- og opholdsbetingelser for virksomhedsinternt udstationerede tredjelandsstatsborgere.

1.2 EØSU har dog store forbehold over for visse punkter i direktivforslaget og Kommissionens tilgang i forhold arbejdsmarkedets parter i Europa forud for forslagens vedtagelse.

1.3 Udvalget beklager, at EUF-traktatens artikel 79 er valgt som det eneste retsgrundlag for direktivet, selv om direktivet fastlægger vigtige bestemmelser for lederes, specialisters og kandidattraitees' arbejdsretlige stilling og derfor vil have betydelige indvirkninger på arbejdsmarkedet i de forskellige medlemsstater. Kommissionen burde derfor formelt have hørt arbejdsmarkedets parter i overensstemmelse med EUF-traktatens artikel 154, før den fremsatte et konkret direktivforslag. En sådan høring ville ikke blot have understreget den vilje, der udtrykkes i Lissabontraktaten, om at styrke den sociale dialog i EU. Den ville også have gjort det muligt at tackle nogle af de aktuelle uenigheder mellem arbejdsmarkedets parter på et tidligere stadium.

1.4 Direktivforslaget, der indeholder indrejsebetingelser for virksomhedsinternt udstationerede tredjelandsstatsborgere og deres familiemedlemmer, begrænser sig ikke kun til den relativt begrænsede gruppe af ledere, men omfatter også specialister og kandidattraitees. EØSU mener dog, at et direktiv, der var

begrænset til at omfatte ledere, bedre ville kunne tage højde for netop denne persongruppes særlige stilling og behov. Så meget desto vigtigere er det imidlertid, at princippet om ligebehandling og ikke-diskriminering gælder for alle de arbejdstagere, der er omfattet af direktivet, med hensyn til løn og arbejdsbetingelser, og at det sikres, at direktivet ikke kan misbruges.

1.5 EØSU foreslår derfor, at virksomhedsinternt udstationerede skal sikres samme løn og ansættelsesvilkår som arbejdstagerne i værtslandet eller det permanente personale. Denne ligebehandling skal ikke blot omfatte alment gældende kollektive overenskomster, men al relevant lovgivning og alle relevante overenskomstmæssige bestemmelser, herunder virksomhedsaftaler. EØSU mener, at der bør fastsættes regler for familiesammenføring som i direktivet om det blå EU-kort (direktiv 2009/50/EF).

1.6 Direktivforslaget offentliggøres midt i den største finansielle og økonomiske krise i EU's historie. Nogle medlemsstater er stadig langt fra en økonomisk genopretning og fremviser så høje arbejdsløshedstal, at man internt i EU må berede sig på en stigning i migrationsstrømmene. I Kommissionens årlige vækstundersøgelse fra 2011<sup>(1)</sup> peger Kommissionen udtrykkeligt på faren for, at en begyndende vækst ikke ledsages af den nødvendige dynamik, der kan skabe arbejdspladser. Derfor anfører Kommissionen, at det kan være nødvendigt at øge den relativt ringe udnyttelse af arbejdskraftpotentialet i EU. På den anden side og i henhold til den seneste fælles rapport om beskæftigelsen (2010) tager EØSU højde for, at visse medlemsstater og visse sektorer fortsat oplever mangel på arbejdskraft.

<sup>(1)</sup> KOM(2011) 11 endelig af 12.1.2011.

1.7 Derudover bliver de pågældende arbejdstagere udstationeret fra tredjelande med løn- og socialsikringsniveauer, der ligger langt under niveauet i EU. Derfor er det nødvendigt at føre effektiv kontrol med, om direktivet overholdes, uden at der dog skal lægges unødvendige bureaukratiske byrder over på virksomhederne. Til dette formål er Kommissionen i øjeblikket sammen med medlemsstaterne ved at udvikle et elektronisk udvekslingssystem for at lette det grænseoverskridende samarbejde inden for rammerne af udstationeringsdirektivet (direktiv 96/71/EF). Et sådant system bør også omfatte virksomhedsinternt udstationerede tredjelandstatsborgere.

1.8 Definitionerne af »ledere«, »specialister« og »kandidattraïnees« skal efter EØSU's mening være mere præcis for både at give de pågældende virksomheder større retssikkerhed og sikre, at de ikke går videre end de forpligtelser, der følger af GATS-aftalen og bilaterale aftaler med tredjelande. Definitionerne skal formuleres således, at de lige præcis dækker disse tre kategorier af højt kvalificerede medarbejdere, hvis udstationering direktivet skal regulere.

1.9 Hvis der i direktivet tages højde for henstillingerne i denne udtalelse, mener EØSU, at det virkelig kan yde et bidrag til at lette virksomhedsintern videnoverførsel i EU og styrke EU's konkurrenceevne.

## 2. Direktivforslaget

2.1 Dette direktiv skal for virksomheder med afdelinger både i og uden for EU lette udstationeringer af tredjelandstatsborgere, som arbejder i en virksomhed uden for EU, til afdelinger eller datterselskaber i EU's medlemsstater. Denne udstationering skal være mulig for ledere, specialister og kandidattraïnees.

2.2 En »leder« defineres som en person i en overordnet stilling, som hovedsageligt forestår ledelsen af værtsenheden, og som i generel tilsyns- og ledelsesmæssig henseende først og fremmest sorterer under virksomhedens bestyrelse eller aktionærer eller tilsvarende.

2.3 En »specialist« er en person, der besidder en for værtsenheden vigtig og særlig branchespecifik viden, idet der ikke alene tages hensyn til viden, der er specifik for værtsenheden, men også til, om personen har et højt kvalifikationsniveau inden for en type arbejde eller handel, som kræver særlig faglig viden.

2.4 En »kandidattraïnee« er en person med mindst en treårig videregående uddannelse, der udstationeres til værtsenheden med henblik på at øge den pågældendes viden og erfaringer i virksomheden med henblik på en ledelsesstilling i virksomheden.

2.5 Direktivet finder ikke anvendelse på forskere, der omfattes af et særligt direktiv (direktiv 2005/71/EF).

2.6 Medlemsstaterne kan kræve, at den udstationerede medarbejder har haft kontrakt med virksomheden i mindst 12

måneder forud for udstationeringen, og kan fastlægge begrænsninger for, hvor mange personer der kan få en sådan tilladelse. Varigheden af en udstationering begrænses til højst tre år for ledere og specialister og et år for kandidattraïnees.

2.7 En mere effektiv indrejseprocedure og en kombineret arbejds- og opholdstilladelse skal gøre ordningen mere tiltrækkende.

2.8 De udstationerede har også lov til at arbejde i en hvilken som helst enhed, der er etableret i en anden medlemsstat, og som tilhører samme koncern, og hos den pågældende virksomheds kunde i andre medlemsstater, forudsat at udstationeringen i den anden medlemsstat ikke varer mere end 12 måneder. Der findes dog undtagelser fra denne regel.

2.9 Værtslandets mindsteløn og kollektive overenskomster skal overholdes. Endvidere understreger forslaget rettigheder som foreningsfrihed, mulighed for medlemskab af og engagement i arbejdstager- og arbejdsgiverforeninger, anerkendelse af eksamensbeviser i henhold til de nationale procedurer samt adgang til varer og tjenesteydelser og til sociale sikringsordninger. Det fastlægges dog ikke, at hele værtslandets arbejdsmarkeds- og sociallovgivning skal gælde for den udstationerede.

## 3. Indledning

3.1 Med Amsterdamtraktaten blev dele af migrationspolitikken føjet til EU's kompetenceområder. Det Europæiske Råd og Rådet har ved flere lejligheder fremsat henstillinger om udvikling af en migrationspolitik (Rådets konklusioner fra mødet i Tammerfors i 1999, Haagprogrammet fra 2004, Stockholmprogrammet fra 2009 og den europæiske pagt om indvandring og asyl).

3.2 Efter en offentlig høring i form af en grønbog fremlagde Kommissionen i 2005 en »politikplan for lovlig migration«, som indeholdt flere direktivforslag om økonomisk migration. Rådet vedtog den 25. maj vedtog et direktiv om indvandring af højt kvalificerede arbejdstagere (direktivet om det blå kort)<sup>(2)</sup>. Rådet og Europa-Parlamentet forhandler stadig om direktivet om den »koordinerede tilladelse«. Samtidig med dette forslag fremsatte Kommissionen et direktivforslag om sæsonarbejde.

3.2.1 Oprindeligt havde Kommissionen allerede i 2001 fremsat et forslag om et horisontalt direktiv, der skulle omfatte alle former for indvandring med henblik på arbejde. Kommissionen besluttede dog at vælge en sektoriel tilgang, da den horisontale retsakt viste sig ikke at kunne gennemføres.

3.3 Kommissionen fremsatte den 13. juli 2010 et direktivforslag om virksomhedsinternt udstationerede. Dette direktiv har til formål at harmonisere alle indrejsebestemmelser i EU for tredjelandstatsborgere, der udstationeres fra en virksomhed med adresse uden for EU til en virksomhed i samme koncern inden for EU.

<sup>(2)</sup> KOM(2007) 637 og 638 af 23.10.2007.

3.4 Direktivforslaget omhandler bestemmelser for sådanne arbejdstagere med bopæl og statsborgerskab uden for EU, og som har indgået kontrakt med en virksomhed i en koncern, der har adresse i dette land, og som skal udstationeres til en virksomhed i samme koncern i en EU-medlemsstat.

3.5 I begrundelsen anfører Kommissionen, at det planlagte direktiv skal bidrage til at opfylde målene i Europa 2020-strategien. Ved at skabe gennemsigtige og harmoniserede indrejsebetingelser for denne kategori af midlertidigt udstationerede skal det være muligt hurtigt at reagere på multinationale virksomheders efterspørgsel efter virksomhedsintern udstationering af ledere og specialister fra tredjelande. Kandidattrainees skal gennem deres udstationering kunne uddannes til at varetage en ledelsesstilling i koncernen. Kommissionen er af den overbevisning, at det foreslåede direktiv vil fjerne overflødige administrative hindringer, samtidig med at det vil beskytte arbejdstagernes rettigheder og give tilstrækkelig sikkerhed i en økonomisk vanskelig tid.

3.6 Overordnet bør målet med en europæisk migrationspolitik være, at den både skal være attraktiv, så den kan tiltrække de »bedste hjerner«, og samtidig sikre, at arbejdsvilkår og sociale standarder ikke kan omgås, hvorfor der også skal sikres kontrolforanstaltninger. Selv om det primære mål med dette direktiv ikke er varig indvandring, bør dette behov også tages i betragtning.

3.7 For at fremme en sådan tværnational mobilitet kræves der et klima med fair konkurrence og respekt for arbejdstagernes rettigheder, herunder at virksomhedsinternt udstationeredes retsstilling sikres. Forslaget fastlægger også nogle rettigheder for de virksomhedsinternt udstationerede, såsom at lønnen skal være i overensstemmelse med værtslandets kollektive overenskomster. Imidlertid er det ikke hele arbejdsretten, der finder anvendelse på de udstationerede. Ledere får således normalt en højere løn end mindstelønnen, men dette er dog normalt ikke tilfældet for specialister og kandidattrainees.

3.8 I EØSU's udtalelse om »Forslag til Rådets direktiv om indrejse- og opholdsbetingelser for tredjelandsstatsborgere med henblik på højt kvalificeret beskæftigelse«<sup>(3)</sup> vurderede udvalget, at bestemmelserne om indrejse af vandrende arbejdstagere bl.a. er afhængige af udviklingen på arbejdsmarkedet, hvorfor de nationale myndigheder bør være i dialog herom med arbejdsmarkedets parter. Derudover anførte EØSU i sin udtalelse om »Forslag til Rådets direktiv om en kombineret ansøgningsprocedure for en kombineret tilladelse til tredjelandsstatsborgere til at tage ophold og arbejde på en medlemsstats territorium og om et sæt fælles rettigheder for arbejdstagere fra tredjelande, der har lovligt ophold i en medlemsstat«<sup>(4)</sup>, at alle medlemsstater kan fastlægge kriterier for indvandring i samarbejde med arbejdsmarkedets parter.

3.9 I sin udtalelse om »Integration af indvandrede arbejdstagere«<sup>(5)</sup> udtalte EØSU, at integration på arbejdspladsen med

lige muligheder og ligebehandling også er en udfordring for arbejdsmarkedets parter, som bør stå fast herpå i de kollektive forhandlinger og i arbejdsmarkedsdialogen, også på europæisk plan.

3.10 Det fremgår af ovenstående afsnit, at EØSU er overbevist om, at arbejdsmarkedets parter skal inddrages i udarbejdelsen af lovgivningen, både på medlemsstatsniveau og EU-niveau.

3.11 I forbindelse med virksomhedsintern udstationering skal der ved »mobilitet ud over Europas grænser« tages stilling til, på hvilke betingelser statsborgere i EU's medlemsstater kan udstationeres. Det bør i særdeleshed sikres, at direktivforslaget ikke undergraver EU's kapacitet til at indgå gensidige forpligtelser under modus 4 i GATS eller bilaterale aftaler. Dette er særlig vigtigt for sektorer som byggesektoren, der indtil videre ikke er forpligtet under GATS.

#### 4. Generelle overvejelser

4.1 De første reaktioner på direktivforslaget fra arbejdsmarkedets parter i EU var meget forskellige. Således udtalte BUSINESSEUROPE sig grundlæggende til fordel for forslaget, som sammenslutningen anså for at være et bidrag til større gennemsigthed og forenkling af indrejseprocedurerne for virksomhedsinternt udstationeret arbejdskraft. BUSINESSEUROPE kritiserede dog enkelte bestemmelser i forslaget. Kritikken gik særligt på muligheden for at stille krav om, at den udstationerede skulle være ansat i op til 12 måneder hos den udstationerende virksomhed før udstationering. Hvis medlemsstaterne begrænses i at anvende mere gunstige bestemmelser, kan det derudover føre til en forringelse af de gældende nationale bestemmelser.

4.2 Den Europæiske Faglige Samarbejdsorganisation (EFS) har udtrykt store betænkeligheder over for direktivforslaget og har opfordret Kommissionen til at trække det tilbage. EFS kritiserer valget af EUF-traktatens artikel 79 som det eneste retsgrundlag for direktivet, selv om direktivet (i lighed med direktivet om sæsonarbejde) vil have betydelige indvirkninger på arbejdsmarkedet i medlemsstaterne. EFS anfører, at arbejdsmarkedets parter i henhold til EUF-traktatens artikel 154 skal høres om sådanne forslag. EFS mener i øvrigt, at forslaget ikke sikrer ligebehandling af de virksomhedsinternt udstationerede, ligesom det ikke fastlægger kontrolordninger og sanktioner i tilfælde af manglende overholdelse af bestemmelserne.

4.3 Hvad angår migrationspolitikken, bygger tilgangen i det mindste til dels videre på begrebet »cirkulær migration«. I hvert fald drejer det sig om et koncept om midlertidig indvandring. Integrations- og arbejdsmarkedspolitisk anser mange dette begreb for at være en fiasko. Hvis der i Europa i et længere perspektiv er udsigt til mangel på specialiseret arbejdskraft og unge i visse lande og inden for visse sektorer og erhverv, bør dette i første omgang tackles gennem en opkvalificeringsindsats og udnyttelse af den frie bevægelighed for arbejdstagere internt i EU. Først derefter skal der fastsættes regler om kontrolleret migration af arbejdskraft, som med tiden vil få flere rettigheder og længere opholdstilladelser.

<sup>(3)</sup> EUT C 27 af 3.2.2009, s. 108.

<sup>(4)</sup> EUT C 27 af 3.2.2009, s. 114.

<sup>(5)</sup> EUT C 354 af 28.12.2010, s. 16.



4.4 Andre opfatter dog begrebet midlertidig eller cirkulær migration som den rigtige foranstaltning til at tiltrække højt-kvalificerede arbejdstagere til Europa, som sidenhen kan drage fordel af deres erfaringer i deres hjemland. Samtidig kan Europa således i den globale konkurrence om de bedste hjerner tilbyde samme vilkår som dets konkurrenter.

4.5 Bestemte former for »midlertidig indvandring« har dog allerede i nogle medlemsstater været anvendt med dårligt resultat. På grund af den kortvarige karakter af denne form for indvandring undlod man at investere i integrationsforanstaltninger. Disse forsømmelser er der stadig ikke helt rettet op på i dag.

4.6 I 2007 offentliggjorde Kommissionen en vigtig meddelelse om cirkulær migration og partnerskaber mellem EU og tredjelande<sup>(6)</sup>, som redegør for fordele men også begrebets nærmere karakteristika. EØSU bidrog til debatten på objektiv vis med sin initiativudtalelse<sup>(7)</sup>, hvor man anerkender, at tidsbegrænset indvandring også kan være nyttig, og at de nuværende stive europæiske regler på indvandringsområdet er en stor hindring for cirkulær migration.

4.7 Dertil kommer naturligvis spørgsmålet om familiesammenføring, der bliver desto mere relevant, hvis den planlagte midlertidige indvandring strækker sig over flere år eller bliver til varig indvandring. Derfor bør der fastsættes regler for familiesammenføring som i det såkaldte direktiv om det blå EU-kort (direktiv 2009/50/EF).

4.8 Endelig har EØSU i mange af sine udtalelser påpeget betydningen af integration<sup>(8)</sup>.

4.9 EU og de nationale myndigheder skal arbejde sammen om fremme af integrationspolitikken. EØSU har for nylig påpeget<sup>(9)</sup>, at den fælles indvandringspolitik bør omfatte integration, som er en social tovejsproces med gensidig tilpasning mellem indvandrerne og værtssamfundet, der bør støttes gennem en god forvaltning i EU, både på nationalt niveau og på regionalt og lokalt niveau. I EØSU's udtalelse om »Integration og den sociale dagsorden«<sup>(10)</sup> foreslår udvalget, at integrationsaspektet mainstreames i EU's forskellige politiske, retlige og finansielle instrumenter for at fremme integration, ligebehandling og ikke-forskelsbehandling.

4.10 Direktivforslaget er dog i konflikt med disse integrationsindsatser, da der som følge af den midlertidige karakter måske ikke iværksættes integrationsforanstaltninger.

4.11 For at undgå unfair konkurrence skal de virksomhedsinternt udstationerede nyde godt af mindst de samme arbejdsvilkår som virksomhedens permanente personale. Dette bør ikke kun vedrøre mindstelønnen, men alle værtslandets arbejdsretlige normer. Værtslandets arbejdsret skal altså finde anvendelse i sin helhed.

4.12 Med hensyn til rettigheder understregede EØSU allerede i sin udtalelse om »Grøn bog om en EU-metode til at styre økonomisk migration«<sup>(11)</sup> følgende: »Udgangspunktet for denne debat bør være princippet om forbud mod diskrimination. Den vandrende arbejdstager skal uanset opholds- og arbejdstilladelsens gyldighedsperiode have de samme økonomiske, arbejdsmæssige og sociale rettigheder som de øvrige arbejdstagere.«

4.13 I EØSU's udtalelse om direktivet om en kombineret ansøgningsprocedure<sup>(12)</sup> fremhævede udvalget den rolle, som de arbejdsmarkedets parter fra forskellige niveauer (erhvervs-mæssigt, sektoral, nationalt og europæisk) spiller i forbindelse med fremme af lige behandling på arbejdspladsen. De europæiske samarbejdsudvalg er også væsentlige aktører i denne sammenhæng, da direktivforslaget i stor udstrækning vedrører store koncerner med mange afdelinger.

4.14 Det er særlig vigtigt, at der føres kontrol med overholdelsen af reglerne. EØSU fremsatte i sin udtalelse om »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om sanktioner over for arbejdsgivere, der beskæftiger tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold«<sup>(13)</sup>, at det ikke bliver en let opgave at føre kontrol, da kontrolinstanser ikke råder over tilstrækkeligt kvalificeret personale, fordi det er vanskeligt at fordele kompetencerne mellem de forskellige instanser, og fordi der skal overvåges et stort antal virksomheder. Medlemsstaterne skal sørge for, at kontrolinstanser har tilstrækkelige ressourcer til at udføre deres opgaver effektivt.

4.15 Direktivets anvendelsesområde er for uklart defineret. Definitionen af specialister bør afgrænses bedre for at hindre, at alle arbejdstagere i en koncern i praksis kan arbejde op til tre år i en afdeling i en given medlemsstat. Der bør også kigges nærmere på definitionen af kandidattraitees, således at det kun er kandidattraitees, der skal oplæres til at udføre konkrete lederopgaver, der skal kunne udstationeres. Ordlyden bør ændres, så den er i tråd med EU's GATS-tilbud fra 2005.

4.16 Det bør overvejes, om bestemte sektorer skal tages ud af direktivets anvendelsesområde, i betragtning af at både arbejdsgivere og fagforeninger i de pågældende sektorer har stillet krav herom.

<sup>(6)</sup> KOM(2007) 248 endelig.

<sup>(7)</sup> EUT C 44/91 fra 16.2.2008.

<sup>(8)</sup> Jf. følgende udtalelser fra EØSU: EFT C 125 af 27.5.2002, s. 112, EUT C 80 af 30.3.2004, s. 92, EUT C 318 af 23.12.2006, s. 128, EUT C 347 af 18.12.2010, s. 19, EUT C 354 af 28.12.2010, s. 16, samt EØSU's udtalelse om »Integrationens nye udfordringer« (Ordfører: Luis Miguel Pariza Castaños).

<sup>(9)</sup> EUT C 48 af 15.2.2011, s. 6.

<sup>(10)</sup> EUT C 347 af 18.12.2010, s. 19.

<sup>(11)</sup> EUT C 286 af 17.11.2005, s. 20.

<sup>(12)</sup> Se fodnote 4.

<sup>(13)</sup> EUT C 204 af 9.8.2008, s. 70.

4.17 Ved udstationeringer fra én medlemsstat til en anden er der praktiske problemer angående udbetaling af den løn, som den udstationerede er berettiget til. De betænkninger, der ofte er fremsat vedrørende løndumping i forbindelse med udstationeringer fra andre medlemsstater (omfattet af udstationeringsdirektivet) er også relevante for dette direktivforslags anvendelsesområde. Således påpegede EØSU i særdeleshed i sin udtalelse om »Udstationering af arbejdstagere«<sup>(14)</sup>, at manglende kontrolmuligheder kunne medføre problemer.

## 5. Særlige bemærkninger

5.1 Definitionen af en specialist er uklar og kan næsten omfatte alle typer arbejdstagere, da der blot stilles krav om »branchespecifik viden«. Denne definition (»en person, der besidder en for værtsenheden vigtig og særlig branchespecifik viden, idet der ikke alene tages hensyn til viden, der er specifik for værtsenheden, men også til, om personen har et højt kvalifikationsniveau inden for en type arbejde eller handel, som kræver særlig faglig viden«) er meget bredere end den del af GATS-aftalen, som EU har forpligtet sig til at overholde, da der ikke i direktivforslaget (i hvert fald ikke i den tyske version) stilles krav om usædvanlig viden. Dermed kan enhver specialist udstationeres, hvilket i høj grad øger risikoen for lønpres.

5.2 I betragtning af at virksomhedsinterne udstationeringer hovedsageligt benyttes af store multinationale virksomheder, skal der stilles minimumskrav til den modtagende afdeling, så misbrug kan undgås. Den skal således have en vis størrelse, og navnlig et bestemt antal medarbejdere, for at forhindre misbrug, f.eks. ved at der i kraft af virksomhedsintern udstationering oprettes enkeltmandsvirksomheder, der består af den udstationerede specialist eller leder.

5.3 Det bør også sikres, at vikarbureauer (der hører til en koncern) ikke kan udstationere vikarer til andre afdelinger.

5.4 Direktivforslaget giver medlemsstaterne mulighed for at afvise en ansøgning om tilladelse til virksomhedsintern udstationering, hvis arbejdsgiveren eller værtsenheden er blevet straffet i medfør af national lovgivning for sort arbejde eller ulovlig beskæftigelse. Dette bør også udvides til at gælde i tilfælde af underbetaling i forhold til overenskomsten. I lyset af proportionalitetsprincippet bør arbejdsgiveren kun midlertidigt – og ikke permanent, som der foreslås i direktivet – udelukkes fra at kunne ansøge. Derudover bør reglerne differentieres efter, hvor grov overtrædelsen er.

5.5 Det er ikke tilstrækkeligt, at der skal være mulighed for, at den udstationerede kan vende tilbage til afdelingen i udstationeringsmedlemsstaten. Tværtimod bør der være krav om, at kontrakten rækker ud over afslutningen på udstationeringen, for at sikre, at den udstationerede ikke blot ansættes med henblik på udstationeringen.

5.6 Direktivforslaget fastlægger udelukkende, at den nationale lovgivning skal overholdes med hensyn til løn. På et

følsomt område som virksomhedsintern udstationering bør direktivet imidlertid fastlægge, at værtslandets arbejdsret (både lovgivningsmæssige bestemmelser og kollektive overenskomster) i sin helhed finder anvendelse på de virksomhedsinternt udstationerede, således at både den udstationerende enhed og værtsenheden forpligter sig til at overholde disse bestemmelser forud for udstationeringen. Det er afgørende at undgå usikre arbejdsforhold samt forskelle i forhold til det permanente personale.

5.7 Artikel 16 giver de facto medlemsstaterne kompetence til at udstede arbejds- og opholdstilladelser, der også gælder på andre medlemsstaters område. Myndighederne i de forskellige medlemsstater har dog ikke kompetence til at udstede tilsvarende tilladelser eller beviser. EU kan ikke overdrage denne kompetence, da EU heller ikke selv har kompetence til at udstede opholds- og arbejdstilladelser til de enkelte medlemsstater. Dertil kommer, at den anden medlemsstat ikke på nogen måde har mulighed for at kontrollere den arbejdstilladelse, som den første medlemsstat har udstedt i forbindelse med opholdstilladelsen. Derfor bør det udtrykkeligt anføres, at en tilladelse kun gælder i den medlemsstat, der har udstedt den.

5.8 Det er også uklart, hvilken ordning der skal anvendes ved en videre udstationering til en anden medlemsstat, da det i så fald drejer sig om en udstationering fra én medlemsstat til en anden. Under alle omstændigheder vil det være nødvendigt at vedtage særlige procedurer for det administrative samarbejde mellem medlemsstaterne.

5.9 Direktivforslaget omhandler indførelsen af forenklede procedurer. Det er dog uklart, hvad forenklingen af procedurerne konkret går ud på. En »hurtig indrejseprocedure« må ikke betyde, at en ansøgning behandles mindre grundigt. Det bør i alle tilfælde sikres, at myndighederne undersøger hver enkelt ansøgning grundigt og omgående, særligt hvad angår lønnen.

5.10 Udstationeringer må samlet højst vare i tre år. Når udstationeringer varer så længe, kan man ikke længere tale om nødvendig kortvarig virksomhedsintern ansættelse. De udstationerede medarbejdere skal følge en normal integrationsprocedure i værtslandets virksomhed. Det er derfor vigtigt, at værtslandets arbejdsmarkeds- og sociallovgivning anvendes i sin helhed.

5.11 I mange sektorer er udstationeringer på tre år længere end normale kontraktforhold. Hvad angår arbejdskraftmigration af højt kvalificerede arbejdstagere, har man dog allerede vedtaget rammedirektiv 2009/50/EF (direktivet om det blå kort), som omfatter denne gruppe.

5.12 Bestemmelser om mindsteløn kan ikke hindre alle tilfælde af løndumping. I tilfælde af en »videre udstationering« til en anden medlemsstat, foreskriver direktivet, at de regler, der finder anvendelse i den medlemsstat, der har udstedt tilladelsen, skal anvendes. Ved videre udstationeringer ville dette betyde, at mindstelønnen i den medlemsstat, som har udstedt tilladelsen, vil være gældende, selv om den udstationerede arbejder i et land, som måske har en højere mindsteløn. I alle tilfælde bør det derfor være klart, at den udstationerede får udbetalt

(14) EFT C 224 af 30.8.2008, s. 95.

mindstelønnen i den medlemsstat, hvori arbejdet udføres. Der skal også sikres overholdelse af alle kollektive overenskomster samt princippet om lige behandling.

5.13 Det pågældende direktivforslag giver ikke den udstationerede mulighed for at indbringe en klage over dennes arbejdsgiver ved domstolene i EU. Værnetinget for udstationerede tredjelandsstatsborgere, f.eks. i sager om løn i forhold til værtslandets kollektive overenskomster, vil således i reglen være udstationeringsmedlemsstaten og ikke det pågældende værtsland. Dette ville gøre det uhørt vanskeligt for den virksomhedsinternt

udstationerede at udøve sin legitime ret til at indbringe en klage. Adgang til domstolene er en grundlæggende rettighed i et demokratisk samfund, og det skal derfor være muligt at indbringe en klage i værtslandet.

5.14 EØSU opfordrer Europa-Parlamentet og Rådet til at arbejde for, at de anførte mangler i direktivforslaget fjernes i det videre lovgivningsforløb for at sikre, at forslaget rent faktisk kan yde et positivt bidrag til den nødvendige virksomhedsinterne videnoverførsel til EU.

Bruxelles, den 4. maj 2011

Staffan NILSSON

*Formand*

*for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg*

---

**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om anvendelse af passagerlisteoplysninger til at forebygge, opdage, efterforske og retsforfølge terrorhandlinger og grov kriminalitet**

KOM(2011) 32 endelig — 2011/0023 (COD)

(2011/C 218/20)

Hovedordfører: **José Isaías RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO**

Rådet besluttede den 2. marts 2011 under henvisning til artikel 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

*Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om anvendelse af passagerlisteoplysninger til at forebygge, opdage, efterforske og retsforfølge terrorhandlinger og grov kriminalitet*

KOM(2011) 32 endelig – 2011/0023 (COD).

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs præsidium henviste den 14. marts 2011 det forberedende arbejde til Den Faglige Sektion for Beskæftigelse, Sociale og Arbejdsmarkedsmæssige Spørgsmål og Borgerrettigheder.

På grund af sagens hastende karakter udpegede Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg på sin 471. plenarforsamling den 4.-5. maj 2011, mødet den 5. maj, José Isaías Rodríguez García-Caro til hovedordfører og vedtog følgende udtalelse med 80 stemmer for, 2 imod og 7 hverken for eller imod:

## 1. Konklusioner

1.1 Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg bifalder forslaget til direktiv med de forbehold, der fremgår af denne udtalelse. Udvalget giver udtryk for sin bekymring over det stadigt tilbagevendende valg mellem sikkerhed og frihed eller mere konkret mellem at forbedre sikkerheden og indskrænke borgernes ret til beskyttelse af personlige oplysninger, hvilket under ingen omstændigheder må være i strid med de generelle principper, der ligger til grund for grundlæggende personlige rettigheder.

1.2 EØSU tilslutter sig den generelle holdning, som Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse, Artikel 29-arbejdsgruppen vedrørende databeskyttelse, Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder og Europa-Parlamentet har givet udtryk for. Udvalget mener også, at forslaget ikke fremlægger tilstrækkelig bevis for, at det er nødvendigt med en generel og vilkårlig anvendelse af passagerlisteoplysningerne (PNR-oplysninger) for alle borgere på internationale flyvninger. Derfor mener udvalget, at de foranstaltninger, man vil vedtage, ikke står i forhold til målet.

1.3 EØSU bakker navnlig op om de synspunkter, som Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse giver udtryk for i sin seneste udtalelse om forslaget. I stedet for at anvende PNR-oplysningerne systematisk og vilkårligt foreslås det at anvende dem i de enkelte tilfælde.

1.4 EØSU finder, at en centraliseret passageroplysningsenhed i stedet for decentraliserede enheder i hver medlemsstat, som foreslås i forslaget, kunne være billigere for luftfartsselskaberne

og for staterne selv. Det kunne også sikre en bedre overvågning af og kontrol med personoplysninger i PNR-oplysningerne, da man ville undgå, at oplysningerne videresendes gentagne gange.

## 2. Baggrunden for forslaget til direktiv

2.1 Forslaget til direktiv fastsætter bestemmelser om luftfartsselskabers videregivelse af PNR-oplysninger om passagerer på internationale flyvninger til og fra medlemsstaterne såvel som behandlingen af disse oplysninger og udvekslingen af dem, både imellem medlemsstaterne og med tredjelande. Forslaget skal harmonisere medlemsstaternes bestemmelser om databeskyttelse med henblik på at anvende PNR-oplysningerne til bekæmpelse af terrorhandlinger <sup>(1)</sup> og grov kriminalitet <sup>(2)</sup>, som dette defineres i EU-lovgivningen.

2.2 Forslaget definerer på hvilke måder, medlemsstaterne kan anvende PNR-oplysninger, hvilke oplysningslementer, det er nødvendigt at indsamle, de formål, hvortil oplysningerne må anvendes, formidling af oplysninger mellem medlemsstaternes PNR-kontorer og de tekniske betingelser herfor. Til dette formål har man valgt et decentraliseret system, hvor de enkelte medlemsstater selv indsamler og behandler PNR-oplysningerne.

## 3. Generelle bemærkninger

3.1 Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg er som den legitime repræsentant for det organiserede civilsamfund det rette organ til at give udtryk for civilsamfundets holdning. Derfor takker udvalget Rådet for at have sendt det foreliggende forslag til fakultativ høring i EØSU.

<sup>(1)</sup> EUT L 164 af 22.6.2002, s. 3.

<sup>(2)</sup> EFT L 190 af 18.7.2002, s. 1.

3.2 Forslaget til direktiv, som EØSU skal afgive udtalelse om, kan betegnes som en forhåndsharmonisering af medlemsstaternes lovgivning på dette område, da størstedelen af disse ikke har specifikke bestemmelser for anvendelsen af PNR-oplysninger med de formål, der opstilles i forslaget. Dette taget i betragtning mener udvalget, at det er formålstjenligt at etablere en fælles retlig ramme, som medlemsstaternes lovgivning kan tilpasses, så alle borgere i hele EU har samme garanti og sikkerhed i forbindelse med beskyttelsen af disse oplysninger.

3.3 Ud fra forslagens indhold drejer det sig om regler, der gør det muligt at behandle og analysere en bred vifte af oplysninger om millioner af borgere, der aldrig har begået og heller aldrig kommer til at begå en af de forbrydelser, der er nævnt i direktivet. Man vil således anvende oplysninger om fuldstændig normale personer for at finde frem til profiler for farlige kriminelle. Efter udvalgets mening befinder man sig i et dilemma, hvor der skal vælges mellem sikkerhed og frihed eller mere konkret mellem at forbedre sikkerheden og indskrænke borgernes rettigheder i forbindelse med personlige oplysninger.

3.4 Eftersom forslaget har været længe undervejs, har hovedaktørerne på området kunnet give udtryk for meget forskellige synspunkter adskillige gange. I 2007 vedtog Kommissionen forslaget til Rådets rammeafgørelse om anvendelse af passagerlisteoplysninger, forløberer til dette forslag til direktiv. Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse<sup>(3)</sup> afgav udtalelse om dette forslag og har desuden i marts i år afgivet udtalelse om det nye forslag til direktiv. Artikel 29-arbejdsgruppen vedrørende databeskyttelse har også afgivet udtalelse i april i år<sup>(4)</sup>, Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder har udtalt sig, og endelig vedtog Europa-Parlamentet en beslutning om forslaget fra 2007<sup>(5)</sup> og deltager i lovgivningsprocessen for det nuværende forslag i overensstemmelse med Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde.

3.5 EØSU tilslutter sig disse kompetente aktørers generelle holdning. Det er også udvalgets opfattelse, at forslaget ikke fremlægger tilstrækkelig bevis for, at det er nødvendigt med en generel, vilkårlig anvendelse af PNR-oplysningerne for alle borgere på internationale flyvninger. Derfor mener udvalget, at de foranstaltninger, man vil vedtage, ikke står i forhold til målet, især når det i begrundelsen til forslaget anerkendes, at der på EU-niveau ikke foreligger »... detaljerede statistiske data over, i hvilket omfang sådanne oplysninger hjælper med til at forebygge, opdage, efterforske og retsforfølge grov kriminalitet og terrorisme«<sup>(6)</sup>. Af denne årsag støtter EØSU især Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse betragtning om, at man i stedet for at anvende PNR-oplysningerne generelt og vilkårligt anvender dem i konkrete sager.

3.6 I overensstemmelse med ovennævnte og i tråd med EØSU's tidligere udtalelser indarbejdes følgende anbefaling fra

udtalelsen om Kommissionens meddelelse til Europa-Parlamentet og Rådet – Et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed i borgernes tjeneste<sup>(7)</sup>: »Sikkerhedspolitikken bør ikke skade de grundlæggende værdier (menneskerettigheder og borgerlige rettigheder) og demokratiske principper (retsstaten) der er fælles for Den Europæiske Union. Den personlige frihed må ikke indskrænkes på bekostning af målet om at opnå sikkerhed for fællesskabet og staten. Visse politiske forslag gentager en fejl, der er blevet begået tidligere, nemlig at ofre friheden for at forbedre sikkerheden.«

3.7 Under alle omstændigheder bør den tekst, der endelig vedtages i lovgivningsprocessen, i videst muligt omfang sikre fortrolighed og beskyttelse af personlige oplysninger i passagerlisterne og respektere principperne i Rådets rammeafgørelse 2008/977/RIA om beskyttelse af personoplysninger i forbindelse med politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager<sup>(8)</sup> og i Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 95/46/EF om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger<sup>(9)</sup>. Bestemmelsernes undtagelsesmæssige karakter må under ingen omstændigheder være i modstrid med de generelle principper, der ligger til grund for grundlæggende personlige rettigheder.

3.8 Da forslaget til direktiv givetvis indebærer en anvendelse af personoplysninger, der uden tvivl rækker ud over det sædvanlige, mener EØSU, at bestemmelserne i artikel 6 og 7, der udgør de største undtagelser, bør begrænses så meget som muligt for at undgå misbrug. En anmodning om at få oplysninger uden om de generelle regler i forslagens artikel 4 og 5 skal derfor altid være begrundet.

3.9 For at garantere at oplysningerne udelukkende anvendes til de formål, som er angivet i forslaget til direktiv, og det altid er muligt at vide, hvem der har adgang til databaserne med PNR-oplysninger eller behandlede data, bør forslaget til direktiv indeholde et krav om oprettelse af et sporingssystem, der gør det muligt at identificere den enhed eller myndighed, der har haft adgang til oplysningerne, og deres behandling eller manipulation af disse.

## 4. Særlige bemærkninger

### 4.1 Vedrørende artikel 3

I en globaliseret verden giver betragtning (18) i forslaget ikke mening bortset fra, hvis det betragtes som en berettigelse af den løsning, der er valgt i artikel 3: En decentraliseret model. EØSU mener, at denne model kan øge omkostningerne for luftfartselskaberne, da de skal videregive oplysningerne til alle de medlemsstater, som der mellemlandes i på en international flyrejse. Samtidig muliggør det, at personoplysningerne behandles og videregives af adskillige enheder. Dette system virker ikke særligt foreneligt med effektivitetskriterierne, som altid bør efterstræbes.

<sup>(3)</sup> EUT C 110 af 1.5.2008.

<sup>(4)</sup> Udtalelse nr. 145 af 5.12.2007 og udtalelse nr. 10 af 5.4.2011.

<sup>(5)</sup> P6\_TA (2008) 0561.

<sup>(6)</sup> KOM(2011) 32 endelig, s. 6.

<sup>(7)</sup> EØSU's udtalelse om »Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet – Et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed i borgernes tjeneste«, EUT C 128 af 18.5.2010 s. 80.

<sup>(8)</sup> EUT L 350 af 30.12.2008, s. 60.

<sup>(9)</sup> EFT L 281 af 23.11.1995, s. 31.



#### 4.2 Vedrørende artikel 4, stk. 1

EØSU foreslår at der i slutningen af stk. 1 tilføjes: »... og give luftfartsselskabet besked om dette, så de ikke længere videregiver sådanne oplysninger«. Det er udvalgets overbevisning, at man, så snart en fejl opdages, bør give instrukser til at udbedre den.

#### 4.3 Vedrørende artikel 4, stk. 4 og artikel 5, stk. 4

EØSU mener, at der er uoverensstemmelser mellem de to artikler. I artikel 4, stk. 4 står der, at medlemsstaternes PNR-kontorer videregiver de behandlede oplysninger til den kompetente myndighed i konkrete sager. I artikel 5, stk. 4 anføres imidlertid, at den kompetente myndighed yderligere kan behandle de PNR-oplysninger og resultater af behandlingen af PNR-oplysninger, som den modtager. Det er vores vurdering, at dette klare modsætningsforhold bør udbedres eller afklares, så der ikke er tvivl om, hvordan teksten skal fortolkes.

#### 4.4 Vedrørende artikel 6, stk. 1

I tråd med punkt 4.1 mener EØSU, at dette system til videregivelse af oplysninger til de forskellige PNR-kontorer vil øge den administrative byrde for luftfartsselskaberne på et tidspunkt, hvor der netop efterlyses en reduktion af denne. Samtidig vil det øge deres driftsomkostninger, hvilket i sidste ende kan påvirke forbrugerne gennem den pris, som de skal betale for billetten.

#### 4.5 Vedrørende artikel 6, stk. 2

Af hensyn til sikkerheden for og beskyttelsen af borgernes personoplysninger, mener EØSU, at videregivelse »... ved brug af et hvilket som helst andet hensigtsmæssigt middel ...« i tilfælde af tekniske problemer med de elektroniske systemer ikke er den mest hensigtsmæssige fremgangsmåde. Udvalget opfordrer indtrængende til, at det præciseres hvilke midler, der kan anvendes til videregivelse af oplysningerne.

#### 4.6 Vedrørende artikel 6, stk. 3

Udvalget mener, at paragraffen ville være mere effektiv, hvis »kan« slettes, så det ikke er op til de enkelte medlemsstater, hvordan de vil anvende artiklen. I stedet bør paragraffen indledes således: »medlemsstaterne tillader ...«

#### 4.7 Vedrørende artikel 6, stk. 4 og artikel 7

Efter EØSU's opfattelse indeholder artikel 6, stk. 4 og hele artikel 7 en række undtagelsesbestemmelser af stadig større rækkevidde, der praktisk talt fjerner videregivelsen af oplysninger »i konkrete sager« anført i artikel 4, stk. 4, til fordel for en næsten generel videregivelse af oplysninger, hvor alle har ret til at videregive og modtage informationerne i PNR-oplysningerne. Artikel 7 er en sammenfatning af undtagelser fra reglen.

#### 4.8 Vedrørende artikel 8

For at undgå den største undtagelse i form af videregivelse af oplysninger til tredjelande, der så kan give dem videre til andre tredjelande, bør det i denne artikel fastslås, at en sådan videregivelse først kan ske, når oplysningerne er blevet behandlet af PNR-kontoret eller medlemsstatens kompetente myndighed og kun i konkrete tilfælde.

#### 4.9 Vedrørende artikel 11, stk. 3

Af samme årsag som nævnt i forbindelse med artikel 4, stk. 1, foreslår EØSU, at der i slutningen af stykket tilføjes: »... og give luftfartsselskabet besked om dette, så de ikke længere videregiver sådanne oplysninger«.

#### 4.10 Vedrørende artikel 11, stk. 4

Det ville være logisk at nævne det sporingssystem, som EØSU foreslår i udtalelsens afsnit 3.9, i denne artikel, så det altid registreres, hvem der får adgang til oplysningerne.

Bruxelles, den 5. maj 2011

Staffan NILSSON

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 1234/2007 for så vidt angår kontraktforhold i mejerisektoren**

KOM(2010) 728 endelig — 2010/0362 (COD)

(2011/C 218/21)

Ordfører: **Dilyana SLAVOVA**

Den 22. december 2010 besluttede Rådet under henvisning til artikel 42 og 43, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

*Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 1234/2007 for så vidt angår kontraktforhold i mejerisektoren*

KOM(2010) 728 endelig — 2010/0362 (COD).

Det forberedende arbejde henvistes til EØSU's Faglige Sektion for Landbrug, Udvikling af Landdistrikterne og Miljø, som vedtog sin udtalelse den 6. april 2011.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 471. plenarforsamling den 4.-5. maj 2011, mødet den 4. maj, følgende udtalelse med 150 stemmer for, 3 imod og 13 hverken for eller imod:

## 1. Konklusioner og henstillinger

1.1 EØSU konstaterer, at krisen i 2007-2009 har lagt et stort pres på hele mejerisektoren og i særdeleshed på producenterne.

1.2 EØSU noterer sig, at der er uligevægt i forsyningskæden. Navnlige er der mangel på ligevægt mellem detailhandlere på den ene side og landbrugere og forarbejdningsevner på den anden side. Dette står i vejen for en mere retfærdig fordeling af produkternes merværdi til mælkeproducenterne. EØSU anbefaler, at Kommissionen træffer foranstaltninger med henblik på at sikre, at der er lige stor gennemsigtighed alle steder i forsyningskæden (producenter – forarbejdningsevner – distributører – detailhandlere).

1.3 EØSU bifalder, at Kommissionen lytter til anbefalingerne fra gruppen af højtstående eksperter på mælkeområdet og reagerer rettidigt på de udfordringer, som mejerisektoren står over for.

1.4 EØSU er overbevist om, at det er i alle parter interesse at sikre størst mulig effektivitet i mejeriforsyningskæden, og understreger, at en retfærdig fordeling af merværdien i hele kæden, og navnlig en forbedring af producenternes forhandlingsposition, vil bidrage til at styrke forsyningskædens samlede effektivitet, konkurrenceevne og bæredygtighed.

1.5 EØSU mener, at alle fire elementer (kontraktforhold, producenterne forhandlingsposition, erhvervs-/brancheorganisationer og gennemsigtighed) er tæt forbundne og indbyrdes afhængige. Derfor bør disse elementer håndteres sammen.

1.6 EØSU erkender, at mejeriproduktionens struktur kan variere betydeligt medlemsstaterne imellem, og er derfor enig i, at anvendelsen af kontrakter bør være frivillig. Medlemsstaterne bør dog i princippet kunne gøre det lovpligtigt at anvende

disse kontrakter på deres område, idet det bør sikres, at det indre marked fungerer gnidningsløst. Det er afgørende at understrege, at forslaget ikke gælder kooperativer, samt henlede opmærksomheden på de tilfælde af god praksis, som er blevet etableret i visse medlemsstater.

1.7 EØSU er enig i, at sådanne kontrakter bør omfatte mindst følgende fire nøglespekter, som bør kunne forhandles frit parterne imellem: (1) prisen, der skal betales/prisfastsættelsesmetoden ved levering, (2) mængden, (3) tidsplanen for leverancerne i løbet af året og (4) kontraktens varighed.

1.8 EØSU opfordrer til oprettelse af producentorganisationer og brancheorganisationer, navnlig i nogle af de nye medlemsstater, hvor den fragmenterede mejerisektor har en meget dårlig forhandlingsposition. EØSU anerkender merværdien i frugt- og grøntsagssektoren af organisationer, som styrker forbindelserne mellem de forskellige aktører inden for branchen, idet de kan øge mængden af viden og gennemsigtigheden i produktionen og på markederne. Udvalget mener, at en lignende udvikling måske kan forbedre den måde, hvorpå mejeriforsyningskæden fungerer.

1.9 Efter EØSU's opfattelse er der behov for en yderligere præcisering og udvikling af anvendelsen af EU's konkurrenceregler i mejerisektoren for at gøre det muligt for de primære producentorganisationer at drage fordel af en styrket forhandlingsposition.

1.10 EØSU understreger, at øget gennemsigtighed kan hjælpe mejeriforsyningskæden til at fungere mere gnidningsløst til fordel for alle aktører, og bifalder på den baggrund anbefalingerne fra gruppen af højtstående eksperter på mælkeområdet til Kommissionen om at sikre, at gennemsigtighed ikke skaber konkurrenceforvridninger på det indre marked.

1.11 EØSU hilser Kommissions arbejde velkommen, men understreger, at forslaget ikke vil løse alle problemerne i mejerisektoren.

## 2. Indledning

2.1 Mælkeproduktionen er af stor betydning i EU, ikke alene set ud fra et økonomisk synspunkt som følge af omsætningen og antallet af berørte arbejdspladser, men også på grund af den rolle den spiller i forhold til arealanvendelse og miljøbeskyttelse. I mange regioner, navnlig bjerggrige og ugunstigt stillede regioner, er det også en af de få produktionstyper, der er en reel chance for at udvikle og bibeholde.

2.2 Mejerisektoren spiller en afgørende rolle for livskvaliteten i Europa i kraft af dens bidrag til sundhed og ansvarlig og sikker ernæring for brugerne samt dens økonomiske betydning for udviklingen af landdistrikterne og den miljømæssige bæredygtighed.

2.3 Der er stor forskel på mejeriproduktions- og forarbejdningssektorerne i de enkelte medlemsstater. Produktions- og forarbejdningsstrukturerne varierer meget fra den ene medlemsstat til den anden. I den ene ende af spektret er der tale om en overvejende kooperativt præget organisationsform, hvor kooperativet også forarbejder mælken, mens der i spektrets anden ende er tale om en stor gruppe af enkeltproducenter og et stort antal private forarbejdningsvirksomheder. I tiden frem til 2015 vil selv de mest velorganiserede miljøproducenter være nødt til at forberede sig bedst muligt til den nye markedssituation, de vil stå over for, når kvoterne er afskaffet. Det er værd at bemærke, at eftersom de offentlige myndigheder (på EU- og nationalt plan) er ved at trække sig ud af produktionsstyringen, vil sektorens aktører stå over for helt nye vilkår og skulle bære et helt nyt ansvar. Under disse omstændigheder er producenterne nødt til at sikre sig, at de kan få en fair pris på markedet.

## 3. Baggrund

3.1 I lyset af den vanskelige markedssituation for mælk blev der i oktober 2009 oprettet en gruppe af højtstående eksperter på mælkeområdet med det formål at drøfte, hvilke ordninger der kan findes for mejerisektoren på mellemlangt og langt sigt. De skulle endvidere arbejde med de regulerende foranstaltninger, der kan indføres for at bidrage til at stabilisere markedet og producenterens indkomst.

3.2 Gruppen af højtstående eksperter modtog mundtlige og skriftlige indlæg fra de vigtigste europæiske interessegrupper inden for forsyningskæden i mejerisektoren, der repræsenterede landbrugere, mælkeproducenter, mejeriforarbejdningsvirksomheder, forhandlere og forbrugere. Desuden modtog gruppen af højtstående eksperter bidrag fra indbudte akademiske eksperter, repræsentanter fra tredjelande, nationale konkurrencemyndigheder og Kommissionens tjenestegrene.

3.3 Der blev også afholdt en konference for de vigtigste interessegrupper i mejerisektoren den 26. marts 2010, hvor et større antal aktører inden for forsyningskæden fik lejlighed til at udtrykke deres synspunkter. Gruppen af højtstående eksperter fremlagde sin rapport den 15. juni 2010, og den indeholdt en analyse af den nuværende situation i mejerisektoren og en række anbefalinger.

3.4 Gruppen af højtstående eksperter fandt stor ulige vægt i forsyningskæden (producenter - forarbejdningsvirksomheder - distributører - detailhandlere) og en ulige fordeling af

merværdien. Denne situation er resultatet af manglende gennemsigtighed, stivheder og problemer med pristransmission i forsyningskæden.

3.5 Rapporten og dens anbefalinger, som gruppen af højtstående eksperter fremlagde, blev behandlet af Rådet, og formandskabets konklusioner blev vedtaget på mødet den 27. september 2010. Disse konklusioner opfordrer Kommissionen til ved årets udgang at sende sit svar på de første fire anbefalinger fra gruppen af højtstående eksperter (kontraktforhold, producenterens forhandlingsposition, brancheorganisationer og gennemsigtighed).

3.6 Nærværende forslag fra Kommissionen behandler alle fire elementer (kontraktforhold, producenterens forhandlingsposition, brancheorganisationer og gennemsigtighed) i en sådan grad, at det er nødvendigt med en ændring af de gældende bestemmelser herom.

3.7 Med hensyn til forbindelserne mellem mælkeproducenter og mejerier er koncentrationen af udbuddet ofte langt lavere end koncentrationen på forarbejdningsniveauet. Dette medfører en ulige vægt i forhandlingspositionen mellem disse niveauer. Forslaget åbner mulighed for, at der på forhånd kan indgås frivillige skriftlige kontrakter for leverancer af råmælk fra en landbruger til et mejeri, og disse kontrakter vil indeholde de vigtigste aspekter i form af pris, leveringstidspunkt og mængden af leverancerne samt kontraktens varighed. Medlemsstaterne har mulighed for at gøre det lovpligtigt at anvende kontrakter på deres område. Kooperativer er på grund af deres særlige karakter ikke forpligtet til at benytte kontrakter, hvis deres vedtægter indeholder lignende bestemmelser.

3.8 For at genoprette forhandlingsbalancen i forsyningskæden planlægger forslaget at lade landmændene forhandle kontrakter kollektivt gennem producentorganisationer. Der stilles forslag om passende kvantitative begrænsninger for omfanget af disse forhandlinger, hvilket burde ligestille landbrugere med de store mejerier, samtidig med at der stadig vil være tilstrækkelig konkurrence i forbindelse med leverancen af råmælk. Der foreslås en begrænsning på 3,5 % af den samlede EU-produktion og 33 % af den samlede nationale produktion, og der træffes også særlige beskyttelsesforanstaltninger med henblik på at undgå, at navnlig SMV'er lider skade. Det bør derfor også være muligt at anerkende sådanne producentorganisationer i henhold til artikel 122 i forordning (EF) nr. 1234/2007. Kommissionen bør tildes beføjelser til i overensstemmelse med artikel 290 i TEUF at vedtage delegerede retsakter med hensyn til betingelserne for godkendelse af sammenslutninger af producentorganisationer.

3.9 Forslaget fastlægger også særlige EU-regler for brancheorganisationer, som dækker alle kædens led. Disse organisationer kan potentielt spille en nyttig rolle inden for forskning, kvalitetsforbedring, salgsfremstød og udbredelse af bedste praksis inden for produktions- og forarbejdningsmetoder.

3.10 Det foreslås, at reglerne for eksisterende brancheorganisationer inden for frugt- og grøntsagssektoren anvendes i mejerisektoren med de nødvendige tilpasninger.

3.11 Brancheorganisationerne ville kunne bidrage til at forbedre viden om og gennemsigtigheden af produktionen og markedet, f.eks. ved at offentliggøre statistiske data om priser, mængder og varigheden af indgåede kontrakter om levering af råmælk og ved at tilvejebringe analyser af den mulige fremtidige markedsudvikling på regionalt eller nationalt plan.

3.12 Forslaget giver Kommissionen beføjelse til at vedtage delegerede retsakter i henhold til EUF-traktatens artikel 290 for at udbygge eller ændre visse ikke-væsentlige elementer af de foranstaltninger, der er fastlagt i denne forordning. Det bør slås fast, i forbindelse med hvilke elementer denne beføjelse kan udøves, og hvilke betingelser der skal gælde for delegationen.

3.13 For at garantere en ensartet anvendelse i alle medlemsstater af de foranstaltninger, der er fastlagt i denne forordning, bør Kommissionen tildeles beføjelser til at vedtage gennemførelsesretsakter i overensstemmelse med EUF-traktatens artikel 291.

#### 4. Generelle bemærkninger

4.1 Forslaget har til formål at styrke mælkeproducenternes position i mejeriforsyningskæden og forberede sektoren til en mere markedsorienteret og bæredygtig fremtid.

4.2 Det åbner mulighed for, at der kan indgås skriftlige kontrakter mellem mælkeproducenterne og forarbejdningsvirksomhederne, at kontraktbetingelserne kan forhandles kollektivt via producentorganisationer, således at der skabes balance mellem mælkeproducenternes og de store forarbejdningsvirksomheders forhandlingsposition, at der indføres særlige EU-regler for brancheorganisationer og træffes foranstaltninger med henblik på at øge markedets gennemsigtighed. Foranstaltningerne foreslås at gælde frem til 2020 med to mellemliggende revisioner. Rimelige størrelsesbegrænsninger for kollektive forhandlinger samt andre særlige beskyttelsesforanstaltninger skal sikre, at man når målsætningen om at styrke mælkeproducenternes forhandlingsposition, samtidig med at konkurrencen bevares, og SMV'ernes interesser beskyttes.

4.3 De enkelte medlemsstater bestemmer selv deres tilgang til kontraktforhold. Hver enkelt medlemsstat har inden for rammerne af sit eget aftaleretlige system frihed til at beslutte, hvorvidt det skal gøres lovpligtigt at anvende kontrakter mellem landbrugere og forarbejdningsvirksomheder. I betragtning af at situationen er forskellig fra land til land, bør en sådan beslutning af hensyn til nærhedsprincippet ligge inden for medlemsstaternes beslutningssfære.

4.4 EØSU er enig i, at der er behov for at styrke producenterne forhandlingsposition, men de forskellige situationer og nationale kendetegn bør også tages i betragtning.

4.5 Med hensyn til varigheden af delegationen af beføjelser til at vedtage delegerede retsakter mener EØSU, at der altid bør være tale om en begrænset tidsperiode (mandat). Endvidere bør delegerede retsakter være forbeholdt områder, hvor der er behov for at træffe hurtige beslutninger.

4.6 Gennemførelsesretsakter bør anvendes i tilfælde, hvor det vil være bedre for medlemslandene at foretage en ensartet gennemførelse.

4.7 EØSU mener i høj grad, at interessenterne bør høres i forbindelse med udarbejdelsen af EU-lovgivning. Det er derfor vigtigt, at medlemsstaternes eksperter høres i forsøget på at regulere det ustabile mejerimarked på en bedre måde. I den henseende er det yderst vigtigt at sikre, at denne ustabilitet ikke får irreversible negative konsekvenser for producenterne i EU's mejerisektor. Det er derfor nødvendigt at overveje, hvordan man opnår en mere gennemsigtig og ligelig fordeling af merværdien mellem markedets aktører, og ikke mindst hvordan man sørger for, at producenterne opnår en bedre forhandlingsposition.

4.8 Der findes allerede i dag brancheorganisationer i et par medlemsstater, og de udfører deres opgaver i overensstemmelse med EU-lovgivningen. Dog begrænses deres effektivitet af uligevægten i forsyningskæden.

4.9 Det er imidlertid tydeligt for EØSU, at Kommissionens forslag ikke vil løse alle problemerne på mælke markedet, og at forslagene ikke gælder mejerikooperativer, som står for omkring 58 % af mælkeproduktionen. EØSU beklager, at de foreliggende forslag ikke omfatter hverken mælkeindustrien eller engros-handelen, der er afgørende for ligevægt på mælke markedet og for prisdannelsen.

4.10 Efter EØSU's opfattelse kan de foreslåede begrænsninger, afhængig af strukturen i mælkesektoren på nationalt plan og især i de mindste lande, vise sig at være for restriktive. Udvalget opfordrer Kommissionen til undtagelsesvis at give alle producenter, der leverer til samme mejeri, mulighed for at slutte sig sammen, og dermed gøre det muligt at skabe grupper af producenter med en størrelse, der svarer til køberens.

4.11 I betragtning af at Kommissionen planlægger at trække sig ud af styringen af mælkeproduktionen og overdrage ansvaret til sektorens aktører, er det afgørende for disse aktører at have så komplette og ajourførte oplysninger som muligt om udviklingen på markedet, som nødvendigvis må være gennemsigtig. EØSU finder det derfor afgørende, at der på EU-niveau oprettes et effektivt overvågningsinstrument, så der i det mindste kan opnås en vis grad af styring af produktionen.

4.12 Endelig gør de nye vilkår det væsentligt at holde fast i markedsstyring (f.eks. intervention, privat oplagring, eksportretstitutioner), som på den ene side skal være effektive og på den anden side lette at gennemføre.

#### 5. Særlige bemærkninger

5.1 EØSU anerkender Kommissionens særlige indsats i forbindelse med forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 1234/2007 for så vidt angår kontraktforhold i mejerisektoren. EØSU finder, at denne retsakt både er positiv og kommer på det rigtige tidspunkt i forhold til at løse de store udfordringer, som denne specifikke landbrugssektor står over for.

5.2 EØSU understreger ikke desto mindre, at forslaget ikke vil være i stand til at løse alle mejerisektorens problemer. For yderligere at forbedre den måde, hvorpå mejerikæden fungerer, bør overvågning sikre gennemsigtighed i hele mejerikæden (producenter - forarbejdningsvirksomheder - distributører - detailhandlere).

5.3 Det vil kræve en særdeles effektiv mælkeproduktion i produktionsenheder af en passende økonomisk størrelse og med høj grad af menneskelig kapital, hvis mejerisektoren i EU skal have succes efter 2015. Omstruktureringen bør derfor fortsætte, både i landbrugsbedrifter og mejerier. Det er afgørende for landbrugsproducenter at have adgang til effektive, konkurrencedygtige og innovative mejerier, som kan få mest muligt ud af afsætningsmulighederne. Opmærksomheden bør i særdeleshed rettes mod ugunstigt stillede områder, hvor mejerierne ofte også må slås med mindre fordelagtige geografiske forhold og dermed er udsat for en komparativ ulempe. I den sammenhæng skal fokus især rettes mod en gennemsigtig, effektiv regional produktion, som er garant for lav miljømæssig påvirkning, forbrugeroplysning og kvalitet gennem en reduktion af antallet af mellemmand. Mejerisektoren bør samlet set fokusere på fremstilling af produkter af god kvalitet og med høj merværdi, da hjemmemarkedet for denne typer produkter er i vækst, og eksportmulighederne er gode.

5.4 Efter EØSU's opfattelse kan de berørte medlemsstater godt udfærdige regler med henblik på at forbedre og stabilisere funktionen af deres markeder for mejeriprodukter, der markedsføres under en beskyttet oprindelsesbetegnelse eller beskyttet geografisk betegnelse i henhold til forordning (EF) nr. 510/2006.

5.5 Der er større forskelle på medlemsstaternes mejerisektorer end på de andre EU-landbrugssektorer. Dette kræver større fleksibilitet i forbindelse med gennemførelsen af EU's politikker. EØSU forudser et behov for gennemførelse af konkrete foranstaltninger for mælkeproducenter og forarbejdningsvirksomheder med henblik på at omstrukturere og modernisere mejerisektoren i medlemsstaterne.

5.6 EØSU opfordrer Kommissionen til at reagere hurtigere og mere fleksibelt på kriser. I 2011 er mejerimarkedet yderst ustabil, hvilket afspejler udfordringerne på klimaområdet, og det er muligt, at vi vil se en gentagelse af kriseforløbet fra 2007-2009. EØSU foreslår derfor, at Kommissionen fortsætter med at overvåge dynamikken i mejerisektoren med henblik på at gøre mest muligt for at forhindre en fremtidig altødelæggende mejerikrise.

Bruxelles, den 4. maj 2011

Staffan NILSSON

*Formand*

*for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg*

---



## Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om kvalitetsordninger for landbrugsprodukter

KOM(2010) 733 endelig — 2010/0353 (COD)

(2011/C 218/22)

Ordfører: **José María ESPUNY MOYANO**

Europa-Parlamentet og Rådet besluttede henholdsvis den 18. januar 2011 og den 27. januar 2011 under henvisning til artikel 43, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

*Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om kvalitetsordninger for landbrugsprodukter*

KOM(2010) 733 endelig – 2010/0353(COD).

Det forberedende arbejde henvistes til den Faglige Sektion for Landbrug, Udvikling af Landdistrikterne og Miljø, der vedtog sin udtalelse den 6. april 2011.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 471. plenarforsamling den 4.5. maj 2011, mødet den 5. maj, følgende udtalelse med 82 stemmer for og 3 hverken for eller imod:

### 1. Konklusioner og anbefalinger

1.1 EØSU støtter Kommissionens initiativ om at samle hele EU's lovgivning vedrørende kvalitet af landbrugsprodukter i kvalitetspakken. På denne måde opnås en mere sammenhængende overordnet politik på området, hvilket vil være det første skridt til at opbygge en stærkere og mere dynamisk europæisk landbrugsfødevarersektor. Udvalget anfører, at det er vigtigt at forbedre forbrugeroplysningen og kvaliteten af de europæiske produkter og deres merværdi ved at forbedre EU's instrumenter og bestemmelser på dette område.

1.2 Udvalget ser positivt på de eksisterende kvalitetsordninger på EU-plan (beskyttet oprindelsesbetegnelse, beskyttet geografisk betegnelse og garanteret traditionel specialitet) og anerkender, at de er yderst velegnede til at fremme europæiske produkter. At visse produkter tildeles disse certifikater tilfører efter EØSU's opfattelse området, landmanden og producenten en reel værdi, ligesom det kommer den endelige forbruger til gode. Derudover er udvalget enig med Kommissionen i, at de bidrager til politikken for udvikling af landdistrikterne. Udvalget minder imidlertid også om, at det er vigtigt, at kvaliteten af de europæiske produkter og deres produktionsmodel ikke kun anerkendes på det indre marked, men også – og især – anerkendes på markedet uden for EU, og at denne kvalitet fremmes. Udvalget anmoder også om, at der er stringens i anerkendelsen af produkterne og i kontrollen med markedsføringen af dem på alle niveauer <sup>(1)</sup>.

1.3 EØSU er tilfreds med, at man opretholder en ordening, der skelner mellem beskyttede oprindelsesbetegnelser og beskyttede geografiske betegnelser, selvom de foreslåede definitioner er

mindre klare end dem i forordning 510/2006. Til gengæld beklager udvalget, at der i den nye tekst ikke skelnes mellem de tre produktionsetaper (landbrugs- eller husdyrproduktion – forarbejdning – emballering), men kun henvises til »produktionstrin«.

1.4 Hvad angår de krav, som et produkt skal opfylde for at blive registreret som garanteret traditionel specialitet, mener EØSU, at den tradition som et produkt kommer af, også defineres af andre forhold end en udstrækning over tid, som det fastslås i forslaget. Det kunne f.eks. være råmaterialernes særlige egenskaber, produktions- eller forarbejdningsmetoden, områdets kultur såvel som andre kvaliteter og forhold. Da garanterede traditionelle specialiteter desuden er under konstant udvikling, er EØSU ikke enig i, at antallet af år bør være det afgørende kriterium for at inkludere et produkt i denne kategori.

1.5 EØSU mener, at en begrænsning af ordningen for garanterede traditionelle specialiteter til registrering af forbeholdte betegnelser ikke kun vil mindske antallet af registreringer, men også gøre det af med et instrument, som belønner diversitet og de producenter, der vælger at fremstille en given fødevarer på traditionel vis. I denne forbindelse opfordrer EØSU til, at Kommissionen, når overgangsperioden er udløbet, foreslår et system, der gør det muligt at bevare de garanterede traditionelle specialiteter uden forbehold, som blev registreret inden forordningen trådte i kraft.

1.6 Hvad angår de fakultative kvalitetsudtryk, anmoder EØSU om, at det igen overvejes, om det er muligt, at bjergprodukter inkluderes og anerkendes under disse <sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> EUT C 18 af 19.1.2011, s. 1-4, udtalelse om »styrkelse af den europæiske landbrugsfødevarermodel«, og EUT C 18 af 19.1.2011, s. 5-10, udtalelse om »Fællesskabets landbrugsmodel: produktkvalitet og forbrugeroplysning som konkurrenceparametre«.

<sup>(2)</sup> EUT C 120 af 16.5.2008, s. 47-48, udtalelse om »Fremtidsperspektiver for landbruget i områder med særlige naturbetingede handicap (bjergegne, øer og ultraperifere områder)«.

1.7 Kvalitetsbegrebet bør fremover defineres bredere. Forbrugeren bør, som det i dag er muligt ved æg, bedre kunne sondre mellem forskellige former for dyrehold. Suggestive reklamer på emballage (som f.eks. billeder af græssende køer eller betegnelser som »alpemælk«) skal reelt afspejle indholdet. EØSU forventer i den henseende, at Kommissionen vil fremsætte konkrete forslag.

1.8 EØSU opfordrer Kommissionen til at komme med forslag til hensigtsmæssige opfølgingsforanstaltninger, der kan gøre det lettere at opfylde de tekniske krav, som følger med deltagelsen i EU's kvalitetsordninger.

1.9 Kommissionen foreslår, at varespecifikationen for registreringen af en beskyttet oprindelsesbetegnelse eller beskyttet geografisk betegnelse, såvel som for fakultative kvalitetsudtryk, suppleres med yderligere regler ved hjælp af delegerede retsakter. EØSU er enig i, at disse regler bør fastsættes gennem delegerede retsakter.

1.10 I henhold til handelsnormerne skal dyrknings- og/eller oprindelsesstedet for animalske produkter og landbrugsprodukter angives, og EØSU anmoder i denne forbindelse om, at man opgør omkostninger og fordele i den konsekvensanalyse, der skal laves for hvert tilfælde. Samtidig arbejdes der også på at gøre det obligatorisk at mærke forarbejdede produkter med en oprindelsesbetegnelse under forslaget til forordning om forbrugeroplysning, og i de seneste dokumenter herfra henvises der til, at det er nødvendigt at foretage konsekvensanalyser for hver sag. EØSU anmoder om, at man fortsætter arbejdet med at definere og sikre sammenhængen mellem de to lovgivningspakker, så eventuelle overlap undgås.

1.11 Hvad angår retningslinjerne for mærkning af fødevarer, som indeholder ingredienser med beskyttet oprindelsesbetegnelse og beskyttet geografisk betegnelse, og for den bedste praksis for udvikling og anvendelse af certificeringsordninger for landbrugsprodukter og fødevarer understreger EØSU, hvor vigtige disse initiativer er og opfordrer til, at de efterkommes.

## 2. Resumé af meddelelsen

2.1 Kvalitetspakken tager sigte på at forbedre EU's lovgivning om landbrugsprodukternes kvalitet samt den lovgivning, der vedrører driften af nationale og private certificeringsordninger, således at de bliver enklere, mere gennemskuelige og lettere at forstå, lettere at tilpasse til nye tiltag og mindre besværlige at anvende for producenterne og forvaltningerne.

2.2 I 2009 offentliggjorde Kommissionen sin meddelelse KOM(2009) 234 om kvalitetspolitikken for landbrugsprodukter, der fastlagde følgende strategiske retningslinjer:

- Kommunikationen mellem landbrugere, købere og forbrugere skal forbedres, således at der oplyses bedre om landbrugsprodukternes egenskaber.
- Større sammenhæng mellem instrumenterne i EU's kvalitetspolitik for landbrugsprodukter.

— Reglerne skal forenkles, således at det er lettere for landbrugere, producenter og forbrugere at anvende og forstå de forskellige ordninger og mærkningsbetingelser.

### 2.3 Kvalitetspakken omfatter:

2.3.1 et forslag til forordning, der forenkler forvaltningen af kvalitetsordningerne ved at samle dem i én enkelt retsakt. Derved sikres der sammenhæng mellem de forskellige instrumenter, og ordningerne gøres mere gennemskuelige for de berørte parter.

2.3.2 et forslag til forordning vedrørende handelsnormer, der skal forenkle procedurerne og gøre bestemmelserne mere gennemskuelige.

2.3.3 retningslinjer for den bedste praksis for udvikling og anvendelse af certificeringsordninger for landbrugsprodukter og fødevarer.

2.3.4 retningslinjer for mærkning af fødevarer, som indeholder ingredienser med beskyttet oprindelsesbetegnelse (BOB) og beskyttet geografisk betegnelse (BGB).

### 2.4 Oprindelsesbetegnelser og geografiske betegnelser

Forslaget opretholder og styrker ordningen for landbrugsprodukter og fødevarer, men inkluderer ikke ordningen for geografiske betegnelser for vin, spiritus og aromatiserede vine. Forslaget afkorter tidsfristerne for de forskellige trin i de gældende procedurer for registrering og fastsætter et sæt fælles minimumskrav for den officielle kontrol. Forordningens anvendelsesområde bibeholdes (landbrugsprodukter til konsum og visse andre produkter).

### 2.5 Garanterede traditionelle specialiteter

Forslaget bibeholder ordningen med forbeholdte betegnelser, men muligheden for at registrere betegnelser uden forbehold bortfalder. Registreringsproceduren forenkles, kravet for at opfylde betegnelsen »traditionel« skærpes, så det nu er 50 år. Ordningen er begrænset til kun at dække færdigretter og forarbejdede produkter.

### 2.6 Fakultative kvalitetsudtryk

Det foreslås at inkludere disse i forordningen, da de har til formål at fremhæve værdiforøgende karakteristika og for at støtte visse specifikke handelsnormer (fjerkræ opdrættet i fuld frihed, honning med oprindelse fra blomsterarter, olivenolie fra første koldekstraktion) ved at tilpasse reglerne for dem til de retlige rammer, der følger af traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

### 2.7 Handelsnormer

Forslaget indebærer, at det som hovedregel er Kommissionen, der vedtager handelsnormerne gennem delegerede retsakter. For alle sektorer vil retsgrundlaget for obligatorisk angivelse af produktionsstedet blive fastlagt i overensstemmelse med de særlige forhold i sektoren. Kommissionen vil undersøge hver sektor for sig, idet den begynder med mejerisektoren.

## 2.8 Nærhedsprincippet

Med dette princip skal det sikres, at de værdiforøgende betegnelser og udtryk under ordningerne ydes beskyttelse på samme niveau i alle EU's medlemsstater, så forbrugere ikke vildledes og samhandelen på det indre marked ikke hindres. Den effektive og virksomme fastsættelse af de pågældende rettigheder sker på EU-plan. Ansøgningerne vil imidlertid blive gennemgået og behandlet på nationalt plan, da dette er, hvor man kan gøre det mest effektivt.

## 2.9 Proportionalitetsprincippet

For at underbygge kvalitetsordningernes troværdighed og yde en effektiv garanti for at reglerne overholdes, bør producenterne påtage sig de byrder og forpligtelser, der er forbundet med at afsætte kvalitetsprodukter, samtidig med at alle, der ønsker at deltage i ordningerne, skal have adgang til dem. Disse betingelser for deltagelse og kontrol står i rimeligt forhold til målet om at garantere produkternes kvalitet.

## 3. Generelle bemærkninger

3.1 Med kvalitetspakken etableres der for første gang en samlet politik for EU's ordninger og udtryk for værdiforøgende karakteristika ved landbrugsprodukter, såvel som for handelsnormerne. Den omfatter også to retningslinjer for certificeringsordninger og for fødevarer, som indeholder ingredienser med beskyttet oprindelsesbetegnelse eller beskyttet geografisk betegnelse. EØSU takker Kommissionen for dens indsats i de sidste tre år med at udarbejde denne ambitiøse fælles ordning på grundlag af en lang række eksisterende retsakter, der var blevet udarbejdet sektor for sektor uden indbyrdes sammenhæng.

3.2 Kommissionen finder, at den europæiske landbrugsfødevarereproduktions styrke ligger i dens mangfoldighed, producenterens sagkundskab, og i de landområder og territorier, hvor produktionen finder sted. EØSU glæder sig over denne holdning. Udvalget mener også, at de fælles kvalitetsordninger skal fremme diversificering af produktionen, beskytte produkterne mod uretmæssig anvendelse eller efterligning og hjælpe forbrugere med at få kendskab til produkternes egenskaber og karakteristika. EØSU mener også, at de forskellige kvalitetsordninger er fremragende redskaber til at fremme de europæiske produkter. Udvalget fremhæver imidlertid, hvor vigtigt det er, at produkternes kvalitet anerkendes internationalt. Hvis europæisk landbrug og fødevarerindustri skal bevares og udvikles, er det ikke tilstrækkeligt at skabe bevidsthed om den »europæiske kvalitet« på det indre marked – dette skal også ske på de eksterne markeder. I denne forbindelse fremhæver EØSU betydningen af at forsvare den europæiske produktionsmodel og behovet for ens vilkår for markedsføringen af EU-produkter og produkter fra tredjelande, for så vidt angår kvalitet, sundhed, miljø og dyrevelfærd, som anerkendt af formandskabet for Rådet i sine konklusioner vedrørende Kommissionens meddelelse om den fælles landbrugspolitik på vej mod 2020.

3.3 Kvalitetsordningerne for landbrugsprodukter skaber værdi i de regioner, hvor de produceres, og bidrager derved til målet om at opretholde diversiteten og konkurrenceevnen

inden for landbrugs- og forarbejdningsaktiviteter. På denne måde bidrager de til at realisere målene for politikkerne til udvikling af landdistrikterne som angivet i Kommissionens meddelelse om den fælles landbrugspolitik på vej mod 2020 (KOM(2010) 672). EØSU glæder sig over denne sammenhæng mellem de to politikker og anmoder om, at forordningen om kvalitetsordninger for landbruget også er i overensstemmelse med prioriteringerne for andre politikker som f.eks. Europa 2020-strategien (værdiskabelse, fremme af innovation, forbedring af produktionens konkurrenceevne, miljøbeskyttelse, effektiv anvendelse af ressourcer osv.). Ligeledes anmoder udvalget om, at forordningen kommer udfordringerne på det indre marked i møde (en stærk, bæredygtig og retfærdig vækst for virksomhedernes vedkommende og et mere velfungerende indre marked), og at den er i overensstemmelse med målene for politikkerne vedrørende forbrugerbeskyttelse og -oplysning, konkurrence og markederne uden for EU.

3.4 Hvad angår retningslinjerne for mærkning af fødevarer, som indeholder ingredienser med beskyttet oprindelsesbetegnelse og beskyttet geografisk betegnelse, fremhæver EØSU, hvor vigtigt dette tiltag er, og opfordrer til, at retningslinjerne følges.

3.5 Udvalget ser også med tilfredshed på Kommissionens forslag om retningslinjer for bedste praksis for udvikling og anvendelse af certificeringsordninger (2010/C 341/04). I de sidste år er der sket en stigning i salget af landbrugsprodukter, der ikke er mærket i henhold til forskrifterne, hvilket giver anledning til at overveje at indføre etiske, sociale og miljømæssige krav. På samme måde, og som det påpeges af Kommissionen, er det også nødvendigt, at aftalerne i forsyningskæden er mere pålidelige, gennemsigtige og klare. Udvalget har tidligere anmodet Kommissionen om at udarbejde disse retningslinjer<sup>(3)</sup>, og opfordrer nu indtrængende alle de organisationer, der for øjeblikket opererer med certificeringsordninger for landbrugsprodukter til at revidere deres fremgangsmåder med henblik på at opnå en høj grad af overensstemmelse med retningslinjerne for bedste praksis.

## 4. Særlige bemærkninger

4.1 *Beskyttet oprindelsesbetegnelse (BOB) og beskyttet geografisk betegnelse (BGB)*

4.1.1 EØSU konstaterer til sin tilfredshed, at begge kvalitetsordninger bevares, men beklager, at man ikke længere henviser til de tre produktionsetaper (landbrugs- eller husdyrproduktion – forarbejdning – emballering) i det nye forslag til definition.

4.1.2 EØSU anerkender, at disse landbrugsprodukter bidrager til at bevare traditionelle produktionsmetoder og til at bevare miljøet, hvilket ikke kun er til fordel for producenterne og forarbejdningsvirksomhederne, men også for forbrugere. Anerkendelsen af disse kvalitetsordninger bidrager desuden til at udvikle landdistrikterne ved at fastholde befolkningen i området, forbedre deres levevilkår og livskvalitet, konsolidere og fremme beskæftigelsesmuligheder og virksomhedsaktiviteter samtidig med, at naturressourcerne udnyttes på fordelagtig vis.

<sup>(3)</sup> EUT C 28 af 3.2.2006, s. 72–81 »Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Ethisk handel og forbrugergarantier«.

4.1.3 For at et produkt kan blive registeret som beskyttet oprindelsesbetegnelse eller beskyttet geografisk betegnelse, skal producerne overholde en varespecifikation. Alt efter forslaget og for at sikre, at varespecifikationen giver relevante og kortfattede oplysninger, kan Kommissionen fastsætte yderligere regler for varespecifikationens indhold ved hjælp af delegerede retsakter. Hvad angår beskyttede geografiske betegnelser, mener EØSU, at det altid skal fremgå af mærkningen, hvis produktionsstedet for det anvendte landbrugsprodukt adskiller sig fra den forarbejdede fødevars oprindelsessted.

4.1.4 EØSU bifalder og støtter, at det er medlemsstaterne, der skal tage de administrative eller juridiske skridt til at forebygge eller undgå enhver ulovlig anvendelse af en beskyttet oprindelsesbetegnelse eller beskyttet geografisk betegnelse, som f.eks. på anmodninger af producentsammenslutninger.

#### 4.2 Garanterede traditionelle specialiteter

4.2.1 EØSU ser positivt på, at de garanterede traditionelle specialiteter bevares som en af kvalitetsordningerne for visse produkter, da ordningen er den eneste måde traditionelle produkter med oprindelse i en medlemsstat kan blive anerkendt på.

4.2.2 Hvad angår de krav, som et produkt skal opfylde for at blive registreret som garanteret traditionel specialitet, mener EØSU, at en begrænsning af ordningen for garanterede traditionelle specialiteter til forbeholdte betegnelser ikke kun vil mindske antallet af registreringer, men også gøre det af med et instrument, der belønner diversitet og de producenter, der vælger at fremstille en given fødevarer på traditionel vis. I denne forbindelse opfordrer EØSU til, at Kommissionen, når overgangsperioden er udløbet, foreslår et system, der gør det muligt at bevare de garanterede traditionelle specialiteter uden forbehold, som blev registeret inden forordningen trådte i kraft. Endvidere defineres den tradition, som et produkt kommer af, også af andre forhold end en udstrækning over tid, som det fastslås i forslaget. Det kunne f.eks. være råmaterialernes særlige egenskaber, produktions- eller forarbejdningsmetoden, områdets kultur såvel som andre kvaliteter og forhold. Udvalget foreslår således, at man for at identificere et produkt som en garanteret traditionel specialitet ikke kun anvender et bestemt antal år som det eneste kriterium.

#### 4.3 Kvalitetsordningernes betegnelser og symboler og producenternes rolle

4.3.1 Forslaget til forordning giver producentsammenslutninger ret til at bidrage til at sikre kvaliteten af deres produkter på markedet, udarbejde informations- og markedsførings tiltag, udarbejde tiltag, der sikrer, at produkterne er i overensstemmelse med varespecifikationen og træffe foranstaltninger for at forbedre ordningernes funktion. EØSU støtter og takker for denne forbedring af ordningen, som styrker og afklarer sammenslutningernes rolle. Udvalget bakker op om en øget

inddragelse af disse sammenslutninger, både hvad angår regulering af udbuddet på markedet og anvendelsen af produkter med beskyttet oprindelses- eller geografisk betegnelse som ingredienser. Udvalget anmoder dog også om, at disse rettigheder ikke undergraver de særlige bestemmelser, som forordning (EF) nr. 1243/2007 fastsætter for producentorganisationer og brancheorganisationer. På den anden side er EØSU tilfreds med, at virksomheder, der fremstiller, opbevarer eller markedsfører produkter med beskyttet oprindelsesbetegnelse, beskyttet geografisk oprindelse eller garanterede traditionelle specialiteter er underlagt officiel kontrol.

#### 4.4 Yderligere oplysninger vedrørende en mere omfattende kvalitetspolitik

4.4.1 EØSU har den opfattelse, at begrebet »kvalitet« fremover også bør omfatte mere konkrete oplysninger om eksempelvis vilkårene for dyreholdet (frilandsopdræt, opdræt på strøelse mm.). En sådan differentiering giver mening, idet forbrugeren dermed får bedre mulighed for at skelne mellem forskellige produktionsformer. Dette er også nødvendigt med henblik på muligheden for at skelne mellem industrielle produktionsformer og traditionel landbrugsproduktion. Som et positivt eksempel kan her nævnes den allerede gennemførte mærkning af æg, og Kommissionen anmodes om også at udarbejde forslag vedrørende andre former for dyrehold.

4.4.2 Derudover er det i dag muligt at give oplysninger på emballagen, som giver forbrugeren indtryk af, at der er tale om en bestemt kvalitet, uden at dette reelt er tilfældet for produktets vedkommende. På mælkekartoner findes der f.eks. billeder af græssende køer, uden at det dermed er garanteret, at mælken kommer fra køer, der kommer på græs, eller mælk markedsføres som »alpemælk«, selvom mælken ikke kommer fra alpe-regioner, men fra eksempelvis Ungarn. Det samme gælder for »Schwarzwälder Schinken«, hvor det reelt kun er selve skinningsprocessen, der finder sted i regionen, men hvor skinken ikke produceres der. EØSU mener, at ovennævnte er udtryk for en vildledning. Der er tale om, at man foregiver, at der tale om en kvalitet, som ikke er reel, og dermed vildledes forbrugeren. I Kommissionens forslag savner udvalget klare udmeldinger om, hvordan en sådan praksis skal forhindres.

#### 4.5 Ansøgnings- og registreringsprocedurerne

4.5.1 Kommissionen fremsætter en række forslag med det formål at afkorte registreringsproceduren, og EØSU er enig i, at de kan give visse forbedringer. Hvad angår afskaffelsen af den månedlige offentliggørelse af ansøgninger, anmoder EØSU imidlertid om, at det overvejes at bevare denne for at gøre opfølgningen lettere, navnlig i betragtning af at det foreslås at reducere indsigelsesperioden til kun to måneder.

4.5.2 Angående garantien for, at artsbetegnelser ikke kan registreres som beskyttet oprindelsesbetegnelse eller beskyttet geografisk oprindelse, mener EØSU, at forslaget bør understøttes ved hjælp af en passende vurdering på nationalt og EU-plan.

Bruxelles, den 5. maj 2011

Staffan NILSSON

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg



**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 1234/2007 for så vidt angår handelsnormer**

KOM(2010) 738 endelig — 2010/0354 (COD)

(2011/C 218/23)

Ordfører: **Antonio POLICA**

Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union besluttede henholdsvis den 27. januar 2011 og den 18. januar 2011 under henvisning til artikel 43, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

*Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 1234/2007 for så vidt angår handelsnormer*

KOM(2010) 738 endelig — 2010/0354 (COD).

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Landbrug, Udvikling af Landdistrikterne og Miljø, som vedtog sin udtalelse den 6. april 2011.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 471. plenarforsamling den 4.-5. maj 2011, mødet den 4. maj, følgende udtalelse med 152 stemmer for, 5 imod og 10 hverken for eller imod:

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

1.1 EØSU bifalder Kommissionens forslag, der tager sigte på at indføre en sammenhængende kvalitetspolitik for landbrugsprodukter, som skal gøre det lettere for landbrugerne at oplyse om deres landbrugsprodukters kvalitet, karakteristika og egenskaber, og som skal sikre, at forbrugerne får de oplysninger, de har brug for. Udvalget er desuden overbevist om, at kvalitetspakken kan bidrage til at øge beskæftigelses- og erhvervsmulighederne i landdistrikterne og dermed modvirke affolkning, bidrage til at fastholde det kulturelle særpræg, forbedre forholdet mellem mennesker og miljø og føre til en mere hensigtsmæssig forvaltning af naturressourcerne.

1.2 Udvalget bifalder forbedringen af de særlige kvalitetsordninger for fødevarer (oprindelsesbetegnelse, beskyttet geografisk betegnelse, garanteret traditionel specialitet) gennem forenkling og strømlining af betingelserne for at opnå disse betegnelser og styrkelse af modellen. Udvalget ønsker desuden en øget beskyttelse mod illoyal handelspraksis og mener, at en generel anvendelse af handelsnormerne kan bidrage til en sådan forbedring.

1.3 Som også fremhævet i tidligere udtalelser<sup>(1)</sup> mener EØSU, at sporbarhed, forstået som en mulighed for at følge et produkt i hele kæden fra produktion til salg, er et vigtigt redskab til at sikre en effektiv gennemførelse af alle de retningslinjer, der vil blive vedtaget, når de specifikke handelsnormer er blevet indført. Oplysningerne på etiketten anses ikke for at være

tilstrækkelige, og man bør sikre muligheden for en objektiv kontrol af de der anførte oplysninger.

1.4 Ud over at sikre oplysningernes rigtighed ved hjælp af effektive sporbarhedsværktøjer bør man også øge og forbedre deres effekt ved på etiketten at anføre klare, fuldstændige og forståelige oplysninger og finde den rette balance mellem forbrugernes ret til fuldstændige oplysninger og den faktiske læsbarhed, som hænger sammen med de trykte bogstavers størrelse, således at man undgår alt for komplekse, tekniske eller lange oplysninger, der risikerer at forvirre eller afholde forbrugeren fra at læse dem.

1.5 For at sikre en tilstrækkelig og effektiv kontrol anbefales det, at fakturaer og generelt alle dokumenter, der ledsager produkterne, også indeholder de grundlæggende oplysninger, som er fastsat i handelsnormerne for den pågældende sektor eller produkt. Der bør rettes særlig opmærksomhed mod produkter fra tredjelande, der importeres til EU, for at modvirke og afskrække illoyal handelspraksis<sup>(2)</sup>.

1.6 De kontrolforanstaltninger, der kræves for at kontrollere overensstemmelse med de gældende og fremtidige krav og for at gennemføre passende administrative sanktioner i tilfælde af overtrædelse af handelsnormerne, bør ledsages af en indsats for og initiativer til i højere grad at ansvarliggøre aktørerne i sektoren og styrke en mere udbredt tradition for at overholde reglerne.

<sup>(1)</sup> EUT C 18 af 19.1.2011, s. 5-10 »Fællesskabets landbrugsmodel: produktkvalitet og forbrugeroplysning som konkurrenceparametre«.

<sup>(2)</sup> EUT C 100 af 30.4.2009, s. 60-64 »Importerede landbrugs- og fødevarerprodukters sundhedssikkerhed«.



1.7 Udvalget er klar over, at planen om at anvende delegerede retsakter til at regulere spørgsmålet om handelsnormer falder i tråd med Lissabontraktatens mål om at forenkle lovgivningen, er i overensstemmelse med artikel 290 i TEUF og ligger på linje med Kommissionens hidtidige fremgangsmåde, som udvalget har accepteret i lignende situationer<sup>(3)</sup>. Det anbefales dog at anvende dette redskab med forsigtighed, da det, hvis det ikke følges op af den fornødne målretning og udvælgelse, risikerer at skabe uro i sektorer, som allerede er underlagt klare handelsnormer, herunder først og fremmest »friske frugter og grøntsager«<sup>(4)</sup>.

1.8 Hvad angår de obligatoriske oplysninger på etiketten, er det afgjort positivt at indføre et retsgrundlag, der pålægger alle sektorer at angive »produktionsstedet«<sup>(5)</sup>, hvorved man opfylder forbrugernes krav om gennemsigtighed og oplysning og undgår andre potentielt vildledende henvisninger. Derimod synes fastsættelsen af »det mest hensigtsmæssige geografiske niveau« fra sag til sag ikke specielt logisk. I overensstemmelse med hvad udvalget til dels tidligere har udtrykt ønske om<sup>(6)</sup>, ville det være at foretrække, hvis etiketten anførte »produktionsstedet«, forstået som dyrknings- eller opdrætsstedet, eller oprindelseslandet for landbrugsprodukter, der ikke er forarbejdet eller anvendt i tilberedelsen af en fødevarer.

1.9 Europa-Parlamentet og Rådet har klart erklæret sig villige til at regulere og give lovgivningsmæssig beskyttelse til EU-borgernes basale fødevarer. EU har i denne henseende allerede gjort meget tidligere hen og har omfattende tekniske og juridiske beføjelser til at gøre det igen. Nærmere bestemt er udvalget modstander af en automatisk tilpasning til relevante handelsnormer, som er vedtaget af internationale organisationer<sup>(7)</sup>, uden nogen forudgående analyse og evaluering af deres effektivitet og overensstemmelse med den nye lovramme.

1.10 Udvalget er enig i proportionalitetsprincippet, der er indeholdt i forslaget retlige principper, men er bekymret over, at anvendelsen heraf i forbindelse med de fakultative kvalitetsudtryk kan føre til mindre restriktiv kontrol og mindre nøje overholdelse af reglerne. Målet må altid være at forenkle og mindske den administrative byrde og samtidig opretholde passende kontrolforanstaltninger for at beskytte forbrugere.

1.11 Forslagets bestemmelser ville få større gennemslagskraft, hvis de blev formidlet bredt, direkte til forbrugere via deres organisationer. Massemedierne anvendes nemlig i vid udstrækning til at øge salget, men anvendes ikke nok til at give EU-borgerne mere information om forbrugerbeskyttelsesreglerne og gøre dem mere bevidste om deres valg, når de køber ind.

<sup>(3)</sup> EUT C 107 af 6.4.2011, s. 30-32 »Støtte til udvikling af landdistrikterne fra ELFUL – Den fælles landbrugspolitik s ordninger for direkte støtte«.

<sup>(4)</sup> Forordning (EF) nr. 1580/2007 som ændret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 1221/08.

<sup>(5)</sup> KOM(2010) 738 endelig — art. 112e, stk. 3c).

<sup>(6)</sup> EUT C 77 af 31.3.2009, s. 81 pkt. 1.3 og EUT C 354 af 28.12.2010, s. 35 pkt. 5.5.18.

<sup>(7)</sup> KOM(2010) 738 endelig — art. 112b, stk. 3, og bilag XIIIb.

## 2. Indledning – Kommissionens meddelelse

2.1 Kvalitetspakken har til formål at forbedre dels EU's kvalitetspolitik for landbrugsprodukter dels den lovgivning, der vedrører driften af nationale og private certificeringsordninger, således at de bliver enklere, mere gennemskelige og lettere at forstå og bliver mindre besværlige at anvende for producenterne og forvaltningerne og lettere at tilpasse til nye tiltag.

2.1.1 Kvalitetspakkens udformning falder i tråd med EU's øvrige politikker. I Kommissionens nylige meddelelse om landbrugspolitikken efter 2013 pegede Kommissionen således på en række vigtige udfordringer, heriblandt opretholdelse af alsidigheden i landbrugsaktiviteterne i landdistrikterne og fremme af konkurrenceevnen. Meddelelsen om »Europa 2020: En strategi for intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst«, som opstiller EU's prioriteter, udpeger det også som et strategisk mål at øge EU's konkurrenceevne, og kvalitet er netop en af europæisk landbrugs stærke sider i konkurrencesammenhæng.

2.2 I 2009 offentliggjorde Kommissionen sin meddelelse om kvalitetspolitikken for landbrugspolitik (KOM(2009) 234 endelig), som indeholdt følgende strategiske retningslinjer:

— kommunikationen mellem landbrugere, købere og forbrugere skal forbedres, således at der oplyses bedre om landbrugsprodukternes egenskaber,

— der skal være større sammenhæng mellem instrumenterne i EU's kvalitetspolitik for landbrugsprodukter, og

— det skal være lettere for landmænd, producenter og forbrugere at anvende og forstå de forskellige ordninger og mærkningsbetingelser.

2.3 Kvalitetspakken omfatter:

2.3.1 Et forslag til forordning, som sigter mod at forenkle forvaltningen af kvalitetsordningerne ved at samle dem i én enkelt retsakt. Derved sikres der sammenhæng mellem de forskellige instrumenter, og ordningerne gøres mere gennemskelige for de berørte parter.

2.3.2 Et forslag til forordning om handelsnormer, som sigter mod at øge gennemsigtigheden og forenkle de gældende procedurer.

2.3.3 Retningslinjer for den bedste praksis for udvikling og anvendelse af certificeringsordninger for landbrugsprodukter og fødevarer.

2.3.4 Retningslinjer for mærkning af fødevarer, som indeholder ingredienser med beskyttet oprindelsesbetegnelse (BOB) og beskyttet geografisk betegnelse (BGB).

## 2.4 Oprindelsesbetegnelser og geografiske betegnelser:

Forslaget opretholder og styrker ordningen for landbrugsprodukter og fødevarer, men inkluderer ikke ordningen for geografiske betegnelser for vin, spiritus og aromatiserede vine. Dertil kommer, at de gældende procedurer for registrering afkorter tidsfristerne, der indføres et sæt fælles minimumskrav for den offentlige kontrol, og forordningens anvendelsesområde (landbrugsprodukter til konsum og visse andre produkter) bibeholdes.

## 2.5 Garanterede traditionelle specialiteter:

Ordningen med forbeholdte betegnelser for garanterede traditionelle specialiteter bibeholdes, mens muligheden for at registrere betegnelser uden forbehold derimod bortfalder. Registreringssystemet forenkles, kravet for at opfylde betegnelsen »traditionel« skærpes til 50 år, og ordningen begrænses til kun at dække færdigretter og forarbejdede produkter.

## 2.6 Fakultative kvalitetsudtryk:

Forslaget sigter mod at indlemme de fakultative kvalitetsudtryk i forordningen, da de indeholder værdiforøgende karakteristika, og at støtte visse specifikke handelsnormer (kød fra fritgående fjerkræ, blomsterhonning, koldpresset olivenolie) med en tilpasning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

## 2.7 Handelsnormer:

Forslaget fastsætter, at Kommissionen som hovedregel vedtager handelsnormer ved hjælp af delegerede retsakter. På det mest hensigtsmæssige geografiske niveau og under hensyntagen til den enkelte sektors særlige kendetegn fastlægges for alle sektorer retsgrundlaget for obligatorisk angivelse af produktionsstedet på etiketten. Der vil blive gennemført en undersøgelse fra sag til sag begyndende med mejerisektoren.

2.8 Ifølge forslaget skal kontrollen med alle ordningerne være de kompetente nationale myndigheders ansvar: Medlemsstaternes kontrolaktiviteter bør desuden - ligeledes i tråd med principperne i nævnte forordning - overvåges på det højeste niveau, dvs. på EU-niveau, således at fødevarerordningernes troværdighed kan opretholdes overalt i EU.

## 3. Generelle bemærkninger

3.1 Kommissionens forslag, som sigter mod at give producenterne det rigtige værktøj til at informere forbrugerne om produkternes karakteristika og fremstillingsmåde og at beskytte landbrugerne mod illoyal handelspraksis, er et vigtigt skridt i rækken af beslutninger vedrørende kvalitet.

3.2 Sporbarhed er et vigtigt redskab til at følge et produkt i forsyningskæden og bidrager sammen med oplysningerne på etiketten til at give forbrugeren klare, fuldstændige og forståelige

oplysninger om det markedsførte produkt. Sporbarhedsredskabet består således af den samlede mængde certifikater, registreringer og handelsdokumenter, der er beviser på processer og arbejds gange, og som opbevares af alle led i forsyningskæden og fremvises på anmodning af kontrolinstanser.

3.3 Forslaget lægger op til, at medlemsstaterne skal foretage kontrol på grundlag af en risikoanalyse for at undersøge, om produkterne opfylder de gældende regler, og fastsætte samt anvende passende administrative sanktioner. Udvalget anbefaler at befordre opretholdelsen af et effektivt kontrolnetværk og at udvide og konkretisere beføjelserne for de respektive nationale tilsynsmyndigheder, som allerede beskæftiger sig med overholdelse af handelsnormer i de sektorer, hvor de er gældende.

3.4 Sideløbende med overvågningen via et kontrolsystem, der bl.a. omfatter undersøgelser, anbefales det at iværksætte tiltag og initiativer for i højere grad at ansvarliggøre aktørerne i sektoren og styrke en mere udbredt tradition for at overholde reglerne.

3.5 Forslaget er alt for generelt, hvad angår obligatorisk angivelse af »produktionsstedet« på etiketten, når det siger, at »det mest hensigtsmæssige geografiske niveau« skal fastsættes fra sag til sag. Hvis denne parameter blev fastholdt, kunne der opstå ekstreme tilfælde, hvor en fødevarer kun på etiketten får anført den generelle »produceret i EU«, hvilket ville udelukke oprindelse fra tredjelande, men bestemt ikke være i overensstemmelse med den prisværdige oplysnings- og gennemsigtighedsindsats over for forbrugeren, som er hensigten med de nye handelsnormer.

3.6 Den udbredte anvendelse af delegerede retsakter, som der lægges op til i forslaget til ændring/integration af de eksisterende og fremtidige handelsnormer, tillader ikke på nuværende tidspunkt en tilstrækkeligt indgående vurdering af ordningen i sin helhed. Det er helt klart positivt, at det generelle indhold af de fremtidige handelsnormer er blevet ridset så klart op, og at der allerede på nuværende tidspunkt er fastlagt en ramme med datoer, oplysninger og altomfattende retningslinjer for samtlige processer, forarbejdninger og transport vedrørende det produkt, der markedsføres. Der hersker ingen tvivl om normernes anvendelighed, som understøttes af de gennemførte konsekvensanalyser, men det er endnu for tidligt at sige noget om deres praktiske anvendelse og virkning på de enkelte kategorier og produkter. Det kan man først vurdere, når reglerne gennemføres i praksis.

3.7 Forslagene i kvalitetspakken er en del af et fællesprojekt om overordnet kvalitet. Det vil sige, at de forskellige redskaber skal ses som værende indbyrdes komplementære og skal fungere i fuld synergi. Det er derfor nødvendigt at være opmærksom på, at eventuelle ændringer af disse redskaber ikke får negative eller uønskede følger for de andre.

#### 4. Særlige bemærkninger

4.1 I forbindelse med gennemførelsen af målet for kvalitetspolitikken forekommer indholdet af art. 112b, stk. 3, ulogisk, idet et produkt anses for at opfylde den generelle handelsnorm, når det produkt, der ønskes markedsført, opfylder en gældende, relevant standard, som er vedtaget af en af de internationale organisationer, der opført i bilag XIIIb. Udvalget er derfor imod denne bestemmelse, der ikke giver mulighed for en reel afprøvning af den grundlæggende overensstemmelse med de generelle og specifikke handelsnormer, der anses for at være afgørende for beskyttelsen af EU's forbrugere og for konkurrencen.

4.2 Undtagelserne i artikel 112k understøttes ikke af tilstrækkelige forklaringer på, hvorfor de nationale myndigheder kan gøre undtagelser eller opretholde nationale forskrifter, navnlig i forbindelse med smørbare fedtstoffer og ønologiske fremgangsmåder. Hvis sigtet imidlertid er at konkretisere tingenes tilstand og undgå flere undtagelser fra de kommende

handelsnormer, er udvalget enig i valget, men ser gerne en nærmere forklaring i forslaget for at få klarhed og bekræftet denne udlægning.

4.3 I forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 1234/2007 er indføjet en bestemmelse, der giver Kommissionen ret til ved hjælp af delegerede retsakter at vedtage specifikke handelsnormer for alle de produkter, der er opført i bilag 1 til forslaget, i tillæg til landbrugsethanol. Det anbefales at anvende disse med tilpas forsigtighed, da de, hvis de ikke følges op af den fornødne målretning, risikerer at skabe uro i sektorer, som allerede er underlagt klare handelsnormer, herunder først og fremmest »friske frugter og grøntsager«.

4.4 Det skal endelig bemærkes, at i betragtning af kompleksiteten af de ophævelser og ændringer, der er foretaget af den oprindelige forordning (EF) nr. 1234/2007, bør disse klart præciseres, hvilket vil lette læsningen og forståelsen for slutbrugere, dvs. først og fremmest producenterne og forbrugerne, og dermed fremme en korrekt og ensartet anvendelse.

Bruxelles, den 4. maj 2011

Staffan NILSSON

*Formand*

*for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg*

---

**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 834/2007 om økologisk produktion og mærkning af økologiske produkter**

KOM(2010) 759 endelig — 2010/0364 (COD)

(2011/C 218/24)

Ordfører: **Richard ADAMS**

Rådet og Europa-Parlamentet besluttede hhv. den 27. januar 2011 og den 18. januar 2011 under henvisning til artikel 43 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

*Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 834/2007 om økologisk produktion og mærkning af økologiske produkter*

KOM(2010) 759 endelig — 2010/0364 (COD).

Det forberedende arbejde henvistes til EØSU's Faglige Sektion for Landbrug, Udvikling af Landdistrikterne og Miljø, som vedtog sin udtalelse den 6. april 2011.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 471. plenarforsamling den 4.-5. maj 2011, mødet den 4. maj, følgende udtalelse med 156 stemmer for, 6 imod og 10 hverken for eller imod:

## 1. Konklusioner og henstillinger

1.1 EØSU glæder sig over, at Kommissionen har benyttet revisionen af disse forordninger, der berøres af Lissabontraktaten, til at indføre nogle forenklende foranstaltninger. Forenklingerne gælder især forvaltningen, men der er stadig behov for generelt at forenkle bestemmelserne for økologiske landmænd og producenter.

1.2 Udvalget gør opmærksom på, at det for nylig har kommenteret konsekvenserne af tilpasningen af Kommissionens delegerede beføjelser og gennemførelsesbeføjelser i sin udtalelse om *Støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL)* (CESE 357/2011). I udtalelsen støtter udvalget Kommissionens tilgang til disse beføjelser.

1.3 Udvalget finder, at den funktion, som forskellige rådgivende grupper varetager for Kommissionen i forbindelse med gennemførelsen af retsakter, herunder navnlig input fra ikke-statslige organisationer og aktører, skal bibeholdes.

1.4 Udvalget foreslår, at EU's nye logo for økologisk produktion skal have en anden farve, når det sættes på økologiske produkter, der importeres fra lande uden for EU.

## 2. Baggrund for udtalelsen

2.1 Udtalelsen vedrører Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 834/2007 om økologisk produktion og mærkning af økologiske produkter (KOM(2010) 759 endelig). Formålet med denne

forordning er at rette Kommissionens gennemførelsesbeføjelser i Rådets forordning (EF) nr. 834/2007 om samme emne ind efter den sondring mellem Kommissionens delegerede beføjelser og gennemførelsesbeføjelser, som blev indført med artikel 290 og 291 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF).

2.2 Artikel 290 og artikel 291 i TEUF indfører ændringer i beslutningstagningsprocedurerne mellem Europa-Kommissionen, Rådet og Europa-Parlamentet vedrørende betingelserne for at gennemføre Unionens retsakter.

2.3 Størstedelen af forordningen vedrører små ændringer til den tidligere forordning om mærkning af økologisk produktion – navnlig indføres der henvisninger til 7 nye artikler (38 a-g). Disse fastsætter »særlige definitioner vedrørende [forordningens] anvendelsesområde« under delegerede beføjelser.

2.4 Blandt de specifikke emner er produktionsregler: krav til operatører og godkendelse af produkter og stoffer, EU's logo for økologisk produktion og spørgsmål knyttet til kontrolordninger, f.eks. revision af kontrolmyndigheder og -organer.

## 3. Særlige bemærkninger

3.1 Selv om forordningen har begrænset rækkevidde og først og fremmest er af teknisk art, vil det være på sin plads med en kort redegørelse for den økologiske produktions nuværende position som en del af den fælles landbrugspolitik. Definitionen af »økologisk« landbrug udviklede sig først, da moderne landbrug i stor stil begyndte at erstatte traditionelle former. Det ses i dag som en form for landbrug, der frem for alt anvender sædskifte, grøngødning, kompost og biologisk skadedyrsbekæmpelse til at bevare jordens produktivitet og bekæmpe skadedyr. Økologisk landbrug udelukker eller begrænser

strengt anvendelsen af kunstgødning, pesticider (som omfatter ukrudsdræbende midler, insektdræbende midler og afsvampningsmidler) plantevækstregulatorer som f.eks. hormoner, antibiotika til husdyr, tilsætningsstoffer til levnedsmidler og genetisk modificerede organismer.

3.2 Modeller for økologisk produktion blev forankret i økologiske principper, lokale, regionale og nationale traditioner og i et vist omfang filosofiske værdier. Resultatet var, at der udviklede sig mange forskellige tilgange i Europa. I de tidlige 70'ere begyndte de mange nationale, frivillige økologiske kontrolorganisationer at søge fælles fodslag som svar på europæiseringen og en stigende interesse og efterspørgsel. Som reaktion på krav fra forbrugere, avlere, forarbejdningsvirksomheder og detailhandlere begyndte Kommissionen i 80'erne arbejdet med at harmonisere reglerne for økologisk produktion inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik. Dette førte til en forordning om planter (i 1991) <sup>(1)</sup> og husdyr (i 1999) <sup>(2)</sup>.

3.3 Fortsat stor variation i økologisk tankegang og tilgang kombineret med globale producenters indtog på markedet har ikke desto mindre krævet løbende justeringer, ændringer og udvikling af EU's forordninger <sup>(3)</sup>. Det seneste eksempel på denne udvikling var vedtagelsen i 2010 af et nyt EU-logo for økologisk produktion og den dertil knyttede forordning <sup>(4)</sup>.

3.4 De nuværende forordninger om økologisk produktion indeholder ensartede minimumsstandarder for alle operatører. Eftersom næsten 5 % af landbrugslandet i EU dyrkes økologisk og salget af økologisk mærkede produkter <sup>(5)</sup> løber op i 18 mia. euro, er der tale om en ikke ubetydelig del af markedet. De etablerede private mærker, som kontrolleres af anerkendte

nationale organer, kan placeres sammen med EU-mærkningen, hvilket vil vise forbrugerne, at der er anvendt flere kriterier. Udvalget noterer sig, at de ændringer, som nu foreslås til forordningen med henblik på at forenkle lovgivningen, er af begrænset rækkevidde og af teknisk art.

3.5 Udvalget har for nylig kommenteret konsekvenserne af artikel 290 og 291 i sin udtalelse om *Støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL)* (CESE 357/2011).

3.6 Som led i den løbende konsolideringsproces for økologisk lovgivning støtter udvalget den tilgang til delegerede beføjelser og gennemførelsesbeføjelser, som Kommissionen beskriver i forslaget til forordning. Udvalget ønsker dog at fremsætte følgende bemærkninger:

3.7 Den funktion, som forskellige rådgivende grupper varetager for Kommissionen i forbindelse med gennemførelsen af retsakter, herunder navnlig input fra ikke-statslige organisationer og aktører, skal bibeholdes. Produktion og markedsføring af økologiske produkter er stadig et kompliceret område, der vil have gavn af en bred repræsentation af interesser.

3.8 Det nye EU-logo for økologisk produktion bliver obligatorisk fra næste år. Forslaget om under kontrollerede vilkår at udvide brugen af logoet til også at omfatte produkter fra tredjelande bør tages op på ny, og muligheden for at differentiere logoet, f.eks. gennem variation i farven, med henblik på at vise, at et produkt kommer fra et land uden for EU, bør overvejes.

Bruxelles, den 4. maj 2011

Staffan NILSSON

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

<sup>(1)</sup> Forordning (EØF) nr. 2092/91.

<sup>(2)</sup> Forordning (EØF) nr. 1804/99.

<sup>(3)</sup> The International Federation of Organic Agriculture Movements (IFOAM) har over 750 medlemmer i 115 lande.

<sup>(4)</sup> Forordning (EU) nr. 271/2010.

<sup>(5)</sup> Tal fra 2009.



**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. .../... af ... om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 1290/2005 om finansiering af den fælles landbrugspolitik og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 165/94 og (EF) nr. 78/2008**

KOM(2010) 745 endelig — 2010/0365 (COD)

(2011/C 218/25)

Ordfører: **Seppo KALLIO**

Europa-Parlamentet og Rådet besluttede den 18. januar 2011 under henvisning til artikel 42, artikel 43, stk. 2, og artikel 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

*Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. .../... af ... om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 1290/2005 om finansiering af den fælles landbrugspolitik og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 165/94 og (EF) nr. 78/2008*

KOM(2010) 745 endelig — 2010/0365 (COD).

Det forberedende arbejde henvises til Den Faglige Sektion for Landbrug, Udvikling af Landdistrikterne og Miljø, der vedtog sin udtalelse den 6. april 2011.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 471. plenarforsamling den 4.-5. maj 2011, mødet den 4. maj, følgende udtalelse med 150 stemmer for, 6 imod og 9 hverken for eller imod:

## 1. Konklusioner og henstillinger

1.1 Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg (EØSU) betoner, at EU's fælles landbrugspolitik og en fornuftig forvaltning af den har stor betydning for hele fødevarerforsyningskæden samt for landbrugerne. Den fælles landbrugspolitik komplicerede og omstændelige administrative procedurer udgør tit en belastning for landbrugerne. Hvis forslaget om at reformere og forenkle den fælles landbrugspolitik kan gøre forvaltningen mere effektiv og forbedre myndighedernes handlingsmuligheder, så er forslaget velbegrunderet.

1.2 EØSU gør især opmærksom på, at nogle af de nye beføjelser kan medføre højere administrative omkostninger for medlemsstaterne i form af betalinger til agenturer og certificeringsorganer. Det problem bør man imødegå i forbindelse med gennemførelsen af forslaget.

1.3 EØSU mener, at der bør fremlægges yderligere oplysninger om omfanget af beføjelserne til at vedtage delegerede retsakter. De relevante bestemmelser skal formuleres klarere og mere præcist, end det er tilfældet i Kommissionens forslag.

1.4 EØSU fremhæver vigtigheden af, at den grundlæggende forordning indeholder de nøglebestemmelser, som gør det muligt at give landbrugspolitikens fundamentale principper konkret form. Hvad angår de øvrige aspekter, kan der overføres beføjelser til Kommissionen. Anvendelsesområdet for gennemførelsesbeføjelser i landbrugspolitikken skal være relativt bredt, så det kan forvaltes effektivt.

1.5 EØSU finder det vigtigt, at Kommissionen sørger for en bred høring af eksperter fra medlemsstaterne, når den vedtager delegerede retsakter. En åben og bred høringsproces kan mindske den usikkerhed og den forvirring, der er opstået i

forbindelse med forberedelsen af reformen. Medlemsstaterne skal have tilstrækkelige muligheder for at få indflydelse på udarbejdelsen af særlige bestemmelser.

1.6 EØSU forventer, at de foreslåede ændringer gør finansieringen og styringen af EU's fælles landbrugspolitik mere effektiv, hvilket også vil indebære forenkling og reduktion af unødigt bureaukrati. Det er beklageligt, at det er så vanskeligt at forstå og fortolke den berørte forordning om finansiering uden eksperthjælp. Af denne grund skal forenklingsprocessen fortsættes og styrkes.

## 2. Generelle bemærkninger

2.1 Artikel 290 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde giver lovgiver mulighed for at delegerer beføjelser til kommissionen til at vedtage almenlydige ikke-lovgivningsmæssige retsakter, der udbygger eller ændrer visse ikke-væsentlige bestemmelser i en lovgivningsmæssig retsakt.

2.2 I artikel 291 i EUF-traktaten hedder det, at når ensartede betingelser for gennemførelse af Unionens juridisk bindende retsakter er nødvendige, tildeler disse retsakter Kommissionen gennemførelsesbeføjelser til at vedtage gennemførelsesretsakter.

2.3 Formålet med forslaget er at give Kommissionen beføjelser til at vedtage delegerede retsakter (artikel 290 i EUF-traktaten) eller gennemførelsesbestemmelser (artikel 291 i EUF-traktaten) på bestemte områder. Hvad angår delegerede retsakter, er Kommissionens beføjelser i hvert enkelt spørgsmål fastlagt i basisretsakten. Kommissionen rådfører sig med medlemsstaternes eksperter, når de delegerede retsakter vedtages, men her bliver udvalgsproceduren ikke overholdt. Til gengæld følger

Kommissionen udvalgsproceduren, når den vedtager gennemførelsesretsakter. Her har medlemsstaternes eksperter mulighed for at fremsætte kommentarer og deltage i en formel afstemning om den foreslåede lovgivning.

2.4 I Kommissionens forslag tilstræbes forenkling gennem ophævelsen af to af Rådets forordninger. De berørte bestemmelser skal overføres til den foreslåede forordning. Forslaget sigter desuden mod at reducere medlemsstaternes administrative byrde ved at forenkle inddrivelsesprocedurene.

### 3. Særlige bemærkninger

3.1 Kommissionen har traditionelt haft omfattende beføjelser inden for landbrugspolitikken. Nu foreslår Kommissionen, at reglerne vedrørende tilsyn og forvaltning samt særlige forpligtelser bliver vedtaget som delegerede retsakter. Der har flere gange været problemer med fortolkningen og den nationale gennemførelse af betalings-, regnskabs- og tilsynssystemerne for den eksisterende landbrugsstøtte. Spørgsmålet er, om de delegerede retsakter forbedrer betingelserne for den finansielle forvaltning. Der er også en risiko for, at indførelsen af delegerede retsakter kan medføre øgede omkostninger for medlemsstaterne til forvaltning og tilsyn med støtte.

3.2 Kommissionens forslag indeholder tolv punkter, der tildeler beføjelser til at vedtage delegerede retsakter. Disse beføjelser vedrører blandt andet forpligtelser til at betale agenturer og til at vedtage procedurer. Beføjelserne vedrører også udvælgelsen af certificeringsorganer, en forsvarlig forvaltning af bevilningerne og offentliggørelsen af information om støttemuligheder. Den nøjagtige karakter af de delegerede beføjelser og det præcise omfang af kompetencerne rejser adskillige spørgsmål. De foreslåede beføjelser virker for brede og for generelle.

3.3 Der er især behov for at præcisere formuleringen af certificeringsorganernes forpligtelser, så forslaget ikke fører til en udvidelse af deres kompetencer.

3.4 Forslaget indeholder også nye punkter om beføjelserne til at vedtage gennemførelsesretsakter. Disse beføjelser drejer sig om sikringen af den finansielle disciplin, regler for indsendelse af dokumenter til Kommissionen samt regnskabsgodkendelse. Formålet med disse beføjelser virker mere veldefineret, end det er tilfældet med de delegerede retsakter.

Bruxelles, den 4. maj 2011

Staffan NILSSON

*Formand*

*for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg*

---

**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 485/2008 om medlemsstaternes kontrol med de foranstaltninger, der indgår i ordningen for finansiering gennem Den Europæiske Garantifond for Landbruget**

KOM(2010) 761 endelig — 2010/0366 (COD)

(2011/C 218/26)

Ordfører uden studiegruppe: **Nikolaos LIOLIOS**

Rådet og Europa-Parlamentet besluttede hhv. den 1. februar 2011 og den 18. januar 2011 under henvisning til artikel 42, artikel 43, stk. 2, og artikel 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

*Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 485/2008 om medlemsstaternes kontrol med de foranstaltninger, der indgår i ordningen for finansiering gennem Den Europæiske Garantifond for Landbruget*

KOM(2010) 761 endelig — 2010/0366 (COD).

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Landbrug, Udvikling af Landdistrikterne og Miljø, som vedtog sin udtalelse den 6. april 2011.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 471. plenarforsamling den 4.-5. maj 2011, mødet den 4. maj 2011, følgende udtalelse med 149 stemmer for, 3 imod og 13 hverken for eller imod:

## 1. Konklusioner og henstillinger

1.1 Med henblik på tilpasningen af Rådets forordning (EF) nr. 485/2008 af 26. maj 2008 om medlemsstaternes kontrol med de foranstaltninger, der indgår i ordningen for finansiering gennem Den Europæiske Garantifond for Landbruget til Lissabontraktaten foreslås det at rette Kommissionens gennemførelsesbeføjelser i forordning nr. 485/2008 ind efter den sondring mellem Kommissionens delegerede beføjelser og gennemførelsesbeføjelser, som blev indført med artikel 290 og 291 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF).

1.2 EØSU slår til lyd for procedurer for høring af de interesserede parter og for anvendelsen af eksperter i forbindelse med udformningen af EU's aktioner.

1.3 Med hensyn til tilpasningen af forordning nr. 485/2008 til artikel 290 i TEUF opfylder Kommissionens forslag efter EØSU's mening de vigtigste kriterier for delegation, som disse er fastsat af lovgiveren i artikel 290, stk. 1, andet afsnit, i TEUF. Kommissionens forslag til nyt indhold i andet punktum i artikel 1, stk. 2, i den nye forordning afgrænser udtrykkeligt delegationens formål, indhold og omfang.

1.4 EØSU mener dog ikke, at Kommissionen opfylder de tidsmæssige kriterier for delegationen, som fastsættes af lovgiveren i artikel 290, stk. 1, andet afsnit, i TEUF. Ifølge artikel 13a i Kommissionens forslag til ny forordning tildeles Kommissionen beføjelser til at vedtage delegerede retsakter på ubestemt tid. Dette er en overtrædelse af lovgiverens forskrift om, at

delegationens varighed skal afgrænses udtrykkeligt, er i modstrid med proportionalitetsprincippet og rejser visse legitimitets-spørgsmål. Efter EØSU's mening skal varigheden af delegationen til Kommissionen klart afgrænses til et konkret tidsrum.

1.5 EØSU accepterer, at fristen, inden for hvilken Europa-Parlamentet og Rådet kan gøre indsigelse mod en delegeret retsakt, reduceres fra tre måneder, som den var i den tidligere ordning, til to måneder, forudsat at en eventuel forlængelse af fristen også bliver på to måneder.

1.6 EØSU tager forbehold over for vurderingen af bestemmelserne angående Kommissionens gennemførelsesbeføjelser, sådan som de er formuleret i den foreslåede artikel 13d. I denne artikel henvises til forordning nr. 1290/2005<sup>(1)</sup>, som er ved at blive ændret<sup>(2)</sup>. Indholdet i ændringen af forordning nr. 1290/2005, der er af overordentlig stor betydning for forordning nr. 485/2008, kendes ikke<sup>(3)</sup>. I betragtning af at den relevante artikel i ændringen af forordning nr. 1290/2005 på sin side henviser til en ny udvalgsprocedure, som forudses i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 182/2011 af 16. februar 2011 om de generelle regler og principper for, hvordan medlemsstaterne skal kontrollere Kommissionens

<sup>(1)</sup> Rådets forordning (EF) nr. 1290/2005 af 21. juni 2005 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EUT L 209 af 11.8.2005, s. 1).

<sup>(2)</sup> Forslag til forordning om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 1290/2005 om finansiering af den fælles landbrugspolitik og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 165/94 og (EF) nr. 78/2008, KOM(2010) 745 endelig.

<sup>(3)</sup> Idem, pkt. 4.2.

udøvelse af gennemførelsesbeføjelser<sup>(4)</sup>, og eftersom denne nye procedure forenkler den gældende ordning, så vil den foreslåede nye artikel 13d dog efter EØSU's mening ikke volde problemer for gennemførelsen.

## 2. Generel baggrund

2.1 Ifølge forslaget til ændring af forordningen skal Kommissionens gennemførelsesbeføjelser i Rådets forordning nr. 485/2008 tilpasses til den sondring mellem delegerede beføjelser og gennemførelsesbeføjelser, der blev indført med artikel 290 og 291 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF).

2.2 Den nye artikel 291 i TEUF er baseret på den tidligere artikel 202, tredje led, og 211, fjerde led, i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, hvor Kommissionen – og på visse vilkår Rådet – tildeles gennemførelsesbeføjelser. Artikel 290 i TEUF tildeler derimod Kommissionen en ny beføjelse til at vedtage almenyldige ikke-lovgivningsmæssige retsakter, der udbygger eller ændrer visse ikke-væsentlige bestemmelser i den lovgivningsmæssige retsakt. Artikel 291 i TEUF regulerer udøvelsen af gennemførelsesbeføjelser enten af Kommissionen eller – i særlige tilfælde – af Rådet.

2.3 I Kommissionens forslag til ændring af forordningen er tilpasningen af forordning nr. 485/2008 til artikel 290 i TEUF især anbragt i den nye artikel 1, stk. 2, samt i de nye artikler 13a, 13b og 13c. Tilpasningen til artikel 291 i TEUF er især placeret i den nye artikel 13d i forslaget til ændring af forordningen.

## 3. Generelle bemærkninger

3.1 EØSU slår til lyd for procedurer for høring af de interesserede parter og for anvendelsen af eksperter i forbindelse med udformningen af EU's retsakter. Ifølge udvalget er disse procedurer særlig betydningsfulde i forbindelse med dette forslag til tilpasning af forordning nr. 485/2008 til Lissabontraktaten, fordi de ændringer, der tager sigte på forenkling, ikke har et begrænset anvendelsesområde og ikke er af rent teknisk karakter. De angår landbrugspolitikken, som, fordi der er tale om en delt kompetence (jf. artikel 4, stk. 2, litra d), i TEUF) og under betingelserne i artikel 43 i TEUF, er et særligt følsomt område.

3.2 I forbindelse med tilpasningen af Kommissionens gennemførelsesbeføjelser i forordning nr. 485/2008 til sondringen mellem delegerede beføjelser og gennemførelsesbeføjelser skal der skelnes klart mellem retsakter af kvasilovgivningsmæssig karakter i EUF-traktatens artikel 290 og gennemførelsesbeføjelserne i EUF-traktatens artikel 291. Kommissionen skriver i sin meddelelse om anvendelse af artikel 290 i TEUF<sup>(5)</sup>,

at lovgiveren tildeler Kommissionen ret til at vedtage delegerede retsakter ud fra et ønske om effektivitet. På den måde bliver det muligt at supplere eller ændre lovgiverens arbejde. En sådan delegation er altid frivillig og skal opfylde forudsætningerne i traktaten. Omvendt giver artikel 291 i TEUF Kommissionen ret til at vedtage gennemførelsesretsakter af ikke-lovgivningsmæssig art. Det er medlemsstaterne, der har ansvaret for at udføre og gennemføre Unionens juridisk bindende retsakter (jf. artikel 291, stk. 1, i TEUF sammenholdt med artikel 4, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Union (TEU)). De gør derfor brug af deres egen kompetence og ikke EU's kompetence. Denne medlemsstatskompetence kan kun begrænses, når gennemførelsen af Unionens juridisk bindende retsakter kræver ensartede betingelser. Kun da skal Kommissionen gøre brug af sin udøvende magt i henhold til artikel 291 i TEUF. Dens indgriben er så fald obligatorisk<sup>(6)</sup>.

3.3 Når lovgiveren giver Kommissionen beføjelse til at vedtage delegerede retsakter, skal den for hver enkelt retsakt fastsætte en ramme for udøvelsen af denne beføjelse. Ifølge artikel 290, stk. 1, andet afsnit, i TEUF skal lovgiveren udtrykkeligt afgrænse delegationens formål, indhold, omfang og varighed. Der fastlægges således to typer afgrænsning af den delegerede beføjelse: indholdsmæssige begrænsninger og tidsmæssige begrænsninger<sup>(7)</sup>.

3.4 I dette tilfælde skal det undersøges, om lovgiveren overholder de indholdsmæssige og tidsmæssige begrænsninger i forslaget til forordning.

3.5 De vigtigste betingelser for delegation fremgår af artikel 1, stk. 2, i forslaget til forordning og vedrører Kommissionens udarbejdelse af en liste med foranstaltninger, der har en sådan karakter, at de ikke egner sig til efterfølgende kontrol ved en gennemgang af handelspapirer, og for hvilke den gældende forordning ikke finder anvendelse.

3.6 Den konkrete delegering er virkelig klar og afgrænset. Den kolliderer ikke med artikel 290 i TEUF, eftersom den i realiteten vedrører ikke-væsentlige bestemmelser i den lovgivningsmæssige retsakt, og delegationens mål, indhold og omfang er fyldestgørende afgrænset.

3.7 Med hensyn til de tidsmæssige betingelser for delegationen foreslår Kommissionen i artikel 13a i forslaget til forordning, at beføjelserne til at vedtage de delegerede retsakter, som er nævnt i den her behandlede forordning, tildeles Kommissionen på ubestemt tid. Dette forslag fra Kommissionen er principielt i modstrid med artikel 290, stk. 1, andet afsnit, i TEUF, som fastsætter, at lovgivningsmæssige retsakter udtrykkeligt skal afgrænse bl.a. delegationens varighed.

<sup>(4)</sup> EUT L 55 af 28.2.2011, s. 13. Denne forordning ophæver Rådets afgørelse af 28.6.1999 om fastsættelse af de nærmere vilkår for udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der tillægges Kommissionen (EFT L 184 af 17.7.1999, s. 23).

<sup>(5)</sup> KOM(2009) 673 endelig.

<sup>(6)</sup> KOM(2009) 673 endelig, s. 3 ff.

<sup>(7)</sup> Dette konstaterer Kommissionen også selv: KOM(2009) 673 endelig, s. 5 ff.

3.8 Begrundelsen for dette forslag, som fremgår af Kommissionens meddelelse om anvendelse af artikel 290 i TEUF<sup>(8)</sup>, er, at kravet om, at lovgiveren klart afgrænser delegationens varighed, »ikke indfører en praksis med såkaldte udløbsklausuler («sunset clauses»), som, hvis de er indsat i en lovgivningsmæssig retsakt, automatisk bringer de beføjelser, Kommissionen er tillagt, til ophør, og derved i praksis forpligter denne til at fremsætte et nyt lovgivningsmæssigt forslag, når den af lovgiveren fastsatte periode er udløbet. Artikel 290 kræver frem for alt, at afgrænsningen af de delegerede beføjelser skal være klar og forudsigelig; bestemmelsen kræver derimod ikke, at Kommissionen skal pålægges strenge tidsfrister.« Derfor mener Kommissionen, at delegationerne i princippet skal være på ubestemt tid. Som yderligere begrundelse for denne holdning erindrer Kommissionen om, at Europa-Parlamentet eller Rådet i henhold til artikel 290, stk. 2, litra a), i TEUF kan beslutte at tilbagekalde delegationen: »Juridisk set vil en tilbagekaldelse have nøjagtigt de samme virkninger som en udløbsklausul; i begge tilfælde bringes de beføjelser, der er tillagt Kommissionen, til ophør med det resultat, at denne, hvis den finder det nyttigt og nødvendigt, derefter kan fremlægge et lovgivningsforslag. Det betyder, at hvis lovgiveren på visse områder finder det nødvendigt at undgå, at delegationen af beføjelser tager form af et permanent mandat, kan han forbeholde sig ret til at tilbagekalde den, hvilket i øvrigt kan vise sig at være en mere fleksibel fremgangsmåde end en udløbsklausul.«

3.9 I bilaget til meddelelsen opstiller Kommissionen paradigmer for anvendelsen af den nye artikel i TEUF. Med hensyn til tidsrammen for delegationen foreslår Kommissionen enten »en ubegrænset periode« eller fastsættelsen af en gyldighedsperiode for delegationen, som, så længe Europa-Parlamentet eller Rådet ikke tilbagekalder delegationen, fornyes automatisk for perioder af samme varighed<sup>(9)</sup>.

3.10 Delegation af beføjelser til Kommissionen på ubestemt tid til at vedtage delegerede retsakter er på ingen måde en udtrykkelig afgrænsning af delegationens varighed. Traktaten kræver udtrykkeligt en klar afgrænsning af delegationens varighed, således at lovgiveren kan føre regelmæssig og effektiv kontrol med Kommissionen. Rådets og Europa-Parlamentets ret til at tilbagekalde delegationen (jf. artikel 290, stk. 2, litra a), i TEUF) kan ikke erstatte lovgiverens fastsættelse af en klar afgrænsning af delegationens varighed. Retten til tilbagekaldelse er en ekstra sikkerhedsventil, der skal sikre, at lovgivernes rettigheder ikke krænkes. Delegation af beføjelser til Kommissionen på ubestemt tid er i modstrid med de tidsmæssige betingelser for delegationen, som disse er fastsat i artikel 290 i TEUF, og i øvrigt en kompetenceoverskridelse fra Kommissionens side.

3.11 I henhold til artikel 4, stk. 2, litra d), i TEUF er der delt kompetence mellem Unionen og medlemsstaterne på landbrugsområdet. Dette betyder, at Unionen, hvis den tager lovgivningsinitiativer, skal overholde nærhedsprincippet (artikel 5, stk. 3, i TEU). Ændringen af forordningen vedrører kontrol, bistand og samarbejde mellem medlemsstaternes myndigheder og

Kommissionen i forbindelse med aktiviteter, der hører under Den Europæiske Garantifond for Landbrugets finansieringsordning. Behovet for en fælles og ensartet tilgang på europæisk plan berettiger, at der vedtages en EU-forordning. I medfør af proportionalitetsprincippet (artikel 5, stk. 4, i TEU) går indholdet og formen af Unionens handling ikke videre end nødvendigt for at nå målene i traktaterne. Delegation af beføjelser til Kommissionen på ubestemt tid til at vedtage delegerede retsakter er i modstrid med kravet om, at varigheden af delegationen skal afgrænses med det formål at kunne foretage regelmæssig og effektiv kontrol med, hvordan Kommissionen vedtager retsakter af kvasilovgivningsmæssig karakter. Derfor er det en omgåelse af proportionalitetsprincippet og i videre forstand nærhedsprincippet, som vil kunne danne grundlag for et søgsmål ved EU-Domstolen om overtrædelse af nærhedsprincippet i overensstemmelse med artikel 8 i protokol (nr. 2) om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet<sup>(10)</sup>.

3.12 Delegation af beføjelser til Kommissionen til at vedtage delegerede retsakter er i øvrigt også et spørgsmål om kompetencefordeling. Europa-Parlamentet og Rådet er Den Europæiske Unions institutioner med lovgivningskompetence. Med det overlades undtagelsesvist til Kommissionen – en institution med udøvende magt – at vedtage retsakter af kvasilovgivningsmæssig karakter. I lyset af de grundlæggende spørgsmål om demokratisk legitimitet, som her er på spil, er det vigtigt at leve op til lovgiverens forskrifter om udtrykkelig afgrænsning af delegationens formål, indhold, omfang og varighed. Eftersom der for artikel 290 i TEUF i øvrigt ikke fastsættes nogen kontrolordning for Kommissionens delegerede retsakter svarende til den, der fastsættes i artikel 291, stk. 3, må Rådets og Europa-Parlamentets ret til at kontrollere forblive intakt.

3.13 Kommissionens alternative forslag om automatisk fornyelse af Kommissionens delegerede beføjelser ville krænke EU's primære ret i lige så høj grad som delegation på ubestemt tid.

3.14 Delegation af beføjelser til Kommissionen på ubestemt tid til at vedtage delegerede retsakter er kort sagt ikke en korrekt tilpasning til artikel 290 i TEUF. Europa-Parlamentets og Rådets ret til at tilbagekalde en delegation fjerner ikke argumentet om, at der bør være en udtrykkelig afgrænsning af delegationens varighed, nemlig lovgiverens regelmæssige og effektive kontrol med Kommissionens retsakter af kvasilovgivningsmæssig karakter. Kommissionen udøver ved vedtagelsen af delegerede retsakter ikke sine sædvanlige beføjelser, men har lovgivningskompetence. Den kompetente institutions, dvs. lovgiverens, ret til at føre regelmæssig og effektiv kontrol med Kommissionen må ikke begrænses. I betragtning af at Unionen på landbrugsområdet har delt kompetence, og et hvilket som helst lovgivningsinitiativ fra EU's side derfor skal overholde nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet, må Kommissionens forslag om at få delegation på ubestemt tid til vedtagelse af delegerede retsakter forkastes.

<sup>(8)</sup> KOM(2009) 673 endelig, s. 5 ff.

<sup>(9)</sup> Artikel A, KOM(2009) 673 endelig, s. 13.

<sup>(10)</sup> EUT C 83 af 30.3.2010, s. 206.



3.15 I den nye artikel 13c i forslaget til forordning skæres Europa-Parlamentets og Rådets frist for at gøre indsigelser ned fra tre måneder (den hidtidige frist) til to måneder fra datoen for offentliggørelse. Med henblik på at gøre proceduren hurtigere og mere effektiv modsætter EØSU sig ikke afkortelsen af fristen, forudsat at en eventuel forlængelse også bliver på to måneder.

3.16 Artikel 13d i forslaget til forordning vedrører anvendelsen af artikel 291 i TEUF og stemmer overens med indholdet i denne. Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 182/2011 af 16. februar 2011 om de generelle regler og principper for, hvordan medlemsstaterne skal kontrollere Kommissionens udøvelse af gennemførelsesbeføjelser finder ligeledes anvendelse<sup>(1)</sup>. Forordningen forenkler den tidligere udvalgsprocedure ved kun at fastsætte to: rådgivningsprocedure og undersøgelsesprocedure.

#### 4. Særlige bemærkninger

4.1 EØSU gør opmærksom på, at det er blevet anmodet om at afgive en udtalelse om spørgsmål, der endnu ikke har fået

konkret form. F.eks. henvises der i betragtning 4 i Kommissionens forslag til artikel 41d, stk. 1, i Rådets forordning (EF) nr. 1290/2005 af 21. juni 2005 om finansiering af den fælles landbrugspolitik og i artikel 13d i forslaget til forordning henvises til artikel 42d, stk. 2, i samme forordning<sup>(12)</sup>, selv om den pågældende forordning hverken indeholder en artikel 41d eller en artikel 42d.

4.2 Kommissionen har fremlagt et forslag til ændring af forordningen<sup>(13)</sup>, men proceduren for vedtagelsen er endnu ikke afsluttet. Kommissionens forslag er endnu ikke blevet vedtaget af Rådet og Europa-Parlamentet. Selv hvis den vedtages engang i fremtiden, skal artikel 41d og 42d være nævnt i den ændrede forordning nr. 1290/2005, som vil få ny nummerring. Ifølge artikel 1, nr. 26, i Kommissionens forslag skal artikel 41 i øvrigt udgå, og der forudses ikke nogen artikel 41d. Man kan med andre ord undre sig over, at Kommissionen igangsætter proceduren for ændring af forordning nr. 485/2008 på et tidspunkt, hvor grundlaget for forslaget, dvs. forordning nr. 1290/2005, i alt væsentligt er ukendt.

Bruxelles, den 4. maj 2011

Staffan NILSSON

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

<sup>(1)</sup> EUT L 55 af 28.2.2011, s. 13. Denne forordning ophæver Rådets afgørelse af 28.6.1999 om fastsættelse af de nærmere vilkår for udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der tillægges Kommissionen (EFT L 184 af 17.7.1999, s. 23).

<sup>(12)</sup> EUT L 209 af 11.8.2005, s. 1.

<sup>(13)</sup> Forslag til forordning om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 1290/2005 om finansiering af den fælles landbrugspolitik og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 165/94 og (EF) nr. 78/2008, KOM(2010) 745 endelig.

**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om angreb på informationssystemer og om ophævelse af Rådets rammeafgørelse 2005/222/RIA**

KOM(2010) 517 endelig — 2010/0273 (COD)

(2011/C 218/27)

Hovedordfører: **Peter MORGAN**

Rådet besluttede den 20. januar 2011 under henvisning til artikel 114 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

*Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om angreb på informationssystemer og om ophævelse af Rådets rammeafgørelse 2005/222/RIA*

KOM(2010) 517 endelig — 2010/0273 (COD).

Den 15. februar 2011 henviste EØSU's præsidium det forberedende arbejde til EØSU's Faglige Sektion for Transport, Energi, Infrastruktur og Informationssamfundet.

På grund af sagens hastende karakter (forretningsordenens artikel 59) udpegede Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg Peter Morgan til hovedordfører på sin 471. plenarforsamling den 4. og 5. maj 2011), mødet den 4. maj, og vedtog følgende udtalelse med 173 stemmer for, 1 imod og 7 hverken for eller imod.

## 1. Konklusioner og henstillinger

1.1 EØSU bifalder Kommissionens meddelelse om et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om angreb på informationssystemer. Ligesom Kommissionen er EØSU meget bekymret over omfanget af it-kriminalitet i Europa og over, hvor stor skade denne voksende trussel i øjeblikket gør og i fremtiden vil gøre på borgernes økonomi og velfærd.

1.2 EØSU er ligesom Kommissionen skuffet over, at indtil videre kun 17 ud af 27 medlemsstater har ratificeret Europarådets konvention om it-kriminalitet.<sup>(1)</sup> Udvalget opfordrer de resterende medlemsstater<sup>(2)</sup> – Østrig, Belgien, Tjekkiet, Grækenland, Irland, Luxembourg, Malta, Polen, Sverige og Det Forenede Kongerige – til at ratificere konventionen om it-kriminalitet så hurtigt som muligt.

1.3 EØSU er enig med Kommissionen i, at der er et påtrængende behov for et direktiv, der opdaterer definitionen af strafbare forhold i forbindelse med angreb på informationssystemer og fastlægger mere koordination og tættere samarbejde inden for strafferet, så dette store problem kan tackles effektivt.

1.4 Da der er et påtrængende behov for lovgivningsmæssige regler, der specifikt omhandler angreb på informationssystemer, er udvalget enig i Kommissionens beslutning om at foreslå et direktiv med politiske løsninger, der ledsages af ikke-lovgivningsmæssige foranstaltninger, som specielt er målrettet mod dette særlige aspekt af it-kriminalitet.

1.5 Som EØSU imidlertid også har opfordret til i en tidligere udtalelse,<sup>(3)</sup> så udvalget gerne, at Kommissionen samtidig gik i gang med at udarbejde en omfattende EU-lovgivning til bekæmpelse af it-kriminalitet. EØSU mener, at overordnede rammer er en forudsætning for at gøre den digitale dagsorden og Europa 2020-strategien til en succes.<sup>(4)</sup> Rammerne bør håndtere spørgsmål vedrørende forebyggelse, afsløring og uddannelse samt retshåndhævelse og straf.

1.6 Når det bliver aktuelt, vil EØSU gerne overveje Kommissionens forslag til en omfattende handlingsplan, der skal løse de grundlæggende problemer omkring internetsikkerhed. Om ti år vil størstedelen af befolkningen bruge internettet, og de fleste økonomiske og sociale aktiviteter vil være afhængige af internettet. Det er utænkeligt, at vi vil kunne fortsætte med den uformelle og ustrukturerede tilgang til internetbrug, vi kender i dag – særligt fordi vi ikke kan sætte tal på den økonomiske værdi af disse aktiviteter. Der vil være en lang række spørgsmål, herunder udfordringer såsom beskyttelse af personoplysninger og privatlivets fred samt it-kriminalitet. Luftfartssikkerheden kontrolleres af en central myndighed, der fastlægger standarder for fly, lufthavne og lufthavnsydelse. Tiden er inde til at skabe en tilsvarende myndighed, der fastlægger standarder for idiotsikkert terminaludstyr (pc'er, tablet-pc'er, smartphones), netsikkerhed, sikkerhedscertificering af hjemmesider, og datasikkerhed. Internettets fysiske konfiguration er et centralt element i forsvaret mod it-kriminalitet. EU får brug for et kontrolorgan med beføjelser over internettet.

1.7 Direktivet vil fokusere på definitionen af kriminalitet og truslen om straf. EØSU tilskynder til et parallelt fokus på forebyggelse gennem bedre sikkerhedsforanstaltninger. Udstyrsproducenter bør opfylde standarderne for levering af idiotsikkert

<sup>(1)</sup> Europarådets konvention om it-kriminalitet, Budapest, 23.11.2001, CETS nr. 185.

<sup>(2)</sup> Se <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=185&CM=&DF=&CL=ENG>.

<sup>(3)</sup> EØSU's udtalelse om »Et sikkert informationssamfund«, EUT C 97 28.4.2007, s. 21.

<sup>(4)</sup> KOM(2010) 245 og KOM(2010) 2020.

udstyr. Det er uacceptabelt, at udstyrssikkerheden og dermed netværket skal afhænge af ejerens luner. Man bør overveje at indføre et europæisk elektronisk ID-system, som dog bør udformes med stor omtanke for at undgå at krænke privatlivets fred. Man bør arbejde hen imod fuld udnyttelse af sikkerhedskapaciteten i IPv6. Undervisning af borgerne i personlig it-sikkerhed, herunder beskyttelse af oplysninger, bør være en grundlæggende bestanddel i ethvert »computerkørekort«. Kommissionen bør konsultere EØSU's tidligere udtalelser vedrørende disse spørgsmål. <sup>(5)</sup>

1.8 Udvalget ser med tilfredshed, at direktivforslaget i tilstrækkelig grad dækker angreb på informationssystemer ved brug af botnet, <sup>(6)</sup> herunder »denial of service«-angreb (DoS). <sup>(7)</sup> EØSU mener også, at direktivet vil hjælpe myndighederne med at retsforfølge it-kriminalitet, som søger at udnytte den internationale sammenkobling af netværk, og med at retsforfølge gerningsmænd, der forsøger at skjule sig bag den anonymitet, som de avancerede it-kriminalitetsværktøjer kan give dem.

1.9 EØSU ser også med tilfredshed på den liste over strafbare forhold, som direktivet dækker, særligt »ulovlig opfangning« og den klare beskrivelse af »værktøjer, der anvendes til at begå strafbare handlinger«.

1.10 I betragtning af, hvor vigtigt tillid og sikkerhed er for den digitale økonomi og de enorme årlige omkostninger ved it-kriminalitet, <sup>(8)</sup> foreslår EØSU, at de sanktioner, der beskrives i direktivet, skal stå i forhold til, hvor alvorlig overtrædelsen er, og skal have en reel præventiv virkning på forbryderne. Direktivforslaget foreskriver en minimumsstraf på 2 eller 5 års fængsel (5 år ved skærpene omstændigheder). EØSU foreslår en strafferamme, der står i forhold til, hvor grove overtrædelserne er.

<sup>(5)</sup> EØSU's udtalelse om »Et sikkert informationssamfund«, EUT C 97 28.4.2007, s. 21. EØSU's udtalelse om »Videreudvikling af internettet«, EUT C 175 28.7.2009, s. 92. EØSU's udtalelse om beskyttelse af kritisk informationsinfrastruktur, EUT C 255, 22.9.2007, s. 98. EØSU's udtalelse om en europæisk digital dagsorden, EUT C 54, 19.2.2011, s. 58. EØSU's udtalelse om en »Ny« ENISA-forordning, endnu ikke offentliggjort i EUT. EØSU's udtalelse om »Styrkede it-kundskaber, e-færdigheder og e-integration«, endnu ikke offentliggjort i EUT.

<sup>(6)</sup> Udtrykket »botnet« betyder et netværk af computere, der er blevet inficeret af ondsindet software (computervirus). Et sådant netværk af inficerede computere (»zombier«) kan aktiveres, så de udfører nærmere bestemte handlinger, såsom at angribe informationssystemer (it-angreb). »Zombierne« kan styres – ofte uden at brugerne af de inficerede computere har kendskab til det – fra en anden computer. Det er vanskeligt at opspore gerningsmændene, fordi de computere, der udgør botnettet og udfører angrebet, kan befinde sig et andet sted end gerningsmanden selv.

<sup>(7)</sup> »Denial of service«-angreb (DoS) er en handling, der gør en computerressource (f.eks. et websted eller en internetjeneste) utilgængelig for dets tilsluttede brugere. »Denial of service«-angreb (DoS) er en handling, der gør en computerressource (f.eks. et websted eller en internetjeneste) utilgængelig for dets tilsluttede brugere. Et sådant angreb kan f.eks. gøre onlinebetalingssystemer funktionsudygtige, hvilket kan give tab for brugerne.

<sup>(8)</sup> Ifølge et studie fra 2009, som blev fremlagt på Det Verdensøkonomiske Forum, andrager de samlede omkostninger ved it-kriminalitet 1 billion dollar og er hastigt stigende. Se nedenstående punkter 2.5 og 2.7.

1.11 EØSU foreslår, at anledningen benyttes til at fastlægge strengere straffe og herved sende et stærkt signal til forbryderne, og de borgere, der har behov for at blive beroliget. Det Forenede Kongerige <sup>(9)</sup> har f.eks. straffe på op til 10 år for omfattende angreb på informationssystemer, og Estland har øget straffen for omfattende terrorismeangreb til op til 25 års fængsel. <sup>(10)</sup>

1.12 EØSU bifalder Kommissionens forslag om, at direktivet skal underbygges af ikke-lovgivningsmæssige foranstaltninger for yderligere at fremme en koordineret EU-indsats og en mere effektiv håndhævelse. EØSU vil også fremhæve behovet for at udvide koordineringen til også at omfatte et tæt samarbejde med alle EFTA-lande samt NATO.

1.13 EØSU bakker stærkt op om de foreslåede uddannelsesprogrammer og fremsatte anbefalinger om bedste praksis for at øge effektiviteten af de retshåndhavende myndigheders døgnbemandede kontaktpunkter.

1.14 Ud over de ikke-lovgivningsmæssige foranstaltninger, der nævnes i forslaget, anmoder EØSU Kommissionen om at målrette F&U-fonde mod udvikling af systemer, der gør det muligt hurtigt at opdage, reagere på og dermed tackle angreb på informationssystemer. De mest avancerede teknologier inden for cloud computing <sup>(11)</sup> og grid computing <sup>(12)</sup> vil kunne give EU større beskyttelse mod mange trusler.

1.15 EØSU foreslår, at Det Europæiske Agentur for Net- og Informationssikkerhed (ENISA) finansierer et udviklingsprogram, der har fokus på at udvikle kompetencer til at styrke Europas sektor for it-sikkerhed, hvilket bør række videre end retshåndhævelse. <sup>(13)</sup>

1.16 For at styrke Europas forsvar mod it-angreb ønsker EØSU igen at give udtryk for, hvor vigtigt det er at udvikle europæiske offentlig-private partnerskaber for en robust infrastruktur (EP3R) og at koordinere deres arbejde med ENISA og den europæiske styringsgruppe for it-beredskabsenheder EGC (European Governmental Group of CERTs).

<sup>(9)</sup> <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/48/contents>.

<sup>(10)</sup> SEK(2010) 1122 endelig – Kommissionens arbejdsdokument og konsekvensanalyse, der ledsager dokumentet om Forslag om et direktiv om angreb på informationssystemer.

<sup>(11)</sup> **Cloud computing** betyder levering af it-ressourcer efter anmodning, eller automatisk, over internettet. Cloud-ydelser præsenteres for brugerne på en enkel måde, der er let at forstå, uden at brugerne er nødt til at vide, hvordan ydelserne stilles til rådighed. Avanceret antivirus- og it-sikkerhedssoftware til slutbrugere kan stilles til rådighed for alle internetbrugere i Europa ved hjælp af en cloud-platform og reducere brugerens behov for at beskytte sig selv.

<sup>(12)</sup> **Grids** er en form for distribueret databehandling, hvor en »virtuel supercomputer« sammensættes af mange forbundne, løst sammankoblede computere, der samarbejder om at udføre meget store opgaver. Grid computing-teknologier kan danne en platform for analyser af og reaktioner på it-angreb i realtid.

<sup>(13)</sup> EØSU's udtalelse om en »Ny« ENISA-forordning, EUT C 107 6.4.2011, s. 58.

1.17 En stærk informationssikkerhedsindustri bør fremmes i EU, så man kommer på højde med det kompetenceniveau, som den særdeles velfinansierede industri i USA opviser.<sup>(14)</sup> Der bør investeres væsentligt mere i F&U og uddannelse i it-sikkerhed.

1.18 EØSU bemærker, at Det Forenede Kongerige, Irland og Danmark i medfør af nogle protokoller til traktaten er fritaget for at give det foreslåede direktiv retsvirkning. EØSU opfordrer disse medlemsstater til, på trods af fritagelserne, i videst muligt omfang at samarbejde om at gennemføre direktivets bestemmelser og således hindre forbrydere i at udnytte den manglende politikdækning på EU's område.

## 2. Indledning

2.1 Europa er i dag stærkt afhængig af it til skabelse af velstand og livskvalitet. Det er vigtigt, at denne større afhængighed følges op af mere avancerede sikkerhedsforanstaltninger og stærke retsregler, der kan beskytte informationssystemerne mod angreb.

2.2 Internettet er det digitale samfunds nøgleplatform. Bekæmpelse af trusler mod sikkerheden af informationssystemer er yderst vigtigt for udviklingen af det digitale samfund og den digitale økonomi. Det meste af Europas kritiske informationsstruktur er internetbaseret, ligesom det er tilfældet med informations- og kommunikationsplatforme, hvorigennem de vigtigste varer og tjenesteydelser leveres. Angreb på informationssystemer (offentlige systemer, finansielle systemer, sociale tjenester og kritiske infrastruktursystemer som f.eks. energiforsyning, vand, transport, sundhed og beredskabstjenester) er blevet et stort problem.

2.3 Internettets arkitektur bygger på, at millioner af computere er indbyrdes forbundet, og at edb, kommunikation og kontrol distribueres globalt. Denne distribuerede arkitektur er nøglen til at gøre internettet stabilt og robust, med hurtig genetablering af trafikstrømme, når et problem opstår. Det indebærer imidlertid også, at storstilede it-angreb kan lanceres fra udkanten af et netværk, f.eks. ved hjælp af botnet, af enhver, som har sat sig det for, og som besidder den grundlæggende viden.

2.4 Udviklingen i informationsteknologi har gjort disse problemer større, idet det er blevet lettere at fremstille og distribuere værktøjer (»malware«<sup>(15)</sup> og »botnet«), samtidig med at forbryderne kan bevare deres anonymitet, og ansvaret spredes over flere jurisdiktioner. På grund af de vanskeligheder, der er forbundet med retsforfølgning, kan organiseret kriminalitet være særdeles indbringende, uden at der løbes nogen større risiko.

<sup>(14)</sup> Officielle tal fra Det Hvide Hus viser, at USA's regering brugte 407 mio. dollar på forskning, udvikling og uddannelse i it-sikkerhed i 2010 og har i sinde at afsætte 548 mio. dollar hertil i regnskabsåret 2012, <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/microsites/ostp/FY12-slides.pdf>.

<sup>(15)</sup> »Malware«, som er en forkortelse for »malicious software« (ondsindet software), er software, der er udviklet til i hemmelighed at inficere et computersystem, uden at ejeren har givet tilladelse til det.

2.5 Ifølge et studie fra 2009,<sup>(16)</sup> som blev fremlagt på Det Verdensøkonomiske Forum, andrager de samlede omkostninger ved it-kriminalitet 1 billion dollar og er hastigt stigende. Og i en nylig regeringsrapport<sup>(17)</sup> fra Storbritannien vurderes de årlige omkostninger alene i Storbritannien til at være 27 mia. pund. De høje omkostninger ved it-kriminalitet berettiger en effektiv håndhævelse og hårde straffe til gerningsmændene.

2.6 Som det beskrives i Kommissionens arbejdsdokument, der ledsager direktivforslaget,<sup>(18)</sup> drager organiseret kriminalitet og fjendtlige styre fordele af det destruktive potentiale i angreb på informationssystemer i hele EU. Angreb fra sådanne botnet kan være meget farlige for det berørte land som helhed og kan bruges af terrorister eller andre som et værktøj til at lægge politisk pres på en stat.

2.7 Angrebet på Estland i april-maj 2007 bragte problemet frem i lyset. Dette angreb fik vigtige dele af den kritiske informationsinfrastruktur i den offentlige og private sektor til at gå ned i flere dage på grund af storstilede angreb på dem, hvilket kostede mellem 19 og 28 mio. euro ud over væsentlige politiske omkostninger. Lignende destruktive angreb blev også iværksat mod Litauen og Georgien.

2.8 Globale kommunikationsnetværk indebærer en høj grad af sammenkobling henover grænserne. Det er absolut nødvendigt med en samlet og ensartet indsats fra alle 27 medlemsstater for at bekæmpe it-kriminalitet, særligt angreb på informationssystemer. Den internationale gensidige afhængighed forpligter EU til at føre en integreret politik for at beskytte informationssystemer mod angreb og straffe gerningsmænd.

2.9 I sin udtalelse fra 2007 om »En strategi for et sikkert informationssamfund«<sup>(19)</sup> efterlyste udvalget en overordnet EU-lovgivning til bekæmpelse af it-kriminalitet. Ud over angreb på informationssystemer skulle de overordnede rammer dække økonomisk it-kriminalitet, ulovligt internetindhold, indsamling/lagring/overførsel af elektroniske beviser og mere detaljerede regler om jurisdiktionskompetence.

2.10 Udvalget erkender, at det er meget vanskeligt at udvikle overordnede rammer, hvilket ikke gøres nemmere af den manglende politiske konsensus<sup>(20)</sup> og problemer med betydelige forskelle mellem medlemsstaterne med hensyn til, om elektroniske beviser accepteres i retten. Sådanne overordnede rammer

<sup>(16)</sup> »Unsecured Economies: Protecting Vital Information«, udarbejdet af forskere ved Purdue University, Centre for Education and research in Information assurance and Security for McAfee (2009), [http://www.cerias.purdue.edu/assets/pdf/mfe\\_unsec\\_econ\\_pr\\_rpt\\_fnl\\_online\\_012109.pdf](http://www.cerias.purdue.edu/assets/pdf/mfe_unsec_econ_pr_rpt_fnl_online_012109.pdf).

<sup>(17)</sup> <http://www.cabinetoffice.gov.uk/resource-library/cost-of-cyber-crime>  
<sup>(18)</sup> SEK(2010) 1122.

<sup>(19)</sup> EØSU's udtalelse om »Et sikkert informationssamfund«, EUT C 97, 28.4.2007, s. 21 (TEN/254).

<sup>(20)</sup> SEK(2010) 1122, konsekvensanalyse af KOM(2010) 517.



ville imidlertid sikre et maksimalt udbytte af både de lovgivningsmæssige og ikke-lovgivningsmæssige instrumenter med henblik på at tackle det store spektrum af problemer relateret til it-kriminalitet. Det ville også omfatte de strafferetlige rammer og samtidig forbedre samarbejdet om retshåndhævelse i EU. EØSU opfordrer stærkt Kommissionen til fortsat at arbejde hen imod målet om en omfattende lovgivningsmæssig ramme for it-kriminalitet.

2.11 Det kræver specielle færdigheder at bekæmpe it-kriminalitet. I sin udtalelse om forslaget til forordning om ENISA<sup>(21)</sup> påpegede EØSU betydningen af uddannelse af det retshåndhævende personale. Udvalget ser med tilfredshed, at Kommissionen gør fremskridt med oprettelsen af en uddannelsesplatform vedrørende cyberkriminalitet, der inddrager de retshåndhævende myndigheder og den private sektor, som foreslået i KOM(2007) 267.<sup>(22)</sup>

2.12 Interessenter i EU's internetsikkerhed omfatter alle borgere, hvis liv kan afhænge af vitale serviceydelser. De samme borgere har et ansvar for at beskytte deres internetforbindelse fra angreb efter bedste evne. Et endnu større ansvar har de teknologi- og tjenesteleverandører af ikt, som udbyder informationssystemer.

2.13 Det er afgørende, at alle interessenter bliver tilstrækkeligt informeret om internetsikkerhed. Det er også vigtigt, at EU har et stort antal kompetente eksperter i it-sikkerhed.

2.14 En stærk informationssikkerhedsindustri bør fremmes i EU, så man kommer på højde med det kompetenceniveau, som den særdeles velfinansierede industri i USA opviser.<sup>(23)</sup> Der bør investeres væsentligt mere i F&U og uddannelse i it-sikkerhed.

### 3. Resume af forslaget til direktiv

3.1 Formålet med direktivforslaget er at erstatte Rådets rammeafgørelse 2005/222/RIA af 24. februar 2005 om angreb på informationssystemer.<sup>(24)</sup> Denne rammeafgørelse er som anført i betragtningerne en konsekvens af ønsket om at forbedre samarbejdet mellem de retlige og andre kompetente myndigheder, herunder politiet og andre specialiserede retshåndhævende myndigheder i medlemsstaterne, ved at foretage en indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes strafferetlige regler om angreb på informationssystemer. Med rammeafgørelsen blev der indført EU-lovgivning om lovovertrædelser, såsom ulovlig adgang til informationssystemer, ulovligt indgreb i informationssystemer og ulovligt indgreb i data, samt særlige regler

om juridiske personers ansvar, straffemyndighed og udveksling af oplysninger. Medlemsstaterne skulle træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme rammeafgørelsen senest den 16. marts 2007.

3.2 Den 14. juli 2008 offentliggjorde Kommissionen en beretning om gennemførelsen af rammeafgørelsen.<sup>(25)</sup> I konklusionerne anførtes det, at »de nylige angreb på tværs af Europa har sat fokus på adskillige nye trusler, siden rammeafgørelsen blev vedtaget, navnlig de nye massive simultane angreb på informationssystemer og øget kriminel brug af såkaldte botnet«. Der var ikke særlig opmærksomhed på disse angreb, da rammeafgørelsen blev vedtaget.

3.3 Dette forslag tager hensyn til de nye metoder til at begå it-kriminalitet, navnlig brug af botnet.<sup>(26)</sup> Det er meget vanskeligt at opspore gerningsmændene, fordi de computere, der udgør botnettet og udfører angrebet, kan befinde sig et andet sted end gerningsmanden selv.

3.4 Angreb, der foretages ved hjælp af botnet, er ofte meget omfattende. Sådanne storstilede angreb er angreb, der enten udføres ved hjælp af værktøjer, der griber ind i et betydeligt antal informationssystemer (computere), eller angreb, der volder betydelig skade, f.eks. i form af afbrydelse af systemtjenester, økonomiske omkostninger eller tab af personlige data. Skade, som forvoldes ved omfattende angreb, har betydelige konsekvenser for funktionen af det, der er målet for angrebet, og/eller påvirker dets arbejdsomgivelser. På den baggrund forstås der ved »et stort botnet« et botnet, der er i stand til at volde betydelig skade. Det er svært nærmere at afgrænse størrelsen af botnet, men de største, der er set, har man anslået til at have mellem 40 000 og 100 000 forbindelser (dvs. inficerede computere) i døgnet.<sup>(27)</sup>

3.5 Rammeafgørelsen har en række mangler på grund af tendensen i overtrædelsernes omfang og antal (it-angreb). Rammeafgørelsen medfører kun en tilnærmelse af lovgivningen, for så vidt angår et begrænset antal lovovertrædelser, men tager ikke i fuldt omfang højde for den potentielle trussel, som omfattende angreb udgør for samfundet. Den tager heller ikke tilstrækkeligt hensyn til forbrydelsernes grovhed og sanktionerne mod dem.

3.6 Direktivets formål er at tilnærme medlemsstaternes strafferetlige regler til hinanden med hensyn til angreb på informationssystemer og at forbedre samarbejdet mellem de retlige og andre kompetente myndigheder, herunder politiet og andre specialiserede retshåndhævende myndigheder i medlemsstaterne.

<sup>(21)</sup> EØSU's udtalelse om en »Ny« ENISA-forordning, EUT C 107 6.4.2011, s. 58.

<sup>(22)</sup> KOM(2007) 267 »Hen imod en general politik til bekæmpelse af cyberkriminalitet«.

<sup>(23)</sup> Officielle tal fra Det Hvide Hus viser, at USA's regering brugte 407 mio. dollar på forskning, udvikling og uddannelse i it-sikkerhed i 2010 og har i sinde at afsætte 548 mio. dollar hertil i regnskabsåret 2012, <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/microsites/ostp/FY12-slides.pdf>.

<sup>(24)</sup> EUT L 69 af 16.3.2005, s. 68.

<sup>(25)</sup> Beretning fra Kommissionen til Rådet i henhold til artikel 12 i Rådets rammeafgørelse af 24. februar 2005 om angreb på informationssystemer, KOM(2008) 448.

<sup>(26)</sup> Se ovenstående fodnote 6.

<sup>(27)</sup> Antallet af forbindelser i døgnet er det mål, der sædvanligvis anvendes til at angive størrelsen af botnet.



3.7 Angreb på informationssystemer, især som led i organiseret kriminalitet, er en voksende trussel, og der er i stigende grad bekymring for mulige terrorangreb eller politisk motiverede angreb på informationssystemer, der indgår i medlemsstaternes og EU's kritiske infrastruktur. Dette er en trussel mod etableringen af et sikrere informationssamfund og et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, og kræver derfor en reaktion fra Den Europæiske Unions side.

3.8 Der er en klar tendens til, at angrebene på informationssystemer af afgørende betydning for staterne eller for enkelte funktioner i den offentlige eller private sektor bliver stadig farligere, sker hyppigere og er mere omfattende. Denne tendens falder sammen med udviklingen af stadigt mere avancerede værktøjer, der kan bruges af forbrydere til at foretage forskellige typer angreb over internettet.

3.9 Fælles definitioner på dette område, især af informationssystemer og edb-data, er vigtige for at sikre samme holdning i alle medlemsstaterne til anvendelsen af dette direktiv.

3.10 Der er behov for at nå frem til en fælles tilgang til gerningsindholdet af strafbare handlinger ved at indføre fælles definitioner af lovovertrædelser med hensyn til ulovlig adgang til informationssystemer, ulovligt indgreb i informationssystemer, ulovligt indgreb i data og ulovlig opfangning.

3.11 Medlemsstaterne bør træffe bestemmelse om sanktioner for angreb på informationssystemer. Sanktionerne bør være effektive, stå i et rimeligt forhold til overtrædelseernes grovhed og have afskrækkende virkning.

3.12 Selv om direktivet ophæver rammeafgørelse 2005/222/RIA, vil det bevare rammeafgørelsens gældende bestemmelser og indeholde følgende nye elementer:

- (a) Det strafbelægger fremstilling, salg, erhvervelse med henblik på brug, import, distribution eller på anden måde stillen til rådighed af anordninger eller værktøj, der anvendes til at begå lovovertrædelserne.
- (b) Det indeholder bestemmelser om skærpente omstændigheder:
  - Omfattende angreb - der vil blive taget hensyn til botnet eller tilsvarende værktøjer, idet der indføres et nyt forhold som skærpente omstændighed, således at det, at der etableres et botnet eller et tilsvarende værktøj, vil være en skærpente omstændighed, når de forbrydelser, der er opført i den gældende rammeafgørelse, begås.
  - Når angrebene begås ved at skjule gerningsmandens rigtige identitet og skade den, som identiteten egentlig tilhører.
- (c) Det indfører »ulovlig opfangning« som en lovovertrædelse.
- (d) Det indfører foranstaltninger til at forbedre EU-samarbejdet om strafferetspleje ved at styrke den eksisterende struktur med døgnbemandede kontaktpunkter. <sup>(28)</sup>
- (e) Det opfylder behovet for at skabe statistiske oplysninger om it-forbrydelser, herunder lovovertrædelser, der omhandles i den eksisterende rammeafgørelse, og den for nyligt indførte overtrædelse »ulovlig opfangning«.
- (f) I definitionerne af de strafbare forhold i artikel 3, 4 og 5 (ulovlig adgang til informationssystemer, ulovligt indgreb i informationssystemer, ulovligt indgreb i data) indeholder direktivet en bestemmelse, der giver adgang til kun at kriminalisere »grovere tilfælde« i forbindelse med gennemførelsen af direktivet i national ret.

Bruxelles, den 4. maj 2011

Staffan NILSSON

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

---

<sup>(28)</sup> Indført ved konventionen og rammeafgørelse 2005/222/RIA om angreb på informationssystemer.

## Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Rådets direktiv om håndtering af brugt nukleart brændsel og radioaktivt affald

KOM(2010) 618 endelig

(2011/C 218/28)

Ordfører: **Richard ADAMS**

Kommissionen besluttede den 1. februar 2011 under henvisning til artikel 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

*Forslag til Rådets direktiv om håndtering af brugt nukleart brændsel og radioaktivt affald*

KOM(2010) 618 endelig.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Transport, Energi, Infrastruktur og Informationssamfundet, som vedtog sin udtalelse den 29. marts 2011.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 471. plenarforsamling den 4.-5. maj 2011, mødet den 4. maj, følgende udtalelse med 146 stemmer for, 7 imod og 8 hverken for eller imod:

### 1. Konklusioner og anbefalinger

#### 1.1 Konklusioner

1.2 Dette direktiv har været undervejs i over ti år, og udvalget hilser det velkomment som et klart skridt i retning mod fastlæggelse af mindstekrav for den planlagte håndtering af de store mængder radioaktivt affald, der findes i EU.

1.3 Der er meget positivt lagt vægt på gennemsigtighed og inddragelse af borgerne, og kravet om, at der skal budgetteres med såvel omkostninger ved som finansiering af forslag, kommer til at udgøre et vigtigt analytisk redskab. Internationalt vedtagne sikkerhedsstandarder bliver for første gang juridisk bindende og vil kunne håndhæves i Den Europæiske Union. EU bør samarbejde med nabolande og opfordre dem til at indføre lignende sikkerhedsstandarder.

1.4 Men direktivets tilblivelse har ikke været ligetil. Der er ikke enighed om, nøjagtigt hvad der er videnskabeligt sikkert, og at det er vanskeligt at forudse den politiske og samfundsmæssige udvikling langt ud i fremtiden, er tydeligt for enhver.

1.4.1 Selvom der i videnskabelige kredse er bred enighed om den generelle tekniske gennemførlighed af dyb geologisk deponering, er graden af videnskabelig sikkerhed eller hensigtsmæssighed inden for en række områder stadig omtvistet. Det er ikke sandsynligt, at der vil blive fundet en løsning, der stiller alle de berørte parter fuldt tilfredse, hvilket primært skyldes karakteren af højradioaktivt affald, påvirkningen af det omkringliggende miljø og de geologiske tidsperioder, der er under overvejelse. De nuværende oplagingsordninger er klart uholdbare på mellemlang sigt og gør behovet for handling endnu mere presserende.

1.4.2 Der pågår en livlig og endnu ikke afsluttet debat om, hvad der er et passende sikkerheds- og risikoniveau. Hvad betyder det helt præcist, at menneskers og miljøets sikkerhed skal gives højeste prioritet? I praksis vil sikkerheden blive påvist ved hjælp af en kombination af kvalitative og kvantitative argumenter, der sigter mod at reducere uvisheder til et minimum i den nationale beslutningstagning.

1.4.3 Tilliden til prognoser for politisk og institutionel sammenhæng og et givent håndteringssystemets effektivitet svækkes som en logisk følge af, at tidshorisonten forlænges. »Passiv« sikkerhed bliver derfor et vigtigt aspekt og et krav, der skal kunne opfyldes, selv når der med tiden ikke længere føres tilsyn med et affaldsdepot, og kendskabet hertil er gået tabt.

1.4.4 Om energi fortsat skal udvikles ved kernespløtning og indgå i energimikset i medlemsstaterne, afhænger til dels af borgernes accept heraf og af, om det er finansielt bæredygtigt. Debatten om fortsat anvendelse eller udvikling af atomkraft fjerner i høj grad fokus fra at finde en løsning på det aktuelle og presserende behov for at tackle det stadigt større problem med radioaktivt affald, der ikke mindst skyldes, at de eksisterende og igangværende programmer for afvikling af atomkraftværker vil medvirke til at øge problemets omfang. Holdningen blandt borgerne i EU varierer meget, men et stort flertal af europæerne mener, at et fællesskabsinstrument til håndtering af radioaktivt affald ville være nyttigt (Holdninger til radioaktivt affald. Eurobarometerundersøgelse, juni 2008).

1.5 Udvalget tilstræber derfor at gribe denne ambivalens blandt borgerne konstruktivt an og fremsætter en række relevante anbefalinger til støtte for Kommissionens beslutning om, at der skal findes en løsning.

#### 1.6 Anbefalinger

1.6.1 Udvalget fremsætter i afsnit 4 og 5 i denne udtalelse en række specifikke bemærkninger, forslag og anbefalinger og beder Kommissionen, Europa-Parlamentet og Rådet om at tage fuldt hensyn hertil. Derudover anbefaler det mere generelt, at

— medlemsstaterne accepterer, at direktivets bestemmelser prioriterer sikkerhed, og at de hurtigt og konsekvent omsætter direktivet til national lov med henblik på at løse det presserende problem med stadigt mere radioaktivt affald,

— regeringerne, atomindustrien og de relevante forskersamfund gør mere for at stille flere detaljerede, gennemsigtige og risikovurderede informationer om håndteringsmulighederne for radioaktivt affald til rådighed for offentligheden generelt.

## 2. Indledning

2.1 Atomsikkerhed er for øjeblikket stærkt i fokus og skaber stor bekymring som følge af konsekvenserne af jordskælvet og tsunamien for de fire reaktorer i Fukushima i det nordlige Japan. Direktivet om nuklear sikkerhed (se punkt 5.6) og de nationale myndigheder i medlemsstaterne beskæftiger sig med sikre driftsbetingelser og sikkerhedsforanstaltninger for Europas atom anlæg. Den 21. marts enedes medlemsstaterne om at forbedre samarbejdet mellem deres respektive nukleare tilsynsmyndigheder og at anmode Den Europæiske Gruppe på Højt Plan om Nuklear Sikkerhed og Affaldshåndtering (Ensreg) om at fastlægge procedurer for de foreslåede stresstests (samlet risiko- og sikkerhedsvurdering) af alle atomanlæg i EU. I lyset af den alvorlige bekymring som Fukushima-ulykken har affødt i befolkningen, agter udvalget med det samme og helt åbent at indgå i en dialog med civilsamfundet om dette og hertil knyttede emner, først og fremmest ved aktivt at ændre fokus for Det Europæiske Kerneenergiforums arbejdsgruppe om gennemsigtighed, som EØSU for øjeblikket er formand for og inddragelse i arbejdsgrupperne om muligheder og risici.

2.2 Teknisk set er konsekvenserne af Fukushima-ulykken endnu ikke blevet underkastet en komplet analyse, og det samme gælder konsekvenserne for direktivet om håndtering af radioaktivt affald, der behandles her i udtalelsen. Men ulykken har forståeligt nok gjort borgerne urolige og skabt øget opmærksomhed omkring atomsikkerheden, og udvalget mener, at det kan bidrage til den igangværende debat.

2.3 I november 2010 var der 143 atomkraftværker (reaktorer) i drift i 14 af EU's medlemsstater. Derudover er der et antal kraftværker, der er blevet lukket ned, og andre atomanlæg, bl.a. oparbejdningsanlæg for brugt nukleart brændsel, der frembringer radioaktivt affald. Hvert år frembringes der i gennemsnit i EU 280 kubikmeter højaktivt affald, 3 600 tons tungmetaller fra brugt brændsel og 5 100 kubikmeter langlivet radioaktivt affald, som der ikke er nogen deponeringsmetoder for (Sjette rapport om status for forvaltningen af radioaktivt affald og brugt nukleart brændsel i Den Europæiske Union, SEK(2008) 2416). Derudover er der en mængde lavaktivt affald, hvoraf en stor del rutinemæssigt deponeres. Højaktivt affald er højradioaktivt affald, der indeholder langlivede radionuklider og producerer en betydelig mængde varme. Det udgør 10 % af den mængde radioaktivt affald, der frembringes, indeholder 99 % af den samlede radioaktivitet og omfatter fissionsprodukter og brugt nukleart brændsel.

2.4 Dette affald stammer fra oparbejdningen af brugt nukleart brændsel, brugt brændsel beregnet til direkte deponering, atomkraftværkers almindelige drift og afvikling. Mange

flere atomkraftværker er planlagt, nogle i medlemsstater uden tidligere erfaringer med atomkraft. Hvis ikke det frembragte affald, der i nogle tilfælde udgør en risiko i titusinder af år, håndteres og overvåges, er der meget store sundheds- og sikkerhedsrisici forbundet hermed. Radioaktivt affald indeholder ifølge sin natur isotoper af komponenter, der gennemgår radioaktivt henfald og udsender ioniseret stråling, der kan være skadelig for mennesker og miljøet.

2.5 Beslutninger, der træffes i dette århundrede, vil have virkninger flere århundreder ind i fremtiden. Direktivet omhandler først og fremmest håndtering af affald fra det nukleare brændselskredsløb, men også i mindre omfang affald fra forskning, medicin og industri. På grund af den stadig større produktion af elektricitet på atomkraftværker steg mængden af højaktivt affald i gennemsnit med 1,5 % om året i perioden 2000-2005, og afviklingen af gamle kraftværker betyder, at denne mængde nu er stigende. I slutningen af 2004 lå anslået 220 000 kubikmeter langlivet lav- og mellemaktivt affald, 7 000 kubikmeter højradioaktivt affald og 38 000 tons tungmetaller fra brugt nukleart brændsel oplagret i Europa (der er usikkerhed om disse tal, da lande som Det Forenede Kongerige og Frankrig, der oparbejder brændsel, ikke, som det er nu, klassificerer brugt nukleart brændsel og oparbejdet plutonium og uran som atomaffald med den begrundelse, at brugt brændsel er et genanvendeligt materiale, og oparbejdet uran og plutonium kan anvendes til at producere ubestrålet brændsel).

2.6 Det er 54 år siden, at det første kommercielle atomkraftværk blev sat i drift. I al den tid har der været en løbende debat om affaldshåndteringen. Der er almindelig enighed om, at midlertidig langtidsoplagring er en passende foranstaltning som første skridt på vej mod en løsning. Der findes stadig ingen slutdepoter for højaktivt nukleart affald i EU, men Sverige, Finland og Frankrig har alle planer om at tage slutdepoter i brug senest i 2025. Målet er at udforme og bygge anlæg, hvor sikkerheden på lang sigt er garanteret ved hjælp af passivt sikre beskyttelsessystemer i form af kunstige og stabile geologiske barrierer, som ikke er afhængige af overvågning, menneskelig indgriben eller institutionelle kontroller efter lukning af depotet. I de fleste lande findes der ikke en endelig politik for brugt nukleart brændsel, eller den er ikke gennemført, bortset fra foranstaltninger, der skal garantere sikker oplagring af længere varighed på op til hundrede år (Sjette rapport om status for forvaltningen af radioaktivt affald og brugt nukleart brændsel i Den Europæiske Union, SEK(2008) 2416).

2.7 93 % af borgerne i Europa mener, at det haster med at finde en løsning på problemet med håndtering af radioaktivt affald, og at det ikke blot kan overlades til de kommende generationer. Langt de fleste EU-borgere i alle lande mener, at EU bør harmonisere standarder og kunne overvåge national praksis (Holdninger til radioaktivt affald. Eurobarometerundersøgelse, juni 2008).

2.8 Den eksisterende EU-lovgivning blev anset for utilstrækkelig. Direktiv 2009/71/Euratom har allerede fastlagt en fællesskabsramme for atomanlægs nukleare sikkerhed, som alle 27 EU-medlemsstater bakker op om, og det heri behandlede direktiv om håndtering af radioaktivt affald (KOM(2010) 618) er det næste logiske skridt.

2.9 De enkelte medlemsstaters energimiks, og om de vælger at anvende atomkraft, er en national kompetence og falder ikke ind under dette direktiv. Et uundgåeligt resultat af anvendelsen af atomkraft er imidlertid atomaffald, der findes i store mængder og potentielt udgør en alvorlig, tværnational risiko på lang sigt. Selv hvis driften af atomkraftværker blev indstillet i dag, ville vi skulle håndtere det affald, der allerede findes. Det er i alle EU-borgeres interesse, at radioaktivt affald deponeres på en så sikker måde som mulig. Det er på den baggrund, at Kommissionen har fremsat forslag til et direktiv med en ramme for sikring af en ansvarlig håndtering af brugt nukleart brændsel og radioaktivt affald.

2.10 Udvalget behandlede sidst dette emne i 2003<sup>(1)</sup>, hvor det understregede, at det hastede med at finde en løsning i lyset af udvidelsen og vigtigheden af princippet om, at »forureneren betaler«. Forslaget til direktiv, som blev behandlet i udtalelsen fra 2003, blev ikke vedtaget, da medlemsstaterne mente, at nogle elementer var for præskriptive, og ønskede længere tid til overvejelser.

### 3. Resumé af forslaget til direktiv

3.1 Senest fire år efter vedtagelsen af direktivet skal medlemsstaterne udarbejde og fremlægge nationale programmer med angivelse af, hvor affaldet befinder sig og planerne for dets håndtering og deponering.

3.2 Der vil være en juridisk bindende og eksigibel ramme, der skal sikre, at alle medlemsstater anvender de fælles standarder, der er udviklet i Det Internationale Atomenergiagentur (IAEA) for alle faser af håndteringen af brugt nukleart brændsel og radioaktivt affald helt indtil slutdeponeringen.

3.3 De nationale programmer skal omfatte opgørelser over alt radioaktivt affald, planer for håndteringen fra frembringelse til deponering, planer for perioden efter lukning af et depot, forsknings- og udviklingsaktiviteter, tidsrammer og milepæle for gennemførelsen og en beskrivelse af alle de aktiviteter, der er nødvendige for at gennemføre deponeringsløsningerne, omkostningsvurderinger og de valgte finansieringsordninger. Direktivet angiver ikke, hvilken deponeringsmetode der er at foretrække.

3.4 Forslaget til direktiv indeholder en artikel om gennemsigtighed, der skal sikre, at oplysninger stilles til rådighed for offentligheden, således at borgerne får mulighed for at deltage effektivt i beslutningsprocessen vedrørende visse aspekter af håndtering af radioaktivt affald.

3.5 Medlemsstaterne skal rapportere om gennemførelsen af disse krav til Kommissionen, som efterfølgende forelægger en

rapport for Rådet og Europa-Parlamentet om forløbet. Medlemsstaterne skal også indbyde til en international peer review af deres nationale programmer, og resultaterne heraf skal ligeledes rapporteres til medlemsstaterne og Kommissionen.

### 4. Generelle bemærkninger

4.1 I denne udtalelse ser udvalget primært på det praktiske og alvorlige problem med eksistensen og den fortsatte frembringelse af radioaktivt affald. Den største del af dette affald (over 90 %) kommer fra aktiviteter knyttet til produktionen af atomeenergi. Det er medlemsstaterne, der vælger, om de vil anvende eller øge andelen af atomkraft i deres energimiks, men de langsigtede følger af den dermed forbundne affaldshåndtering kan have virkninger på tværs af grænserne (og generationerne).

4.2 Borgernes holdning til atomkraft i lande med atomkraftanlæg ville i høj grad blive påvirket (i positiv retning), hvis de havde sikkerhed for, at der var sikre og permanente løsninger på håndteringen af radioaktivt affald (Holdninger til radioaktivt affald. Eurobarometerundersøgelse, juni 2008). Det, der først og fremmest står i vejen for, at der kan gives en sådan sikkerhed, er faren forbundet med højaktivt affald på lang sigt, tvivl om, hvor sikker dyb geologisk deponering er, spørgsmålet om, hvorvidt risikoen ved sådanne lagre vil være forankret i den offentlige bevidsthed også i kommende generationer, og usikkerheden omkring gennemførligheden af andre deponeringsmetoder.

4.3 I betragtning af at det i nogle medlemsstater går langsomt med at finde frem til løsninger på den langsigtede håndtering af radioaktivt affald, bør forslaget til direktiv, der også har været under udarbejdelse i en del år, kunne fungere som et incitament til at udarbejde omfattende nationale programmer for håndteringen. Der er nu eksempler på gode metoder, der kan tages udgangspunkt i. Forslaget til direktiv lægger op til, at de vigtigste elementer i de standarder, man er blevet enige om i Det Internationale Atomenergiagentur (IAEA), skal gøres juridisk bindende og eksigible i EU-lovgivningen, hvilket udvalget er helt enig i.

4.4 EU har allerede en stor mængde lovgivning vedrørende affald, herunder farligt affald<sup>(2)</sup>. Selvom det klart fremgår af direktivet, at det ikke bygger på denne lovgivning, men at retsgrundlaget er et andet, nemlig kapitel 3 i Euratomtraktaten, bør det i betragtningerne til forslaget til direktiv fremgå, at de samme principper som dem, der er indarbejdet i den gældende lovgivning om farligt affald, lægges til grund.

4.5 Princippet om, at »forureneren betaler«, er blevet svækket med kravet om at garantere, at der er tilstrækkelige og sikre midler til finansiering af forslag om affaldshåndtering under hensyntagen til ansvaret hos producenterne af radioaktivt affald. Der kan derfor opstå spørgsmål om krydssubsidiering og efterfølgende om konkurrencen på energimarkedet. Udvalget henstiller derfor, at direktivet helt klart slår fast, at affaldshåndteringen finansieres efter princippet om, at forureneren betaler (her den virksomhed, der frembringer radioaktivt affald fra drift af atomreaktorer), bortset fra i tilfælde af force majeure, hvor staten måske vil skulle gribe ind.

<sup>(1)</sup> EUT C 133 af 6.6.2003, s. 70.

<sup>(2)</sup> EUT L 377 af 31.12.1991, s. 20.



4.6 Udvalget konstaterer, at kun radioaktivt affald fra civile formål er omfattet af direktivets bestemmelser. I nogle lande er betydelige ressourcer stillet til rådighed for håndteringen af radioaktivt affald fra militære formål. Fælles militære/civile programmer vil helt sikkert betyde flere sikkerhedsmæssige aspekter at tage hensyn til, men da håndteringen af radioaktivt affald fra ikke-civile formål kan lægge beslag på store teknologiske og finansielle ressourcer og deponeringskapacitet i nogle medlemsstater, bør en tydeligere kobling til direktivet overvejes.

## 5. Særlige bemærkninger

5.1 Radioaktivt affald er udtrykkeligt undtaget fra EU's affaldsdirektiver<sup>(3)</sup>, hvori der dog fastlægges mange vigtige principper, som bør tages i betragtning her. Udvalget foreslår derfor, at der i betragtningerne til det direktiv, der behandles her, udtrykkeligt henvises til direktivet om farligt affald (91/689/EØF) og anføres, at det er et supplement dertil.

5.2 Udvalget foreslår, at »godkendte frigivelser«, der ifølge artikel 2, stk. 3, er undtaget fra direktivets anvendelsesområde, rent faktisk omfattes. Som det er nu, er reguleringen af denne type frigivelser ikke ensartet i hele EU, og på grund af forskellige fortolkninger strides medlemsstaterne fortsat om disse frigivelser (f.eks. Det Forenede Kongerige og Irland om frigivelse i Det Irse Hav).

5.3 Udvalget har altid støttet EU's fremme af affaldsforebyggelse i overensstemmelse med prioriteringen i affaldsdirektivet (2006/12/EF). Ligesom i en række andre industrier er en følgerkning af atomkraftproduktionen en betydelig mængde farligt affald. Medlemsstaterne er pt. delt i spørgsmålet, om der vil være økonomisk, samfundsmæssigt og miljømæssigt bæredygtige alternativer til atomkraft, og dermed om der fortsat og uvægerligt vil blive frembragt radioaktivt affald. For at løse dette dilemma, og da de fleste af udvalgets medlemmer er af den opfattelse, at atomkraft nødvendigvis må spille en rolle i Europas overgang til en lavemissionsøkonomi, foreslår vi, at det i direktivet anføres, at den foretrukne løsning vil være eliminering af størsteparten af det radioaktive affald ved kilden, efterhånden som der udvikles bedre og bæredygtige alternativer.

5.4 I artikel 3, stk. 3, defineres »deponering« som anbringelse af brugt nukleart brændsel eller radioaktivt affald på et dertil godkendt anlæg uden tanke på senere udtagning. Udvalget er

klar over, at der er forskellige holdninger til spørgsmålet om affaldets reversibilitet og udtagning. Udvalget er af den opfattelse, at spørgsmålene om reversibilitet og udtagning ikke må lades ude af betragtning, når der udvikles depotkoncepter. Det samme gælder bestemmelserne om den dertil knyttede sikkerhedsvurdering.

5.5 Ifølge artikel 4, stk. 3, skal radioaktivt affald deponeres i den medlemsstat, hvor det er frembragt, medmindre der er indgået aftaler mellem medlemsstaterne om fælles anvendelse af deponeringsanlæg i en af dem. EØSU anbefaler, at der gøres intensivt brug af denne mulighed, således at de særligt egnede lagre udnyttes bedst muligt. Udvalget er positivt over for denne klare holdning til at radioaktivt affald frembragt i medlemsstaterne udelukkende skal håndteres i EU og muligheden for at udvikle fælles faciliteter. Det er blevet bemærket, at det hermed ikke er udelukket, at oparbejdet affald frembragt fra oparbejdet brugt nukleart brændsel kan tilbagesendes til oprindelseslande uden for EU. Men for at undgå enhver tvivl foreslås det, at dette præciseres enten i begrundelsen eller i betragtningerne.

5.6 Udvalget sætter spørgsmålstegn ved, om medlemsstaternes selvevaluering af deres programmer hvert 10. år, ledsaget af en international peer review (artikel 16), vil gøre det muligt fuldt ud at konsolidere viden og bedste praksis. Det er også usikkert, om analysen vil blive udført med den nødvendige grad af objektivitet, grundighed og uafhængighed. Rapporteringen og arbejdet i tilknytning dertil vil være meget omkostningstungt for medlemsstaterne, og udvalget mener, at der på sigt bør oprettes et kontrolorgan, der skal have til opgave at føre tilsyn med håndteringen af radioaktivt affald i EU. Hermed ville ikke blot rapporteringsstandarder og god praksis blive styrket, der ville tillige blive tilvejebragt en effektiv omkostningsdeling og støtte til direktivet om nuklear sikkerhed<sup>(4)</sup>.

5.7 Udvalget hilser det udtrykkeligt velkommen, at Kommissionen vil videreføre sin støtte til forskning i geologisk deponering af radioaktivt affald og fortsat koordinere forskningen i EU. Udvalget understreger, at disse programmer bør fremmes bredt og i tilstrækkeligt omfang, og opfordrer medlemsstaterne til at sørge for, at der tages højde herfor i deres nationale forskningsprogrammer og i forskningssamarbejdet under Kommissionens F&U-rammeprogrammer.

Bruxelles, den 4. maj 2011

Staffan NILSSON

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

<sup>(3)</sup> EUT L 312 af 22.11.2008, s. 3.

<sup>(4)</sup> EUT L 172 af 2.7.2009, s. 18.



## BILAG

**til Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse**

Følgende tekst i sektionens udtalelse blev ændret til fordel for et ændringsforslag vedtaget på plenarforsamlingen, men fik dog tilslutning fra over en fjerdedel af de afgivne stemmer:

**Punkt 5.5**

*»Ifølge artikel 4, stk. 3, skal radioaktivt affald deponeres i den medlemsstat, hvor det er frembragt, medmindre der er indgået aftaler mellem medlemsstaterne om anvendelse af deponeringsanlæg i en af dem. Udvalget er positivt over for denne klare holdning til at radioaktivt affald frembragt i medlemsstaterne udelukkende skal håndteres i EU og muligheden for at udvikle fælles faciliteter. Det er blevet bemærket, at det hermed ikke er udelukket, at oparbejdet affald frembragt fra oparbejdet brugt nukleart brændsel kan tilbagesendes til oprindelseslande uden for EU. Men for at undgå enhver tvivl foreslås det, at dette præciseres enten i begrundelsen eller i betragtningerne.«*

**Afstemmingsresultat for ændringsforslaget:**

For: 67  
Imod: 57  
Hverken for eller imod: 26

---

<u>Informationsnummer</u>	Indhold (fortsat)	Side
2011/C 218/15	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 2003/71/EF og direktiv 2009/138/EF for så vidt angår de beføjelser, der er tillagt Den Europæiske Tilsynsmyndighed for Forsikrings- og Arbejdsmarkedspensionsordninger og Den Europæiske Værdipapirtilsynsmyndighed — KOM(2011) 8 endelig — 2011/0006 (COD) .....	82
2011/C 218/16	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om reaktionen på ekspertgruppens rapport om den foreløbige evaluering af syvende rammeprogram for forskning, teknologisk udvikling og demonstration og på ekspertgruppens rapport om den foreløbige evaluering af finansieringsfaciliteten for risikodeling — KOM(2011) 52 endelig .....	87
2011/C 218/17	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet — EU's terrorbekæmpelsespolitik: vigtigste resultater og fremtidige udfordringer — KOM(2010) 386 endelig .....	91
2011/C 218/18	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om betingelserne for tredjelandsstatsborgeres indrejse og ophold med henblik på sæsonarbejde — KOM(2010) 379 endelig — 2010/0210 (COD) .....	97
2011/C 218/19	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om indrejse- og opholdsbetingelser for virksomhedsinternt udstationerede tredjelandsstatsborgere KOM(2010) 378 endelig — 2010/0209 (COD) .....	101
2011/C 218/20	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om anvendelse af passagerlisteoplysninger til at forebygge, opdage, efterforske og retsforfølge terrorhandlinger og grov kriminalitet — KOM(2011) 32 endelig — 2011/0023 (COD) .....	107
2011/C 218/21	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 1234/2007 for så vidt angår kontraktforhold i mejerisektoren KOM(2010) 728 endelig — 2010/0362 (COD) .....	110
2011/C 218/22	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om kvalitetsordninger for landbrugsprodukter — KOM(2010) 733 endelig — 2010/0353 (COD) .....	114
2011/C 218/23	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 1234/2007 for så vidt angår handelsnormer — KOM(2010) 738 endelig — 2010/0354 (COD) .....	118
2011/C 218/24	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 834/2007 om økologisk produktion og mærkning af økologiske produkter — KOM(2010) 759 endelig — 2010/0364 (COD) .....	122



<u>Informationsnummer</u>	Indhold (fortsat)	Side
2011/C 218/25	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. .../... af ... om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 1290/2005 om finansiering af den fælles landbrugspolitik og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 165/94 og (EF) nr. 78/2008 — KOM(2010) 745 endelig — 2010/0365 (COD) .....	124
2011/C 218/26	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 485/2008 om medlemsstaternes kontrol med de foranstaltninger, der indgår i ordningen for finansiering gennem Den Europæiske Garantifond for Landbruget KOM(2010) 761 endelig — 2010/0366 (COD) .....	126
2011/C 218/27	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om angreb på informationssystemer og om ophævelse af Rådets rammeafgørelse 2005/222/RIA — KOM(2010) 517 endelig — 2010/0273 (COD) .....	130
2011/C 218/28	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Rådets direktiv om håndtering af brugt nukleart brændsel og radioaktivt affald — KOM(2010) 618 endelig .....	135



## ABONNEMENTSPRISER 2011 (ekskl. moms, inkl. normale forsendelsesomkostninger)

EU-Tidende, L- + C-udgaven, kun papirudgave	22 officielle EU-sprog	1 100 EUR pr. år
EU-Tidende, L- + C-udgaven, papirudgave + årlig dvd	22 officielle EU-sprog	1 200 EUR pr. år
EU-Tidende, L-udgaven, kun papirudgave	22 officielle EU-sprog	770 EUR pr. år
EU-Tidende, L- + C-udgaven, månedlig kumulativ dvd	22 officielle EU-sprog	400 EUR pr. år
Supplement til EUT (S-udgaven), udbud og offentlige kontrakter, dvd, 1 udgave pr. uge	Flersproget: 23 officielle EU-sprog	300 EUR pr. år
EU-Tidende, C-udgaven — udvælgelsesprøver	Sprog iht. udvælgelsesprøve(r)	50 EUR pr. år

*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 dvd.

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 abonnementer

Betalingsabonnementer på diverse tidsskrifter, som f.eks. *Den Europæiske Unions Tidende*, kan købes gennem vore salgsganter. Listen over salgsganterne 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>**



Den Europæiske Unions Publikationskontor  
2985 Luxembourg  
LUXEMBOURG

DA