

# Den Europæiske Unions Tidende

# C 191



Dansk udgave

## Meddelelser og oplysninger

55. årgang

29. juni 2012

<u>Informationsnummer</u>	Indhold	Side
	I <i>Beslutninger og resolutioner, henstillinger og udtalelser</i>	
	UDTALELSER	
	<b>Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg</b>	
	<b>480. plenarmøde den 25. og 26. april 2012</b>	
2012/C 191/01	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det syvende miljøhandlingsprogram og opfølgning af det sjette miljøhandlingsprogram (sonderende udtalelse) .....	1
2012/C 191/02	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om fremme af en bæredygtig produktion og et bæredygtigt forbrug i EU (sonderende udtalelse) .....	6
2012/C 191/03	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om energioplysning (sonderende udtalelse)	11
2012/C 191/04	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om bogforlagsbranchen i udvikling (initiativudtalelse) .....	18
2012/C 191/05	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om kooperativer og omstruktureringer (initiativudtalelse) .....	24

# DA

Pris:  
7 EUR

(Fortsættes på omslagets anden side)

## III Forberedende retsakter

## DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG

**480. plenarmøde den 25. og 26. april 2012**

2012/C 191/06	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden, Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond, som er omfattet af den fælles strategiske ramme, om generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond og Samhørighedsfonden og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006 COM(2011) 615 final — 2011/0276 (COD) .....	30
2012/C 191/07	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om Samhørighedsfonden og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1084/2006 — COM(2011) 612 final — 2011/0274 (COD) .....	38
2012/C 191/08	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om særlige bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling og målet om investeringer i vækst og beskæftigelse og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1080/2006 — COM(2011) 614 final — 2011/0275 (COD) .....	44
2012/C 191/09	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om særlige bestemmelser for støtte fra Den Europæiske Fond for Regionaludvikling til målet om europæisk territorielt samarbejde COM(2011) 611 final — 2011/0273 (COD) .....	49
2012/C 191/10	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1082/2006 af 5. juli 2006 om oprettelse af en europæisk gruppe for territorielt samarbejde (EGTS), for så vidt angår klarhed, forenkling og forbedring af oprettelsen og gennemførelsen af sådanne grupper COM(2011) 610 final — 2011/0272 (COD) .....	53
2012/C 191/11	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om indførelse af en europæisk kendelse til sikring af bankindeståender med henblik på at lette grænseoverskridende gældsinddrivelse på det civil- og handelsretlige område COM(2011) 445 final — 2011/0204 (COD) .....	57
2012/C 191/12	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 2006/43/EF om lovpligtig revision af årsregnskaber og konsoliderede regnskaber COM(2011) 778 final — 2011/0389 (COD) — og forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om specifikke krav til lovpligtig revision af virksomheder af interesse for offentligheden COM(2011) 779 final — 2011/0359 (COD) .....	61



## I

(Beslutninger og resolutioner, henstillinger og udtalelser)

## UDTALELSER

## DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG

## 480. PLENARMØDE DEN 25. OG 26. APRIL 2012

**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det syvende miljøhandlingsprogram og opfølgning af det sjette miljøhandlingsprogram (sonderende udtalelse)**

(2012/C 191/01)

Ordfører: **Lutz RIBBE**

Det danske formandskab for Den Europæiske Union besluttede den 11. januar 2012 under henvisning til artikel 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

*Det syvende miljøhandlingsprogram og opfølgning af det sjette miljøhandlingsprogram*

(sonderende udtalelse).

Det forberedende arbejde henvistes til EØSU's Faglige Sektion for Landbrug, Udvikling af Landdistrikterne og Miljø, som vedtog sin udtalelse den 10. april 2012.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 480. plenarforsamling den 25.-26. april 2012, mødet den 25. april 2012, følgende udtalelse med 129 stemmer for, 2 imod og 6 hverken for eller imod:

**1. Sammenfatning af EØSU's konklusioner og henstillinger**

1.1 De sidste seks miljøhandlingsprogrammer har haft stor betydning for udformningen af den europæiske miljøpolitik. Alligevel har de ikke formået at ændre på, at Europa fortsat kæmper med en række uløste miljøproblemer. Det skyldes imidlertid hverken manglende indsigt i de årsager, der ligger til grund for problemerne eller manglende løsningsforslag, men snarere, at der ikke er politisk vilje til at gennemføre dem.

1.2 Det sjette miljøhandlingsprogram (der udløber i juli 2012) var udformet som et konkret miljøpolitisk svar på EU's bæredygtighedsstrategi fra 2001, og Lissabonstrategien dækkede den økonomiske politik. Kommissionen har i al ubemærkethed – uden at Rådet har truffet beslutning om det – ladet bæredygtighedsstrategien gå i glemmebogen. Kommissionen betragter

Europa 2020-strategien som det nye politiske og strategiske instrument, hvor miljøpolitikken koordineres gennem flagskibsinitiativet »Et ressourceeffektivt Europa«.

1.3 EØSU kan ikke se det formålstjenlige i, at man – i tillæg til flagskibsinitiativet – nu indfører endnu et miljøpolitisk instrument i form af et syvende miljøhandlingsprogram, hvor man integrerer de miljøpolitiske sektorer, der ikke behandles fyldestgørende inden for Europa 2020-strategien. Det giver ingen klar kobling mellem et syvende miljøhandlingsprogram, Europa 2020-strategien og flagskibsinitiativet »Et ressourceeffektivt Europa«.

1.4 EØSU opfordrer Kommissionen, Rådet og Europa-Parlamentet til at give bæredygtighedsstrategien videre fremdrift, at

lægge sig fast på et omfattende, resultatorienteret syvende miljøhandlingsprogram som miljøpolitisk gennemførelsesstrategi, at integrere flagskibsinitiativet »Et ressourceeffektivt Europa« med alle enkeltinitiativer heri, samt at sørge for en nøje og samordnet afpasning mellem de miljøpolitiske og økonomiske overvejelser. Dermed vil den vigtige Europa 2020-strategi kunne spille en betydningsfuld rolle i forberedelserne til og gennemførelsen af det økonomiske og finanspolitiske sporskifte på kort og mellemlang sigt, som er et nødvendigt skridt på vejen mod en langsigtet bæredygtig udvikling.

## 2. Betydningen af EU's hidtidige miljøhandlingsprogrammer

2.1 På topmødet i Paris i 1972 besluttede Det Europæiske Råd at iværksætte foranstaltninger til at forbedre levestandarden, levestandarden og livskvaliteten i Europa. Efterfølgende – i 1973 – blev det daværende Europæiske Økonomiske Fællesskabs **første miljøhandlingsprogram** vedtaget (gyldighedsperiode: 1974-1975). Det første miljøhandlingsprogram var en stor succes, fordi det dannede grundlaget for indførelsen af det såkaldte forsigtighedsprincip. I dette program prioriteres forebyggelse af forurening som bekendt højere end bekæmpelse af konsekvenserne, når skaden først er sket.

2.2 I det **andet miljøhandlingsprogram** (gyldighedsperiode: 1977-1981) blev målene fra det første miljøhandlingsprogram videreført med fem ledende principper, nemlig: a) kontinuitet i miljøpolitikken, b) etablering af mekanismer til en præventiv indsats, navnlig på områderne forurening, fysisk planlægning og affaldshåndtering, c) beskyttelse og rationel udnyttelse af levesteder, d) prioritering af foranstaltninger til beskyttelse af have og indre farvande samt til bekæmpelse af luftforurening og støj og e) hensyntagen til miljøaspekter i samarbejdet mellem Det Europæiske Fællesskab og udviklingslandene.

2.2.1 Det andet miljøhandlingsprogram udgjorde også et vigtigt grundlag for store områder inden for miljøpolitikken, der stadig er aktuelle i dag, såsom beskyttelse af vand, affaldspolitik og internationalt samarbejde.

2.3 Med **det tredje miljøhandlingsprogram** (gyldighedsperiode: 1982-1986) blev **bæredygtig udnyttelse af naturressourcer** for første gang indarbejdet som mål for den europæiske miljøpolitik.

2.4 Det **fjerde miljøhandlingsprogram** (gyldighedsperiode: 1987-1992) blev vedtaget i 1987, som var Det Europæiske Miljøår. Det blev præget af, at man kort tid forinden havde vedtaget Den Europæiske Fælles Akt, der gav Det Europæiske Fællesskab mærkbart udvidede miljøpolitiske beføjelser, mens gennemførelsen af det europæiske indre marked samtidig begrænsede de nationale miljønormer og grænseværdier. Den miljøpolitiske debat var meget intens på det tidspunkt, og konferencen i Rio om »global bæredygtighed« fandt sted hen imod slutningen af det fjerde miljøhandlingsprogram.

2.4.1 I en tilstandsrapport om miljøet, der blev offentliggjort i 1992, blev det imidlertid fremhævet, at man på de fleste miljøpolitiske områder kunne se tegn på eller risiko for forværring trods alle de hidtidige anstrengelser og de fire miljøhandlingsprogrammer. Bl.a. blev vand- og luftkvaliteten samt biodiversiteten (eller »arternes mangfoldighed«, som man sagde dengang) fremhævet i rapporten.

2.5 Det var delvist som en slags reaktion på konferencen i Rio og den temmelig desillusionerende miljøtilstandsbeskrivelse, at man i starten af 1993 vedtog det **femte miljøhandlingsprogram** for 1992-2000.

2.5.1 Her fastlagde man – i tråd med debatten på konferencen i Rio – målet om at »*ændre Fællesskabets vækstmodel på en sådan måde, at man opnår en varig, miljøvenlig udvikling*«, et forsæt, der i allerhøjeste grad stadig er politisk aktuelt. Det femte miljøhandlingsprogram kan betragtes som et af de første EU-initiativer på området bæredygtig udvikling, hvilket også kom til udtryk i undertitlen »Mod en bæredygtig udvikling«.

2.5.2 I det **femte miljøhandlingsprogram** blev der foreslået **strategier for følgende syv områder**:

- global opvarmning
- forsurening
- arternes beskyttelse
- vandforvaltning
- bymiljø
- kystområder samt
- affaldshåndtering.

Det kan konstateres, at nogle af disse områder også var nævnt i tidligere miljøhandlingsprogrammer.

2.5.3 I forbindelse med revisionen af det **femte miljøhandlingsprogram** i 1996 identificerede selv Kommissionen manglen på konkrete målsætninger og det manglende engagement i medlemsstaterne som programmets største svagheder. Selv om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg også fastslog i sin udtalelse af 24. maj 2000, at »*programmet har givet en række positive resultater*«, tilkendegav udvalget dog samtidig, at det var »*meget bekymret for den forsatte kvalitetsmæssige forværring af Europas miljø, som det anser for det vigtigste enkeltkriterium til vurdering af, om de forskellige europæiske miljøhandlingsprogrammer og i bredere forstand den europæiske miljøpolitik har været effektive*«.

2.5.4 Det femte miljøhandlingsprogram var den politiske og strategiske forløber for den **bæredygtighedsstrategi**, som stats- og regeringscheferne **vedtog i Göteborg i 2001**.

2.6 Det var meningen, at denne bæredygtighedsstrategi på sin side skulle få konkret udtryk i det **sjette miljøhandlingsprogram** (2002 til 21.7.2012), hvad de miljøpolitiske aspekter angår, og i den såkaldte Lissabonstrategi, hvad den økonomiske politik angår.

2.6.1 Også det sjette miljøhandlingsprogram havde en undertitel, nemlig »Vores fremtid, vores ansvar«. Her blev der nævnt fire tematiske prioritetsområder: 1) **bekæmpelse af klimaændringer**, 2) **beskyttelse af naturen og biodiversiteten**, 3) **miljø, sundhed og livskvalitet** samt 4) **bæredygtig udnyttelse og forvaltning af naturressourcer og affald**.

2.6.2 Desuden præsenterede man – ligesom i det femte miljøhandlingsprogram – følgende syv temastrategier, der blev vedtaget på et senere tidspunkt:

- luftforurening
- havmiljø
- affaldsforebyggelse og genbrug
- bæredygtig udnyttelse af naturressourcerne
- bymiljø
- jordbeskyttelse samt
- bæredygtig anvendelse af pesticider.

2.6.3 Det er påfaldende, at også det sjette miljøhandlingsprogram tager »gamle« temaer op.

### 3. Status over miljøpolitikken/bæredygtighedsdebatten i Europa ved det sjette miljøhandlingsprogram udløb

3.1 Først må det konstateres, at der hen imod slutningen af det sjette miljøhandlingsprogram fortsat er mange miljøpolitiske indsatsområder, der har stået på dagsordenen i miljøhandlingsprogrammerne i årevis, men som ikke er blevet behandlet fyldestgørende eller ikke er blevet behandlet overhovedet. For bare at nævne to eksempler:

- »Beskyttelse af jordbunden« er år efter år blevet identificeret som temaområde i forskellige miljøhandlingsprogrammer, men det har aldrig resulteret i reelle »foranstaltninger« på EU-plan, bl.a. fordi man ikke kunne nå til enighed i Rådet om det udkast til direktiv, som Kommissionen har forelagt.
- Temaet »beskyttelse af arter/biodiversitet« går nærmest som en rød tråd gennem miljøhandlingsprogrammernes historie. I 2001 afgav Det Europæiske Råd løfte om at standse tabet af biodiversitet inden 2010, men selv biodiversitetshandlingsprogrammet, der omfattede 160 foranstaltninger, rakte ikke til at nå målet. I 2011 fremlagde man en ny biodiversitetsstrategi, der indeholdt et løfte om at nå det oprindelige mål med 10 års forsinkelse.

3.2 EØSU har beskæftiget sig med det sjette miljøhandlingsprogram mere eller mindre desillusionerende resultater i sin udtalelse af 18. januar 2012 (NAT/528, CESE 152/2012: »Det 6. miljøhandlingsprogram – Endelig vurdering«). Her tager udvalget også en ny rapport om miljøets tilstand op, som i bund og grund ikke giver EU's miljøpolitik mange rosende ord med på vejen.

3.3 Spørgsmålet om den mulige årsag til, at mange miljøproblemer fortsat ikke er løst trods mange flerårige miljøprogrammer, er hidtil ikke rigtig blevet undersøgt eller besvaret på EU-plan. For EØSU står det klart, at det hverken skyldes manglende viden om problemerne eller manglende løsninger, men snarere manglende vilje til at handle beslutsomt. Den eksisterende viden, og til dels selv de politiske beslutninger, bliver ikke omsat til handling. Grunden til det kan være, at der til dels opstår interessekonflikter mellem miljøpolitisk nødvendig handling og kortsigtede økonomiske interesser, og at de økonomiske interesser vejer tungest, når beslutningen skal træffes.

3.4 Hen mod slutningen af det sjette miljøhandlingsprogram har det for EØSU afgørende betydning, at det kan fastslås, at Kommissionen tilsyneladende har opgivet den bæredygtighedsstrategi, hvor det sjette miljøhandlingsprogram udgjorde den miljøpolitiske søjle.

3.5 Hvor Kommissionen og Rådet tidligere betegnede bæredygtighedsstrategien som en overordnet strategi, som bl.a. Lissabonstrategien orienterede sig efter, er der nu blevet bemærkelsesværdigt stille omkring den. I Kommissionens arbejdsprogrammer nævnes den ikke længere (selv om der ikke er blevet truffet nogen formel beslutning i Det Europæiske Råd om det). EØSU har ved flere lejligheder udtrykt beklagelse over dette, understreger på ny denne kritik og gør atter opmærksom på, at udvalget finder det forkert, at man så at sige indlemmer bæredygtighedsstrategien i Europa 2020-strategien. EØSU har flere gange fremlagt begrundelser for dette, uden at Kommissionen eller Rådet har reageret.

3.6 Dermed har man brudt med den hidtidige struktur for den politiske programplanlægning, der bygger på, at man forsøger at afstemme de tre søjler økonomi, økologi og sociale aspekter og samle dem under ét bæredygtigt »tag«. Og det rejser så spørgsmålet om, inden for hvilke rammer Kommissionen, Rådet og Europa-Parlamentet fremover har tænkt sig at koordinere bæredygtigheds- og miljøpolitikken.

### 4. Europa 2020-strategien og udsigterne til et eventuelt syvende miljøhandlingsprogram

4.1 Europa 2020-strategien, som Kommissionen betragter som det helt centrale politiske planlægnings- og styringselement, giver et mere eller mindre klart svar på spørgsmålet om, hvordan Kommissionen ser på dette.

4.2 Strategien omfatter som bekendt syv flagskibsinitiativer, nemlig:

- *Innovation i EU*
- *Unge på vej*
- *En digital dagsorden for Europa*
- *Et ressourceeffektivt Europa*
- *En industripolitik for en globaliseret verden*

— En dagsorden for nye kvalifikationer og job samt

— En europæisk platform mod fattigdom.

4.3 Der er ingen tvivl om, at Kommissionen opfatter flagskibsinitiativet »Et ressourceeffektivt Europa« som det »nye« miljøhandlingsprogram, og det faktum, at der endnu ikke foreligger et udkast til et nyt syvende miljøhandlingsprogram, selv om det sjette miljøhandlingsprogram udløber i juli 2012, skyldes utvivlsomt netop denne opfattelse.

4.4 Så det er ikke tilfældigt, at Kommissionen først begyndte at forberede udarbejdelsen af et syvende miljøhandlingsprogram, efter at Rådet (Miljø) og Europa-Parlamentet spurgte kritisk ind til årsagerne til, at det syvende miljøhandlingsprogram lod vente på sig.

4.5 Inden for rammerne af den »nye struktur« i politik- og programplanlægningen har Kommissionen valgt at gøre Europa 2020-strategien til den overordnede strategi, der skal gennemføres gennem syv flagskibsinitiativer. Miljøpolitikken dækkes af initiativet »Et ressourceeffektivt Europa«.

4.6 Imidlertid bliver det mere og mere tydeligt

— på den ene side, at bestemte overordnede sektorer, der hidtil var omfattet af bæredygtighedsstrategien (f.eks. temaer som global retfærdig fordeling og lighed mellem generationerne), ikke længere behandles i tilstrækkeligt omfang i Europa 2020-strategien og

— på den anden side, at bestemte miljøpolitiske områder udelades i flagskibsinitiativet »Et ressourceeffektivt Europa«.

4.7 Blandt de i alt 20 miljøpolitiske enkeltinitiativer, der skal tilføre liv til strategien »Et ressourceeffektivt Europa«, finder man en række gengangere fra tidligere miljøhandlingsprogrammer, heriblandt biodiversitets-, vand- og luftkvalitetspolitikken (inkl. trafikpolitik). Til gengæld udelades ikke bare temaet »miljø og menneskers sundhed«, men også kemikaliepolitik og nanoteknologi.

4.8 EØSU har udtalt sig om både flagskibsinitiativet »Et ressourceeffektivt Europa« og køreplanen for det og har i den forbindelse netop gjort opmærksom på de uheldige forhold, som hidtil har præget miljøhandlingsprogrammerne: mange gyldne løfter og målsætninger, men få konkrete foranstaltninger, næsten ingen indikatorer – og sidst, men ikke mindst: Den konkrete gennemførelse halter.

4.9 Udvalget har bl.a. bedt Kommissionen om, »at den i de 20 annoncerede enkeltinitiativer meget nøjagtigt beskriver

— hvad der helt nøjagtigt forstås ved »ressourceeffektivitet«

— hvad der allerede kan opnås ved hjælp af teknologiske forbedringer

— i hvilke sektorer det er nødvendigt at gennemføre de annoncerede »betydelige ændringer«, hvordan disse skal udformes, og hvilke instrumenter man har tænkt sig at anvende

— hvilke adfærdsændringer hos producenter og forbrugere, der helt konkret anses for at være nødvendige, og hvordan disse kan fremskyndes<sup>(1)</sup>.

Kommissionen har dog ikke reageret på dette ønske, men har i stedet som sædvanlig bibeholdt sin relativt ukonkrete og uforpligtende holdning.

4.10 For EØSU er det en bekræftelse på, at Kommissionen med den tilgang, den har valgt, ikke i tilstrækkelig grad kan imødekomme de miljøpolitiske behov, og slet ikke opfylder de krav, som bæredygtigheden medfører. Hvad kan et syvende miljøhandlingsprogram så udrette?

4.11 Man behøver ikke længere miljøhandlingsprogrammer for at finde ud af og beskrive, hvad der burde ske. De ansvarlige i EU ved meget vel, hvad der burde gøres. Der er kun ganske få områder, hvor der skal udvikles ideer; ét af dem er nanoteknologi. Men det kræver ikke et særskilt miljøhandlingsprogram.

4.12 I Europa mangler man frem for alt at omsætte den eksisterende viden til konkrete resultater. Gennemførelsen halter bagefter i ekstrem grad, hvilket alle niveauer (EU, medlemsstaterne, regionerne, kommunerne og borgerne) er medvirkende til. Men EØSU understreger udtrykkeligt, at Kommissionen kan forelægge nok så fine programmer og tilkendegivelser, men det er stadig først og fremmest de politiske organer i medlemsstaterne, der har ansvaret.

4.13 For EØSU er det er ikke noget gyldigt alternativ bare at iværksætte et syvende miljøhandlingsprogram for at have et »tag« over de miljøpolitiske områder, der ikke dækkes af flagskibsinitiativet »Et ressourceeffektivt Europa«. Der mangler stadig en klar kobling mellem det syvende miljøhandlingsprogram og a) flagskibsinitiativerne eller b) Europa 2020-strategien.

4.14 Alligevel er EØSU åben over for et syvende miljøhandlingsprogram, hvis man gør det klart, hvad man vil opnå med det, hvordan det kan sikres, at det giver bedre resultater end de foregående programmer og – ikke mindst – hvilken overordnet politisk sektor, det skal være til nytte for.

4.15 EØSU opfordrer Kommissionen, Rådet og Europa-Parlamentet til at give bæredygtighedsstrategien ny fremdrift, at vælge et omfattende syvende miljøhandlingsprogram med fokus på gennemførelsen som miljøpolitisk gennemførelsesstrategi, at integrere flagskibsinitiativet »Et ressourceeffektivt Europa« med alle enkeltinitiativer heri, samt at sørge for en nøje og samordnet afpasning mellem de miljøpolitiske og økonomiske overvejelser. Så vil den vigtige Europa 2020-strategi kunne spille en betydningsfuld rolle i forberedelserne til og gennemførelsen af det økonomiske og finanspolitiske sporskifte på kort og mellemlang sigt, som er et nødvendigt skridt på vejen mod en langsigtet bæredygtig udvikling.

<sup>(1)</sup> Se EUT C 376 af 22.12.2011, s. 97, punkt 1.2.

4.16 Et sådant syvende miljøhandlingsprogram bør efter EØSU's mening fokusere på absolut bindende gennemførelsesbeslutninger på alle de områder, der i de sidste mange år ikke er blevet færdigbehandlet.

4.17 Spørgsmålet er, om Europa er parat til og i stand til at gøre det. Man kan ikke lukke øjnene for, at man fra politisk hold igen og igen opstiller ambitiøse målsætninger og efterlyser initiativer. Men når målsætningerne og initiativerne så fremlægges – f.eks. af Kommissionen – er det de samme politikere, der sidder og finder argumenter for, at det alligevel ikke kan lade sig gøre. Det findes der en lang række eksempler på. Hvad enten det nu er direktivet om energieffektivitet, der blokeres i Rådet, eller den manglende gennemførelse af et gammelt løfte (fra bæredygtighedsstrategien) om at udarbejde en liste over miljøskadelige subsidier og afskaffe dem: Der er en kløft mellem ord og handling, og Kommissionen, Rådet og Europa-Parlamentet opfordres til at gøre det klart for offentligheden, hvordan de har tænkt sig at udjævne denne kløft.

Bruxelles, den 25. april 2012

Staffan NILSSON

*Formand*

*for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg*

---

## Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om fremme af en bæredygtig produktion og et bæredygtigt forbrug i EU (sonderende udtalelse)

(2012/C 191/02)

Ordfører: **An LE NOUAIL MARLIÈRE**

Det danske formandskab for Den Europæiske Union besluttede den 11. januar 2012 under henvisning til artikel 304 i traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

»Fremme af en bæredygtig produktion og et bæredygtigt forbrug i EU«

(sonderende udtalelse).

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Landbrug, Udvikling af Landdistrikterne og Miljø, som vedtog sin udtalelse den 10. april 2012.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 480. plenarforsamling den 25.-26. april 2012, mødet den 26. april 2012, følgende udtalelse med 124 stemmer for, 8 imod og 5 hverken for eller imod:

### 1. Konklusioner og henstillinger

1.1 På opfordring af det danske EU-formandskab har EØSU foretaget en vurdering af, hvilke instrumenter og foranstaltninger der er nødvendige for at sikre omstilling til bæredygtige produktions- og forbrugsmønstre. EØSU påskønner EU-institutionernes indsats og parathed til at gennemtænke nye problemstillinger og henstiller, at den økonomiske samfundsmodel i fællesskab bliver taget op til fornyet overvejelse, og at alle dele af det organiserede civilsamfund inddrages i et specialiseret høringsforum med det formål at fastsætte målsætninger og målgrupper og tilrettelægge en ajourført opfølgingsproces.

1.2 Følgende tiltag bør overvejes:

— Politikkerne for bæredygtigt forbrug og bæredygtig produktion på den ene side og gennemførelsen af *Køreplan til et ressourceeffektivt Europa* <sup>(1)</sup> på den anden bør integreres tæt, og medlemsstaterne bør opfordres til at gennemføre de pågældende politikker via køreplanen og det europæiske halvår;

— En vifte af tværgående gennemførelsesinstrumenter og incitamenter bør tages i anvendelse, ikke-bæredygtige produkter udfases, der bør tilrettelægges en mere retfærdig skatte- og afgiftspolitik, grønne offentlige udbudsprocedurer fremmes, støtteordninger, der ikke tager hensyn til negative miljøkonsekvenser, afvikles, forskning og miljøinnovation støttes, miljøomkostninger indregnes, markedsbaserede incitamenter fornys, og aktiv deltagelse af forbrugere og arbejdstagere i omstillingsprocessen befordres.

1.3 Det bør også kræves, at det finansielle system <sup>(2)</sup> bidrager til en økonomi, der er baseret på bæredygtig produktion og bæredygtigt forbrug, idet der fokuseres på de områder, hvor miljøindvirkningen er størst, f.eks. inden for landbruget og fødevarerindustrien, boliger, infrastruktur og transport.

1.4 Ud over energi og udledning af drivhusgasser skal der fokuseres på andre ressourcer og miljøeffekter, f.eks. forvaltning og beskyttelse af vandressourcer, arealanvendelse og luftforurening, og der skal føres samlet regnskab med produkters miljøindvirkning.

1.5 Ved støtte til forbedringer af produktionsproces og produkter og i kraft af adfærdændringer og en ny indstilling vil det være muligt at tilbyde forbrugerne de produkter og tjenesteydelser, de gerne vil tage til sig.

1.6 For at fremme bæredygtige produktionsmønstre og bæredygtig livsstil er der behov for gennem en styrkelse af forbruger- og producentsammenslutninger inden for fairtrade at fremme og beskytte alternativer til et forbrugsmønster, der driver rovdrift på naturressourcerne, og for at støtte bedste praksis.

<sup>(1)</sup> COM(2011) 571 final.

<sup>(2)</sup> Jf. udvalgets udtalelser »Regulering af finansielle tjenesteydelser med sigte på bæredygtig vækst«, ordfører: Edgardo Maria Iozia, EUT C 107 af 6.4.2011, s. 21, og »Øget samordning af de økonomiske politikker«, ordfører: Stefano Palmieri, EUT C 107 af 6.4.2011, s. 7.



## 2. Indledning

2.1 Med henblik på at finde en vej ud af krisen, som er forenelig med EU's forpligtelser i kampen mod klimaændringerne, anmodede den danske regering i december 2011 EØSU om at udarbejde en sonderende udtalelse om fremme af **bæredygtig produktion og bæredygtigt forbrug (SCP)**. Med henvisning til Kommissionens *køreplan for et ressourceeffektivt Europa* og dens milepæle for et bæredygtigt forbrug og en bæredygtig produktion<sup>(3)</sup> anmoder den danske regering EØSU om at vurdere, hvilke instrumenter der er nødvendige for at realisere omstillingen af den europæiske økonomi til bæredygtige produktions- og forbrugsmønstre.

2.2 Den økonomiske udvikling har hidtil været baseret på ikke-vedvarende energi og ressourcer efter devisen »mennesket er naturens herre og mester«. Produktionen af varer og tjenesteydelser er stadig præget af en eksternalisering af omkostninger, der egentlig burde indregnes ved beskattning af forbrug af ikke-vedvarende naturressourcer og udledning af drivhusgasser og forurenende stoffer i miljøet. I en markedsøkonomi bør de økonomiske aktører tvinges til at indregne miljøomkostningerne i kraft af bindende normer, der så vidt muligt bør gælde overalt.

2.3 SCP betyder anvendelse af tjenesteydelser og produkter, som skaber en større værdi ved brug af færre naturressourcer, og står i centrum for de strategier, der har til formål at øge ressourceeffektiviteten og fremme en grøn økonomi. I 2008 vedtog Kommissionen den første SCP-handlingsplan, der omfattede en række politikker til fremme af SCP<sup>(4)</sup>. Kommissionen har taget de opstillede milepæle op til overvejelse og er i færd med at revidere sin SCP-politik for 2012.

## 3. Bæredygtig produktion og bæredygtigt forbrug: nødvendige politikker og instrumenter

### 3.1 Et nyt fælles syn på den økonomiske samfundsmodel

3.1.1 Én af grundene til, at SCP-politikkerne hidtil har haft begrænset effekt, er, at bæredygtighedsbegrebet, om end en integreret del af Europa 2020-strategien, ofte tilsidesættes i forbindelse med den praktiske gennemførelse af politikkerne. Den nuværende økonomiske samfundsmodels primære målsætning er at skabe vækst og stimulere forbruget, og målestokken for, om dette overordnede mål nås, er BNP. Omstilling til SCP forudsætter en åben og gennemsigtig debat om en ressourcebevarende økonomisk model, hvis resultater måles på indikatorer, der omfatter andet og mere end BNP, f.eks. det økologiske fodaftryk, menneskelig og social velfærd og velstand. I en række tidligere udtalelser har EØSU foreslået Kommissionen et samarbejde om at etablere et forum om bæredygtigt forbrug med det formål at undersøge, hvilke værdier der støtter en

bæredygtig økonomi, hvilke faktorer der afholder borgerne fra at vælge bæredygtige forbrugsmønstre, og hvilke erfaringer der er gjort med måder at indrette sig på i dagligdagen, hvis miljøindvirkning er ringe<sup>(5)</sup>.

### 3.2 Fastsættelse af målsætninger og målgrupper og tilrettelæggelse af en opfølgingsproces

3.2.1 En lang række politikområder er berørt. For at følge fremskridtene i gennemførelsen af SCP-målsætningerne og kunne vurdere den aktuelle situation bør der tilvejebringes et solidt datamateriale om produktionens og forbrugets miljøindvirkning, således at de politiske instrumenters effektivitet kan måles, strategierne og målsætningerne udbygges, prioriteterne justeres, og en opfølgingsproces tilrettelægges.

### 3.3 Inddragelse af civilsamfundet

3.3.1 At inddrage civilsamfundet på globalt, nationalt og lokalt plan er afgørende for at sikre en vellykket omstilling til en grøn og bæredygtig økonomi. Omstillingen kommer kun til at lykkes, hvis SCP af virksomhederne, forbrugerne og arbejdstagerne opfattes som en chance og en attraktiv målsætning. Der bør på alle planer etableres passende systemer for dialog og demokratisk inddragelse<sup>(6)</sup>.

3.3.2 I den forbindelse bør modstillingen af erhvervsinvesteringer, europæiske virksomheders konkurrenceevne og forbrugernes købekraft ophøre. Den mest sikre måde at stimulere det indre marked på er ved at øge forbrugerkravene under udnyttelse af den europæiske forsknings resultater og overholdelse af miljøbeskyttelseskravene. Dette forudsætter, at investeringerne fastholdes i Europa.

### 3.4 Tæt integration af SCP-politikkerne og Køreplan til et ressourceeffektivt Europa

3.4.1 Med sit flagskibsinitiativ *Køreplan til et ressourceeffektivt Europa*<sup>(7)</sup> har Kommissionen gjort befordringen af en effektiv ressourceanvendelse til ét af de højst prioriterede spørgsmål i europæisk økonomi. Gennemførelsen af køreplanen er en integreret del af Europa 2020-strategien og det europæiske halvår. EØSU henstiller, at revisionen af handlingsplanen for

<sup>(3)</sup> COM(2011) 571 final, s. 6 og 7.

<sup>(4)</sup> COM(2008) 397 final.

<sup>(5)</sup> Udvalgets udtalelser »Skabelse af en bæredygtig økonomi gennem ændring af vore forbrugsmønstre« (ordfører: Anna Maria Darmanin, EUT C 44 af 11.2.2012, s. 57) og »BNP og mere – inddragelse af civilsamfundet i valget af supplerende indikatorer« (endnu ikke offentliggjort i EUT) (initiativudtalelse, CESE 814/2012, ordfører: Stefano Palmieri).

<sup>(6)</sup> EUT C 44 af 11.2.2012, s. 57.

<sup>(7)</sup> COM(2011) 571 final og udvalgets udtalelse »Køreplan til et ressourceeffektivt Europa«, ordfører: Siobhán Egan (endnu ikke offentliggjort i EUT).

bæredygtigt forbrug og bæredygtig produktion kædes tæt sammen med gennemførelsen af køreplanen og det syvende miljøhandlingsprogram<sup>(8)</sup>, således at SCP-politikkerne kan få gavn af ressourceeffektivitetens øgede politiske betydning og opfølgingsrammen omkring det europæiske halvår. SCP-opfølgningen og -målsætningerne kan sikres et mere solidt grundlag, hvis indikatorerne for effektiv ressourceanvendelse suppleres med en række SCP-indikatorer.

### 3.5 Incitamentter for medlemsstaterne

3.5.1 De SCP-målsætninger, der er foreslået ovenfor, kan bidrage til udviklingen af medlemsstaternes politikker på området. Medlemsstaterne vil kunne få gavn af, at SCP-politikkerne integreres både i gennemførelsen af køreplanen og opfølgingsprocessen for det europæiske halvår.

### 3.6 Anvendelse af en bred vifte af SCP-politikinstrumenter

3.6.1 På grund af SCP-politikernes tværgående karakter og de mange hensyn, der skal tages, bør der tilrettelægges og mobiliseres en bred vifte af politiske instrumenter på forskellige niveauer for at skubbe produktions- og forbrugsmønstrene i retning af større bæredygtighed. Medlemsstaterne og de lokale og regionale myndigheder bør på europæisk niveau gøre en aktiv politisk indsats. De foretrukne instrumenter bør kombinere reguleringsmæssige og frivillige foranstaltninger, navnlig reguleringsmæssige foranstaltninger til udfasning af ikke-bæredygtige produkter, tilrettelæggelse af en mere retfærdig skatte- og afgiftspolitik, fremme af grønne offentlige udbudsprocedurer, afvikling af støtteordninger, der ikke tager hensyn til negative miljøkonsekvenser, forskning og miljøinnovation, indregning af miljøomkostninger samt andre markedsbaserede incitamentter og aktiv deltagelse af forbrugere og arbejdstagere i omstillingsprocessen<sup>(9)</sup>.

3.6.2 Kommissionens SCP-handlingsplan fra 2008 var baseret på en kombineret politisk tilgang, som bør fastholdes i forbindelse med revisionen. Ikke desto mindre så udvalget gerne en højnelse af ambitionsniveauet og en justering af instrumenterne i lyset af de tilstræbte mål, de ringe fremskridt hidtil og de muligheder for at overvinde krisen, som omstillingen til en lavemissionsøkonomi og reduktionen af anvendelsen af ikke-vedvarende ressourcer giver.

3.6.3 De instrumenter, der anvendes som led i SCP, er for en stor dels vedkommende frivillige og oplysningsbaserede

<sup>(8)</sup> EØSU's udtalelse »Det syvende miljøhandlingsprogram og opfølgning af det sjette miljøhandlingsprogram«, ordfører: Lutz Ribbe (Se side 1i denne EUT).

<sup>(9)</sup> Jf. også udvalgets udtalelse »EØSU's holdning til forberedelserne til FN's konference om bæredygtig udvikling (Rio+20)«, ordfører: Hans-Joachim Wilms (EUT C 143 af 22.5.2012, s. 39).

(økomærkning, EMAS, forbrugeroplysningskampagner mv.). Virksomhedernes og forbrugernes brug af disse instrumenter er ikke særlig udbredt og begrænset til visse sektorer og sociale grupper. At intensivere indsatsen for SCP ad denne vej vil ikke være nogen nem opgave. Brug af lovgivningsmæssige instrumenter er uomgængelig, hvis ikke-bæredygtige produkter og forbrugsmønstre skal udfases.

### 3.7 Fokus på de områder, hvor miljøindvirkningen er størst

3.7.1 De fleste miljøskadelige virkninger skyldes fødevarerforbruget, boliger, infrastruktur og mobilitet samt energi- og industriproduktion. Fremtidens SCP-politikker bør derfor fokusere på alle disse områder. Eftersom den stærke indvirkning på miljøet af forbruget af fødevarer hænger tæt sammen med landbrugssektoren, bør politikkerne på området knyttes snævert til foranstaltningerne til fremme af et bæredygtigt landbrug.

3.7.2 Et bæredygtigt landbrug forudsætter en fornuftig brug af rå- og hjælpestoffer, støtte til økologiske bedrifter og en landbrugs- og fødevarerindustri, der kan sikre aftagerne i de mellemliggende led og slutbrugerne sunde og rene fødevarer. EØSU mener, at nøglen til et bæredygtigt landbrug ligger i bevarelsen af en tilstrækkelig stor, kvalitetsbaseret, regionalt differentieret og miljøvenlig fødevarerproduktion i hele EU, der beskytter naturen og bibeholder landbrugsprodukternes mangfoldighed og særpræg samt fremmer bevarelse af mangesidede og varierede europæiske kulturlandskaber og udvikling af landdistrikter<sup>(10)</sup>.

### 3.8 Udvidelse af fokus på energi og udledning af drivhusgasser til andre ressourcer og miljøeffekter

3.8.1 Gennem de senere år er der som led i SCP-politikken i stadig stigende grad blevet fokuseret på energiforbrug og udledning af drivhusgasser. Produktion og forbrug skaber imidlertid også andre effekter, der ikke bør ignoreres, på områder som f.eks. forvaltning og beskyttelse af vandressourcer, arealanvendelse og luftforurening. Fremtidens SCP-politikker bør derfor udvide anvendelsesområdet for de politiske instrumenter til at gælde andet og mere end forbruget af ressourcer som f.eks. el og tage hensyn til den samlede miljøindvirkning.

### 3.9 Forbedring af produktionsproces og produkter

3.9.1 For at tilskynde producenterne til at forbedre deres produkters miljøpræstation gennem hele produktets livscyklus bør det udvidede producentansvar, som indført ved en række retsakter, anerkendes som generelt princip og grundlag for virksomhedernes juridiske ansvar.

<sup>(10)</sup> Udvalgets udtalelse »Rio+20: mod en grøn økonomi og bedre styring«, ordfører: Hans-Joachim Wilms (EUT C 376 af 22.12.2011, s. 102-109).

3.9.2 Det er vigtigt at prioritere en tosidet strategi, hvis der skal skabes bevægelse i retning af bæredygtige produkter. Forskningen i produkter, der er miljøskånsomme, og i udvikling af disse produkter, bør fremmes ved offentlig finansiering og vedtagelse af passende innovationsforanstaltninger. Derudover bør en række lovgivningsmæssige instrumenter, f.eks. direktivet om miljøvenligt design, tages i anvendelse med henblik på en udfasning af ikke-bæredygtige produkter. Direktivets anvendelsesområde bør udvides med dette formål, og dets gennemførelse fremskyndes.

3.9.3 Det er afgørende at sikre gennemsigtighed, hvad angår produkters og tjenesteydelsers miljøpræstation, hvis ønsket er at skubbe virksomhederne og forbrugerne i retning af større bæredygtighed. Kommissionens forslag under høringen om SCP-politikker at bruge metoden til fastsættelse af produkters økologiske fodaftryk til dette formål, hvilket forekommer at være en hensigtsmæssig fremgangsmåde. Den skal imidlertid suppleres med andre instrumenter (eksempelvis sociale kriterier i tillæg til BNP) for at forbedre formidlingen af oplysninger om bæredygtighed i hele forsyningskæden.

3.9.4 I kraft af værdiskabelse og velfærd bør nye forretningsmodeller fremmes og træde i stedet for de materialestrømme, der i øjeblikket lægges vægt på, f.eks. ved at fremme leasing af forbrugsgoder, samkørselsordninger og ordninger til reduktion af tomkørsel med lastvogne via et samarbejde mellem virksomhederne.

### 3.10 Fremme af bæredygtige produktions- og forbrugsmønstre

3.10.1 Ændringen af forbrugsmønstret bør vies større opmærksomhed end tidligere. Opgaven må være at sikre, at forbrugets negative miljøpåvirkninger efterhånden forsvinder. Befordring af en bæredygtig forbrugeradfærd bør ske i kraft af en kombination af politiske instrumenter, som tager højde for, hvor længe ressourcerne er om at forny sig, samt grænserne for disse ressourcer og for de globale virkninger (import og eksport) af EU's indre marked.

3.10.2 Politikkerne til fremme af SCP bør tage højde for det forhold, at bæredygtige forbrugsvalg kræver, at der er adgang til bæredygtige varer og tjenesteydelser på markedet til en overkommelig pris, at der foreligger klar og troværdig forbrugerinformation, og at der findes passende økonomiske incitamenter. Navnlig bør der træffes foranstaltninger til forbedring af forbrugeroplysningen og forebyggelse af vildledning og »grønvaske».

3.10.3 De vedtagne foranstaltninger bør **styrke forbrugersammenslutningernes rolle som aktive deltagere i omstillingen** og fremme civilsamfundets dialog om bæredygtig livsstil gennem etablering af *diskussionsplatforme*, hvor synspunkter kan diskuteres, og erfaringer og bedste praksis udveksles.

3.10.4 Omstillingen til bæredygtig livsstil kræver tillige passende investeringer i offentlig infrastruktur: At fremme kollektiv trafik som et alternativ til privatbilismen forudsætter f.eks. etablering af et moderne offentligt transportsystem,

bæredygtig transport har brug for infrastruktur til elektricitet og biobrændstoffer, og en industriel symbiose (»circular economy«) kræver et effektivt indsamlingssystem og opsamlingssteder for affald fra produkter, der har nået afslutningen på deres livscyklus.

3.10.5 EØSU har ved flere lejligheder fremhævet, at uddannelsesprogrammer har stor betydning for at fremkalde reel bæredygtig adfærd. Udvalget skal gentage, at sådanne programmer ikke udelukkende bør være rettet mod skoler og unge (der selvfølgelig er vigtige målgrupper), men bør være henvendt til alle borgere, uanset alder og social stilling, og tage særligt hensyn til den forværring af uligheden, som miljørisici og miljøskadevirkninger fører med sig.

3.10.6 Den indflydelse som speditører, detailhandlere og andre aktører i forsyningskæden udøver på et bæredygtigt forbrugsvalg gennem deres krav til den globale produktion, logistik m.m., er betydelig. Kommissionen har tidligere samarbejdet med de vigtigste europæiske detailhandelskæder som led i en rundbordssamtale om distribution. Denne strategi kan eventuelt udvides til at omfatte speditører, logistikoperatører m.m.

3.10.7 En grøn offentlig udbudspolitik er en vigtig markedsdrivkraft for bæredygtige produkter. Det bør overvejes, hvordan effekten af en offentlig grøn udbudspolitik kan øges.

### 3.11 Økonomiske incitamenter i skatte- og afgiftspolitikken

3.11.1 De foranstaltninger til fremme af SCP, der er nævnt ovenfor, kan styrkes, hvis virksomhederne og forbrugerne tilskyndes til bæredygtig adfærd i kraft af økonomiske incitamenter, der som bekendt ikke kun afspejles i markedspriser. SCP-politikkerne bør derfor ledsages af en indsats for at gøre skatte- og afgiftssystemet grønnere, hvilket kan ske ved at vedtage økonomiske incitamenter med det formål at fordele omstillingsbyrden ligeligt mellem store virksomheder og SMV'er, borgere, virksomheder og forbrugere og ved at afvikle støtteordninger, der skader miljøet. Indsatsen vil imidlertid være forgæves, hvis finansieringen af den europæiske sociale model erstattes med nye skatter og afgifter på ikke-vedvarende ressourcer uden garanti for, at provenuet anvendes til finansiering af den sociale beskyttelse. Dette er en farlig, dyr og unødvendig vej at slå ind på. Skatte- og afgiftspolitik henhører under alle omstændigheder under medlemsstaternes kompetenceområde, og skattekonkurrencen mellem medlemsstaterne bør ikke øges som resultat af indsatsen for at sikre en holdbar udvikling og større bæredygtighed.

### 3.12 En omstilling, hvor byrderne fordeles ligeligt

3.12.1 Omstillingen til en grøn økonomi bliver holdbar, hvis den skaber såkaldt »grønne« jobs, og hvis den gør de eksisterende jobs grønnere i en produktionsproces, der i højere grad tager hensyn til miljøet, som f.eks. i forbindelse med produktion af vedvarende energi, bæredygtig transport og energieffektive boliger. For at få gavn af omstillingen er det imidlertid vigtigt, at der vedtages aktive politiske foranstaltninger baseret på

social dialog, med et socialt sigte og med det formål at skabe anstændige arbejdspladser af høj kvalitet for arbejdstagerne (løn, arbejdsforhold og karrieremuligheder). Økonomisk aktivitet og grønne markeder skal udvikles aktivt, og de nødvendige

erhvervs-mæssige kompetencer stimuleres gennem passende støtte og foranstaltninger inden for uddannelse og omskoling <sup>(1)</sup>, som fremmer ligestillingen mellem mænd og kvinder og tilskynder dem til at deltage ligeligt i omstillingen.

Bruxelles, den 26. april 2012

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

---

<sup>(1)</sup> Udvalgets udtalelse »Fremme af bæredygtige, grønne job af hensyn til EU's energi- og klimapakke«, ordfører: Edgardo Maria Iozia, EUT C 44 af 11.2.2011, s. 110.

## Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om energioplysning (sonderende udtalelse)

(2012/C 191/03)

Ordfører: **Edgardo Maria IOZIA**

Det danske formandskab for Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 11. januar 2012 under henvisning til artikel 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

»Energioplysning«

(sonderende udtalelse).

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Transport, Energi, Infrastruktur og Informationsområdet, som vedtog sin udtalelse den 11. april 2012.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 480. plenarforsamling den 25.-26. april 2012, mødet den 25. april 2012, følgende udtalelse enstemmigt:

### 1. Konklusioner og anbefalinger

1.1 »De globale udviklingsudfordringer kan ikke takles, hvis verdens økonomiske stormagter ikke tager deres udviklingsmodel op til revision« – lyder det fra Connie Hedegaard, miljøkommissær.

1.2 Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg (EØSU) er bevidst om, at energioplysning spiller en central rolle. Omstillingen til en lavemissionsøkonomi, som bl.a. er beskrevet i Kommissionens køreplan frem til 2050, kræver en drastisk adfærdsændring. Det er bydende nødvendigt at inddrage civilsamfundet for at nå EU's målsætninger og navnlig det mellem-sigtede mål om at reducere energiforbruget med mindst 20 % inden 2020.

1.3 Energioplysningens vigtigste mål er bekæmpelse af klimaændringer og genskabelse af harmoni mellem mennesket og naturen. Det er vort ansvar at skue fremad og forstå og foregribe, hvad morgendagens samfund får behov for. Vi står nu i en særdeles vigtig og afgørende situation, hvor EU, nationale regeringer, lokale myndigheder, skoler, universiteter, forskningscentre, virksomheder, industrier, banker, fagforeninger, ngo'er og medier alle er med i en integreret tilgang på forskellige niveauer.

1.4 Ngo'ernes praktiske erfaringer med at udvikle energioplysningsmodeller og -redskaber er særdeles vigtige. Samspejlet mellem de professionelle organer inden for den brede vifte af græsrodsforeninger og underviserne på de forskellige uddannelsesstrin vil give energioplysningen særlig god gennemslagskraft. Kombinationen af bedste praksis og undervisnings erfaring er nøglen til at opnå gode resultater.

1.5 EØSU mener, at det er nødvendigt at udvikle innovative undervisnings- og uddannelsesmetoder og kombinere dem med

de eksisterende, afprøvede metoder. Informations- og kommunikationsteknologierne kommer til at spille en afgørende rolle i den sammenhæng.

1.6 EØSU støtter det nye SET-planinitiativ, »Energioplysnings- og -uddannelsesinitiativet«, der bringer organer fra de akademiske kredse, forskningsinstitutter og erhvervslivet sammen. Det offentlig-private samarbejde har navnlig på forsknings- og innovationsområdet givet fremragende resultater og bør også støttes fremover. EØSU anbefaler Kommissionen at støtte disse initiativer.

1.7 Energioplysning kan være med til at løse problemerne omkring energifattigdom og -energiusikkerhed. Alle borgere bør have krav på adgang til energi til overkommelige priser.

1.8 Den Europæiske Union bør give energioplysning den rette prioritering og afsætte passende ressourcer hertil i sin næste flerårige finansielle ramme.

1.9 I denne udtalelse understreger EØSU det stigende behov for at støtte »EDEN«, et europæisk netværk af nationale fora for energi- og miljøoplysning, der er baseret på eksisterende initiativer på dette område på lokalt, nationalt, europæisk og internationalt plan.

### 2. Indledning

2.1 Oplysning er en af de vigtigste faktorer for adfærdsændring. Den foreliggende udtalelse fremhæver oplysningens afgørende rolle i den sammenhæng og bekræfter udsagnet om, »at den bedste energi er den energi, som spares«<sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> EUT C 77 af 31.3.2009, s. 54-59.

2.2 EØSU afgav allerede i 2009 en sonderende udtalelse om *Uddannelses- og videreuddannelsesbehov i forbindelse med et kulstoffrit energisamfund* <sup>(2)</sup> efter anmodning fra kommissæren for energi. EØSU henviser her til de anbefalinger, der blev fremsat i den forbindelse, og rejser andre spørgsmål i lyset af den udvikling, der er sket i mellemtiden.

2.3 Den radikale ændring, vi oplever i dag, og som også de kommende generationer vil opleve på verdensplan, gør bæredygtig energi til en stadig vigtigere faktor i de politiske, erhvervsmæssige, kollektive og individuelle valg. Denne overgangsperiode, som nærmest minder om en revolution, vil føre til et system, hvor vore vaner og måde at tænke på vil være helt anderledes. Vi har kun begrænset tid til at foretage denne omstilling, og vi bør derfor hurtigst muligt iværksætte langsigtede programmer og initiativer.

#### 2.4 Energi og miljø

2.4.1 Energi har altid spillet en vigtig rolle i menneskets liv. Især har den radikale omlægning af borgernes livsstil og forbrugsmønstre bidraget kraftigt til en stigende energieferspørgsel. I de kommende årtier vil Europa skulle takle en bred vifte af udfordringer på energifronten, herunder bl.a.:

- at lære at leve med følgerne af klimaændringerne,
- befolkningstilvækst og -aldring,
- migration,
- energikildernes forsyningssikkerhed,
- mindre afhængighed af import,
- energieffektivitet,
- bekæmpelse af energifattigdom og -usikkerhed,
- garanteret adgang til energi for alle forbrugere (private husholdninger og erhvervslivet),
- bæredygtige transportformer,
- naturkatastrofer (oversvømmelser, jordskælv, flodbølger, osv.),
- ressourceknaphed (energi, vand, råstoffer),
- generelt stigende energieferspørgsel,
- fremme af vedvarende energi,
- IKT (intelligente net, osv.),

- den menneskelige faktor (oplysning, adfærdsmønstre),
- globalisering,
- sikkerhed,
- konkurrenceevne.

#### 2.5 Den Europæiske Unions prioriteter og energioplysning

2.5.1 For at nå de overordnede mål for europæisk energipolitik, som f.eks. forsyningssikkerhed, konkurrencedygtighed og bæredygtighed, bør Den Europæiske Union have disse fremtidige udfordringer klart for øje og gennemføre alle de nødvendige ændringer.

2.5.2 Der er derfor behov for at sætte fornyet skub i denne proces. Alle borgere bør kende til energiproblematikken og de risici, der er forbundet med ikke at nå de fastsatte mål. Intelligent energioplysning er nøglen til en adfærdændring. F.eks. er det afgørende at udarbejde målrettede energioplysningstiltag vedrørende ioniserende stråling fra radioaktivt affald, som muligvis kan være skadelig for såvel mennesker som miljø <sup>(3)</sup>.

### 3. Energioplysning – et par bemærkninger

3.1 Energioplysning er et af nøgleredskaberne til at skabe en ny bæredygtig udviklingsmodel og fremme en ny kultur. Emnets horisontale karakter kræver desuden en overordnet tilgang, som tager hensyn til forskellige aspekter af det moderne liv og civilsamfundet, og som inddrager alle sektorer (landbrug, tjenesteydelser, industri, byggeri) og alle borgere.

3.2 Behovet for livslang læring, et uddannelsesforløb for den enkelte gennem hele livet såvel i som uden for skolen, er nu større end nogensinde. EØSU understreger, at det er vigtigt at tilrettelægge et intelligent energioplysningsforløb, som dækker de forskellige sfærer af samfundslivet, herunder bl.a. familie, skole, arbejdsplads, kultur- og fritidsinstitutioner.

3.3 For at opnå en rationel og ansvarsfuld adfærd er der behov for tiltag, der fremmer, beforder og styrker en mere effektiv energiudnyttelse. Der er brug for klare, forståelige, troværdige og frem for alt tilgængelige oplysninger om energiforbrugende teknologi. Oplysning spiller en afgørende rolle, da det er en forudsætning for at få offentlighedens accept på EU- og medlemsstatsplan af lovgivningen om energibesparelser og energieffektiviseringsforanstaltningerne.

3.4 Energioplysningen bør begynde allerede i børnehaven og folkeskolen. Børn er meget bevidste om de spørgsmål, der knytter sig til energiproblematikken, og de er meget åbne over for nye idéer og adfærd. De kan påvirke holdningen og

<sup>(2)</sup> EUT C 277 af 17.11.2009, s. 15.

<sup>(3)</sup> EUT C 218 af 23.7.2011, s. 136.

adfærden hos såvel deres forældre som deres omgangskreds. Nutidens elever er fremtidens arbejdere, funktionærer, lærere, ingeniører, arkitekter, politikere og virksomhedsledere. De beslutninger, de træffer livet igennem, vil have særdeles stor indflydelse på samfundets ressourceforbrug.

3.5 Spørgsmål i forbindelse med alle aspekter af energiproblematikken og klimaændringerne bør indgå i alle medlemslandenes læseplaner, lige fra folkeskolen til universitetet og videre helt til specialniveauet. Det er afgørende at uddanne nutidens unge til nye jobtyper. Energioplysning kan bibringe borgerne praktiske færdigheder, som kan imødekomme energisektorens fremtidige krav, og dermed befordre jobskabelsen på både kortere, længere og langt sigt.

3.6 Liberaliseringen af energimarkedet og sektorens nye teknologi skaber nye udfordringer for forbrugeren, som hidtil har købt energi af virksomheder med monopolstilling. Energioplysning og -uddannelse bør bl.a. omfatte følgende: »Hvordan kan intelligente målere bruges til at spare energi?«, »Hvad er forbrugernes rettigheder og pligter, når der skrives kontrakt med en energileverandør?«, »Hvordan beregner man sit CO<sub>2</sub>-aftryk?« og »miljømærke«. Det materiale, der er samlet gennem »Dolceta«-projektet, [www.dolceta.eu](http://www.dolceta.eu), har været særdeles vigtigt, og EØSU anbefaler på det kraftigste ikke at lade det gå tabt, men at holde det tilgængeligt for offentligheden.

3.7 Energioplysning fortsætter også uden for skolen. Børn og unge kan påvirke det bredere sociale netværk via deres familie og venner og derigennem gøre de voksne opmærksomme på behovet for en mere ansvarsfuld adfærd. For at opnå væsentlige resultater er det derfor yderst vigtigt at yde en fortsat oplysningsindsats og nå ud til samtlige borgere. Uddannelsesindsatsen skal i høj grad styrkes og udvides til at omfatte en lang række målgrupper, voksne og fagfolk (f.eks. ingeniører, arkitekter, meningsdannere). Der er ligeledes brug for en målrettet politik for uddannelse af underviserne.

3.8 Indlæring er en meget kompleks proces. Der er mange forskellige aktører involveret i processen, hver især med en specifik nøglerolle. EØSU understreger, at det er vigtigt for hver referencegruppe at finde den bedste undervisningsmetode og følgelig udarbejde nogle passende læse- og undervisningsplaner under hensyntagen til alder, køn, kulturelle forskelle og uddannelsesniveau. Nye redskaber som f.eks. de sociale netværk bør undersøges og udvikles med omtanke.

#### 4. Den Europæiske Unions rolle

4.1 Den Europæiske Union kan bidrage til at øge kvaliteten af den almene og faglige uddannelse ved at opfordre til samarbejde mellem medlemsstaterne og, om nødvendigt, ved at støtte og supplere deres aktiviteter (traktatens art. 149 og

150). Uden at tilsidesætte det konstante behov for at højne undervisningsstandarden på alle områder bør Den Europæiske Union være særligt opmærksom på behovet for viden og færdigheder på energiområdet. Websiden, [www.energy.eu/](http://www.energy.eu/) indeholder allerede et godt bidrag. Europa har behov for kemikere til at arbejde med lagring af solenergi og ingeniører til at designe og udarbejde intelligente netværk. Men det er ikke nok med det. På europæisk plan bør vi desuden undgå »blot at springe med på vognen«, som vi f.eks. gjorde det ved at yde produktionsstøtte til biobrændsel i ulandene, hvilket har haft uønskede virkninger, eksempelvis dyrkningen af jatropha, vildtvoksende olieholdig örkenplante, i visse afrikanske lande.

4.1.1 EØSU finder det afgørende, at Kommissionen i udarbejdelsen af den næste finansielle ramme medtager energioplysning som en integreret del af den europæiske strategi for opnåelse af de energi- og klimamålsætninger, som EU har sat sig for hhv. 2020 og 2050.

#### 4.2 De offentlige myndigheders rolle

4.2.1 I henhold til nærhedsprincippet er uddannelse et område, der udelukkende forvaltes af de enkelte medlemsstater, som har det fulde ansvar for indholdet og tilrettelæggelsen af deres respektive almene og erhvervsfaglige uddannelsessystemer. De nationale regeringer bør fremme inddragelsen af alle samfundsaktører i opstillingen af prioriteter og udarbejdelsen af energiprogrammer. De bør desuden overvåge informationsstrømmen og stille diverse redskaber til rådighed for forbrugere, som f.eks. websider, hvor man kan sammenligne priser og/eller hente ajourførte oplysninger om forskellige energiaspekter.

4.2.2 De offentlige myndigheder skal vise et godt eksempel. De regionale og lokale myndigheder skal koordinere aktiviteterne effektivt med det sigte at bidrage til at skabe en udbredt energisparkultur. Viden om de nødvendige ændringer og energieffektivitetsteknikker og brug af vedvarende energi skal blive noget, alle borgere har tilfælles. Ud over at vedtage regler og tekniske foranstaltninger skal institutionerne derfor iværksætte omfattende informations- og bevidstgørelseskampagner, som tager sigte på samtlige borgere, virksomheder og brancheforeninger. EØSU viser i denne forbindelse et godt eksempel med sit interne EMAS-program (Eco-Management and Audit Scheme), takket hvilket udvalget har opnået den højeste miljøcertificering af Bruxelles-regionens miljøagentur (IBGE »Ecodynamic Entreprise label«).

#### 4.3 Skolernes rolle

4.3.1 Mange vore ideer og meget af vor viden tilegnes i løbet af skoletiden. Skolen bygger i dag på et traditionelt indlæringsystem, som har visse mangler på nationalt plan. Med ganske få undtagelser findes der ingen energi- og miljøundervisningsprogrammer, og der mangler ofte undervisningspersonale med

passende uddannelse i disse emner. Af disse og andre grunde skal skolen i fremtiden give eleverne mulighed for at tilegne sig større viden om energibesparelse, energi, videnskab, miljø og klima og dermed gøre dem mere bevidste om energieffektivitet samt bibringe dem sociale og analytiske evner, så de kan foretage en rationel vurdering af adfærden og ændre den i fremtiden. Viden om energi og miljø kunne tilføjes kernekompetencerne i den europæiske ramme for livslang læring. Undervisere spiller en helt afgørende rolle og har behov for undervisnings- og oplysningsmateriale, der passer til det pågældende uddannelsesniveau og undervisningsemne. Alle undervisningsprogrammer bør omfatte brug af ajourført materiale og fastlæggelse af passende uddannelses- og støtteaktiviteter for underviserne. Universiteternes rolle er helt afgørende, hvilket også er fastlagt i Bologna-processen, der bl.a. har det som et mål at skabe et uddannelsessystem, som i højere grad er i harmoni med den globale verden, der er i hastig udvikling, og med interesserne i EU, således at eksamensbeviserne til gengæld sikres større relevans i forhold til arbejdsmarkedet på tværs af hele EU.

#### 4.4 Erhvervslivets rolle

4.4.1 Partnerskabet mellem uddannelsesinstitutionerne og erhvervslivet, som EØSU allerede gav sin støtte i 2009<sup>(4)</sup>, spiller en særdeles vigtig rolle. Den fleksibilitet, der er typisk for de forskellige erhvervssektorer, og navnlig SMV'erne, kan gøre partnerskabet til en af de vigtigste kilder til jobskabelse i krisetider og i høj grad fremme udviklingen af iværksætterånd og kreativitet. Forskning og innovation bør være en integreret del af dette partnerskab for at fremme hurtig overførsel af ny teknologi. Fagfolk (ingeniører, arkitekter, osv.) skal løbende uddannes i den nye udvikling inden for den pågældende sektor. Der bør ligeledes afholdes energispareseminarer på arbejdspladsen.

#### 4.5 Bankernes rolle

4.5.1 Banksektoren spiller en central rolle for både økonomi og samfund. Bankerne er involveret i mange forskellige aspekter af folks dagligdag, og ud over at være finansielle mellemmand bør de også være troværdige rådgivere. Ved at yde gunstige, skræddersyede lån sammen med tilstrækkelige oplysninger kunne de støtte energi- og miljøoplysningsindsatsen og derigennem fremme grønne investeringer i mange forskellige økonomiske sektorer (byggeri, transport, osv.).

#### 4.6 Fagforeningernes rolle

4.6.1 Arbejdstagerorganisationerne kan i høj grad bidrage til at fremme en proces, hvor almen og faglig uddannelse er redskaber i en overordnet plan for borgeroplysning og bæredygtig udvikling. Den grønne økonomi har f.eks. behov for kvalificeret arbejdskraft, der er i stand til at tilpasse sig til de ændringer, som den teknologiske udvikling, forskningen og innovationen fører med sig. Fagforeningerne kan også spille

en central rolle, når det gælder den enkeltes adfærd, ved at øge bevidstheden blandt medlemmerne ved hjælp af ordninger, evt. i form af aftaler, som belønner ansvarsfuld adfærd og opnåede energibesparelser. Samarbejde mellem erhvervsliv og arbejdstagerorganisationer på dette område kan give betydelige resultater.

#### 4.7 Civilsamfundets (ngo'ernes) rolle

4.7.1 Forbruger- og miljøorganisationerne spiller en afgørende rolle pga. deres særlige funktion som formidler af færdigheder og viden. De bør inddrages i at øge bevidstheden om forbrug og energieffektivitet på alle niveauer: planlægning, udformning, beslutning om indhold, udbredelse af oplysninger, forslag, formidling og evaluering af resultater.

4.7.2 Ngo'erne bør være de nationale myndigheders naturlige partnere og bør støttes i deres uddannelsesaktiviteter, som er til gavn for hele samfundet. Programmer for uformel læring, kontakt med undervisere, tilrettelæggelse af uddannelsesbesøg i marken, minicampus og publikationer til forskellige aldersgrupper er alle opgaver, der bør uddelegeres til organisationer, der er aktive inden for og eksperter i energioplysning.

#### 4.8 Mediernes og de sociale netværks rolle

4.8.1 Ved at formidle korrekte oplysninger og forstå masseoplysningsaktiviteter for alle aldre får medierne en vigtig værdi og rolle. Budskaberne i oplysningskampagner om energi- og miljøspørgsmål skal altid være videnskabeligt velfunderede og kulturelt neutrale. Medieværktøjerne, og navnlig tv-mediet, bør ikke bruges uden først at have undersøgt oplysningernes indhold grundigt. Der står meget på spil på miljø- og energiområdet, hvilket kan påvirke folk i den ene eller den anden retning, hvis de ikke har den rette viden og analytiske redskaber til at foretage en kvalificeret vurdering af de oplysninger, de modtager.

4.8.2 De sociale netværk spiller en lige så vigtig og vanskelig rolle, eftersom de primært henvender sig til et ungt, let påvirkeligt publikum, som gerne engagerer sig i så vigtige spørgsmål. Alle brugere af disse medier bør følge en adfærdskodeks og acceptere at blive »overvåget« og i givet fald ændre tvetydige eller partiske oplysninger.

4.8.3 Der hersker ingen tvivl om, at disse redskaber i fremtiden vil få stadig større betydning. (Antallet af personer tilknyttet de sociale netværk er i dag større end jordens befolkning i begyndelsen af det 20. århundrede). Det store omfang af tilgængelige oplysninger vil ændre sproget og karakteren af informationsformidlingen. Uddannelsesområdet vil blive påvirket af disse ændringer, og vi vil være nødt til at lære at oversætte detaljerede, komplicerede oplysninger til enkle, mundrette budskaber, som alle kan forstå. [http://en.wikipedia.org/wiki/List\\_of\\_social\\_networking\\_websites](http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_social_networking_websites).

<sup>(4)</sup> EUT C 228 af 22.9.2009, s. 9-13.



## 5. EØSU's prioriteter

Efter EØSU's mening bør fokus være rettet mod følgende prioriteter:

**5.1 At lære at leve med virkningerne af klimaændringerne, tilpasning og behov for tilstrækkelige kvalifikationer.** Klimaændringernes eksistens er videnskabeligt bevist og er bredt anerkendt verden over. Nogle begivenheder, som f.eks. oversvømmelser, vil ske med stadig stigende hyppighed. For at kunne overleve er det afgørende at tilpasse sig disse fænomener. Dertil kommer, at manglen på nok kvalificerede fagfolk kan bringe opnåelsen af EU's kort-, mellem-, og langsigtede målsætninger alvorligt i fare.

**5.2 Energieffektivitet.** Energieffektivitet er et helt centralt element i Europa 2020-strategien. De samlede virkninger af en fuld gennemførelse af de eksisterende og nye foranstaltninger vil gennemgribende forandre vores hverdag og vil ifølge Kommissionen kunne medføre besparelser på op til 1 000 EUR pr. husstand om året, forbedre den europæiske industris konkurrenceevne, skabe op til 2 mio. arbejdspladser og reducere de årlige drivhusgasemissioner med 740 mio. ton<sup>(5)</sup>. Energikunderne spiller en vigtig rolle i at støtte denne proces. Alle, også de voksne, skal ændre deres adfærd, og det er derfor nødvendigt at sikre tilstrækkelige og pålidelige oplysninger om energi.

**5.3 Bekæmpelse af energifattigdom og -usikkerhed.** Bekæmpelse af energifattigdom og -usikkerhed er en ny social prioritet, som bør behandles på alle niveauer. Prisen på de vigtigste fossile brændstoffer stiger fortsat, og det ser ud til, at denne tendens vil fortsætte de kommende år. Hvis der ikke handles hurtigt og effektivt, vil antallet af sårbare energiforbrugere også stige markant<sup>(6)</sup>.

**5.4 Garanteret adgang til energi for alle forbrugere (private husholdninger og erhvervslivet).** Energi er et offentligt gode og spiller en central rolle i at garantere et lands økonomiske velstand. Det er afgørende at sikre adgang til energi til overkommelige priser, som ikke svinger for meget eller uforudsigeligt i de kommende år, og sikre, at alle borgere og forbrugere har adgang til energi.

**5.5 Bæredygtige transportformer.** Det tiltagende behov for at transportere personer og varer øger risikoen for forurening og trafikal overbelastning, navnlig i byområderne. Det er tvungende nødvendigt at udvikle transportformer, der er bæredygtige, miljøvenlige og energieffektive. Spørgsmålet om samordnet modalitet er i den forbindelse særdeles vigtigt.

**5.6 Ressourceknaphed (energi, vand, råstoffer).** Væksten i verdens befolkning fra 6 til 9 milliarder vil intensivere den globale konkurrence om naturressourcer og lægge pres på miljøet<sup>(7)</sup>. Beskyttelse af de grundlæggende ressourcer såsom

luft, vand, jord, skove og fødevarer er derfor afgørende for at fremme en bæredygtig udvikling og skabe en moderne økonomi.

**5.7 IKT.** Informations- og kommunikationsteknologi er i dag en integreret del af informations- og videnssamfundet. For eksempel vil intelligent energiforsyning til overkommelige priser bidrage væsentligt til at ændre kommende generationers adfærd.

## 6. Et par eksempler

**6.1** Der er i Europa og resten af verden talrige initiativer og eksempler på god praksis, når det gælder uddannelsesaktiviteter, der tager sigte på at fremme energiplysning og miljøbeskyttelse, og de hænger ofte sammen med tiltag til at reducere forurenende luftarter.

**6.2** *Défi Énergie*-projektet, som blev koordineret af Bruxelles' energi- og miljøkontor, *Bruxelles Environnement*, og som indgik i *Sustainable Energy Europe*-kampagnen, omfattede cirka 4 000 personer i 1 400 husstande, som reducerede CO<sub>2</sub>-udledningen med et ton om året, svarende til en besparelse på 380 euro på energiregningen [www.ibgebim.be](http://www.ibgebim.be).

**6.3** Den italienske Carlo Collodi-fond har projektet »*Pinocchio ripensa il mondo*« (Pinocchio opfinder en ny verden), som henvender sig til børn i grundskolen, og som er opdelt i tre faser: indsamling af sorteret affald, energibesparelser og etiske valg i forbindelse med bæredygtighed. (<http://www.pinocchio.it/fondazionecollodi/>).

**6.4** Den internationale Yehudi Menuhin-fond udvikler med sit MUS-E® Arts at School-program nye indlæringsprocesser via de forskellige kunstarter – musik, dans, sang, teater og visuelle kunstarter. Projektet kører i 11 lande med 1 026 kunstnere, der arbejder med 59 189 børn i 623 grundskoler. ([www.menuhin-foundation.com/](http://www.menuhin-foundation.com/)).

**6.5** Det spanske forum for den sociale dialog om energi-mixet (Spanish Energy Mix Forum, SEMF), som er åbent for alle aktørerne på energiområdet, afholder debatter om Spaniens forskellige energikilder. (<http://www.semforum.org/>).

**6.6** Middelhavssommeruniversitetet (Università Mediterranea d'estate (UMET)) om bæredygtig energi i Middelhavsområdet har deltagelse af universiteter i Frankrig, Italien, Portugal, Spanien, Grækenland og også Marokko, Algeriet, Tunesien, Egypten, Tyrkiet mm. I løbet af de næste par år ønsker sommeruniversitetet at udvide sine aktiviteter til andre byer. (<http://www.ome.org/index.php>).

**6.7** The Green Beautiful (original fransk titel: *La Belle Verte*) er en film fra 1996 instrueret af Coline Serreau, som handler om den vestlige verdens problemer, inklusive det hektiske liv, magtmisbrug, forurening og den uhammede brug af naturressourcer og områder. (<http://www.youtube.com/watch?v=TTvoZkHugr0>).

<sup>(5)</sup> COM(2011) 109 final.

<sup>(6)</sup> EUT C 44 af 11.2.2011, s. 53.

<sup>(7)</sup> COM(2010) 2020 final.

6.8 Kommissionens program »Intelligent Energi i Europa« har siden 2004 støttet energioplysningsprojekter. Som eksempler kan nævnes »KidsCorner«, »U4energy«, »Flick the Switch«, »Kids4future«, »Rainmakers«, »Young Energy People«, »My Friend Boo« mm. Hvad angår erhvervsuddannelse i byggebranchen, er det værd at nævne »Build Up Skills«-projektet. (<http://ec.europa.eu/energy/intelligent/>).

6.9 *My Friend Boo*, en sjov tegneserie under IEE-programmet og den første af sin slags i Europa, har til formål at hjælpe unge til at forstå emner såsom energi, klimaændringer, miljø, bevarelse og sundhed. (<http://www.myfriendboo.com/>).

6.10 Andre initiativer på EU-plan omfatter *borgmesteraftalen*, som mere end tretusinde byer har underskrevet. EØSU har helt fra starten støttet brugen af dette instrument i flest muligt europæiske kommuner<sup>(8)</sup>, hvilket har fået Kommissionen til at ændre sin strategi. Concerto, Civitas og det nye initiativ, *Intelligente byer og intelligente samfund*, er redskaber til at dele god praksis inden for bæredygtig transport og ansvarsfuld og intelligent brug af energi. Energioplysnings- og -uddannelsesinitiativet under den strategiske energiteknologiplan for EU (SET-PLAN) bibringer hele SET-PLAN-projektet vigtig merværdi og udvikler det.

6.11 På internationalt plan er der allerede iværksat forskellige initiativer, såsom NEED (*National Energy Education Development Project*), et netværk for studerende, undervisere, erhvervslivet, regeringer og samfund, som blev lanceret for godt 30 år siden i USA <http://www.need.org/>; *Energy Education and Workforce Development*-programmet under USA's energiministerium (<http://www1.eere.energy.gov/education/>); Websiden *Energyquest*, som handler om energioplysning (<http://www.energyquest.ca.gov/>).

## 7. Offentlig høring om energioplysning

7.1 Under den offentlige høring, som EØSU har afholdt, blev der fremlagt adskillige nye, interessante erfaringer inden for energi- og miljøoplysning.

7.2 Repræsentanter for EACI, EU-ASE (European Alliance to save energy), Carlo Collodi-fonden, Yehudi Menuhin-fonden, Solvay, CIRCE, Business Solutions Europa, ELISAN-netværket og den ansvarlige for borgmesteraftalen i Kommissionens generaldirektorat for energi viste hver især med deres individuelle synspunkter klart, hvor vigtigt dette emne er.

7.3 Emner, der blev taget op til debat, var den almene og erhvervsfaglige uddannelses rolle, uddannelse af naturvidenskabelige teknikere og kandidater, behovet for at styrke forbindelserne mellem universiteter, forskning og erhvervsliv, vigtigheden af de offentlige myndigheders engagement i bekæmpelse af energifattigdom og -usikkerhed, inddragelse af det lokale

niveau for at skabe tiltag og viden om ansvarligt, bæredygtigt energiforbrug, og innovative redskaber til såvel formel som ikke-formel læring uden for uddannelsessystemet.

7.4 På baggrund af behovet for at indføre et fælles forståeligt energimålesystem blev der fremsat et konkret forslag om f.eks. i forbindelse med alle energiforbrugende produkter at anvende forholdet EUR/MWh som måleenhed, så man umiddelbart kan vurdere produktets omkostningseffektivitet.

7.5 Kvaliteten af oplysningerne og indholdet af uddannelsen er yderst vigtige. Der er en reel risiko for, at disse kan manipuleres for at forsvare interesser frem for at befordre kvalificerede beslutninger. De offentlige myndigheder bør derfor være særligt opmærksomme på dette forhold for at sikre uafhængige og korrekte oplysninger og uddannelsesforløb.

7.6 Et af de vigtigste punkter, der blev rejst, var vanskelighederne med systematisk at få indarbejdet energioplysningsmateriale i læseplanerne pga. tidsnød, overfyldte læseplaner og forskellige prioriteringer.

## 8. EDEN: Det europæiske netværk for energi- og miljøoplysning. Protokollen mellem EØSU og den italienske Carlo Collodi-fond

8.1 Det europæiske netværk af nationale fora for energi- og miljøoplysning, EDEN, kunne som allerede foreslået i den sonderende udtalelse *Uddannelses- og erhvervsuddannelsesbehov i forbindelse med et kulstoffrit energisamfund* hjælpe med at fjerne nogle af de udestående hindringer for at nå EU's mål om at reducere energiforbruget med mindst 20 %, bidrage til at gennemføre EU's vision for 2050 om en ressourceeffektiv, kulstoffattig økonomi og forbedre energiafhængigheden og forsyningsikkerheden.

8.2 For at føre forslagene i udtalelsen ud i praksis og støtte oprettelsen af et europæisk netværk underskrev EØSU og Collodi-fonden den 26. marts 2010 en samarbejdsaftale, som forpligter begge parter til at arbejde i fællesskab. Pinocchio, den verdensberømte figur fra Carlo Collodis bog, er valgt som maskot og symbol for initiativet.

8.3 Dette europæiske netværk, som er baseret på organisationer, der er aktive inden for oplysning om energieffektivitet, vedvarende energikilder og miljø, fungerer som en national distributionskanal af passende programmer og materiale og fremmer anvendelse af ren energi, mere effektiv anvendelse af alle naturressourcer og garanterede høje miljøbeskyttelsesstandarder i de nationale læseplaner.

<sup>(8)</sup> EUT C 10 af 15.1.2008, s. 22.

8.4 Hidtil har en række organisationer tilsluttet sig netværket. Ud over EØSU og Carlo Collodi-fonden (IT), som er stiftende medlemmer, tæller netværket for øjeblikket: Foundation Terra Mileniul III (RO), Arene Ile-de-France (FR), Les Péniches du Val de Rhône (FR), Municipality of Greenland (Grønland), Climate Action Network (RO), Mosaic Art and Sound (UK), Art For Green Life (UK/BE), CECE (ES), Intercollege (CY), Business Solutions Europa (BE), EU-ASE (BE), CIRCE (ES) og Menuhin-fonden (BE).

Bruxelles, den 25. april 2012

Staffan NILSSON

*Formand*

*for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg*

---

## Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om bogforlagsbranchen i udvikling (initiativudtalelse)

(2012/C 191/04)

Ordfører: **Grace ATTARD**

Medordfører: **Hilde VAN LAERE**

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 14. juli 2011 under henvisning til forretningsordenens artikel 29, stk. 2, at udarbejde en initiativudtalelse om:

»Bogforlagsbranchen i udvikling«

(initiativudtalelse).

Det forberedende arbejde henvistes til Den Rådgivende Kommission for Industrielle Ændringer (CCMI), der vedtog sin udtalelse den 12. april 2012. Ordfører var Grace Attard, og medordfører var Hilde Van Laere.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 480. plenarforsamling den 25.-26. april 2012, mødet den 25. april, følgende udtalelse med 156 stemmer for, 2 imod og 1 hverken for eller imod:

### 1. Konklusioner og anbefalinger

1.1 Bogforlagsbranchen er gradvist ved at blive moderniseret, hvilket i den digitale tidsalder er forbundet med store omvæltninger.

1.2 EØSU understreger, at man på EU-niveau straks bør prioritere en overordnet analyse af den rolle, som bogforlagsbranchen spiller i den sociale, økonomiske, kulturelle, videnskabelige og kunstneriske udvikling af Europa, og herunder se på rettighederne og behovene hos de øvrige involverede parter, bl.a. boghandlere, forfattere, videnskabsfolk, illustratører, trykkeriindustrien og beslægtede industrier, biblioteker, organisationer, der forvalter reproduktionsrettigheder, og forbrugere. Kommissionen må inkludere forlagsbranchen i den gruppe af industrier, der omfattes af de planlagte strategier for det digitale Europa.

1.3 EØSU understreger, at det er vigtigt, at der gøres noget ved behovet for fyldestgørende EU-lovgivning og -politikker, som også har virkning for forlagsbranchen, dvs. politikker om intellektuel ejendomsret (især ophavsret) og håndhævelsen heraf, skatte- og afgiftspolitikker, politikker vedrørende informations-samfundet og kulturpolitikker.

1.4 Endnu engang betoner EØSU, at man fra EU's side må få udryddet den diskrimination, der forekommer såvel i EU – hvor onlineversioner af det samme kulturelle produkt for øjeblikket beskattes til normal sats og dermed skaber en ubegrundet konkurrenceforvriddning mellem sammenligneligt indhold – som i forhold til USA, hvor onlineudgivelser ikke beskattes, hvilket skaber ulige vilkår og illoyal konkurrence.

1.5 EØSU mener, at trykkeribranchen bør tilskyndes til at lægge kursen om, når det gælder de økonomiske og tekniske modeller, som har kendetegnet dens udvikling ved at indtage en central rolle i håndteringen og udbredelsen af information uden

at begrænse sig til rollen som tjenesteleverandør i henhold til EU's plan for trykkeribranchen.

1.6 EØSU holder fast i, at der må oprettes et europæisk observatorium til at vurdere det aktuelle og fremtidige kvalifikationsbehov i trykkeriindustrien for at fremme faglig uddannelse, karriereskift og omskoling ved hjælp af de offentlige midler, der er til rådighed for sektoren, først og fremmest via ESF, EFRU og Den Europæiske Globaliseringsfond, og at der må gives forskningsmidler fra RP7 og Horisont 2020, så trykkeriindustrien kan forblive konkurrencedygtig.

1.7 EØSU understreger, at forvaltningen af intellektuelle ejendomsrettigheder er afgørende for, at kulturen, videnskaben og kunsten kan blomstre i Europa og for de europæiske borgeres livskvalitet, og at den samtidig er en afgørende faktor for teknologisk og kommerciel innovation.

1.8 Udvalget mener, at et sikkert digitalt miljø for forbrugerne, hvor de bl.a. har effektiv kontrol over deres persondata og privatliv, vil skabe digitale markeder, der virker til gavn for brugerne.

1.9 Udvalget fremhæver de sociale og økonomiske forpligtelser forbundet med den digitale omstilling til at sikre, at fordelene ved den digitale revolution kommer så mange borgere som muligt i alle aldre og medlemsstater til gavn.

1.10 EØSU understreger, at man bør sikre et anstændigt arbejde for arbejdstagerne, herunder dem, der har status som selvstændige, og freelancere, og at dette bør være genstand for en social dialog og kollektive overenskomster i medlemsstaterne og på EU-niveau.

1.11 Indførelsen af åbne, interoperable elektroniske standarder er en forudsætning for bedre konkurrenceevne og for at forhindre lukkede markeder, der domineres af nogle enkelte virksomheder.

1.12 EØSU understreger vigtigheden af et mere integreret indre marked for tjenesteydelser i Europa 2020-strategien<sup>(1)</sup>, således at alle aktører og interessenter i bogforlagsbranchen kan vokse og skabe arbejdspladser.

1.13 EØSU ønsker, at Kommissionen tilskynder bogforlagsbranchen og trykkeribranchen til at fortsætte sine anstrengelser for at udvikle en model, som fremmer større deltagelse, og at udarbejde en åben og fælles ramme, som muliggør bedre koordinering mellem de økonomiske, sociale og tekniske områder samt miljøområdet.

1.14 EØSU opfordrer Kommissionen til at indlede en strategisk dialog med den europæiske forlagsbranche for at blive enige om nogle strategier for, hvilke konkrete foranstaltninger der er brug for i forhold til trykte bøger og e-bøger i den digitale tidsalder og dermed også styrke branchens konkurrenceevne på verdensplan. EØSU opfordrer endnu en gang Kommissionen til at oprette en højniveaugruppe med blandt andre repræsentanter fra bogforlagsbranchen, trykkeribranchen og papirindustrien for at analysere, hvilke investeringsalternativer og beskæftigelsesmuligheder disse sektorer kan tilbyde i forbindelse med den revolutionerende udvikling inden for multimedier.

## 2. Indledning og baggrund

2.1 Bogforlagsbranchen er den største kulturelle industri i Europa og derfor af stor betydning for Europas økonomiske, sociale, politiske, etiske, uddannelsesmæssige, kunstneriske og videnskabelige udvikling. Europæisk litteratur hører til blandt Europas fornemmeste kunstneriske og kulturelle arv og afspejler de enkelte landes store mangfoldighed, idet hvert eneste sprog, region og mindretal i Europa er repræsenteret og nedskrevet for eftertiden i bøger. Samtidig fremmer litteraturen den interkulturelle dialog.

2.2 Europæiske forlag (EU's medlemslande samt Norge og Island) havde i 2010 en omsætning på ca. 23,5 mia. euro, de udgav omkring 525 000 nye titler og beskæftigede i alt ca. 135 000 mennesker på fuld tid. Næsten 7,5 mio. titler var på lager. Også indirekte bidrager bogforlagsbranchen til jobskabelsen: Der er over 100 000 forfattere, illustratører og oversættere af litteratur i Europa og mere end 25 000 individuelle boghandlere. Der er behov for at indsamle mere nøjagtige data, som kan give et mere detaljeret billede af sektoren.

2.3 Procedurene forbundet med fremstilling af bøger, dvs. kontraktindgåelse, redigering, trykning og distribution, er konceptuelt forblevet de samme gennem århundreder, men har rent praktisk gennemgået en stor forvandling, selvom selve bogen som et kreativt kunstprodukt i bund og grund er uforandret. Det er i takt med udviklingen af digital udgivelse, at disse procedurer nytænkes.

2.4 De primære kreative industrier bidrog i 2008 med 4,5 % til EU's BNP svarende til 8,5 mio. job<sup>(2)</sup>, mens alle de kreative industrier bidrog med 6,9 % til EU's BNP samme år. Inden for disse industrier bidrog forlagsbranchen med 1,07 % til EU's BNP i 2003 sammenlignet med 0,41 % fra radio/tv/film/videobranche og 0,06 % fra musikbranchen.

2.5 I international sammenhæng er den europæiske bogbranche mere værd end USA's bogbranche, som i de seneste år har haft en årlig omsætning på 24-25 mia. USD (17-19 mia. EUR). Hertil kommer, at 6-8 europæiskejede selskaber hvert år er blandt de 10 største forlagskoncerner i verden. Derudover afholdes de tre største internationale bogmesser i EU-lande, nemlig Frankfurt, London og Bologna.

2.6 Læsningens samfundsnyttige virkninger understreges af, at OECD angiver et barns lyst til at læse som den bedste indikator for dets muligheder senere i livet. Desuden fremmer forlagsvirksomhed meningspluralisme, udveksling og dialog og ytringsfriheden – en grundpille i et demokratisk samfund.

## 3. Digitaliseringen

3.1 Digitaliseringen af forlagsbranchen er i gang med at omdefinere de fleste variabler, relationer og økonomiske og kulturelle modeller inden for bogudgivelse.

3.2 Det europæiske marked for e-bøger er fragmenteret og uensartet. De udviklede markeder vokser med stor hast, men selv dér er den samlede andel af digitale udgivelser meget lille i forhold til markedet for trykte bøger (fra mindre end 1 % til højst 5 % af bogmarkedet). Indtil for et par år siden var en af de væsentligste årsager til denne langsomme udvikling, at der ikke var tilstrækkeligt gode bærbare e-læsere.

3.3 Flere og flere forlag udgiver imidlertid bøger i elektronisk format på andre områder. Efter nogle års eksperimenteren med teknologi og innovation findes der nu en lang række forskellige forretningsmodeller for, hvordan bogindhold kan stilles til rådighed digitalt. Læsere kan få adgang til bøger på pc'er, dedikerede e-læsere, tabletter og smartphones, som bliver mere og mere avancerede og brugervenlige og allervigtigst økonomisk overkommelige. Det forventede gradvise fald i prisen på e-læsere vil sandsynligvis udvide markedet yderligere.

3.4 Nye deltagere får adgang til kæden takket være deres store rolle i at skabe kontakt til slutbrugere på andre områder: søgemaskiner/portaler som Google og internetaktører, herunder andre onlinebutikker som Amazon, der også fremstiller Kindle. Producenter af elektronisk udstyr som Apple bevæger sig ind på markedet for indhold til deres udstyr og udbyder deres egne e-boghandlere såvel som bærbare enheder eller enheder med internetadgang.

<sup>(1)</sup> COM(2010) 2020 final.

<sup>(2)</sup> EØSU's udtalelse om beskyttelsen af intellektuelle ejendomsrettigheder, EUT C 376 af 22.12.2011, s. 62.

3.5 E-bøger giver let adgang til viden, kultur og fritidsaktiviteter bl.a. for sårbare grupper, der har svært ved at læse, herunder ældre og fysisk handicappede, og for dem, der ikke læser på deres modersmål.

3.6 Den digitale bog omdefinerer også forlagsbranchens miljøpåvirkning. Papir er et fornyeligt og genanvendeligt råmateriale, hvorimod der endnu skal foretages flere målinger af miljøpåvirkningen fra elektronisk udstyr, herunder grundmetaller, og brugen af elektricitet.

3.7 Også i den digitale tidsalder er forlagenes rolle afgørende: Hvis kvaliteten skal sikres, er udvælgelse og finsortering af manuskripter en af forlagenes vigtige funktioner, uanset i hvilket format manuskriptet foreligger. Redigering og markedsføring er andre vigtige funktioner, hvor forlagenes ekspertise ikke kan undværes.

3.8 Omkostningerne til at få stoppet krænkelse af ophavsrettigheder til onlineindhold, investering i digitaliseringssystemer, medarbejdere og teknologi og til at konvertere filer til bestemte formater er alle nye omkostninger, der er opstået med elektroniske udgivelser. Der kan indhentes besparelser på omkostningerne til trykning, fysisk opbevaring og fysisk distribution, som traditionelt har udgjort mindre end en sjettedel af de samlede omkostninger, men også i den digitale verden er der royalties og omkostninger til redigering, markedsføring, distribution, oplagring og arkivering.

#### 4. Udfordringer for bogforlagsbranchen i den digitale tidsalder

4.1 I 2009 etablerede Rådet<sup>(3)</sup> og Kommissionen<sup>(4)</sup> Det Europæiske Observationscenter for Varemærkeforfalskning og Piratkopiering for at få større indblik i krænkelse af intellektuelle ejendomsrettigheder<sup>(5)</sup>.

4.2 Ophavsret er den juridiske anerkendelse af den værdi, der skabes i en kulturel industri som forlagsbranchen. En rimelig ophavsretsordning er derfor helt afgørende for de fortsatte investeringer i branchen og er samtidig et incitament for forfattere til at skabe nye værker.

4.3 EØSU understreger, at intellektuelle ejendomsrettigheder skal håndhæves lige så effektivt i forhold til onlineindhold som i forhold til trykte kopier – piratkopiering svækker kulturen, kreativiteten og fremkomsten af nye forretningsmodeller og skaber hindringer for udviklingen af markedet ved at mindske

<sup>(3)</sup> Rådets resolution af 25.9.2008 (EUT C 253 af 4.10.2008).

<sup>(4)</sup> Meddelelse fra Kommissionen af 11. september 2009: »En bedre håndhævelse af intellektuelle ejendomsrettigheder i det indre marked«, COM(2009) 467 final.

<sup>(5)</sup> EØSU's udtalelse om beskyttelsen af intellektuelle ejendomsrettigheder, EUT C 376 af 22.12.2011, s. 62.

forlagenes og forfatternes tro på, at de vil få deres økonomiske og intellektuelle investeringer igen<sup>(6)</sup>.

4.4 Ophavsretslovgivningen er fra før den digitale revolution, og der er ikke nødvendigvis taget højde for fænomener som downloading, peer-to-peer-fildeling og forvaltning af digitale rettigheder (DRM), hvilket erkendes i den digitale dagsorden for Europa, der har som sigte at bringe reglerne for EU's indre marked på højde med den digitale tidsalder<sup>(7)</sup>. For tiden er der gang i forhandlinger om en vidtrækkende EU-lovgivning, som er nødvendig for at få gjort op med den uens regulerings- og håndhævelsespraksis i medlemsstaterne.

4.5 Hurtige og ensartede afgørelser af sager om forfalskninger og piratkopiering ved hjælp af skrap håndhævelse vil øge forbrugernes tillid. Ifølge EU-lovgivningen kan håndhævelsen ske på grundlag af artikel 8, stk. 3, i ophavsretsdirektivet (2001/29/EF), som giver rettighedshaverne ret til at kræve nedlagt forbud over for mellemmand, hvis tjenester anvendes af tredjemand til at krænke ophavsrettigheder, kombineret med artikel 8 i direktivet om håndhævelse (2004/48/EF), der giver rettighedshaverne ret til information om identiteten af den krænkende part.

#### 5. Udfordringerne for trykkeriindustrien i Europa som følge af digitaliseringen og globaliseringen

5.1 Den europæiske trykkeriindustri skal tackle store udfordringer som følge af den stigende og omfattende brug af internettet og de nye mediers tiltrækningskraft, som gradvist er i gang med at ændre markedets karakter som kilde til information og annoncering.

5.2 Andre vigtige faktorer, som påvirker konkurrencen, er dels import fra lande med lave omkostninger (f.eks. Kina) af bøger, der kan trykkes uden noget særligt tidspres, dels den høje koncentration blandt papir- og trykfarveproducerende virksomheder, hvilket skærper den internationale konkurrence især fra Indien og Kina, hvor de laveste priser kan opnås. EØSU understreger, at man er nødt til at overholde de samme sociale og miljømæssige kriterier i alle produktionslande.

5.3 Disse faktorer og den vanskelige økonomiske situation har til tider medført et kraftigt fald i priserne og indvirker i høj grad på beskæftigelsen i industrien.

<sup>(6)</sup> Kommissionen, Generaldirektoratet for Beskatning og Toldunion, »Report on EU Customs enforcement of intellectual property rights – 2009« [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/customs/customs\\_controls/counterfeit\\_piracy/statistics/statistics\\_2009.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/customs/customs_controls/counterfeit_piracy/statistics/statistics_2009.pdf). Technopolis (2007), *Effects of counterfeiting on EU SMEs*, [http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise\\_policy/industry/doc/Counterfeiting\\_Main%20Report\\_Final.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise_policy/industry/doc/Counterfeiting_Main%20Report_Final.pdf). <http://counterfeiting.unicri.it/report2008.php>. EØSU's udtalelse om beskyttelsen af intellektuelle ejendomsrettigheder, EUT C 376 af 22.12.2011, s. 62.

<sup>(7)</sup> Europa 2020: En strategi for intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst. 3.3.2010.

5.4 Ifølge tal for 2009 offentliggjort af Eurostat tæller trykkeriindustrien i Europa 119 000 virksomheder (faldet fra 132 571 i 2007), den beskæftiger mere end 735 000 mennesker (faldet fra 853 672 i 2007) og har en omsætning på mere end 88 mia. euro. (faldet fra 110 mia. euro i 2007).

5.5 Indførelsen af digitaltryk har imidlertid muliggjort nyskabelser i samarbejdet mellem forlag, trykker og brugere, idet en bog kan trykkes efter behov ned til blot én kopi.

5.6 Trykkerivirksomheder har truffet foranstaltninger for at integrere tjenester i værdikæden såsom lagring, databaseforvaltning, design til nettet eller tryk og e-bøger og er også ved at udvikle egne prepressafdelinger.

5.7 EØSU støtter forslagene i Kommissionens rapport fra 2007 om den europæiske trykkeriindustri konkurrenceevne, men opfordrer Kommissionen til at nedsætte et udvalg for europæisk social dialog i sektoren som helhed. For øjeblikket foregår den formelle sociale dialog mellem arbejdsgivere og fagforeninger kun på virksomhedsniveau og nationalt niveau.

5.8 EØSU er enig i Intergrafs anbefalinger, særligt anbefalingen om en uafhængig undersøgelse af teknologiudviklingen (trykketeknologi og mobil- og internetteknologi), demografiens rolle og forbrugeradfærd.

## 6. Udfordringerne for boghandlerne

6.1 Der er opstået problemer, fordi store detailhandlere pålægger territoriale begrænsninger for deres onlinesalg. Helt afgørende er det, at konventionelle distributionssystemer springes over, efterhånden som de digitale internetboghandlere sætter sig på markedet.

6.2 Traditionelle boghandlere er kulturelt vigtige; de holder fast i en personlig kontakt/et personligt forhold til kunderne, også online, og yder en service, internettet ikke kan tilbyde.

6.3 I dag bruges boghandlerne som udstillingsvindue for bøger, der efterfølgende købes på internettet af forbrugerne – og de sikrer dermed deres onlinekonkurrenter gratis markedsføring og reklame. Nogle traditionelle boghandlere har imidlertid behov for videreuddannelse, da de mangler viden om de elektroniske sociale medier og er nødt til at være innovative i deres markedsføring og produktudvælgelse. Standardiseringen i den digitale verden er stadig mangelfuld, eksempelvis har så godt som alle trykte bøger et ISBN-nr., mens det ikke er tilfældet for e-bøger.

6.4 Der må findes og fremmes synergier mellem europæiske bibliotekssammenslutninger og boghandlere. Digitaliseringen skaber et vist modsætningsforhold mellem boghandlernes og forlagenes bekymring for piratkopiering af e-bøger på den ene side og bibliotekernes begejstring for at fremme udlån af e-bøger på den anden side. Juridisk set er der forskel på udlån (af trykte bøger) og e-udlån, hvilket må gøres klart og håndhæves i praksis af alle parter. Interessenterne bør undersøge

mulighederne for en ordning, der omfatter foranstaltninger, der sikrer mod piratkopiering, men samtidig gør lovlige e-udlån lettere for bibliotekerne.

6.5 Amazon og Apple har med deres dobbelte markedsdominans som salgsplatforme og inden for salg af e-læsere (Kindle og iPad) indtaget en førerposition, der sætter dem i stand til at diktere priser og betingelser over for alle aktører i industrien. Denne ikke-europæiske dominans har desuden negative virkninger for de mindre forlag, som ikke har tilstrækkelig stor styrke til at kunne forhandle de betingelser, som Amazon og Apple stiller.

6.6 Indførelse af åbne, interoperable standarder vil forhindre, at aktører udelukkes fra markederne, og at visse store aktører, som for øjeblikket anvender lukkede patentbeskyttede teknologier, der sikrer, at bestemt udstyr kun kan bruges til deres egne kataloger og omvendt, får skabt sig dominerende stillinger. Indførelse af disse standarder vil således øge konkurrencen.

## 7. Beskatning og prissætning

7.1 Langt de fleste lande i EU og i verden anvender en nedsat momsats på salg af trykte bøger som en anerkendelse af de kulturelle, uddannelsesmæssige og videnskabelige gevinster for samfundet generelt, ved at borgerne læser.

7.2 Ikke desto mindre er den nuværende ordning i EU diskriminerende, idet onlineversioner af de samme kulturelle produkter beskattes med almindelig sats, hvilket skaber en ubegrundet konkurrencefordrejning mellem sammenligneligt indhold.

## 8. Bevarelse af forældreløse og udgåede værker <sup>(8)</sup>

8.1 EØSU er overordnet enig i forslaget til direktiv om lovrammer, der skal sikre lovlig onlineadgang til forældreløse værker på tværs af grænserne <sup>(9)</sup>.

8.2 Meget få medlemsstater har implementeret lovgivning om forældreløse værker, og selv i de lande, hvor den findes, er adgangen begrænset til borgere bosat inden for det nationale område.

8.3 I medfør af artikel 5, stk. 2, litra c, i ophavsretsdirektivet har offentligt tilgængelige biblioteker, uddannelsesinstitutioner, museer og arkiver ret til at reproducere ophavsretsbeskyttede værker uden forudgående tilladelse. En forudsætning er dog, at disse institutioner ikke hverken direkte eller indirekte søger en økonomisk eller forretningsmæssig gevinst, og at de respekterer tretinrindstenen i Bernerkonventionen. Enhver anden form for offentlig tilgængeliggørelse via internettet kræver forudgående tilladelse.

<sup>(8)</sup> EØSU's udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og rådets direktiv om visse tilladte anvendelser af forældreløse værker, EUT C 376 af 22.12.2011, s. 66.

<sup>(9)</sup> EØSU's udtalelse om beskyttelsen af intellektuelle ejendomsrettigheder, EUT C 376 af 22.12.2011, s. 62.

8.4 Med hensyn til udgåede værker indledte bogforlagene en dialog, der udmøntede sig i et aftalememorandum om »Hovedprincipper for digitalisering og tilgængeliggørelse af udgåede værker«, der er blevet underskrevet af alle de involverede aktører. Endnu er der ingen juridisk struktur for, at frivillige aftaler om udgåede værker mellem de forskellige interessenter kan anerkendes på tværs af grænserne.

8.5 Et godt udfald af denne dialog vil sætte skub i udviklingen af digitale biblioteker som Europeana og andre offentlige institutioner, som varetager almenlystlige opgaver.

8.6 ARROW er et system dannet af et konsortium af aktører i bogbranchen, og med støtte fra Kommissionen er det et omkostningseffektivt redskab, som leverer en praktisk løsning på, hvordan brugerne hurtigt og effektivt kan finde information om et givet værks rettighedsstatus og om dets rettighedshavere.

8.7 Offentlig-private partnerskaber mellem biblioteker og forlag kan øge adgangen til bøger i handelen via digitale biblioteker. Der er allerede etableret flere af denne slags partnerskaber.

8.8 Spørgsmålet om pligtdeponering af e-bøger skal drøftes af alle interessenter for at finde en balance mellem bibliotekernes interesse i at indsamle, bevare og stille disse e-bøger til rådighed og garantier mod ulovlig elektronisk udbredelse.

## 9. Sprog og mobilitet

9.1 Sprog og forlagsvirksomhed hænger uløseligt sammen, og derfor er der helt logisk mobilitetsproblemer i bogforlagsbranchen, særligt for små og mellemstore forlag.

9.2 Med undtagelse af de forlag, der udgiver på engelsk, er det for forlag og ansatte i branchen forbundet med betydelige vanskeligheder at flytte fra en medlemsstat til en anden, da de fleste forlag er mellemstore virksomheder, der udgiver på ét sprog<sup>(10)</sup>.

9.3 Nogle af de nyeste platforme for e-bøger fungerer som hindringer for sproglig mobilitet. Den største producent af e-læsere – amerikanske Amazon – blokerer adgangen til sin e-læser, Kindle, for alle mindre sprog, heriblandt 18 af EU's 23 officielle sprog, hvilket i praksis betyder, at litteratur på 18 EU-sprog er udelukket fra verdens største platform for e-bøger.

## 10. Mere trygge og bedre informerede forbrugere

10.1 Forbrugernes forhold til bøger er under forandring, da digital lagring af bøger ikke efterlader fysiske spor, og bogindkøb sker øjeblikkeligt.

10.2 EØSU mener, at man i forbindelse med alle politikinitiativer om intellektuelle ejendomsrettigheder må anerkende forbrugere som interessant i debatten om intellektuelle ejendomsrettigheder.

10.3 Udviklingen af digitale bøger ved siden af fysiske bøger må ske gradvist og som et supplement til fortsat bæredygtig udgivelse af trykte bøger. Der er stadig mange borgere i Europa, som ikke er trygge ved elektroniske transaktioner og/eller ved at downloade og anvende digitalt indhold. Tiltag, der skaber større tryghed og mindsker den digitale kløft, kan medvirke til at øge den sociale inklusion.

10.4 EØSU støtter Den Europæiske Forbrugerorganisation (BEUC) i, at netneutralitet bør være et lovgivningsprincip. Kommissionen bør bygge videre på det løbende arbejde i Sammenslutningen af Europæiske Tilsynsmyndigheder inden for Elektronisk Kommunikation (BEREC) og vedtage et bindende instrument, der garanterer konsekvent og effektiv beskyttelse af netneutraliteten i hele Europa.

## 11. Markedsadgang for SMV'er

11.1 Kædeboghandlernes dominans i EU har skabt visse hindringer for de mindre forlags adgang til markedet. Forlag uden den finansielle styrke, der er nødvendig for at kunne forhandle sig vej til kædernes hylde, har svært ved at nå forbrugere, netop fordi de er underrepræsenterede i butikkerne.

11.2 I forlagsbranchen har det traditionelt været de mindre forlag, der har været arnested for innovation og kreativitet, og disse forlags begrænsede adgang til markedet kan få alvorlige negative konsekvenser for skabertrangen i denne kreative industri.

11.3 Nichebogforlag er ofte afhængige af støtte og tilskud til deres fortsatte økonomiske overlevelse.

11.4 Virksomheder, især SMV'er, er nødt til at investere i forskning, udvikling og innovation<sup>(11)</sup> hjulpet af passende retlige, administrative og finansielle rammevilkår.

11.5 I dag driver kun 8 % af europæiske SMV'er virksomhed i andre medlemsstater. 92 % af virksomheder er mikrovirksomheder<sup>(12)</sup>, der driver forretning på meget forskellige markeder. I Small Business Act må der derfor fokuseres mere på, hvordan deres specifikke behov kan opfyldes.

11.6 Det særlige ved bogforlagsbranchen er, at det er et forholdsvist lille antal bestsellere, der sikrer dens finansielle uafhængighed. Til gengæld finansierer bestsellerne de litteraturgenrer, der er mindre indbringende, men kulturelt og samfundsmæssigt uundværlige.

<sup>(10)</sup> EØSU's udtalelse om støtte til SMV's bestræbelser på at tilpasse sig de globale markedsændringer, EUT C 255 af 22.9.2010, s. 24-30.

<sup>(11)</sup> EØSU's udtalelse om investeringer i viden og innovation, EUT C 256 af 27.10.2007, s. 17.

<sup>(12)</sup> EØSU's udtalelse om status vedrørende »Small Business Act«, EUT C 376 af 22.12.2011, s. 51.



11.7 De små og mellemstore forlag har behov for økonomisk og organisatorisk bistand, da omkostningsmodellen for den smallere litteratur kun sjældent er finansielt levedygtig. Desuden har de fleste små og mellemstore forlag ikke ressourcerne til at sammensætte realiserbare forslag, der giver adgang til EU's F&U-midler.

11.8 EØSU understreger vigtigheden af et mere integreret indre marked for tjenesteydelser i Europa 2020-strategien <sup>(13)</sup>. Dette er nødvendigt for at hjælpe virksomheder i bogforlagsbranchen, herunder de små og mellemstore, med at vokse og skabe arbejdspladser.

Bruxelles, den 25. april 2012

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

---

<sup>(13)</sup> EØSU's udtalelse om et indre marked for tjenesteydelser, EUT C 318 af 29.10.2011, s. 109-112.

## Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om kooperativer og omstruktureringer (initiativudtalelse)

(2012/C 191/05)

Ordfører: **Marie ZVOLSKÁ**

Medordfører: **Jan OLSSON**

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 14. juli 2011 under henvisning til forretningsordenens artikel 29, stk. 2, på eget initiativ at afgive udtalelse om:

*Kooperativer og omstruktureringer.*

Det forberedende arbejde henvistes til Den Rådgivende Kommission for Industrielle Ændringer, som udpegede Marie ZVOLSKÁ til ordfører og Jan OLSSON til medordfører. Den Rådgivende Kommission vedtog sin udtalelse den 12. april 2012.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 480. plenarforsamling den 25.-26. april 2012, mødet den 25. april, følgende udtalelse med 148 stemmer for, ingen imod og 1 hverken for eller imod:

### 1. Konklusioner og anbefalinger

1.1 På grund af deres natur og forretningsmodel bidrager kooperativer til EU 2020-strategien. De forvalter forandringer på en økonomisk effektiv og socialt ansvarlig måde. De bidrager til social og territorial samhørighed. De opretter nye og innovative forretningsmodeller med det formål at øge konkurrenceevnen. Alt dette bør fremhæves i 2012, det internationale år for kooperativer.

1.2 Med enkelte sektorer som væsentlige undtagelser repræsenterer kooperativer en begrænset andel af europæisk økonomi. Imidlertid viser data gengivet i denne udtalelse, at kooperativer er mere modstandsdygtige og stabile end andre virksomhedsmodeller i krisetider, og at de udvikler nye iværksætterinitiativer. Dette kan tilskrives kooperativets særlige karakteristika: deres langsigtede strategi, deres stærke territoriale tilknytning, deres varetagelse af medlemmernes interesser og deres fokus på internt samarbejde. Det er vigtigt at formidle og udvikle denne påviselige kooperative dygtighed i politikker på nationalt og EU-niveau.

1.3 Forskellige virksomhedsmodeller anerkendes i traktaten, og de specifikke kendetegn ved den kooperative model er for nylig blevet anerkendt af EU-Domstolen (Domstolens afgørelse (Første Afdeling) af 8. september 2011 – Forenede sager C-78/08 til C-80/08), som legitimerer målrettede politikker.

#### *Anbefalinger vedrørende EU's politikker*

1.4 Der bør derfor tages højde for kooperativer i alle EU-politikker, som bidrager til intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst samt i de relevante flagskibsinitiativer under EU 2020-strategien. Der skal sikres lige konkurrencevilkår for kooperativer og andre virksomhedstyper, samtidig med at kooperativernes idégrundlag og arbejdsmetoder bevares.

1.5 Med henblik på at fremhæve den særlige kooperative erfaring med omstrukturering bør kooperativer indgå i målene og foranstaltningerne under EU's industripolitik, herunder det specifikke flagskibsinitiativ.

1.6 Kommissionen og Den Europæiske Investeringsbank/Den Europæiske Investeringsfond bør sikre, at EU's finansieringsmekanismer, herunder den finansieringshandlingsplan for SMV'er, der foreslås i akten for det indre marked, ligeledes er tilgængelige for kooperativer, og EU bør sammen med den kooperative banksektor gøre en særlig indsats, også vha. specifikke instrumenter, for at sikre, at dette er tilfældet. Den mæglende rolle, som EIB's finansielle instrumenter spiller for mindre kooperative banker, bør også fremmes, navnlig vha. forenkede administrative krav.

1.7 Nye regler om offentlige indkøb og statsstøtte (Almunia-pakken) bør hurtigst muligt træde i kraft. Disse regler og deres gennemførelse i medlemsstaterne bør forenkles og inkludere specifikke foranstaltninger, der har til formål at forbedre mulighederne for sociale kooperativer, der beskæftiger handicappede eller andre dårligt stillede grupper. De bør ligeledes dække tilfælde, hvor kooperativer forvalter ejendomme, som er blevet konfiskeret pga. illegale aktiviteter (f.eks. mafiaaktiver i Italien).

1.8 Efter EØSU's forslag til en ramme for fremme af arbejdstagernes finansielle deltagelse bør der indføres foranstaltninger, som gør det lettere at overdrage en virksomhed til medarbejderne. Arbejdstagerkooperativer/arbejdstageropkøb bør støttes gennem en specifik EU-budgetpost, der ligeledes omfatter finansielle instrumenter.

1.9 Programmer og fonde i den kommende EU-budgetperiode 2014-2020 skal blive vigtige instrumenter til støtte for kooperativer, navnlig strukturfondene. Ved fastlæggelsen af

operationelle programmer bør prioritetes og foranstaltninger fokusere på at yde støtte til en bæredygtig virksomhedsudvikling og ansvarlig omstrukturering, der omfatter foranstaltninger som virksomhedsoverdragelser til medarbejdere, sociale kooperativer, lokal udvikling og social innovation ved brug af globaltilskud og andre finansielle instrumenter.

1.10 EØSU anmoder om, at der vedtages en forenklet forordning om det europæiske andelsselskab i 2012. Dette bør suppleres med en opdatering af måden, hvorpå de kooperative principper gennemføres i national lovgivning.

1.11 EØSU opfordrer Eurofound (European Foundation for the improvement of living and working conditions), og navnlig dets europæiske center til overvågning af forandringer, til at samarbejde med den kooperative sektor med det formål at foretage en detaljeret undersøgelse af kooperativernes rolle på omstrukturingsområdet.

1.12 Det kommende EU-forskningsprogram Horisont 2020 bør også inkludere specifikke referencer til undersøgelsen af faktorerne bag modstandsdygtigheden i krisetider.

1.13 På grund af deres målsætninger og forvaltningsmodel er kooperative virksomheder selvskrevne aktører i det initiativ for socialt iværksætteri, som Kommissionen lancerede for nylig. De centrale forslag til tiltag bør derfor også være rettet mod den kooperative sektor. Det haster ligeledes med at tage højde for kooperativernes erfaringer med skræddersyede finansielle instrumenter, også i det seneste forslag til europæiske sociale iværksætterfonde.

#### *Anbefalinger til medlemsstaternes politikker*

1.14 I tråd med ILO's henstilling 193/2002 om fremme af kooperativer bør medlemsstaterne skabe gunstige vilkår for anerkendelse og udvikling af kooperativer inden for alle områder og sektorer og vedtage en overordnet politik til støtte for den kooperative forretningsmodel. De bør navnlig fremme almen og faglig uddannelse vedrørende kooperativer for såvel studerende som arbejdstagere, forbedre det statistiske materiale med henblik på at kortlægge og synliggøre den kooperative sektor, modernisere lovgivningen om kooperativer, introducere passende finansielle redskaber og anerkende kooperativernes rolle i den nationale sociale dialog. Medlemsstaterne bør undersøge muligheden for at indføre princippet om udelelige reserver eller »asset lock« for kooperativer i deres lovgivning. En model, som allerede findes i en stor del af EU's medlemsstater, og som har vist sig at være et vigtigt udviklingsværktøj.

1.15 EØSU anbefaler, at de nationale økonomiske og sociale udvalg vedtager udtalelser inden for rammerne af det internationale år for kooperativer.

#### *Anbefalinger til kooperative virksomheder*

1.16 Kooperative virksomheder bør arbejde for at blive mere synlige og styrke den gensidige læring såvel internt i som uden for den kooperative bevægelse. Internt bør de fokusere på »samarbejde mellem kooperativer«. De bør udarbejde retningslinjer og aktivt formidle bedste praksis med særlig fokus på styringen af forandringer. Eksternt bør de engagere sig i et partnerskab med andre private virksomheder, offentlige myndigheder og andre aktører.

1.17 Rapporter om *Kooperativ social ansvarlighed* (virksomhedernes sociale ansvar på den kooperative måde) bør være et vigtigt instrument til styrkelse af synlighed og promovering. Den kooperative sektor bør også opstille regler for god forvaltningspraksis og en restriktiv intern revision med henblik på at forebygge misbrug af den kooperative model.

## **2. Indledning**

2.1 Formålet med denne udtalelse er at fremhæve, hvordan kooperative virksomheder, pga. deres særlige forretningsmodel, foregriber og forvalter ændringer i industri- og servicesektoren under den aktuelle krise, der har haft særligt alvorlige følger for beskæftigelsen, som påpeget i nylige rapporter fra ILO. Det er hensigten at skærpe bevidstheden om kooperative virksomheder som en virksomhedsmodel, der skaber nye perspektiver for social innovation og bidrager til en bæredygtig velstandsskabelse og -fordeling.

2.2 Den kooperative forretningsmodel sætter mennesket i centrum. Den Internationale Kooperative Alliance (ICA) har defineret den kooperative virksomhed som »en uafhængig forening af personer, der frivilligt har fundet sammen for at opfylde deres fælles økonomiske, sociale og kulturelle ønsker og behov ved hjælp af en virksomhed, som de kollektivt ejer, og hvor magtbeføjelserne udøves demokratisk«. En definition som adskillige internationale institutioner (FN, ILO og EU) har tilsluttet sig.

2.2.1 Udtalelsen bør ligeledes bidrage til CCMI's igangværende arbejde med emnet omstrukturering <sup>(1)</sup>.

2.3 Den kooperative identitet styrkes gennem værdier som demokrati, lighed, solidaritet, gennemsigtighed og socialt ansvar. ICA har opstillet syv principper for kooperativer: »frivilligt og åbent medlemskab, demokratisk kontrol udøvet af medlemmerne, medlemmernes økonomiske deltagelse, uafhængighed for kooperativet, almen og faglig uddannelse og oplysning, samarbejde mellem kooperativerne og hensyntagen til samfundets behov«.

2.4 Den kooperative forretningsmodel stemmer fuldt ud overens med værdierne i EU-traktaten og målene med Europa 2020-strategien. Idet de forfølger såvel økonomiske som sociale målsætninger, udgør kooperativer en uundværlig del af den »sociale markedsøkonomi«.

<sup>(1)</sup> COM(2012) 7, *Omstruktureringer og foregribelse af forandringer: Hvilken lære kan vi drage af den økonomiske krise?*

2.5 Kooperativer har et langsigtet mål om at opnå økonomisk og social bæredygtighed ved at inddrage borgerne, foregribe forandringer og optimere brugen af ressourcer. Fortjenesten anvendes ikke til at maksimere forrentningen af kapitalindskud, men til at sikre fremskridt i retning af bæredygtige investeringer.

2.6 Som menneskecentreret og kontrolleret af medlemmerne har den kooperative virksomhed stærke lokale rødder. Dette står ikke i noget modsætningsforhold til evnen til at agere på nationale og internationale markeder.

2.7 Den kooperative metodes fleksibilitet og kreativitet gav kooperativer mulighed for at agere i alle økonomiske sektorer, traditionelle såvel som nye.

2.8 I Europa findes der 160 000 kooperativer, der er ejet af 123 millioner medlemmer, og som beskæftiger 5,4 millioner arbejdstagere.

2.9 Den kooperative forretningsmodel er ikke velkendt hos hverken den brede offentlighed, det private erhvervsliv eller den offentlige forvaltning. I nogle lande giver betegnelsen »kooperativ« endda dårlige associationer, navnlig i central- og østeuropæiske lande. Kooperativer anerkendes ikke som fuldgældige virksomheder på samme måde som konventionelle virksomheder. I nogle medlemsstater er barriererne for kooperativers udvikling blevet større i de senere år (f.eks. i Polen, hvor forslag til en ny kooperativ lovgivning indebar forsøg på at reducere kooperativernes selvstændighed og uafhængighed, og Italien, hvor de skattemæssige fordele til kompensation for kooperativernes samfundsmæssige rolle er blevet stærkt reduceret).

2.10 Adgangen til risikovillig kapital og lån på det almindelige kapitalmarked er vanskelig for kooperativer.

2.11 Der eksisterer ikke altid lige konkurrencevilkår, idet der ikke tages højde for kooperativers særlige karakteristika i lovgivnings- og statslige programmer, der skal støtte erhvervslivet.

### 3. Udfordringer i forbindelse med virksomhedsomstruktureringer i Europa

3.1 Vi er vidne til en omfattende omstrukturering som følge af krisen i europæisk økonomi. Socialt ansvarlige omstrukturingsstrategier er afgørende med henblik på at undgå yderligere virksomhedslukninger og -konkurser, fastholde og skabe beskæftigelse og tilrettelægge den sociale velfærd ved at styrke konkurrenceevne og lokal udvikling.

3.2 Kommissionen har den holdning, at omstrukturering indebærer en bred definition af innovation i virksomhederne, som bør »ses i et langsigtet perspektiv, der handler om udvikling og styring af den europæiske økonomi, så forandringerne rent faktisk bliver et redskab til at styrke konkurrenceevnen«. Organisatoriske og sociale mønstre bør inddrages med henblik på at sikre en bæredygtig territorial udvikling. Med dette formål for øje mener Kommissionen, at innovation »ikke kun skabes gennem forskning og teknologi, men ligeledes vha. nye løsninger på områderne markedsføring og ledelse«.

3.3 Kommissionen har bemærket, at »de virksomheder, som er i stand til at håndtere omstruktureringer på en socialt forsvarlig måde, ofte er dem, der klarer sig bedst i konkurrencen på markedet, og som er bedst til at rette sig op igen efter omstruktureringen« (2).

3.3.1 Kommissionen har ligeledes udtrykt ønske om, at en ansvarlig omstrukturering bør omfatte arbejdstagernes inddragelse og deltagelse (3). Arbejdsmarkedets parter på EU-niveau har opstillet principperne for en »socialt intelligent« omstrukturering i en fælles tekst, som fremhæver betydningen af at skabe og bevare arbejdspladser.

3.4 Kommissionen ønsker at forbedre vilkårene for en virksomheds overdragelse til medarbejderne:

— »Arbejdstagerne har en særlig interesse i, at deres virksomheder er bæredygtige, og de har ofte et indgående kendskab til de virksomheder, de arbejder i. Ofte mangler de imidlertid de nødvendige finansielle midler og den påkrævede finansielle støtte til at overtage og drive en virksomhed. Omhyggelig og gradvis forberedelse af virksomhedsoverdragelser til de ansatte i form af medarbejderkooperativer kan øge overlevelsesheden« (4). »Hvis det ikke er muligt at finde en efterfølger inden for familien, er overdragelse til de ansatte et alternativ, der sikrer en høj grad af kontinuitet for virksomheden«. Alligevel er det »ikke mange af medlemsstaterne, der befordrer sådanne overdragelser via særlige indkomstskattelempler [...]« (5).

3.5 Kommissionen har opfordret medlemsstaterne til at opstille en ramme for virksomhedsoverdragelser til medarbejderne baseret på bedste praksis med det formål at undgå lukninger. Et eksempel er engangsydelsen i Spanien (pago unico) og Legge Marcora i Italien, som skaber mulighed for, at arbejdsløshedsydelse kan finansiere kooperative iværksættervirksomheder.

### 4. Den kooperative økonomis særlige kendetegn: modstandsdygtighed og nye udviklingstendenser selv i krisetider

4.1 Kooperative virksomheder udviser en større modstandsdygtighed i krisetider sammenlignet med konventionelle virksomheder. Dette gælder i særlig grad for kooperative banker, arbejdstagerkooperativer i industri- og servicesektoren, sociale kooperativer og kooperativer oprettet af små og mellemstore virksomheder. Den kooperative forretningsmodel dukker ligeledes op i nye sektorer (energi, de liberale erhverv m.m.). Omstruktureringerne har givet yderligere plads til, at kooperativer kan bidrage til en ægte økonomisk mangfoldighed, særligt blandt virksomheder, i jagten på mere bæredygtige modeller for produktion og forbrug.

(2) COM(2005) 120, Omstruktureringer og beskæftigelsen – Foregribende og ledsagende foranstaltninger til fremme af beskæftigelsen på baggrund af omstruktureringer på arbejdsmarkedet: Den Europæiske Unions rolle.

(3) COM(2001) 366, Fremme af en europæisk ramme for virksomhedernes sociale ansvar.

(4) COM(2004) 18, Fremme af andelsselskaber i Europa.

(5) COM(2006) 117, Gennemførelse af Fællesskabets Lissabon-program for vækst og beskæftigelse. Overdragelse af virksomheder – kontinuitet og en ny start.

4.2 Ifølge ILO-rapporten »Resilience of the Cooperative Business Model in Times of Crisis« er finansielle kooperativer fortsat finansielt velfunderede, forbrugerkooperativer fremviser en stigende omsætning, og arbejdstagerkooperativer er i vækst, efterhånden som borgerne vælger den kooperative virksomhedsmodel for at kunne reagere på de nye økonomiske realiteter.

4.3 Dette viser sig i særlig grad i banksektoren. Ingen kooperativ bank er endnu gået konkurs i EU. Data fra European Association of Cooperative Banks (Den Europæiske Forening af Andelskasser) viser, at de har en markedsandel på ca. 20 % af indskuddene. De finansierer ca. 29 % af SMV'erne i Europa. De har støt øget deres markedsandel i de senere år. I Det Forenede Kongerige har de kooperative banker firedoblet deres markedsandel fra 1,2 % i 2009 til 5 % i 2010. I Italien har BCC – Banche di credito cooperative system – øget indskuddene med 49 % i de seneste fem år, långivningen er øget med 60 %, og beskæftigelsen er steget med 17 % (samtidig med at beskæftigelsen i resten af den italienske banksektor faldt med 5 %). På Cypern øgede Cooperative Credit Institutions ifølge tilsynsmyndigheden for overvågning og udvikling af kooperativer deres markedsandel betydeligt i løbet af 2011 (fra 35 til 38 % for indskud, fra 27 til 29 % af lånene), hvilket bekræfter, at borgerne på Cypern opfatter Cooperative Credit Institutions som en sikker havn i krisetider.

4.4 Den Internationale Valutafond (»Redesigning the Contours of the Future Financial System«, IMF staff position note – 16 August, 2010 SPN/10/10) fremhæver de kooperative bankers centrale rolle: »Mindre kooperative banker eller gensidige institutioner kan også trives. Disse banker, som er mindre afhængige af aktionærernes forventninger, var generelt i stand til at undgå mange af de fejltagelser, som blev begået af større institutioner i den private sektor. Selvom de ikke altid anses for at være de mest effektive, dynamiske eller innovative institutioner, opfylder de i mange lande på pålidelig og sikker vis SMV'ers og mange husholdningers behov for långivning.«

4.5 CECOP – European confederation of workers and social cooperatives and other employee-owned enterprises in industries and services – har siden 2009 fulgt krisens konsekvenser for netværkets virksomheder. Kooperativer i lande med en større tradition for og erfaringer med kooperativer (Frankrig, Italien og Spanien) virker mere modstandsdygtige over for krisen end konventionelle virksomheder, der er aktive i de samme sektorer og områder.

4.6 Forskellige former for sociale kooperativer spiller en vigtig rolle i omstrukturingsprocessen og har været en vigtig drivkraft for social innovation. Kooperativer, der er etableret med det formål at integrere folk på arbejdsmarkedet, beskæftiger mange mennesker, som er blevet afskudiget, og som ikke kunne vende tilbage til det almindelige arbejdsmarked. I visse lande beskæftiger sociale kooperativer mange handicappede (f.eks. Bulgarien, Tjekkiet, Polen, Italien). Kooperativer, som yder sociale tjenester, er aktive i forbindelse med omstruktureringen af den offentlige sektor. Et særligt nyt fænomen er de italienske kooperativer, som forvalter de konfiskerede ejendomme fra illegale aktiviteter.

4.7 I en sektor, der er alvorligt ramt af krisen, har andelsboligselskaber vist sig at være langt mere modstandsdygtige end den private sektor målt i forhold til byggeriet af nye boliger. De er også mere engagerede i indsatsen for at reducere udledningen af drivhusgasser gennem øget energieffektivitet. Denne rolle er særlig vigtig i visse EU-lande, som f.eks. Tjekkiet og Polen, hvor der gennemføres store kooperative renoveringsprojekter, ofte finansieret af Den Europæiske Fond for Regionaludvikling.

4.8 Et hurtigt overblik over visse europæiske lande viser de kooperative virksomheders relativt bedre resultater med hensyn til vækst, beskæftigelse, overlevelsesprocenter, iværksættervirksomheder (jf. især A. Zevi, A. Zanotti, F. Soulage og A. Zelaia (2011), »Beyond the crisis: Cooperatives, Work, Finance«, Cecop Publications, Brussels 2011).

4.8.1 I 2009 voksede britiske kooperativers omsætning med 10 %, samtidig med at den britiske økonomi skrumpede med 4,9 %. I 2010 voksede den kooperative sektor fortsat med 4,4 %, sammenlignet med en vækst i den samlede britiske økonomi på 1,9 %. Antallet af kooperativer i Det Forenede Kongerige er støt stigende med en stigning på 9 % i 2010. Der er et stigende antal kooperativer i alle økonomiske sektorer.

4.8.2 I Tyskland vokser den kooperative sektor, især på energiområdet, blandt SMV'er og på sundhedsområdet. Gennem de seneste tre år har der været en ekstraordinær stigning i antallet af nye kooperativer: 370 i 2011, 289 i 2010, 241 i 2009 (Genossenschaften in Deutschland fra DZ-Bank). Ifølge DGRV's årsberetning fra 2010, baseret på data fra Creditreform-Datenbank, angik kun 0,1 % af konkurserne i 2010 kooperative virksomheder, det laveste antal blandt alle virksomhedsmodeller. Det er også blevet bekræftet, at medlemskab af et kooperativ i høj grad reducerer konkursrisikoen for de enkelte medlemsvirksomheder.

4.8.3 I Frankrig er overlevelsesraten for arbejdstagerkooperativer efter tre år på 74 % sammenlignet med det nationale gennemsnit på 66 %. 329 virksomheder blev omdannet til arbejdstagerkooperativer mellem 2000 og 2009. Over 250 af dem har overlevet. Tallene for 2010 bekræftede den stigende tendens fra især de seneste tre år. Over 50 nye omdannelser blev gennemført (CG SCOP Annual Report 2010).

4.8.4 I Italien steg beskæftigelsen i kooperativer med 3 % i 2010 set på baggrund af et fald i den samlede private beskæftigelse på 1 %. Velfærdskrisen betyder, at antallet af sociale kooperativer er steget hurtigt. De fleste nye kooperativer er nystartede virksomheder, men ca. en fjerdedel er »spin offs«, som er udgået fra andre kooperativer. Kooperativer har en længere forventet levetid. En tredjedel af de kooperativer, som blev etableret i perioden 1970-89, findes stadig, sammenlignet med en fjerdedel af andre virksomhedstyper. Lukningsgraden er lavere: 4 % af kooperativerne lukkede mellem 2006 og 2009 sammenlignet med over 6 % af de andre virksomhedsmodeller. Konkurs var den mest dramatiske årsag til lukning, som berørte 2 % af kooperativerne i 2009, sammenlignet med 6 % af de øvrige virksomheder. Set i forhold til ansættelseskontraktens karakter er det mindre usikkert at være beskæftiget i kooperativer. 6 % af de nyansatte har tidsbegrænsede kontrakter i

modsatning til 11 % i andre virksomheder. 40 % af de ansatte i kooperativer deltog i faglig uddannelse set i forhold til et nationalt gennemsnit på 26 %.

4.8.5 I Spanien, som er blevet særlig hårdt ramt af krisen, faldt beskæftigelsen i 2008 og 2009 med 4,5 % i den kooperative sektor, hvor faldet var på 8 % i konventionelle virksomheder. Imidlertid øgede arbejdstagerkooperativerne antallet af arbejdspladser med 0,2 % i 2010, samtidig med at den samlede beskæftigelse i almindelige virksomheder faldt med 3,2 %.

4.8.6 I visse lande ses lignende forhold som beskrevet ovenfor. I Sverige har antallet af kooperative nystartede virksomheder f.eks. været proportionalt højere end antallet af andre nystartede virksomheder. Lukningsprocenten for kooperativer er lavere end for konventionelle virksomheder. Kooperativerne på Cypern vokser ligeledes. Regeringen understreger, at sektorens bidrag til økonomiske og sociale forbedringer i samfundet har afgørende betydning.

## 5. Kooperativers håndtering af forandringer

5.1 Den specifikke kooperative forvaltningsmodel, som er baseret på fælles ejerskab, demokratisk deltagelse og medlemmernes kontrol, samt kooperativers mulighed for at basere sig på egne finansielle ressourcer og støttenetværk forklarer, hvorfor kooperativer er mere fleksible og innovative i forvaltningen af omstruktureringer over tid samt i skabelsen af nye forretningsaktiviteter.

5.2 Et langsigtet perspektiv er et grundlæggende kendetegn ved en kooperativ virksomhed. Krisen har styrket den langsigtede strategi baseret på at opnå økonomisk og social bæredygtighed for medlemmerne. En kooperativ virksomhed vil give afkald på kapitalafkast for at fastholde beskæftigelse og investeringer.

5.3 Et andet grundlæggende kendetegn ved deres forvaltning er, at kooperativer har rod i det område, hvor de driver deres virksomhed. I modsætning til den private sektor flytter de ikke deres aktiviteter, og dette er ikke uforeneligt med globaliseringen.

5.4 På grund af deres lokale tilhørsforhold spiller kooperativer en stadig vigtigere rolle for fremme af bæredygtig udvikling i lokalområdet, oprettelse af nye arbejdspladser og dermed opfyldelse af mål af almen interesse. Idet omstrukturering sker på lokalt niveau, er kooperativernes erfaringer vigtige, når der skal findes løsninger. I landdistrikter fastholder de økonomiske og sociale aktiviteter og bidrager dermed også til at reducere afvandring.

5.5 Deres territoriale udgangspunkt og fokusering på medlemmernes (husstande eller mindre virksomheder) interesser, forklarer, hvorfor kooperative banker har klaret sig godt under den finansielle krise. Kooperative banker har også et meget stærkt fokus på en bæredygtig og socialt ansvarlig finansiering. Konsekvenserne af deres adfærd er blevet

forstærket ved, at kunder har flyttet deres indskud og lån fra private banker til kooperative banker.

5.6 Kooperativer sikrer beskæftigelsen gennem en model baseret på intern mobilitet kombineret med jobsikkerhed. Arbejdstager- og sociale kooperativer foretrækker at justere lønniveau eller arbejdstid frem for at skære i antallet af stillinger. Hvor det er muligt, har de internaliseret aktiviteter, som tidligere blev udliciteret. Jobsikkerheden er blevet styrket ved, at de tilgængelige job deles mellem de virksomheder, som deltager i samme kooperative netværk eller gruppe. Modellen med at skabe sikkerhed for arbejdstagerne i omstillingsprocessen bakkes op af faglig uddannelse, idet kooperativerne fokuserer på personaleudvikling.

5.7 Kooperativer har gennem lang tid udviklet forskellige metoder til indbyrdes samarbejde på permanent basis, såvel gennem repræsentative organisationer på alle niveauer som vha. iværksætterkombinationer såsom grupper, konsortier og sekundære kooperativer. I de seneste år og årtier er denne tendens i høj grad blevet konsolideret med en beviseligt positiv sammenhæng mellem væksten i kooperativer og udviklingen af de institutioner, der forbinder dem med hinanden.

5.8 De repræsentative organisationers potentiale illustreres effektivt vha. det italienske eksempel. Italien er karakteriseret ved, at der findes adskillige kooperative tværsektorielle sammenslutninger. Alle typer af kooperativer (arbejdstager, forbruger, landbrug m.m.) er medlemmer af en af disse sammenslutninger. Dette mønster har styrket etableringen af fælles økonomiske strukturer mellem sektorerne, hvilket har stor betydning. Takket være mulighederne for at overføre personale og finansielle ressourcer samt erfaringer fra en sektor til en anden er mange kooperative virksomheder og sektorer i stand til at håndtere selv de vanskeligste tider.

5.9 Grupper, konsortier og sekundære kooperativer gør det muligt for individuelle virksomheder at forblive små, samtidig med at de kan få gavn af stordriftsfordele. Italien har gode eksempler på konsortier inden for bygge- og servicesektoren samt sociale kooperativer, som i væsentlig grad bidrager til udviklingen af små og nye kooperativer. Mindre konsortier af sociale kooperativer kan ligeledes findes i andre lande som f.eks. Sverige. Vigtige kooperative grupper findes i andre sektorer som landbrug, fremstillingsvirksomhed, bankvæsen og distribution i forskellige andre EU-lande, bl.a. Frankrig, Tyskland, Spanien og Nederlandene.

5.10 Den spanske Mondragon-gruppe er et fremragende eksempel på, hvordan individuelle kooperative virksomheder kan organisere sig på frivillig basis i en gruppe på stor skala omfattende industri, landbrug, distribution, finansielle aktiviteter, F&U og højere uddannelse. Et slående aspekt ved Mondragon er kapaciteten til at fastholde beskæftigelse i globaliserede industrisektorer og indgå i en fortløbende omstrukturering af produkter, processer og eftersalgsservice gennem industrielle platforme i hele verden og en innovationstrekant bestående af gruppens industrivirksomheder, universitet og centre for F&U.

5.11 SMV'er kan også organisere sig i kooperativer baseret på samme logiske ønske om at øge stordriftsfordelene. Disse tiltag har f.eks. givet yderst gode resultater i Tyskland, hvor kooperativer af mindre virksomheder er vigtige for bagere, slagtere m.m.

5.12 Nye fænomener opstår som svar på bestemte gruppers behov. Kooperativer etableret af læger i Tyskland, som blev nævnt tidligere, er et sådant eksempel. Særligt i Italien begynder den yngre generation af højt specialiserede eksperter at anvende den kooperative forretningsmodel til udnyttelse af markedets muligheder. Derved kombinerer de selvstændig virksomhed med en kollektiv virksomhedsform. En nyligt godkendt italiensk lov om liberale erhverv, som indgik i den samlede pakke af økonomiske reformer, støtter disse initiativer.

5.13 Såkaldte »aktivitets- og beskæftigelseskooperativer« er blevet etableret i Frankrig og i mindre omfang i Belgien og Sverige. De giver arbejdsløse mulighed for at blive selvstændige, idet ikke blot deres kommercielle aktiviteter, men også deres erhvervsuddannelse og sociale sikkerhed varetages i et kooperativ.

5.14 Kooperativer kan normalt ikke få store kapitalbeløb fra deres medlemmer, og de har ikke nogen let adgang til

kapitalmarkederne. Kooperativer har udviklet deres egne finansieringsmekanismer. Andelsaktier kan normalt ikke overdrages, og fortjenesten anvendes ikke til at forrente kapital, men geninvesteres almindeligvis i virksomheden i form af reserver, hvilket afspejler den langsigtede strategi: Medlemmerne ønsker at undgå urimelige risici og investere i aktiviteter, der direkte tjener deres behov.

5.15 I visse EU-lande som Frankrig, Spanien og Italien er disse reserver udelelige, dvs. de kan ikke fordeles blandt medlemmerne selv i tilfælde af en likvidation, men skal anvendes til udvikling af den kooperative bevægelse. Udelelige reserver har vist sig at være et stærkt bolværk mod opløsning.

5.16 Der er i nogle lande blevet introduceret lovgivning, som skal gøre det muligt for eksterne parter at stille risikovillig kapital, både med og uden stemmerettigheder, til rådighed for kooperativer (f.eks. »socio sovventore« i den italienske lov 59/1992). Der er blevet etableret særlige institutioner til det formål (i Italien f.eks. Fondi mutualistici og Cooperazione Finanza Impresa (CFI), i Frankrig IDES og i Spanien investeringsstrukturen i Mondragon Corporation. Dette har også givet kooperativer mulighed for at forbedre deres dialog med andre finansielle institutioner.

Bruxelles, den 25. april 2012

Staffan NILSSON

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

---

## III

(Forberedende retsakter)

## DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG

## 480. PLENARMØDE DEN 25. OG 26. APRIL 2012

**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden, Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond, som er omfattet af den fælles strategiske ramme, om generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond og Samhørighedsfonden og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006**

COM(2011) 615 final — 2011/0276 (COD)

(2012/C 191/06)

Ordfører: **Ioannis VARDAKASTANIS**

Europa-Parlamentet og Rådet besluttede henholdsvis den 25. og den 27. oktober 2011 under henvisning til artikel 177 og 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 om fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden, Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond, som er omfattet af den fælles strategiske ramme, om generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond og Samhørighedsfonden og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006«

COM(2011) 615 final — 2011/0276 (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 3. april 2012.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 480. plenarforsamling den 25.-26. april 2012, mødet den 25. april, følgende udtalelse med 162 stemmer for, 9 imod og 9 hverken for eller imod:

## 1. Konklusioner og anbefalinger

1.1 EØSU mener, at EU's nuværende økonomiske politikker (besparelser, budgetstramninger på europæisk og nationalt niveau, finanspagten, nedskæringer i ECB mv.) er i færd med at skabe en negativ proces med uforudsigelige konsekvenser og det i en tid, hvor der er behov for det modsatte, dvs. at der samtidig, hvis ikke før, træffes foranstaltninger til støtte for **vækst og beskæftigelse** i et mere ambitiøst og effektivt forslag. Strukturfondene (og i en vis udstrækning midlertidig støtte fra fondene under den fælles landbrugspolitik) kan yde et

værdifuldt bidrag hertil, som allerede foreslået under topmødet den 30. januar 2012 om end i begrænset omfang.

1.2 Der bør iværksættes en europæisk vækstplan – en »New Deal« – som indeholder omfangsrige og målrettede projekter, der inddrager nogle få centrale sektorer, som er i stand til igen at sætte skub i EU's økonomi. Man vil med øjeblikkelig virkning kunne finansiere denne plan ved at anvende restbeløb fra perioden 2007-2013 og så hurtigt som muligt, men for en begrænset periode, supplere op med en del af de afsatte beløb for 2014-2020. EIB kan bakke op omkring og øge denne form



for finansiering ved at udstede obligationer<sup>(1)</sup> (den nye forordnings artikel 87). Det vil skabe en forstærkende effekt på investeringer, fordi man kan tiltrække kapital udefra og skabe en positiv indvirkning på nationalgælden og euroen, som vil blive styrket.

1.3 EØSU mener fuldt og fast, at **partnerskaber**, som inddrager alle partnere, som defineret i artikel 5, stk. 1, i forordningen om fælles bestemmelser, i forberedelsen, gennemførelsen og resultatopfølgningen af projekter inden for rammerne af EU's samhørighedspolitik, bidrager direkte til politikens succes. Udvalget ser som et fremskridt, at artikel 5 i Kommissionens forslag gør horisontale partnerskaber til et obligatorisk element, og gentager, at der på alle niveauer skal være tale om en reel deltagelse i gennemførelsen af fondene, hvor man inddrager disse partnere med stemmeret i overvågningsudvalgene. På den baggrund mener EØSU, at artikel 5 i forordningen om fælles bestemmelser bør revideres og omformuleres på en måde, som sikrer, at artiklens bestemmelser om partnerskab, navnlig under stk. 2, vil blive anvendt effektivt på alle forvaltningsniveauer: nationalt, regionalt og lokalt.

1.3.1 EØSU ønsker at bidrage til den i artikel 5 nævnte adfærdskodeks og er meget bekymret over Rådets signaler, hvor medlemsstaterne ønsker at begrænse gennemførelsen af partnerskabsprincippet. Det opfordrer Kommissionen og Europa-Parlamentet til at vende denne udvikling. Adfærdskodeksen bør indeholde en klar og inklusiv definition på ikke-statslige organisationer, herunder organisationer, der repræsenterer svage mindretalsgrupper i henseende til køn, alder, seksuel orientering, handicap, religion og etnisk oprindelse (jf. artikel 10 og 19 i TEUF). Kodeksen bør desuden fastsætte klare regler for gennemførelse af projekter og programmer, insistere på rettidig behandling samt opstille en klageprocedure og derved muliggøre en effektiv og ubureaukratisk gennemførelse og anvendelse af samhørighedspolitikens programmer. EØSU mener, at medlemsstaternes supplerende godkendelseskriterier først skal igennem en offentlig høring, så man undgår yderligere bureaukrati (og national overregulering).

1.4 EØSU bifalder den større brug af **ex-ante- og ex-post-konditionalitet** sbestemmelser i EU's strukturfonde for at opnå mere fokuserede og reelle bæredygtige resultater, men modsætter sig imidlertid, at man bruger makroøkonomisk konditionalitet til at straffe regioner og borgere, som ikke er ansvarlige for makroøkonomiske beslutninger, der træffes på nationalt eller europæisk niveau.

1.5 Udvalget anerkender Kommissionens indsats for at **forenkle procedurer**, men mener, at den er utilstrækkelig. Der er stadig for meget kompleksitet. Ved at lægge uforholdsmæssig stor vægt på revision og procedurer hindrer både nationale og europæiske autoriteter stadig SMV'er og ngo'er i at få

nem adgang til EU-finansiering. Bureaukratiet skal nedbringes, især i lande hvor føderale territoriale systemer er skyld i flere forskellige former for bureaukrati.

1.6 EØSU henleder opmærksomheden på idéen om at indføre en »one-stop-shop«-løsning for støttemodtagerne for at gøre samhørighedspolitikken mere »støttemodtager-orienteret« (en kundeorienteret indfaldsvinkel). Desuden mener EØSU, at der med hensyn til projekter, som kun underkastes én revision, jf. artikel 140, er behov for at øge beløbet fra 100 000 euro for nærværende til 150 000 euro. Denne sum bør vedrøre EU-finansieringsdelen i sådanne projekter, så reglerne bliver endnu enklere.

1.7 EØSU bifalder Kommissionens forslag om **tematisk koncentration** som et middel til at mindske opsplitning af indsatsen. Men henblik herpå opfordrer udvalget til en stærk indsatskoordinering mellem de forskellige strukturfonde for at skabe en fælles og integreret samhørighedspolitik, der kan bidrage fuldt ud til opfyldelsen af Europa 2020-målsætningerne. Efter EØSU's opfattelse bør i) bedre adgang og ii) kapacitetsopbygning blandt samhørighedspolitikens aktører (partnere som defineret i artikel 5, stk. 1, i forordningen om fælles bestemmelser) være specifikke tematiske områder.

1.8 EØSU gentager vigtigheden af at ændre artikel 7 i forordningen om fælles bestemmelser for at integrere adgang til fondene og **tilgængelighed for handicappede** i overensstemmelse med De Forenede Nationers konvention om handicappedes rettigheder.

1.9 EØSU understreger, at det er vigtigt at **opbygge kapaciteten** blandt partnere, som defineret i artikel 5, stk. 1, i forordningen om fælles bestemmelser, og opfordrer til, at man i artikel 2 tilføjer en definition af kapacitetsopbygning. Ved kapacitetsopbygning bør man forstå »fremme deltagelsen af partnere, som defineret i artikel 5, stk. 1, i forordningen om fælles bestemmelser, i alle faser for udarbejdelse, gennemførelse og overvågning af strukturfondene«.

1.10 EØSU opfordrer Kommissionen til at fremlægge den **fælles strategiske ramme**, så EU-institutioner og politiske organer kan deltage i forhandlingerne og vedtagelsen af rammen.

1.11 EØSU anbefaler en afklaring af de **sociale økonomiske** aktørers deltagelse i forfølgelsen af de forskellige fondes målsætninger.

1.12 Det er EØSU's opfattelse, at konditionalitet ikke bør svække strukturforanstaltningernes **fleksibilitetskapacitet**, eftersom der ikke findes en løsning, som passer til alle regioner, og som samtidig fastholder de fælles målsætninger om at øge samhørighed gennem fælles regler.

<sup>(1)</sup> For flere detaljer se EØSU's udtalelser om »Genskabelse af vækst«, EUT C 143 af 22.5.2012, s. 10 og »Samhørighedsfonden«, (Se side 38i denne EUT).

1.13 Udvalget giver sin fulde støtte til forslaget om, at mindst 20 % af de samlede nationale midler fra ESF afsættes til social inklusion og bekæmpelse af fattigdom.

1.14 EØSU glæder sig over indsatsen for at skabe en mere resultatorienteret forordning om fælles bestemmelser og mener, at **indikatorer**, der alene er baseret på makroøkonomiske indikatorer som BNP, er klart utilstrækkelige med hensyn til at identificere niveauet for samhørighed.

1.15 EØSU opfordrer til at styrke partnere, som defineret i artikel 5, stk. 1, i forordningen om fælles bestemmelser, i artikel 51 af forordningen om fælles bestemmelser. Ved at inddrage disse partnere i forbindelse med støtte, undersøgelser, evaluering, ekspertstøtte og andre aktioner, som får **teknisk bistand**, gør man deltagelse mere meningsfuld for strukturfondenes partnere og skaber større deltagelseskapacitet, hvilket i sidste ende vil bidrage til en vellykket gennemførelse af samhørighedspolitikken. EØSU beklager, at man med hensyn til de operationelle programmer foreslår at udelukke teknisk bistand for miljømæssige foranstaltninger, lige muligheder og ligestilling mellem kvinder og mænd. Dette bør fjernes fra artikel 87.

1.16 EØSU er fast overbevist om, at man ved anvende en intelligent **finansieringsteknik** kan udnytte de tilgængelige og begrænsede ressourcer bedst muligt, samt at man bør søge at opnå størst mulig effekt for hver euro, der stilles til rådighed til samhørighedsstøtte. EØSU fremhæver, at det er vigtigt at koordinere de forskellige strukturfondes aktiviteter nøje, og at der er behov for at revidere medfinansieringssatserne, så de bedre afspejler støttemodtagernes behov under den nuværende krise.

1.17 Ifølge EUF-traktatens artikel 174 er samhørighedspolitik et centralt emne i EU og fører til en styrkelse af Unionens økonomiske, sociale og territoriale samhørighed. For medlemsstater, hvis gennemsnitlige vækst i BNP i perioden 2007-2009 har været negativ, og som har demonstreret en god absorption i indeværende periode, vil loftet blive fastsat på mindst niveauet for den nuværende periode. Loftet for samhørighedspolitikens midler finder ikke anvendelse på fondene for fiskeri og udvikling af landdistrikter.

## 2. Krisen udfordrer EU: Nye strukturfonde i en vanskelig tid

2.1 På grund af den økonomiske krise er arbejdsløsheden i EU steget til 10,3 % (heraf mere end fem millioner unge – den »tabte generation«), og andelen af personer med risiko for social udstødelse er i visse medlemsstater steget med mere end 4 %. Andelen af personer, der lider af alvorlige materielle afsavn, er samtidig steget med 3 %.

2.2 På trods af den hidtidige indsats via de europæiske politikker for samhørighed, udvikling i landdistrikter og fiskeri stiger ulighederne mellem regioner nu igen. Ifølge den femte samhørighedsrapport er forskellene steget generelt og især forskelle inden for landegrænserne (hovedstæder bliver rigere/mindre udviklede regioner bliver fattigere) – og i nogle tilfælde

er der tale om en drastisk stigning. Rapporten peger også på de vigtigste uligheder mellem byer og landbrugsområder i forhold til udviklingsniveau (?).

2.3 På baggrund af resultaterne af topmødet den 30. januar 2012 opfordrer EØSU Kommissionen og Rådet til at vedtage en »speciel procedure«, der udsætter de nuværende forordninger i fem år for at muliggøre en øjeblikkelig og fremskyndet anvendelse af fondene og fjerne unyttige hindringer og administrative skøn. Det vil især tilgodese SMV'er, der er engageret i produktionsinnovation og -forbedring og projekter for unge.

2.4 Samhørighedspolitik er et centralt emne for EU. Ifølge traktatens artikel 174 bør Unionen udvikle og fortsætte sin indsats for at styrke sin økonomiske, sociale og territoriale samhørighed. Unionen stræber navnlig efter at formindske forskellene mellem de forskellige områders udviklingsniveauer og forbedre situationen for de mindst begunstigede områder.

2.5 Med respekt for ovenstående understreger udvalget, at for medlemsstater, hvis gennemsnitlige vækst i BNP i perioden 2007-2009 har været negativ, og som har demonstreret en god absorption i indeværende periode, vil loftet blive fastsat på mindst niveauet for den nuværende periode. Loftet for samhørighedspolitikens midler finder ikke anvendelse på fondene for fiskeri og udvikling af landdistrikter.

2.6 EØSU lægger stor vægt på vigtigheden af at tilpasse strukturfondene til Europa 2020-strategien. Strategiens målsætninger bør således i vidt omfang strømlines med samhørighedspolitikken<sup>(3)</sup> og indeholde en mere klar og synlig reference til, hvordan de fremtidige strukturfonde skal bidrage til målene under Europa 2020-strategiens flagskibsinitiativer. Der er ligeledes behov for en snarlig revision af flagskibsinitiativerne, hvis EU ønsker at gennemføre dem i den nuværende alvorlige krise.

2.7 Adskillige EØSU-udtalelser<sup>(4)</sup> har fremhævet, at strukturfondenes målsætninger favner bredere end Europa 2020-strategien. Derfor bør strukturfondene fungere som en mekanisme til at sikre, at EU's økonomi styrker sine beskæftigelses- og uddannelsespolitikker for at fastholde og øge sin menneskelige kapital, og at de nødvendige investeringer til sikring af vækst, beskæftigelse og social inklusion foretages. Strukturfondene bør bidrage til opfyldelsen af andre EU-strategier og -politikker, bl.a. strategien for ligestilling mellem kvinder og mænd 2010-2015, Small Business Act, energistrategien for Europa,

<sup>(2)</sup> Se EØSU's udtalelser om »Storbyområder og byregioner inden for rammerne af Europa 2020-strategien«, EUT C 376/02 af 22.12.2011, s. 7, og »Landbrug og håndværk«, EUT C 143 af 22.5.2012, s. 35.

<sup>(3)</sup> Se EØSU's »Femte samhørighedsrapport«, EUT C 248/12, 25.8.2011, s. 68, »Samhørighedspolitikens rolle og prioriteter inden for Europa 2020-strategien«, EUT C 248/01, 25.8.2011, s. 1, og »Storbyområder og byregioner inden for rammerne af Europa 2020-strategien«, EUT C 376/02, 22.12.2011, s. 7.

<sup>(4)</sup> EØSU's udtalelser om »Regionalpolitikken og intelligent vækst«, EUT C 318/13, 29.10.2011, s. 82 og om den »Femte samhørighedsrapport«, EUT C 248/12, 25.8.2011, s. 68.

den europæiske handicapstrategi 2010-2020, EU-rammen for de nationale strategier for romaernes integration frem til 2020 og strategien for bæredygtig udvikling.

2.8 EØSU udtrykker reel bekymring over krisens påvirkninger og mener, at strukturfondene kan hjælpe EU med at overvinde krisen under forudsætning af, at der foretages en revision af EU's økonomiske styring, som for tiden ikke leverer resultater inden for vækst, beskæftigelse og social inklusion. Udvalget understreger desuden, at økonomiske stramminger, der gennemføres med henblik på makroøkonomisk stabilitet, ikke bør svække indsatsen for større samhørighed i EU. Strukturelle inventioner bør skabe resultater inden for vækst, social inklusion og højere beskæftigelse.

2.9 Den økonomiske krises alvor sætter spot på det faktum, at Kommissionens nuværende forslag om et beløb på 376 mia. euro til strukturfondene for 2014-2020 vil være for lavt til at kunne skabe mere økonomisk, social og territorial samhørighed i EU. EØSU anmoder derfor Rådet og Europa-Parlamentet om at genoverveje det nuværende forslag om strukturfondene under den flerårige finansielle ramme (FFR) og opfordrer institutionerne til at koncentrere EU-midlerne om de mindre udviklede regioner og ikke skabe yderligere bureaukrati og opsplitning.

2.10 Krisen bør ikke hindre EU i at opfylde sine internationale forpligtelser og konventioner, såsom FN's rammekonvention om klimaændringer og FN's konvention om handicappedes rettigheder.

### 3. Effektive strukturfonde bør baseres på forsvarlige principper

#### 3.1 Strategisk programmering

3.1.1 Det er EØSU's opfattelse, at den fælles strategiske ramme er et centralt udviklingselement, der vil sikre en bedre fælles aktion til gennemførelse af samhørighedspolitikken under de forskellige strukturfonde.

3.1.2 EØSU bifalder den fælles strategiske ramme, men opfordrer til en støttemodtager-orienteret indfaldsvinkel. Potentielle støttemodtagere skal i dag forholde sig til forskellige ansøgningsprocedurer (f.eks. forskelle mellem EFRU og ELFUL), og det giver administrative byrder for potentielle støttemodtagere. Den fælles strategiske ramme indeholder i sin nuværende udformning kun et sæt administrative kriterier, men idéen om en one-stop-shop for støttemodtagere mangler stadig. Den fælles strategiske ramme bør ligeledes sikre en klar dokumentation og en ensartet fortolkning af reglerne i alle medlemsstater. Sidstnævnte ville sørge for, at den fælles strategiske ramme bliver et værktøj til fremme af en mere effektiv ressourceanvendelse, og skaber ikke yderligere administration.

3.1.3 EØSU mener, at den fælles strategiske ramme bør indeholde detaljer om de investeringsprioriteter, der kommer fra Europa 2020-strategien, og især gøre det klart, hvilke kanaler der skal anvendes med henblik på social inklusion af de

personer, der befinder sig længst fra arbejdsmarkedet, herunder kvinder, unge, immigranter, ældre og handicappede.

3.1.4 Desuden er EØSU af den opfattelse, at alle EU-institutioner og rådgivende organer skal deltage i udformningen af den fælles strategiske ramme for at sikre så høj en grad af ejerskab som mulig fra alle aktører.

3.1.5 Tilføjjelsen af partnerskabsaftaler bydes velkommen som et middel til at sikre opfyldelsen af fælles europæiske, nationale og regionale mål.

3.1.6 EUSØ opfordrer til, at alle partnerskabsaftaler og tilhørende programmer knyttes til de nationale reformprogrammer. Programmerne bør afspejle alle Europa 2020-strategiens målsætninger samt andre løfter, der stammer fra internationale forpligtelser og konventioner, såsom FN's rammekonvention om klimaændringer og FN's konvention om handicappedes rettigheder.

3.1.7 Inddragelse af partnere, som defineret i artikel 5, stk. 1, i forordningen om fælles bestemmelser, i forberedelsen og vedtagelsen af partnerskabsaftaler vil være et centralt element for strukturfondenes succes, herunder foreslåede ændringer til partnerskabsaftalerne (artikel 15), og derfor bør forslaget til forordningen om fælles bestemmelser tilpasses i overensstemmelse hermed.

3.1.8 I lyset af artikel 10 og 19 i TEUF opfordrer EØSU til at ændre artikel 14 i forslaget til forordningen om fælles bestemmelser, så litra c) i samme artikel kommer til at indeholde passende henvisninger til sårbare mindretalsgrupper i henseende til køn, alder, seksuel orientering, handicap, religion og etnisk oprindelse.

#### 3.2 Tematisk koncentration og forenkling

3.2.1 EØSU glæder sig over forslaget til forordningen om fælles bestemmelser, der fastlægger et sæt fælles regler for strukturfondene. Det vil give EU et fælles perspektiv og gøre samhørighedspolitikken mere sammenhængende og effektiv i hele EU.

3.2.2 EØSU bifalder de 11 tematiske områder, men er imidlertid af den opfattelse, at andre tematiske områder, såsom 1) bedre adgang og 2) kapacitetsopbygning blandt partnere, som defineret i artikel 5, stk. 1, i forordningen om fælles bestemmelser, også bør omfattes. Udvalget opfordrer til, at de omfattes af artikel 9 i forslaget til forordningen om fælles bestemmelser.

3.2.3 EØSU understreger, at alle lande bør fokusere på de i forordningen om fælles bestemmelser udpegede områder for at sikre synergi og en mere sammenhængende og inklusiv vækst.

3.2.4 EØSU gentager sin positive holdning til, at man forenkler administrative, regnskabsmæssige og revisionsmæssige procedurer: »forenkling bør være samhørighedspolitikens

vigtigste mål»<sup>(5)</sup>, og bifalder således indsatsen for at indarbejde dette princip i nærværende forslag. Det er nødvendigt at undgå overdrevent bureaukrati, og der skal gøres endnu mere for, at slutmodtagere kan drage fordel af aktionerne. Forenkling bør føre til større klarhed, hvad angår støtteberettigelse, revision, udbetalinger og brug af ikt. Dette indebærer forenkling af forordningens tekst og reducere antallet af artikler.

3.2.5 For projekter, der kun underkastes én revision, jf. artikel 140 i udkastet til forordningen om fælles bestemmelser, bør man hæve beløbet for anvendelse af de forenkledte regler fra 100 000 til 250 000 euro baseret på den del af finansieringen, der ydes af EU. På grund af unødige administrative udgifter har de fleste projekter budgetter, der er større end det i forordningen foreslåede finansieringsbeløb. En forenkling i form af en ny tærskel kan få positiv indflydelse på anvendelsen af denne regel på globale tilskudsordninger.

3.2.6 EØSU henleder opmærksomheden på idéen om at indføre en »one-stop-shop«-løsning for støttemodtagerne for at gøre samhørighedspolitikken mere »støttemodtager-orienteret« (en kundeorienteret indfaldsvinkel).

3.2.7 Anvendelsen af en lang række refusionsmuligheder og e-forvaltning hilses ligeledes velkommen. EØSU fremhæver, at det i anvendelsen af e-forvaltning er vigtigt at sikre, at der er tilgængelighed for alle, også ældre, etniske minoriteter og handicappede.

### 3.3 Resultatramme og konditionalitet

3.3.1 EØSU mener, at man ved at inkludere konditionalitet i forordningen om fælles bestemmelser får en passende mekanisme til at sikre af, at de fælles EU-mål reelt opnås.

3.3.2 Som der tidligere er givet udtryk for<sup>(6)</sup>, bifalder EØSU brugen af ex-ante-betingelser, eftersom denne tilgang ses som en måde, hvorpå man kan forbedre kvaliteten af støtten under EU's samhørighedspolitik. Imidlertid må denne form for konditionalitet ikke skabe ekstra administrative byrder, men skal sikre en mere sammenhængende og effektiv udnyttelse af strukturfondene.

3.3.3 Ikke desto mindre er EØSU modstander af, at man anvender den makroøkonomiske konditionalitet<sup>(7)</sup> som fremgangsmåde, da den »straffer« de forkerte. EØSU støtter ikke nogen form for tvangsforanstaltninger i samhørighedspolitikken (herunder betalingsstandsning) under den kommende sjette pakke om økonomisk styring. Ingen foranstaltning med henblik på makroøkonomisk konditionalitet bør få negative konsekvenser for strukturfondenes støttemodtagere.

3.3.4 Det er afgørende, at resultatgennemgangen omfatter deltagelse og anerkendelse af partnere, som defineret i artikel 5,

stk. 1, i forordningen om fælles bestemmelser, som reelle aktører i gennemførelsen af samhørighedspolitikken.

### 3.4 Fleksibilitet

3.4.1 Det er EØSU's opfattelse, at konditionalitet ikke bør svække strukturforanstaltningernes **fleksibilitetskapacitet**, eftersom der ikke findes en løsning, som passer til alle regioner.

3.4.2 Fleksibilitetsaspektet bør ikke svække de fælles mål om samhørighed gennem fælles regler, som gælder for alle støttemodtagere.

### 3.5 Forvaltning på flere myndighedsniveauer

3.5.1 EØSU glæder sig over, at man anvender forvaltning på flere myndighedsniveauer som en måde til at sikre ejerskab over fondene og målsætningerne om social samhørighed. Partnere, som defineret i artikel 5, stk. 1, i forordningen om fælles bestemmelser, bør i overensstemmelse med artikel 5 deltage fuldt ud i alle gennemførelsesfaser for fondene, også på lokalt og regionalt niveau. EØSU gentager, hvor afgørende regionale aftaler tidligere har været for sikringen af civilsamfundets deltagelse.

3.5.2 EØSU insisterer på, at det er vigtigt at sikre synergi mellem alle strukturfondsværktøjer.

## 4. EU-samhørighedspolitikens principper har brug for passende værktøjer for at skabe samhørighed

### 4.1 Partnerskaber: med civilsamfundet – partnerskabsaftalen

4.1.1 EØSU støtter op om, at partnerskabsprincippet finder anvendelse på samhørighedspolitikken<sup>(8)</sup>. Alle relevante aktører bør være repræsenteret i det forberedende arbejde for partnerskabsaftaler og teknisk bistand.

4.1.2 EØSU bifalder derfor varmt artikel 5 i det nuværende forslag til forordningen om fælles bestemmelser og forslaget om at udarbejde en adfærdskodeks for partnerskaber på EU-niveau, der også fastsætter forpligtelser og ret til deltagelse for de forskellige partnere, som defineret i artikel 5, stk. 1, i forordningen om fælles bestemmelser. I forberedelsen af adfærdskodeksen bør der være fuld deltagelse af disse partnere.

4.1.3 EØSU understreger, at man også bør sikre civilsamfundets deltagelse gennem lige adgang til finansiering og en klar og inklusiv definition. Civilsamfundet får ofte ikke adgang til ressourcer på grund af barrierer, der skyldes regler om medfinansiering, administrative omkostninger, utilstrækkelige målsætninger i nationale operationelle programmer og manglende deltagelse i overvågning af fondene.

<sup>(5)</sup> EØSU's udtalelser om den »Femte samhørighedsrapport«, EUT C 248/12, 25.8.2011, s. 68 og om »Effektive partnerskaber inden for samhørighedspolitikken«, EUT C 44/01, 11.2.2011, s. 1.

<sup>(6)</sup> Udtalelse om den »Femte Samhørighedsrapport«, EUT C 248/12 af 25.8.2011, s. 68.

<sup>(7)</sup> EØSU's udtalelser om »Regionalpolitikken og intelligent vækst«, EUT C 318/13, 29.10.2011, s. 82.

<sup>(8)</sup> EØSU's udtalelser om »Effektive partnerskaber i samhørighedspolitikken«, EUT C 44/01, 11.2.2011, s. 1, og om den »Femtesamhørighedsrapport«, EUT C 248/12, 25.8.2011, s. 68.

4.1.4 Kodeksen bør fastsætte klare regler for gennemførelse, insistere på rettidig behandling samt opstille en klageprocedure og derved muliggøre en effektiv og ubureaukratisk gennemførelse og anvendelse af samhørighedspolitikens programmer. EØSU mener, at medlemsstaternes supplerende godkendelseskriterier først skal igennem nøje undersøgelser, så man undgår yderligere bureaukrati (og national overregulering).

4.1.5 Adfærdskodeksen bør give et klart overblik over forpligtelser og ret til deltagelse for de forskellige partnere, som defineret i artikel 5, stk. 1, i forordningen om fælles bestemmelser.

4.1.6 Men henblik herpå har EØSU også været fortalere for partnerskabsaftaler mellem hver medlemsstat og dens regioner og civilsamfundet<sup>(9)</sup>.

4.1.7 EØSU peger på behovet for at opstille et bredt favnende partnerskab, som repræsenterer en lang række forskellige interesser. Der bør fastlægges klare fremgangsmåder til fastsættelse af disse forskellige partnerseres ansvar og opgaver.

4.1.8 EØSU beklager, at forordningen om fælles bestemmelser ikke opstiller en europæisk mekanisme for partnerskaber med europæiske partnere, som defineret i artikel 5, stk. 1, i forordningen om fælles bestemmelser, og opfordrer derfor til, at man tilføjer en sådan mekanisme i den foreslåede forordning.

4.1.9 EØSU bifalder Kommissionens forslag om at styrke initiativer, der er styret af EU, og som er baseret på erfaringerne fra Leader-initiativet. EØSU opfordrer kraftigt til, at relevante aktører fra civilsamfundet bliver repræsenteret i de lokale aktionsgrupper under LEADER.

## 4.2 Overvågningsudvalg

4.2.1 EØSU giver sin fulde støtte til, at man giver partnere, som defineret i artikel 5, stk. 1, i forordningen om fælles bestemmelser, stemmeret i overvågningsudvalgene i medfør af artikel 42 i forordningen om fælles bestemmelser, og understreger atter vigtigheden af, at alle partnere har samme rettigheder i udvalgene. EØSU finder det bydende nødvendigt, at alle parter i overvågningsmekanismerne betragtes som lige, og opfordrer til, at der tilføjes konkrete retningslinjer herom i den fælles strategiske ramme.

4.2.2 EØSU gentager, at det er vigtigt at udføre en omhyggelig evaluering og analyse af brugen af fondene, og påpeger, at dette er et centralt punkt for at forstå fondenes forskellige virkninger i forskellige kontekster ude i de europæiske regioner.

## 4.3 Teknisk bistand

4.3.1 EØSU opfordrer til at styrke partnere, som defineret i artikel 5, stk. 1, i forordningen om fælles bestemmelser, og deres kapacitet i den generelle forordnings artikel 51. Ved at inddrage disse partnere i forbindelse med støtte, undersøgelser, evaluering, ekspertstøtte og andre aktioner, som får teknisk

bistand, gør man deltagelse mere meningsfuld for strukturfondenes partnere og skaber større deltagelseskapacitet. Udvalget mener, at dette bør være en forudsætning for deltagelse.

4.3.2 EØSU beklager, at man med hensyn til de operationelle programmer foreslår at udelukke teknisk bistand for miljømæssige foranstaltninger, lige muligheder og ligestilling mellem kvinder og mænd. Dette bør fjernes fra artikel 87.

4.3.3 EØSU gentager, at Den Europæiske Socialfond er længere fremme, når det kommer til at anvende teknisk bistand til inddragelse af partnere, som defineret i artikel 5, stk. 1, og peger på, at det er nødvendigt at anvende partnerskabsprincippet ens for alle strukturfonde.

## 4.4 Kapacitetsopbygning

4.4.1 EØSU opfordrer til, at man tilføjer en definition af kapacitetsopbygning i artikel 2. Ved kapacitetsopbygning bør man forstå »fremme deltagelse af partnere, som defineret i artikel 5, stk. 1, i forordningen om fælles bestemmelser, i alle faser for udarbejdelse, gennemførelse og overvågning af strukturfondene«, herunder bl.a. erhvervsuddannelse, deltagelse i teknisk bistand, inddragelse af organisationer, der repræsenterer sårbare grupper, og støtte til gennemførelse af fondene. Definitionen bør også inkorporeres i den fælles strategiske ramme.

4.4.2 Kapacitet for partnere, som defineret i artikel 5, stk. 1, i forordningen om fælles bestemmelser, bør også omfatte adgang til fondene, som fastsat i artikel 87 i forordningen om fælles bestemmelser. EØSU beklager, at forordningens artikel 7 ikke omfatter ikke-diskriminering i adgang til fondene.

## 4.5 Ikke-diskriminering og adgang til fondene

4.5.1 EØSU glæder sig over, at ikke-diskrimination er medtaget i artikel 9 i det nuværende forslag til forordningen om fælles bestemmelser. Det er imidlertid beklageligt, at princippet om adgang for handicappede, som fremgår af artikel 16 i den nuværende generelle forordning, ikke er fastholdt i forslaget til den fremtidige forordning om fælles bestemmelser.

4.5.2 Ansøgere, støttemodtagere og partnere burde have bindende rettigheder over for medlemsstaternes myndigheder samt ret til at gøre indsigelse gennem en klagemekanisme.

4.5.3 EØSU minder om, at adgang til fondene forudsætter, at der gøres en indsats for at opbygge kapaciteten blandt partnere, som defineret i artikel 5, stk. 1, i forordningen om fælles bestemmelser, samt en bred anvendelse af globale tilskudsmekanismer. EØSU gentager, at uddannelse, der koordineres af Kommissionen, i væsentlig grad kan lette denne adgang.

## 4.6 Støtte til den sociale økonomi

4.6.1 EØSU glæder sig over de foreslåede bestemmelser vedrørende de socialøkonomiske aktører og anbefaler en afklaring omkring deres deltagelse i strukturfondenes målsætninger, så aktørernes deltagelse ikke begrænses til programmer for

<sup>(9)</sup> Udtalelse om den »Femte Samhørighedsrapport«, EUT C 248/12 af 25.8.2011, s. 68, pkt. 2.1.6, 6.1 og 6.2.

social inklusion, men at de også får mulighed for at få indflydelse på andre områder under alle fondene, som f.eks. fremme af beskæftigelse, bekæmpelse af fattigdom og højnelse af uddannelsesniveauer, virksomheds-etablering, iværksætteri, virksomheders konkurrenceevne og erhvervsstøtte, lokal udvikling, forskning, udvikling og innovation, uddannelse og efteruddannelse.

#### 4.7 Multifinansiering - Finansieringsteknik

4.7.1 EØSU bifalder muligheden for at kombinere fonde for at opnå bedre resultater i gennemførelsen af fondene.

4.7.2 Udvalget mener, at strukturfondene skal have en løftestangseffekt, så de kan skabe resultater på lokalt niveau. EØSU anbefaler, at man øremærker et passende beløb til kombinerede fonde, der kan mobilisere lokale ressourcer og skabe vedvarende lokale finansieringsfaciliteter, hvilket vil sikre bæredygtighed i EU's indgreb.

4.7.3 EØSU er fast overbevist om, at man ved at anvende en intelligent finansieringsteknik kan udnytte de tilgængelige begrænsede ressourcer bedst muligt, og man bør søge at opnå størst mulig effekt for hver euro, der stilles til rådighed for samhørighedsstøtte. Man bør i højere grad anvende Europa 2020-projektobligationer, og EØSU foreslår, at man nøje undersøger muligheden for at anvende fremtidige fondsbevillinger samt ikke anvendte midler fra programmeringsperioden 2007-2013 som en stødpude, der fungerer som garanti for de EIB-lån, der stilles til rådighed for SMV'er og andre virksomheder med henblik på at kickstarte den europæiske økonomi her og nu. Man bør i denne sammenhæng også se på revolverende fonde og mikrokreditter.

#### 4.8 Øremærkning

4.8.1 EØSU støtter forslaget om, at mindst 20 % af de samlede nationale midler fra ESF afsættes til social inklusion og bekæmpelse af fattigdom, og modsætter sig, at man sætter en lavere procentsats. I lyset af den nuværende krise er det nødvendigt, at det forbliver synligt for borgerne, at de bor i et socialbevidst Europa. Sociale virksomheder medvirker i høj grad til opfyldelsen af disse målsætninger og yder et væsentligt bidrag til inddragelsen af særligt udsatte grupper i samfundet og på arbejdsmarkedet.

4.8.2 Udvalget foreslår, at den nuværende praksis, hvor transportprojekter finansieres separat, bibeholdes. Med den øremærkning af midlerne under samhørighedsfonden, som foreslås af Kommissionen, vil der være færre midler til samhørighed.

#### 4.9 Medfinansieringssatser

4.9.1 Regler om medfinansiering bør udformes alt efter omstændighederne<sup>(10)</sup>. De forskellige støttemodtageres absorptionskapacitet bør tages med i betragtning.

<sup>(10)</sup> Udtalelse om den »Femte Samhørighedsrapport«, EUT C 248/12 af 25.8.2011, s. 68, pkt. 2.2.1 og 6.10.

4.9.2 EØSU bakker op om at øge medfinansieringssatserne til et maksimum på 95 % for medlemsstater i finansielle vanskeligheder<sup>(11)</sup>, som Kommissionen allerede foreslog i 2011, og som bibeholdes i forordningen om fælles bestemmelser. Det er EØSU's opfattelse, at medfinansiering også bør tilbydes som en mulighed for lokale organer, som ikke har adgang til lån, fordi de ikke har et selvstændigt budget og derfor ikke er i stand til at give et bidrag selv.

4.9.3 EØSU støtter idéen om, at projekter, som er målrettet sårbare gruppers behov og behov blandt grupper i risiko for udstødelse, bør have større medfinansieringssatser. I betragtning af den stigende risiko for nedskæringer i budgetterne for de nationale socialpolitikker på grund af generelle besparelsesforanstaltninger bør denne sats ligge så højt som 100 % for de medlemsstater, der er hårdest ramt af den økonomiske krise.

#### 4.10 Bevidstgørelse

4.10.1 EØSU understreger, at det er nødvendigt at indføre bevidstgørelsesstrategier vedrørende kravene i forordningen om fælles bestemmelser og betydningen af de vigtigste principper og mekanismer.

4.10.2 Man bør anvende teknisk bistand sammen med andre værktøjer for at sikre, at alle aktører, der deltager i processen (herunder især partnere, som defineret i artikel 5, stk. 1, i forordningen om fælles bestemmelser), fra forvaltningsmyndigheder til projektledere har tilstrækkeligt kendskab til hovedmålene for denne forordning.

#### 4.11 Socialt boligbyggeri

4.11.1 EØSU minder om, at det er vigtigt, at socialt boligbyggeri bliver omfattet af forordningen om fælles bestemmelser, samt om, at en mere klar definition i forordningerne under den fælles strategiske ramme kan være til gavn for dette område.

#### 4.12 Makroregionale politikker – bypolitik

4.12.1 EØSU giver sin støtte til tiltaget for at styrke strategierne for makroregionalt samarbejde og deres rolle i samhørighedspolitikken. Samarbejdet mellem makroregioner har et stort potentiale for at sikre bedre udnyttelse af de midler, der investeres i disse regioner.

4.12.2 EØSU bakker fuldt op omkring en bedre reaktions-evne på byområdernes behov. Faktisk er 5 % af ERFU-midlerne afsat til byudvikling og etableringen af en platform for byer<sup>(12)</sup>.

4.12.3 Bypolitik bør i højere grad fokusere på bedre og mere bæredygtige miljøer, der forbedrer mobiliteten for alle borgere, borgervenlige miljøer såvel som miljøvenlige bypolitikker, især i forhold til ældre, bevægelseshæmmede og handicappede.

4.12.4 EØSU peger på vigtigheden af ESPON's forskning og udvikling inden for europæisk territorialudvikling.

<sup>(11)</sup> EØSU's udtalelser: EUT C 24/19 af 28.1.2012 fra 2012/C/24/17 til 2012/C/24/19.

<sup>(12)</sup> På linje med tidligere udtalelse, som f.eks. »Storbyområder og byregioner inden for rammerne af Europa 2020-strategien«, EUT C 376/02, 22.12.2011, s. 7, og »Samhørighedspolitikens rolle og prioriteter inden for Europa 2020-strategien«, EUT C 248/01, 25.8.2011, s. 1.

#### 4.13 Indikatorer

4.13.1 EØSU bifalder indsatsen for at skabe en mere resultatorienteret forordning. En resultatorienteret forordning forudsætter effektive indikatorer.

4.13.2 EØSU er fast overbevist om, at indikatorer, der kun er baseret på makroøkonomiske indikatorer som BNP, er klart utilstrækkelige til at identificere niveauet for samhørighed. Der bør gøres brug af andre indikatorer i samhørighedspolitikken<sup>(13)</sup>. Enhver anvendelse af denne form for indikatorer bør underkastes en evaluering midtvejs i programmeringsperioden.

4.13.3 EØSU anbefaler, at Kommissionen tager behørigt hensyn til resultatindikatorer, der fastsættes på lokalt niveau, og at den forbedrer brugen af kvalitative indikatorer ved siden af kvantitative indikatorer, dvs. en forbedring af målingen af den samfundsmæssige merværdi på lokalt niveau, som skabes af programmer og foranstaltninger.

4.13.4 Indikatorerne bør måle de langsigtede virkninger. De bør ikke kun være baseret på en tankegang om omkostninger og fordele, men også tage hensyn til sociale betragtninger. Det er vigtigt, at alle samhørighedspolitikens aktører får træning i at anvende nye indikatorer.

#### 4.14 Geografisk anvendelsesområde (artikel 89)

4.14.1 EØSU insisterer på, at tiltag for social inklusion, uddannelse og beskæftigelse under strukturfondene også skal omfatte sårbare grupper som kvinder, indvandrere og handicappede, og at de organiseres og gennemføres uafhængig af det geografiske anvendelsesområde.

#### 4.15 Strategiske fremskridt

4.15.1 EØSU minder om, at statusrapporter bør indeholde en evaluering af aktionernes fremskridt i forhold til inddragelse af sårbare grupper i de regioner, hvor aktionerne er iværksat.

4.15.2 EØSU mener, at artikel 49 og 101 i forslaget til forordningen om fælles bestemmelser også bør indeholde en evaluering af de horisontale prioriteter sammen med de tematiske prioriteringer.

4.15.3 Forvaltningsmyndighedernes funktioner som beskrevet i artikel 114 bør også præciseres i forhold til grupper med risiko for udstødelse.

#### 4.16 Fælles handlingsplaner

4.16.1 EØSU er af den opfattelse, at de fælles handlingsplaner klart bør kræve deltagelse af alle partnere i henhold til artikel 5, stk. 1.

4.16.2 De fælles handlingsplaner bør også omfatte partnere, som defineret i artikel 5, stk. 1, i forordningen om fælles bestemmelser, som mulige modtagere af denne form for aktioner.

### 5. Tværnationalt samarbejde

5.1 EØSU fremhæver behovet for yderligere støtte til operationelle programmer, der fremmer samarbejde på tværs af de nationale grænser under alle fonde, som et virkemiddel til at styrke Kommissionens rolle i at lette udveksling af erfaringer og koordinere gennemførelsen af relevante initiativer.

Bruxelles, den 25. april 2012

Staffan NILSSON

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

<sup>(13)</sup> Jf. Gini-koefficienten, som fremgår af udtalelsen om »Regionalpolitikken og intelligent vækst«, EUT C 120/17, 16.5.2008, s. 73, og udtalelsen om den »Femte samhørighedsrapport«, EUT C 248/12, 25.8.2011, s. 68.

EØSU's udtalelse om »BNP og mere - inddragelse af civilsamfundet i valget af supplerende indikatorer«, (endnu ikke offentliggjort i EUT) pkt. »1.5.1 I den sammenhæng er der et klart behov for at erstatte konceptet om økonomisk vækst med konceptet om samfundsmæssig fremgang og fremme en debat om den grundlæggende betydning af fremgang, der ud over at redefinere konceptet for udvikling også tager fat på spørgsmål vedrørende politisk ansvarlighed. Denne nye tilgang forudsætter, at de forskellige dimensioner, som fremgang består af, udpeges ved at: i) udvide nationalregnskaber til at omfatte sociale og miljømæssige fænomener, ii) anvende sammensatte indikatorer og iii) opstille nøgleindikatorer«.

**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om Samhørighedsfonden og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1084/2006**

COM(2011) 612 final — 2011/0274 (COD)

(2012/C 191/07)

Ordfører: **Carmelo CEDRONE**

Europa-Parlamentet og Rådet besluttede henholdsvis den 25. og 27. oktober 2011 under henvisning til artikel 177 og 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 Samhørighedsfonden og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1084/2006«

COM(2011) 612 final — 2011/0274 (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 3. april 2012.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 480. plenarforsamling den 25.-26. april 2012, mødet den 25. april, følgende udtalelse med 180 stemmer for, 9 imod og 7 hverken for eller imod:

## 1. Konklusioner og anbefalinger

1.1 EØSU kan i det store og hele tilslutte sig Kommissionens tilgang i det nye forslag til forordning om Samhørighedsfonden. Udvalget bifalder især bestræbelserne på at harmonisere procedurerne for de forskellige fonde med procedurerne i den generelle forordning, men peger på forskellige væsentlige punkter, der bør uddybes og forbedres – især i lyset af den nuværende situation med finansiel krise og statsgældskrise i EU.

1.2 EØSU finder det under alle omstændigheder positivt, at Samhørighedsfonden kan anvendes til at tilskynde til produktion og udbredelse af vedvarende energikilder, fremme energi-effektivitet, beskytte miljøet og fremme tilpasning til klimaændringer, genetablere biodiversitet og renovere bymiljøet. Dette kan have en positiv indvirkning på andre områder som f.eks. turisme, og alle de nævnte tiltag er til fordel for en bæredygtig udvikling.

1.3 Det er efter EØSU's mening vigtigt, at Kommissionen i disse krisetider forsøger at reducere de finansielle interventioner gennem tematisk koncentration – et vigtigt middel til at begrænse spild, koncentrere ressourcerne om specifikke aktiviteter og øge løftestangeffekten til fordel for vækst og beskæftigelse.

1.4 EØSU bifalder forslaget om at finansiere Connecting Europe-faciliteten, men den bør ikke blive til en specifik fond, da det kunne medføre unødvendige overlapninger.

1.5 EØSU er også meget bekymret og forbeholden over for forslagene vedrørende konditionalitetsprincippet (især de

makroøkonomiske betingelser), der ikke bør bygge på en idé om afstraffelse, men på ansvar og belønning, så man undgår, at konvergensmålet undergraves og kompromitteres.

1.6 EØSU finder det absolut nødvendigt, at koordineringen mellem de forskellige typer af fonde og mellem samhørighedspolitikken som helhed og EU's øvrige økonomiske politikker, herunder den fælles landbrugspolitik, forbedres inden for de udvidede rammer af en fælles budgetpolitik. Det ville give en løftestangeffekt og gøre investeringerne mere effektive. Det ville være ønskeligt at indføre et udvidet samarbejde om den økonomiske politik, herunder samhørighedspolitikken, med henblik på en »fælles økonomisk styring«, i det mindste i eurozonen – hvilket EØSU flere gange har efterlyst. Dette spørgsmål blev desværre ikke løst på topmødet i december 2011.

1.7 Det er desuden absolut nødvendigt at rette op på den skæve balance i »det institutionelle partnerskab« mellem Kommissionen, medlemsstaterne og regionerne. Kommissionen bør genvinde sin rolle i partnerskabet som støtte og vejleder. Partnerskabet bør i alle faser ledsages af det partnerskab, der defineres i artikel 5, stk. 1, i forslaget til forordning om fælles bestemmelser, som selv i dag ofte kun får en rådgivende og informerende rolle. Der bør fastlægges en adfærdskodeks for hele EU samt kriterier for vurdering af den merværdi, partnerskabet kan bidrage med.

1.8 Man bør efter EØSU's mening give højeste prioritet til spørgsmålet om forenkling af Samhørighedsfonden og alle de øvrige strukturfonde, både i tidligere og senere faser. For



at reducere de administrative omkostninger kunne man f.eks. indføre et fast beløb for bestemte projekttyper. Man bør under alle omstændigheder anvende princippet »kun én gang«.

1.9 For de lande, der er hårdest ramt af krisen, udgør samhørighedspolitikken et af de vigtigste instrumenter, som medlemsstaterne råder over for at kunne nedbringe sociale, økonomiske og territoriale uligheder samt for at genskabe vækst og sikre dens bæredygtighed.

1.10 **Samfinansiering:** Kriterierne for samfinansiering bør evalueres mere omhyggeligt og genovervejes. De bør være knyttet til regionernes reelle budgetvilkår for at undgå, at de svageste regioner kommer til at stå helt uden finansieringsmuligheder.

1.11 I den nuværende situation med reformer og gældssaner, som indgår i en »tofaset« politik (først stramninger, som en trussel, dernæst vækst), er der efter EØSU's mening ikke plads til en investerings- og vækstpolitik. Udvalget mener desuden, at vækst og stramninger bør gå hånd i hånd. Det vil derfor være hensigtsmæssigt at dreje samhørighedspolitikken i den retning ved f.eks. at støtte de virksomheder, der har en stor teknologisk komponent og en stor indflydelse på beskæftigelsen af unge.

1.12 EØSU mener, at de økonomiske politikker, der i øjeblikket føres i EU (besparelser, finansielle stramninger i medlemsstaterne, EU-budgetbegrænsninger, den finanspolitiske pagt, grænserne for Den Europæiske Centralbank osv.), er i færd med at udløse en recession, hvis følger er umulige at forudse. Men i virkeligheden burde man gøre det modsatte, nemlig – på samme tid eller måske som første skridt – støtte væksten og beskæftigelsen med et mere modigt og markant forslag. Strukturfondene (og den fælles landbrugspolitikke fonde, delvist og midlertidigt) kan yde et vigtigt bidrag hertil, som kort bemærket på topmødet den 30. januar 2012.

1.12.1 Der bør med andre ord lanceres en »europæisk vækstplan«, en »New Deal«<sup>(1)</sup> med store, målrettede projekter, der inddrager nøglesektorer, som kan sætte gang i EU's økonomi igen i løbet af relativt kort tid. Planen skal ses som et supplement til Europa 2020-strategien, hvis sigte i højere grad er at nå nogle mellemlange mål. Planen kan:

— finansieres ved øjeblikkelig udnyttelse af de ikke anvendte budgetmidler for 2007-2013 samt en del af de forudsete midler for 2014-2020, så snart som muligt og for en begrænset periode;

— realiseres gennem projekter, der kan iværksættes umiddelbart via en hasteprocedure baseret på nærhedsprincippet eller via en radikal »midlertidig« ændring af de nugældende forordninger, som muliggør en hurtig gennemførelse;

— støttes og konsolideres ved Den Europæiske Investeringsbanks mellemkomst via udstedelse af obligationer (artikel 87 i den nye forordning). Dette vil fungere som løftestang for investeringer ved at tiltrække ekstern kapital, og det vil have en positiv indvirkning på statsgælden og på euroen, som vil blive styrket.

1.12.2 Denne vækstplan bør gennemføres på de samme kriterier i mindst de første tre år af den kommende programperiode.

## 2. Indledning

2.1 EØSU har i tidligere udtalelser flere gange fremhævet principperne bag politikken for økonomisk og social samhørighed og betydningen af solidaritet som knæsat i traktaten. Også Kommissionen henviser flere gange til disse principper i sine dokumenter.

2.1.1 Aldrig har de været mere aktuelle end i dag, og de har måske aldrig været så meget i fare, selv ikke i forbindelse med udvidelsen, da EU's gamle medlemsstater var bange for at miste støttemidler, mens de nye var bekymrede over ikke at have midler nok til at opfylde samhørighedskravene.

2.2 Det er ikke desto mindre positivt, at Kommissionen forsøger at tage hensyn til de forskellige aspekter, der er medvirkende til ændringen af forordningerne, f.eks. forslaget om EU's fremtidige budget, Europa 2020-strategien og den statsgældskrise, der fulgte efter finanskrisen, og som sætter selve overlevelsen af det indre marked og dermed af Unionen på en hård prøve.

## 3. Den nye samhørighedspolitik: kontekst, spørgsmål, bemærkninger og strategiske punkter

3.1 Som bekendt vedtog Kommissionen i juni 2011 en pakke af forslag vedrørende den flerårige finansielle ramme, som skal danne grundlag for EU-støtten i perioden 2014-2020. Rammen skal først og fremmest støtte Europa 2020-strategien, og der bør sikres ekstra midler fra budgettet, eventuelt via EIB (projektoptioner og/eller euroobligationer).

3.2 Det skal desuden tages med i betragtning, at den nuværende økonomiske krise har tvunget mange medlemsstater til at vedtage drastiske budgetkonsolideringstiltag og fastfryse offentlige og private investeringer i infrastruktur med alvorlige følger for vækst og beskæftigelse. Hertil kommer, at medlemsstaterne i deres planlægning ender med at prioritere »nationale projekter« på bekostning af grænseoverskridende projekter af europæisk interesse.

3.3 Drøftelserne om samhørighedspolitikens nye forordninger finder således sted i en meget speciel og ekstraordinær kontekst og bør håndteres derefter. Man bør f.eks. undersøge, om samhørighedspolitikken fortsat skal være så opsplittet, og om det er tilstrækkeligt og nyttigt at stille spørgsmålet om konditionalitet for at forbedre samhørigheden og hjælpe de medlemsstater, der er hårdest ramt af krisen.

<sup>(1)</sup> Se EØSU's udtalelse om vækst og statsgæld i EU: To nyskabende forslag, EUT C 143 af 22.5.2012, s. 10.

3.4 I den yderst vanskelige situation, EU befinder sig i, hvor ressourcerne, der kan afsættes til vækst, er små, ville det måske tværtimod være bedre at undgå flere regler og kontroller, som burde halveres, for at sikre gennemførelsen af de igangsatte projekter. Ressourcerne bør udnyttes og rationaliseres gennem en ny, ekstraordinær europæisk plan for vækst, en europæisk »New Deal«<sup>(?)</sup>.

3.5 Medmindre der foretages radikale ændringer af den aktuelle EU-strategi – hvilket ikke blev taget op på topmødet den 8.-9. december 2011 – vil også samhørighedspolitikken skulle gennemgå dybtgående forandringer. Det mest bekymrende er dog, at den ikke længere vil kunne opfylde sin vigtigste funktion, som er at formindske de økonomiske og sociale forskelle mellem områder og regioner i EU. Forskellene vil tværtimod blive større på grund af den recession, som politikken for begrænsning af de offentlige underskud vil medføre. EU har derfor brug for en radikal omstilling og en fælles økonomisk styring.

3.6 EØSU's vigtigste bemærkninger til den fremgangsmåde, der foreslås af Kommissionen i forslaget til reform af forordningerne om forvaltning af samhørighedspolitikken for perioden 2014-2020, især de fælles bestemmelser for alle de fonde, som er omfattet af den fælles strategiske ramme, er følgende:

**3.6.1 Fastlæggelsen af den fælles strategiske ramme:** EØSU vil gennemgå det nye forslag til en fælles strategisk ramme, når det er blevet fremlagt af Kommissionen i 2012. På grundlag af bl.a. drøftelserne om samhørighedspolitik på Det Europæiske Råds møde den 7. december 2011<sup>(3)</sup> påpeger EØSU, at Kommissionen mangler at gøre rede for, hvordan den vil omsætte »målene for EU's prioriteter om intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst til centrale aktioner for EFRU, Samhørighedsfonden, ESF, ELFUL og EHFF«.

3.6.1.1 I tidligere udtalelser har EØSU understreget nødvendigheden af, at samhørighedspolitikken, selv om den rettes til for at sikre den nødvendige sammenhæng med Europa 2020-strategiens mål, bevarer sine særtræk som en politik, der skal styrke den sociale, økonomiske og territoriale samhørighed i EU's medlemsstater.

3.6.1.2 Forbindelsen mellem disse mål er afgørende for Europa 2020-strategiens succes, men Kommissionen har endnu ikke præciseret, hvordan den på en funktionel, koordineret og finansielt bæredygtig måde vil sikre forbindelsen mellem de strategier, der er fastlagt i den fælles strategiske ramme, og de reformprogrammer, der gennemføres på nationalt niveau.

**3.6.2 Partnerskabsaftalen:** EØSU er enig med Europa-Parlamentet og Regionsudvalget i, at aftalen først bør forhandles mellem medlemsstaterne og regionerne og derefter drøftes mellem medlemsstaterne og Kommissionen.

3.6.2.1 I forbindelse med de forhandlinger, som indledes med medlemsstaterne, understreger EØSU betydningen af den fremgangsmåde for forvaltning på flere myndighedsniveauer, som Kommissionen foreslår, men efterlyser samtidig en bedre definition af de institutionelle aktører (på nationalt og lokalt plan), som skal fastlægge og underskrive partnerskabsaftalerne med Kommissionen, og en bred inddragelse af repræsentanter for civilsamfundet i udarbejdelsen af disse aftaler.

**3.6.3 Tematisk koncentration:** EØSU bakker op om Kommissionens forslag om at reducere antallet af initiativer, der finansieres af samhørighedspolitikken, ved at koncentrere de finansielle midler på strategiske projekter, der skønnes vigtige for samhørighedens og de økonomiske udviklingsprocessers bæredygtighed, hvad enten de iværksættes i de mindst udviklede regioner, i overgangsregioner eller i mere udviklede regioner.

3.6.3.1 Udvælgelsen af de tematiske områder, der skal investeres i i den næste syvårige planlægningsperiode, bør overlades til medlemsstaternes egen afgørelse, selv om beslutningen bør træffes i samarbejde med Kommissionen efter en omhyggelig evaluering af forslagene sammenhæng med Europa 2020-strategien.

**3.7 Konditionalitet:** EØSU erkender, at dette er et af de punkter, hvor EU's institutioner (Parlamentet, Rådet, Regionsudvalget osv.) er mest uenige i Kommissionens forslag, og påpeger, at det ikke er gjort tilstrækkeligt klart, hvad konditionalitetsbegrebet indebærer, hvad målet med det er, og hvordan det gennemføres. Mens nogle forslag om forhåndsbetingelser kan betragtes som hensigtsmæssige (sociale betingelser bør dog tilføjes), kan EØSU ikke støtte de makroøkonomiske betingelser i deres nuværende udformning.

3.7.1 Selv om det står fast, at Kommissionen skal have sikkerhed for, at strukturfondsmidlerne anvendes i overensstemmelse med de principper, mål og tidsfrister, der er fastlagt i EU's forordninger, mener EØSU, at Kommissionen bør revidere sit forslag i lyset af følgende betragtninger:

— Konditionalitet er et redskab, som metodemæssigt forsvarligt udtænkt og opbygget skal hjælpe medlemsstaterne med at anvende ressourcerne på den måde, der er fastlagt af Kommissionen. Det skal ikke bruges til at »straffe« medlemsstaterne.

— Hvad angår konditionalitetsprincipperne (forhåndsbetingelser, makroøkonomiske betingelser), bør der derfor først og fremmest fokuseres på foranstaltninger, der kan tilskynde medlemsstaterne til bedre (dvs. mere effektivt) og hurtigere at anvende de midler, der er afsat til de regioner, som afviger mest fra EU-gennemsnittet.

(?) Ibidem.

(3) COM(2011) 615 final – 2011/0276 (COD).

— Kommissionen bør især være mere opmærksom på programmernes forberedelsesfase, dvs. den strategiske planlægningsfase, hvor der fastlægges prioriteter og ansvarsområder for de nationale institutioner og for regionale institutioner med henblik på at nå målene for territorial udvikling. Kommissionen bør mere aktivt bistå medlemsstaterne og regionerne i forbindelse med udnyttelsen af fondsmidlerne.

— Lige så stor opmærksomhed bør der tildeles kontrollen af forhåndsbetingelserne - fasen hvor det skal sikres, at medlemsstaterne opfylder de nødvendige betingelser for overholdelse af proportionalitetsprincippet og nærhedsprincippet under gennemførelsen af samhørighedspolitikken. EØSU vil også i dette tilfælde bekræfte, at konditionalitetsprincippet er et velegnet redskab til at tilskynde medlemsstaterne til en korrekt anvendelse af strukturfondenes regler. Der kan kun anvendes sanktioner i helt specielle tilfælde, hvor en medlemsstat åbenlyst og gentagne gange forsøger at forhale de reformer, Kommissionen har krævet.

3.7.2 Hvad angår de makroøkonomiske betingelser, deler EØSU den frygt, Europa-Parlamentet og visse medlemsstater har givet udtryk for vedrørende risikoen for, at regioner og modtagere af EU-programstøtte kan blive »straffet« på grund af centralregeringernes manglende eller ineffektive gennemførelse af politikker til nedbringelse af den offentlige gæld. Der bør findes alternative løsninger for at undgå, at ansvaret for nationale budgetpolitikker lægges over på regionale institutioner og aktører, som ikke har nogen indflydelse på disse beslutninger. En bedre koordinering mellem medlemsstaterne og inden for de enkelte medlemsstater ville kunne modvirke dette.

3.8 Ud over konditionalitet bør samhørighedspolitikken forsøge at løse nogle grundlæggende problemer, der vedrører alle fondene. Det drejer sig især om:

- fondenes koordinering og komplementaritet og koordineringen mellem disse fonde og EU's øvrige økonomiske politikker
- institutionel koordinering af samhørighedspolitikkerne, bl.a. gennem øget samarbejde
- radikal forenkling, både i tidligere og senere faser, af procedurer og forordninger, som i dag er blevet mere komplekse
- et økonomisk og socialt partnerskab (foruden det institutionelle partnerskab), som er reelt og effektivt
- graduering af samfinansieringen på grundlag af de territoriale myndigheders situation
- styrkelse af Kommissionens rolle og prioritering af projekter af europæisk eller makroregional interesse

— resultatreserven (præmieordning) kan medføre yderligere administrative byrder og forsinke tilførslen af ressourcer til nødvendige samhørighedsprojekter

— muligheden for at opkræve merværdiafgift.

#### 4. Samhørighedsfondens vigtigste mål

4.1 Samhørighedsfonden, der blev oprettet i 1993 for medlemsstater med en bruttonationalindkomst (BNI) på under 90 % af EU-gennemsnittet, tager først og fremmest sigte på transportinfrastruktur og miljø, energieffektivitet og vedvarende energi. Investeringerne er derfor rettet mod gennemførelse af transeuropæiske net i transport- og energisektoren samt fremme af energieffektivitet, anvendelse af vedvarende energi og styrkelse af den offentlige transport.

4.2 Dette udgør 18 % af alle udgifterne til samhørighedspolitikken og bidrager til gennemførelsen af denne politik i traktatens ånd. Det skal dog understreges, at resultaterne er nået videre end dette mål, eftersom Samhørighedsfonden har udgjort en merværdi i forhold til investeringerne ved at fremme vækst og beskæftigelse i de regioner, den har ydet støtte, selv om der har været en stor spredningseffekt på grund af et alt for højt antal finansierede projekter (1 192 for perioden 2000-2006).

4.3 Der er ikke meget kød på den nye forordning. I artikel 2 beskrives anvendelsesområdet for støtte fra Samhørighedsfonden ved opstilling af to lister, en positiv og en negativ, idet det mærkværdigvis angives, hvad der ikke ydes støtte til, f.eks. afvikling af atomkraftværker og boliger. I artikel 3 opstilles investeringsprioriteterne: fire støtteområder med yderligere specifikationer, uden at det gøres klart, om de er vejledende eller bindende – selv om en sådan angivelse ville gøre det mere fleksibelt og lettere at anvende fondsmidlerne. Artikel 4 og det dertil hørende bilag handler om indikatorer.

4.4 For de lande, der er hårdest ramt af krisen, udgør samhørighedspolitikken et af de vigtigste instrumenter, som medlemsstaterne råder over for at kunne nedbringe sociale, økonomiske og territoriale uligheder samt for at genskabe vækst og sikre dens bæredygtighed.

#### 5. Bemærkninger til det nye forslag til forordning

5.1 EØSU's bemærkninger er, bortset fra bemærkningen i punkt 3.3, hovedsageligt rettet mod kriterierne for udvælgelse af projekter, de midler, der tildeles Connecting Europe-faciliteten med henblik på finansiering af de vigtigste transportnet, samt indikatorerne.

5.2 Hvad angår udvælgelsen af projekter, som skal finansieres, står det fast, at de skal være i overensstemmelse med de retningslinjer, som Europa-Parlamentet og Rådet har vedtaget på området (transeuropæiske transportnet, miljøprojekter og energiprojekter). EØSU mener, at Kommissionen bør angive, hvilke

specifikke typer aktiviteter der kan finansieres med Samhørighedsfondens midler, og opstille kriterier, som kan hjælpe medlemsstaterne med at udvælge de projekter, der er bedst egnede til at realisere Samhørighedsfondens mål, som der under alle omstændigheder er for mange af (11!).

5.3 Især mener EØSU, at midlerne fra Samhørighedsfonden i de forudgående faser af fondsprogrammeringen er blevet fordelt på et for stort antal projekter, hvilket har begrænset den samlede effekt på styrkelsen af transportinfrastrukturene. Det ville være hensigtsmæssigt at tage hensyn til de enkelte medlemsstaters særlige situation og foretage en mere omhyggelig og målrettet udvælgelse af større projekter med større effekt, såvel i transportsektoren som på miljø- og energiområdet. Det kunne bidrage mere effektivt til at mindske de forskelle på infrastrukturområdet, som stadig findes mellem regionerne i EU.

5.4 Hvad angår midlerne til Connecting Europe-faciliteten med henblik på finansiering af projekter inden for transport, energi og kommunikation – i alt 50 mia. EUR, hvoraf 10 mia. fra Samhørighedsfonden, der allerede følger disse mål (proportionalitetsprincippet) – mener EØSU, at denne beslutning bør forklares nærmere, da det er svært at forstå, hvad der har fået Kommissionen til at

- oprette endnu en fond, der styres centralt af et forvaltningsorgan, som nødvendigvis skal koordinere sin indsats med

alle de øvrige strategiske sektorprogrammer, både europæiske og nationale, samt med samhørighedspolitikken fælles strategiske ramme og med partnerskabsaftalerne med medlemsstaterne. Det vil føre til uønskede overlapninger af aktiviteter og kompetencer;

- tildele denne fond betydelige midler, som dog er beskedne i forhold til de beløb, Kommissionen selv skønner nødvendige for at opfylde det fremtidige behov for transport af varer og passagerer (500 mia. EUR i 2020), energi (1,500 mia. EUR i perioden 2010-2030) og kommunikation (250 mia. EUR). Disse midler tages fra strukturfondene og i mindre omfang fra Samhørighedsfonden. Dette vil reducere det beløb, der står til rådighed for transport- og miljøinfrastrukturer, og skabe unødige komplikationer. Eftersom et stort antal regioner kan få adgang til denne finansiering, vil midlerne formodentlig ikke få den løftestangseffekt (for nye projekter og nye finansieringsformer, også private), som Kommissionen har ønsket, men skabe yderligere opsplitning af fondene. For at opnå den ønskede virkning henstiller udvalget endvidere at medinddrage midler fra den private sektor og at undgå en opsplitning.

5.5 EØSU bifalder Kommissionens indførelse af indikatorer, men finder dem temmelig generelle og utilstrækkelige. Der nævnes f.eks. intet om miljøpåvirkning, og der henvises kun til kvantitative mål (indikatorer), som gælder lige så vel for affald som for antal km bygget vej.

Bruxelles, den 25. april 2012

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 mindst en fjerdedel af de afgivne stemmer:

**Ændringsforslag 1 – fremsat af Reet Teder****Punkt 1.11**

Ændres således:

- »EØSU mener, at ~~de økonomiske politikker, der i øjeblikket føres i EU (besparelser, finansielle stramminger i medlemsstaterne, EU budgetbegrænsninger, den finanspolitiske pakt, grænserne for Den Europæiske Centralbank osv.), er i færd med at udløse en recession, hvis følger er umulige at forudsæ. Men i virkeligheden burde man gøre det modsatte, nemlig på samme tid eller måske som første skridt— det i første række er vækst og beskæftigelse der bør fremmes støtte væksten og beskæftigelsen med et mere modigt og markant forslag. Strukturfondene (og den fælles landbrugspolitikks fonde, delvist og midlertidigt) kan yde et vigtigt bidrag hertil, som kort bemærket på topmødet den 30. januar 2012.~~«

**Begrundelse**

Den opfattelse, at kravet om en passende og korrekt budgetgennemførelse i medlemsstaterne vil føre til en økonomisk recession, kan ikke godkendes. Udvalget bør ikke i sin udtalelse ytre sig negativt om medlemsstaternes foranstaltninger til sanering af de offentlige budgetter.

**Afstemmingsresultat**

For: 78

Imod: 98

Hverken for eller imod: 18

**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om særlige bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling og målet om investeringer i vækst og beskæftigelse og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1080/2006**

COM(2011) 614 final — 2011/0275 (COD)

(2012/C 191/08)

Ordfører: **Etele BARÁTH**

Europa-Parlamentet og Rådet besluttede henholdsvis den 25. og 27. oktober 2011 under henvisning til artikel 178 og 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 om særlige bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling og målet om investeringer i vækst og beskæftigelse og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1080/2006*

COM(2011) 614 final — 2011/0275 (COD).

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Den Økonomiske og Monetære Union og Økonomisk og Social Samhørighed. Sektionen vedtog sin udtalelse den 3. april 2012.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 480. plenarforsamling den 25.-26. april 2012, mødet den 25. april, følgende udtalelse med 178 stemmer for, 1 imod og 2 hverken for eller imod:

## 1. Konklusioner og overvejelser i udtalelsen

1.1 Lovforslagene vedrørende samhørighedspolitikken for perioden 2014-20, som Kommissionen vedtog den 6. oktober 2011 (samhørighedspakken) indfører større ændringer for den måde, hvorpå samhørighedspolitikken udformes og gennemføres. Hovedmålet med denne politik og et af dets vigtigste redskaber – Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU) – er at anvende investeringer som et instrument til at nå målene i Europa 2020-strategien. EFRU-investeringer skal derfor komme alle EU-borgere til gode.

1.2 Det er dog vigtigt at holde sig for øje, at den foreslåede forordning indeholder nogle regler, der fastsætter de generelle bestemmelser for fondene («forordningen om fælles bestemmelser»), hvoraf nogle har direkte forbindelse til EFRU. Disse overordnede bestemmelser, der har stor betydning for anvendelsen af EFRU:

— koncentrere bevillingerne på et mindre antal prioriteter,

— sørge for bedre sammenhæng mellem prioriteterne og Europa 2020-strategien,

— fokusere på at nå resultater,

— overvåge de fremskridt, der gøres i retning af aftalte mål,

— øge anvendelsen af betingelser,

— og forenkle leveringen.

Men det samme gælder for mere specifikke bestemmelser, som for eksempel bestemmelser, der bl.a. fremmer anvendelsen af en mere integreret tilgang eller dem, der mere specifikt regulerer anvendelsen af de finansielle instrumenter.

1.3 Man bør også huske på, at Kommissionen den 29. juni 2011 fremsatte et forslag vedrørende den flerårige finansielle ramme for perioden 2014-2020, dvs. EU's budget for den kommende programperiode. EØSU har også fremsat en række udtalelser, der vedrører EU's egne indtægter.

1.4 EØSU fremsatte i sin udtalelse om »Generelle bestemmelser for strukturfondene«<sup>(1)</sup> en række nøglebudskaber med hensyn til »samhørighedspakken« som helhed. Den igangværende udtalelse støtter til fulde disse budskaber og bygger videre på dem med særligt hensyn til EFRU.

### 1.4.1 Partnerskab

1.4.1.1 EØSU er stærkt overbevist om, at et ægte partnerskab, der involverer alle parter, som defineret i artikel 5, stk. 1, i forordningen om fælles bestemmelser, i forberedelsen, udførelsen og de efterfølgende evalueringer af projekter, der foregår inden for rammerne af EU-samhørighedspolitikken, bidrager direkte til, at de bliver en succes. Udvalget bifalder derfor, at adskillige partnere er blevet defineret i artikel 5, stk. 1, i Kommissionens forslag, og at partnerskab bliver et obligatorisk aspekt i EU's samhørighedspolitik.

<sup>(1)</sup> Generelle bestemmelser for strukturfondene (Se side 30 i denne EUT, ordfører, Ioannis Vardakastanis).

1.4.1.2 EØSU konstaterer med glæde, at gennemførelsen af Lissabontraktaten kan blive styrket, ikke blot ved at fremhæve den europæiske identitet, men også ved at sørge for, at partnerne, som defineret i artikel 5, stk. 1 i forordningen om fælles bestemmelser inddrages i projekter, så disse bliver langt mere effektive.

1.4.1.3 EØSU er dybt bekymret over signaler fra Rådet, hvor visse medlemsstater synes at begrænse partnerskabsprincippet og opfordrer Kommissionen og Europa-Parlamentet til at forsøge at vende denne udvikling.

1.4.1.4 EØSU mener, at forslaget til forordning, umiddelbart efter vedtagelsen, vil værne om nærhedsprincippet, eftersom opgaverne for EFRU er fastsat i traktaten, og politikken gennemføres i overensstemmelse med princippet om delt forvaltning og under hensyntagen til de institutionelle kompetencer i medlemsstaterne og regionerne.

#### 1.4.2 Konditionalitet

1.4.2.1 EØSU mener, at større anvendelse af konditionalitet i EU's samhørighedspolitik vil medføre mere fokuserede og reelt bæredygtige resultater. I mange af sine analyser har EØSU beskæftiget sig med emner, der vedrører konditionalitet i gennemførelsen, som bør gå hånd i hånd med større effektivitet, forbedret kvalitet og vigtig forenkling.

1.4.2.2 Forhåndsbetænkelse bør knyttes til en egentlig gennemførelse af partnerskabsprincippet.

1.4.2.3 EØSU går ikke ind for makroøkonomisk konditionalitet sådan som det er formuleret på nuværende tidspunkt, da det sender de forkerte signaler og i sidste ende straffer de regioner og borgere, der ikke er skyld i de makroøkonomiske excesser, der er foregået på nationalt plan.

#### 1.4.3 Forenkling

1.4.3.1 EØSU anerkender den indsats, som Kommissionen har gjort, for at forenkle procedurerne i og omkring EU-samhørighedspolitikken. Ikke desto mindre er de stadig alt for komplekse.

1.4.3.2 Med den uforholdsmæssigt store vægt på høringer og procedurer lammer de nationale og europæiske myndigheder fortsat adgangen til EU-midler for SMV'er og ngo'er. Alt for megen energi går tabt i administrativt arbejde. Der bør absolut tages afstand fra overregulering på alle niveauer.

1.4.3.3 EØSU er helt enig med indsatsen for at koordinere Europa 2020-strategien og samhørighedspolitikken med henblik på at koncentrere sig mere om de centrale emner for i højere grad at fokusere på resultaterne.

1.4.3.4 EØSU er også helt enig i, at der er behov for at forenkle den finansielle og administrative overvågning samt procedurereglerne i forbindelse med anvendelsen af strukturmidlerne.

#### 1.4.4 Politisk koordinering

1.4.4.1 EØSU bifalder desuden Kommissionens forslag om en tematisk koncentration som en måde til at begrænse opsplitningen af indsatsen på.

1.4.4.2 EØSU anbefaler ikke desto mindre at udvise større fleksibilitet for så vidt angår den tematiske koncentration hovedsageligt for at gøre den territoriale tilgang lettere at anvende og dermed forbedre effektiviteten i politikken.

1.4.4.3 EØSU opfatter den fælles strategiske ramme som et vigtigt redskab til at koordinere strukturfondenes interventioner og beklager, at udvalget ikke kan afgive udtalelse om den fælles strategiske ramme, sådan som formuleringen er nu.

#### 1.4.5 Finansiering, finansieringsteknik

1.4.5.1 EØSU er stærkt overbevist om, at man bør sørge for, at hver enkelt euro, der bevilges gennem samhørighedsmidler, opnå størst mulig effekt.

1.4.5.2 Resultaterne af den offentlige høring om den femte samhørighedsrapport viser, at der findes generel enighed om at koncentrere finansieringen. EØSU vurderer, at meget af den bekymring, der kom til udtryk om en række områder, er velbegrunderet og forudsætter en afklaring, inden den kommende generelle forordning træder i kraft.

1.4.5.3 Der er behov for at sikre, at den kraftige koncentration, navnlig den håndfaste fortolkning af de 11 tematiske mål og mindsteandelen af de ressourcer, der anvendes til at finansiere visse prioriterede tematiske mål (f.eks. energieffektivitet og vedvarende energi, forskning og innovation, støtte til SMV'er) ikke blokerer for støtte til udviklingsrelaterede projekter som følge af lokale og regionale forskelle.

1.4.5.4 EØSU har ofte understreget, at Europa 2020 og samhørighedspolitikken supplerer hinanden. For at kunne koordinere stabilitetspolitik, (som forudsætter strukturelle reformer), samhørighedspolitik, (som sigter mod konvergens) og vækststrategier, har EU behov for flere ressourcer.

1.4.5.5 Der bør i den forbindelse i højere grad gøres brug af Europa 2020-projektobligationer som foreslået i nylige udtalelser fra EØSU.

1.4.5.6 Desuden foreslår EØSU, at man nøje undersøger muligheden for at anvende forpligtede fremtidige samhørighedsmidler samt ubrugte midler fra den løbende programperiode med henblik på at kickstarte EU's økonomiske vækst NU!

## 2. Generelle bemærkninger og henstillinger

2.1 EØSU anerkender, at Kommissionen har gennemført et utroligt detaljeret og nøjsommeligt forberedende arbejde med hensyn til gennemførelsesbestemmelserne for samhørighedspolitik og Europa 2020-strategien for perioden 2014-2020.

2.2 I sine forskellige undersøgelser og udtalelser har EØSU fremsat en række bemærkninger om indholdet i den fjerde og femte samhørighedsrapport, om anvendelsen af strukturfondene i løbet af det seneste årti, deres effektivitet, og hvorvidt de er velegnede til deres tilsigtede formål. Der er blevet taget hensyn til mange af disse bemærkninger i udarbejdelsen af samhørighedspolitikken for perioden 2014-2020.

2.3 Kommissionens forslag om de generelle bestemmelser for anvendelsen af strukturfondene for perioden 2014-2020 er blevet fremlagt på et tidspunkt, hvor der er meget divergerende holdninger til karakteren af den forværrede europæiske krise og årsagerne til den.

2.4 EØSU mener, at den nuværende økonomiske og finansielle krises historiske rødder gør det nødvendigt at gennemføre strukturelle reformer i det institutionelle, sociale og politiske system. EFRU kan spille en afgørende rolle for omlægningen af det sociale velfærdssystem, så det bliver mere omkostnings-effektivt og bæredygtigt. For at skabe forandring i disse systemer er der dog midlertidigt behov for yderligere finansielle ressourcer. EØSU anerkender, at begrænsede midler samt anvendelsen af princippet om at samle foranstaltningerne har været medvirkende til, at der er blevet lagt mindre vægt på investeringsprioriteter, der sigter mod strukturelle ændringer i infrastrukturen i de sociale velfærdssystemer. EØSU påpeger tillige det faktum, at samhørighedspolitikens effekt for disse systemer vil være begrænset uden sådanne investeringer.

2.5 Som følge af krisen kan manglende offentlige såvel som private ressourcer føre til problemer med hensyn til fremskaffelsen af den nødvendige medfinansiering af interventioner, der er vigtige for at kunne foretage de ønskede ændringer. EØSU mener, at en fleksibel, ansvarlig tilgang for så vidt angår medfinansieringssatser og betingelseskláusuler vil forbedre chancerne for at opnå en vedvarende effekt af de interventioner, der finansieres gennem fondene.

2.6 Europa 2020-strategien og forslaget til EFRU-forordning, der har ladet sig inspirere heraf, afspejler en økonomisk tilgang, der svarer til de færdigheder og behov, de udviklede økonomier har, og som er karakteriseret ved langsom vækst og betragtelig kapacitet på F&U-området. I udviklede lande er der ingen tvivl om, at forskning, udvikling og innovation spiller en nøglerolle for økonomisk vækst. Konkurrenceevne, der ganske vist ikke er i strid med samhørighedspolitikken som sådan, tillægges imidlertid mindre betydning.

2.7 Samhørighedspolitikken er ment som det vigtigste investeringsinstrument til støtte for Unionens nøgleprioriteter, der er nedfældet i Europa 2020-strategien. Det sker gennem fokus på de lande og regioner, hvor behovet er størst. EØSU er grundlæggende enig i denne tilgang, men påpeger samtidig en række elementer i den foreslåede forordning, der eventuelt kan vanskeliggøre realiseringen af Europa 2020-målene.

2.7.1 EFRU kan have stor indvirkning både på realiseringen af konvergensmål og de europæiske målsætninger på konkurrenceområdet. Eftersom indtægtsniveauet ikke kan øges særligt

meget, mener EØSU, at der er yderlig mulighed for at definere klarere målsætninger og sikre, at de foreslåede investeringsprioriteter knyttes mere præcist til målsætningerne. Da den territoriale tilgang lægger op til en mere præcis definition af målsætningerne, er EØSU's holdning, at der bør lægges mere vægt på europæiske strategier, der tager udgangspunkt i området såsom eksisterende eller fremtidige makroregionale strategier som reference for områdespecifikke målsætninger.

2.7.2 Makroøkonomisk konditionalitet kan lægge en dæmper på økonomisk vækst og derved begrænse de til rådighed værende instrumenter og måske føre til tilbagetrækning af støtte og omfordeling af instrumenter, der er trukket tilbage til fordel for mere udviklede regioner. Der er sandsynlighed for, at der opstår en større konflikt mellem stræben efter på den ene side konkurrenceevne og på den anden side samhørighedspolitik. Tematiske og institutionelle forhåndsbetingelser som nævnt i forordningen om fælles bestemmelser kan imidlertid tjene det formål at forbedre effektiviteten i EFRU.

2.7.3 I visse mindre udviklede medlemsstater eller regioner, kan den 50 % andel af EFRU-midlerne, der er blevet øremærket til særlige formål, føre til en effektivitetsnedgang. Denne virkning kan skyldes, at »obligatoriske« investeringsmål måske ikke er den bedste måde til at opnå den optimale udvikling af den pågældende region eller medlemsstat. I disse tilfælde opstår der en nedgang i ressourceeffektiviteten. Der er endda risiko for absorptionsproblemer, når den kritiske masse, der er nødvendig for en effektiv løsning af flaskehalsproblemerne vedrørende udvikling, ikke kan nås. Derudover kan foranstaltninger, der ikke svarer til reelle udviklingsproblemer, føre til stadig mindre tillid fra offentlighedens side. Alle disse punkter understreger, at regionernes specifikke udviklingsmål og -behov bør forvaltes på en fleksibel måde inden for rammerne af investeringsprioriteterne i EFRU.

### 3. Særlige bemærkninger og henstillinger

#### 3.1 Særlige territoriale karakteristika (byudvikling, regioner i den yderste periferi)

3.1.1 EØSU bifalder den kendsgerning, at man har været ekstra opmærksom på at løse specifikke problemer i forbindelse med bæredygtig udvikling af byområder og regionerne i den yderste periferi.

3.1.2 EØSU bifalder den udtrykkelige forpligtelse til at anlægge en integreret tilgang på området for byudvikling. Ikke desto mindre mener udvalget, at partnerskabskontrakter kun bør indeholde en vejledende liste over byer, der drager fordel af støtte og den årlige fordeling af ressourcer til dette mål, så hver enkelt stat har mulighed for at forvalte projekterne mere fleksibelt, hvilket også kan have en positiv indvirkning på resultaterne i de støtteberettigede byer.

3.1.3 For så vidt angår forvaltning af integrerede aktioner understreger EØSU, at der for disse komplekse foranstaltninger er en risiko for at gennemføre overdrevent bureaukratiske og ufleksible udvælgelseskriterier og administrationsprocedurer. Dette kan gå ud over medlemsstaternes og de støtteberettigedes



evne til at få det fulde udbytte ud af disse muligheder. EØSU anbefaler derfor, at Kommissionen bør sørge for, at medlemsstaterne er i stand til at gennemføre disse integrerede tiltag og bliver pålagt mindst muligt bureaukrati.

3.1.4 EØSU går ind for, at der oprettes en europæisk platform for byudvikling i forbindelse bæredygtig byudvikling. EØSU mener ikke, at det er nødvendigt at overlade det til Kommissionen at bestemme, hvilke byer der skal deltage i platformen. Det må være tilstrækkeligt med en række fastsatte kriterier.

3.1.5 For så vidt angår oprettelsen af en byudviklingsplatform mener EØSU, at det ikke er nødvendigt at oprette et nyt organ. Opgaverne kan varetages gennem de eksisterende sammenslutninger af europæiske byer. Udvalget anbefaler Kommissionen at udforske mulighederne for i videst muligt omfang at inddrage eksisterende organisationer i platformens drift.

3.1.6 Platformen bør også støtte indgåelsen af netværkssamarbejde mellem alle byer, der iværksætter innovative aktioner på Kommissionens initiativ. EØSU mener, at ikke blot Kommissionen, men også grupper af medlemsstater skal kunne tage initiativ til at træffe innovative foranstaltninger eller oprette netværker inden for rammerne af platformen.

3.1.7 EØSU bifalder forslaget om, at minimum 5 % af EFRU-midlerne anvendes til integreret byudvikling. Det er et vigtigt og opmuntrende budskab fra EU til medlemsstaterne og deres regioner. Beløbets bevilling og dets forbindelse til anvendelsen af andre ressourcer er endnu ikke afklaret.

3.1.8 EØSU mener, at der er grund til at fastlægge en definition af bysystemer, der består af små, mellemstore og større byer på europæisk plan på baggrund af en fælles europæisk strategi for territorial udvikling. Det er ligeledes vigtigt at opstille retningslinjer for udviklingen af et polycentrisk netværk i byområder i henhold til målsætningerne i Europa 2020-strategien.

## 3.2 Territorial udvikling

3.2.1 Som tidligere EØSU-udtalelser også har understreget, så er den bedste måde at hjælpe disse regioner med at indhente efterslæbet på at styrke det territoriale forbindelsesled og støtte alle former for mobilitet. Konkurrenceevnen forbedres, hvis fysiske netværker inden for byområder og produktion får lov til at udvikle sig. De ønskede forbindelser er imidlertid ikke begrænset til transport og kommunikation, og de dermed forbundne målsætninger varierer fra region til region.

3.2.2 EØSU anbefaler, at man når frem til en ny europæisk ramme for integrerede projektforslag af særlig europæisk interesse, og at en sådan ramme bør have særlige territoriale målsætninger. EFSR bør opfattes som det rette dokument, der henviser til denne ny europæiske ramme. EØSU anbefaler at overveje, om der er behov for en formaliseret »europæisk territorial

udviklingsstrategi«. Udover prioriteterne i de makroøkonomiske strategier, bør der lægges særlig vægt på målsætningerne vedrørende Europas bynet.

3.2.3 Det er værd at undersøge, om det i forbindelse med integreret byudvikling eller makroregionale strategier ikke er nødvendigt at udarbejde og fremme nye målsætninger, uden hvilke større projekter risikerer at blive bremset i deres udvikling. Som hjælp til fastlæggelsen af disse målsætninger, der helst bør knyttes til et bestemt område, foreligger der godt gennemarbejdede dokumenter, der tager udgangspunkt i det forberedende arbejde, og som eksempelvis er udformet som en del af forberedelserne til EU's territoriale dagsorden eller ESPON-programmet.

3.2.4 Den territoriale udviklingsstrategi kan definere målsætninger, der fremmer det makroregionale, økonomiske og sociale samarbejde på områder som:

- fremme af forsknings- og innovationsinfrastruktur (forskningsområder): forbinde europæiske superforskningscentre med hinanden og fremme kompetencecentre for at sætte skub i Europas udviklingspoler
- investering i erhvervsforskning og innovation, produkt- og serviceudvikling osv. internationalisering af lokale produktionssystemer (klynger) og støtte til etablering af europæiske netværker
- transportsystemer ud over TEN-T-infrastrukturnetværket (forvaltning af vandressourcer, miljøbeskyttelse, energi, informations- og kommunikationssystemer osv.)
- det institutionelle netværk for bottom-up udvikling af makroregionale og transnationale myndighedsniveauer, osv.

3.2.5 EØSU har i den henseende høje forventninger til Kommissionens forslag om FSR. Det foreligger endnu ikke, men udvalget forventer at blive informeret og hørt.

## 3.3 Connecting Europe

3.3.1 EØSU har ofte anført, at der som følge af de koncentrerede ressourcer er behov for at tilvejebringe midler og specifikke retlige rammer til at styrke det tværnationale samarbejde og dermed styrke forbindelserne inden for Europa. EØSU foreslår imidlertid, at Kommissionen overvejer at udvide anvendelsesområdet for mulige interventioner, der foregår gennem Connecting Europe-faciliteten, ved at åbne op for det, så det ud over projekter om transport og kommunikation også kan omfatte finansieringsprojekter af særlig europæisk interesse. Derudover anbefaler EØSU at indføre mekanismer, der sikrer, at finansierede projekter rent faktisk fører til bedre økonomisk, social og territorial samhørighed i Europa.

3.3.2 EØSU er overbevist om, at det vil være i overensstemmelse med TEUF at udvikle Connecting Europe-faciliteten til en finansiel ramme, der finansierer gennemførelsen af projekter af særlig europæisk interesse, som skitseret i punkt 3.2.2 i denne udtalelse. Faciliteten bør omfatte transport, energi og ikt-relaterede initiativer.

### 3.4 Økonomiske aktiviteter

3.4.1 EØSU går ind for at prioritere fire målsætninger, der er særligt vigtige for så vidt angår EFRU's bidrag til almenvellet:

- bidrag til beskæftigelse, F&U og innovation gennem virksomhedsstøtte
- investeringer i grundlæggende infrastruktur (f.eks. transport-, energi-, miljø-, social- og sundhedsinfrastrukturer)
- etablering og – hvad der er mindst lige så vigtigt – overdragelse af virksomheder og
- udvikling af SMV'ers konkurrenceevne med særlig støtte til mikro- og håndværksrelaterede virksomheder.

3.4.2 EØSU mener tillige, at områder såsom uddannelse eller udvikling af turisme er vigtige og bør forblive i centrale i EFRU's interventionsområde i overensstemmelse med visse medlemsstaters eller regioners særlige udviklingsbehov.

3.4.3 EØSU er enig i, at, for så vidt angår virksomhedsstøtte, kan det hævdes, at en sådan støtte, især i form af tilskud, er vigtigst for små virksomheder til innovative aktiviteter og i områder med industriel tilbagegang, hvor der sker strukturelle ændringer. EØSU mener, at virksomhedsbegrebet ikke udelukkende bør referere til SMV'er i visse tilbagestående regioner.

3.4.4 I forbindelse med innovationskæder – eller klynger, som de også kaldes – og lokale produktionssystemer, der fungerer upåklageligt, er spørgsmålet, om det ville være hensigtsmæssigt at give større fleksibilitet til de virksomheder og leverandører, der er veletablerede i et område samt at øge andelen af de støttemidler, der skal tilbagebetales (eksempelvis rentegodtgørelser) i tilfælde af fælles og sammensat finansiering.

3.4.5 Dette rejser også spørgsmålet om, hvorvidt støtte til udviklede regioner ikke er nødvendig, når det drejer sig om grundlæggende infrastruktur. Man bør tage højde for undtagelser og en fleksibel tilgang eksempelvis i de tilfælde, hvor udviklingen af en central og mere udviklet region er nødvendig, for at de omkringliggende territorier kan udvikle sig.

3.4.6 For så vidt angår de foreslåede prioriteter vedrørende støtte af virksomheders og erhvervslivets konkurrenceevne, gentager EØSU, at virksomheder inden for den sociale økonomi yder et vigtigt bidrag til territorial og regional udvikling, hvilket EU-institutionerne har anerkendt i mange officielle dokumenter. EØSU anbefaler at lade den sociale økonomi indgå i de foranstaltninger, der fokuserer på erhvervslivets konkurrenceevne, iværksætterånden, nye forretningsmodeller, uddannelse og undervisning, forskning, teknologisk udvikling og innovation, fremme af beskæftigelse, fremme af energieffektivitet og vedvarende energi og social inklusion.

### 3.5 Den finansielle ramme

3.5.1 EØSU støtter Kommissionens forslag vedrørende den nye nomenklatur for regioner og andelen af strukturmidler.

3.5.2 EØSU mener, at det er nødvendigt at anvende dele af EFRU-midlerne, som lige nu er øremærket til Connection Europa-Faciliteten med henblik på udvidede grænseoverskridende forbindelser som foreslået i pkt. 3.2.2 ovenfor.

3.5.3 EØSU tilslutter sig Kommissionens forslag, der fastlægger en minimumsandel for hver enkelt kategori af regioner i forbindelse med den europæiske socialfond (ESF) for at øge fondens bidrag til at opnå Europa 2020-strategiens hovedformål. EØSU anbefaler, at ressourcer, der er øremærket til ESF, og som kan investeres i uddannelse og social infrastruktur, i første omgang bør anvendes til integrerede foranstaltninger, der fremmer vækst.

3.5.4 EØSU mener, at koncentrationen af investeringsprioriteter er en god afspejling af Europa 2020-strategien og henviser i den forbindelse til punkt 1.4.5.3, 2.4, 2.5, 2.6 og 2.7 i udtalelsen.

Bruxelles, den 25. april 2012

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 særlige bestemmelser for støtte fra Den Europæiske Fond for Regionaludvikling til målet om europæisk territorielt samarbejde**

COM(2011) 611 final — 2011/0273 (COD)

(2012/C 191/09)

Ordfører: **Viliam PÁLENÍK**

Europa-Parlamentet og Rådet besluttede henholdsvis den 25. oktober 2011 og den 27. oktober 2011 under henvisning til artikel 178 og 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 særlige bestemmelser for støtte fra Den Europæiske Fond for Regionaludvikling til målet om europæisk territorielt samarbejde*

COM(2011) 611 final — 2011/0273 (COD).

Det forberedende arbejde henvises til Den Faglige Sektion for Den Økonomiske og Monetære Union og Økonomisk og Social Samhørighed, som vedtog sin udtalelse den 3. april 2012.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 480. plenarforsamling den 25.-26. april 2012, mødet den 25. april, følgende udtalelse med 162 stemmer for, 5 imod og 14 hverken for eller imod:

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

1.1 Den 29. juni 2011 vedtog Kommissionen et forslag til den næste flerårige finansielle ramme for perioden 2014-2020: et budget til gennemførelse af Europa 2020-strategien. Her besluttede Kommissionen, at samhørighedspolitikken fortsat bør være en central del af det næste finansielle overslag og støtte Europa 2020-strategien.

1.2 Det europæiske territoriale samarbejde er en af samhørighedspolitikens målsætninger, og det udgør en ramme for gennemførelsen af fælles aktioner og udveksling af erfaringer mellem nationale, regionale og lokale aktører fra forskellige medlemsstater.

1.3 Kommissionen opstiller en række eksempler på merværdi og vækst- og jobskabende investeringer, der ikke ville have set dagens lys uden støtte fra EU-budgettet. Resultaterne af undersøgelserne afspejler imidlertid også de konsekvenser, som manglen på fokus og prioritering medfører. I en tid, hvor medlemsstaterne har meget få offentlige midler til rådighed, er det så meget desto vigtigere at investere i vækst.

1.4 Det europæiske territoriale samarbejde har særlig stor betydning pga. sin beskaffenhed og den rolle, samarbejdet spiller som del af samhørighedspolitikken. Det bidrager til det grænseoverskridende, transnationale og interregionale samarbejde.

1.5 Med den foreslåede fordeling af de finansielle ressourcer mellem de forskellige elementer i det europæiske territoriale samarbejde – dvs. mellem de grænseoverskridende, tværnationale og tværregionale elementer – får alle tre områder tilstrækkelig finansiel kapacitet.

1.6 EØSU støtter også tendensen i retning af temafokuseret støtte og prioriterede investeringer inden for hvert enkelt samarbejdsområde, selv om det er vigtigt at tage hensyn til de enkelte landes og regioners særlige forhold og behov.

1.7 EØSU bifalder og støtter forsøget på at forenkle reglerne på alle relevante niveauer, det være sig modtagere, programmyndigheder, deltagende medlemsstater og tredjelande samt Kommissionen.

1.8 EØSU bifalder navnlig sammenlægningen af forvaltningsmyndigheder og certificeringsorganer, forenklingen af proceduren for at anmelde udgifter, elektronisk rapportering og udarbejdelse af årsberetninger i 2017 og 2019.

1.9 Etableringen af fælles indikatorer (som anført i bilaget til denne forordning) for evaluering af de enkelte programmets konkrete resultater er ligeledes et vigtigt element, der gør det lettere at vurdere enkelte strukturelle interventioners resultater og effektivitet.

1.10 EØSU støtter civilsamfundets direkte deltagelse i hele programforløbet (programplanlægningen, gennemførelsen, overvågningen og evalueringen) med udgangspunkt i et ligeværdigt partnerskab.

1.11 Det er også vigtigt at inddrage civilsamfundets aktører i mindre projekter, som har potentiale til at øge interventionernes merværdi, navnlig i forbindelse med grænseoverskridende samarbejde.

1.12 Man bør primært yde teknisk assistance for at øge absorptionsevnen hos alle de aktører, der deltager i det europæiske territoriale samarbejde, for at effektivisere deres administrative kapacitet uden at gøre administrationen tungere.

## 2. Hovedelementer og baggrund for udtalelsen

2.1 Den retlige ramme for gennemførelsen af samhørighedspolitikken udgøres af artikel 174 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (EUF-traktaten).

2.2 Ifølge 175 i EUF-traktaten skal medlemsstaterne føre deres økonomiske politik og samordne denne med henblik på at nå de mål, der er fastlagt i artikel 174. Formuleringen og gennemførelsen af EU's politikker og tiltag samt gennemførelsen af det indre marked skal ske under hensyntagen til målene i artikel 174 og bidrage til virkeliggørelsen af dem.

2.3 Målene for Den Europæiske Socialfond, Den Europæiske Fond for Regionaludvikling og Samhørighedsfonden defineres i artikel 162, 176 og 177 i EUF-traktaten.

2.4 I artikel 174 i EUF-traktaten hedder det, at der skal lægges særlig vægt på landdistrikter, områder i en industriel overgangsproces og områder, der lider af alvorlige naturbetingede eller demografiske ulemper af permanent art, bl.a. de nordligste meget tyndt befolkede områder samt øområder, grænseoverskridende områder og bjergområder.

2.5 I henhold til artikel 349 i EUF-traktaten skal der vedtages særlige foranstaltninger for at tage hensyn til den sociale og økonomiske situation i regionerne i EU's yderste periferi, som tilspidises af visse særlige karakteristika, der hæmmer udviklingen alvorligt.

2.6 Den 29. juni 2011 vedtog Kommissionen et forslag til den næste flerårige finansielle ramme for perioden 2014-2020: et budget til gennemførelse af Europa 2020-strategien. Her besluttede Kommissionen, at samhørighedspolitikken fortsat bør være en central del af det næste finansielle overslag, og understregende dens centrale rolle i gennemførelsen af EU 2020-strategien.

2.7 Forslaget er en del af lovpakken om samhørighedspolitikken<sup>(1)</sup> for perioden 2014-2020. Det europæiske territoriale samarbejde er en af samhørighedspolitikens målsætninger, og det udgør en ramme for gennemførelsen af fælles aktioner og udveksling af erfaringer mellem nationale, regionale og lokale aktører fra forskellige medlemsstater.

(1) Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets Forordning om særlige bestemmelser for støtte fra Den Europæiske Fond for Regionaludvikling til målet om europæisk territorialt samarbejde og Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden, Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond, der er omfattet af den fælles strategiske ramme og fastlægger generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond og Samhørighedsfonden og ophæver forordning (EF) Nr. 1083/2006 (COM(2011) 615 final) udgør i fællesskab den vigtigste lovmæssige ramme samt grundlaget for debatten om den fremtidige udformning af samhørighedspolitikken i 2014-2020.

2.8 Kommissionen har i sin evaluering af tidligere udgifter til samhørighedspolitikken indkredset en række eksempler på merværdi og vækst- og jobskabende investeringer, der ikke ville have set dagens lys uden støtte fra EU-budgettet. Resultaterne viser imidlertid også følgerne af spredning og manglende prioritering. På et tidspunkt med knappe offentlige ressourcer, og hvor der mere end nogensinde er brug for vækstskabende investeringer, har Kommissionen besluttet at foreslå betydelige ændringer af samhørighedspolitikken.

2.9 Europæisk territorialt samarbejde har særlig værdi, fordi:

- grænseoverskridende problemer løses mest effektivt via samarbejde mellem samtlige berørte regioner for at undgå urimeligt høje udgifter for nogle og snylteri fra andre (f.eks. grænseoverskridende miljøforurening)
- samarbejde kan skabe en effektiv mekanisme til udveksling af god praksis og viden om formidling af knowhow (f.eks. øget konkurrenceevne)
- samarbejde kan sikre en mere effektiv løsning af et specifikt problem som følge af stordriftsfordele og opnåelse af en kritisk masse (oprettelse af klynger til fremme af forskning og innovation)
- styreformerne kan forbedres gennem koordinering af grænseoverskridende og tværnationale sektorspecifikke politikker, aktioner og investeringer
- forbindelserne med EU's nabolande gennem samarbejdsprogrammer ved EU's ydre grænser kan bidrage til sikkerhed og stabilitet og gensidigt fordelagtige relationer
- samarbejde og tværnationale foranstaltninger, i bl.a. hav- og kystområder, er en forudsætning for at fremme vækst, beskæftigelse og økosystembaseret forvaltning
- det lægger grunden for gennemførelsen af makroregionale udviklingsstrategier.

## 3. Generelle bemærkninger

3.1 EU bakker op om Kommissionens mål om at fremlægge det europæiske territoriale samarbejdes karakteristika mere klart i en særskilt forordning og dermed lette både dets

gennemførelse og fastlæggelsen af Den Europæiske Fond for Regionaludviklings anvendelsesområde vedrørende målsætningen om europæisk territorielt samarbejde <sup>(2)</sup>.

3.2 Den klare fordeling af de finansielle ressourcer mellem de forskellige elementer i det europæiske territoriale samarbejde, dvs. mellem de grænseoverskridende, tværregionale og tværregionale elementer, giver tilstrækkelig finansiell kapacitet til alle tre elementer. Fordelingen viser tydeligt, at der lægges størst vægt på grænseoverskridende samarbejde (73,24 % til grænseoverskridende samarbejde, 20,78 % til tværnationalt samarbejde og 5,98 % til interregionalt samarbejde). Den økonomiske støtte til den yderste periferi er også rimelig.

3.3 I forhold til den yderste periferi (bl.a. de oversøiske franske departementer) ville det være hensigtsmæssigt med en mere detaljeret beskrivelse af deres naboer og dermed deres potentielle partnere.

3.4 EØSU støtter også tendensen i retning af temafokuseret støtte og prioriterede investeringer inden for hvert enkelt samarbejdsområde <sup>(3)</sup>. Det er imidlertid også vigtigt at være fleksibel på dette område, lige som der skal tages hensyn til de enkelte landes behov i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet.

3.5 Desuden vil det øge merværdien af det europæiske territoriale samarbejde, hvis man i højere grad fokuserer på særlige prioriteter inden for bestemte temaområder og udvælger dem i henhold til de enkelte territoriale samarbejdsprogrammers (projekters) behov.

3.6 EØSU bifalder og støtter forsøget på at forenkle reglerne på alle relevante niveauer, det være sig modtagere, programmyndigheder, deltagende medlemsstater og tredjelande samt Kommissionen. Ved at forenkle de administrative procedurer kan man i væsentlig grad øge merværdien for samhørighedspolitikken under det europæiske territoriale samarbejde <sup>(4)</sup>.

3.7 Forenklingen af reglerne skal imidlertid også gennemføres konsekvent på nationalt og regionalt niveau, så den administrative arbejdsbyrde ikke bliver alt for tung. EØSU anbefaler, at Kommissionen – med de beføjelser og den kapacitet, den har

til rådighed – overvåger og aktivt reducerer omfanget af overflødigt administrativt arbejde på nationalt og regionalt plan.

3.8 Når det gælder overvågning og evaluering er det vigtigt at udstikke fælles rammer for udarbejdelsen af årsrapporterne for 2017 og 2019 samt deres fokus på resultaterne i henhold til artikel 13, stk. 3 i forordningen om særlige bestemmelser for støtte fra Den Europæiske Fond for Regionaludvikling til målet om europæisk territorielt samarbejde.

3.9 Etableringen af fælles indikatorer (som anført i bilaget til denne forordning) for evaluering af de enkelte programmets konkrete resultater, der finansieres under målsætningen om europæisk territorielt samarbejde er ligeledes et vigtigt element, der gør det lettere at vurdere de enkelte strukturelle interventioners resultater og effektivitet.

#### 4. Særlige bemærkninger

4.1 EØSU bifalder Kommissionens bestræbelser på at forenkle reglerne. EØSU bifalder navnlig sammenlægningen af forvaltningsmyndigheder og certificeringsorganer, forenklingen af proceduren for at anmelde udgifter, elektronisk rapportering og udarbejdelse af årsrapporter i 2017 og 2019.

4.2 Erfaringerne fra området territorielt samarbejde viser, at det er vigtigt at øge civilsamfundets engagement, særligt med henblik på at rette de finansielle ressourcer til intervention på dette område mod civilsamfundsprojekter.

4.3 Udvalget støtter civilsamfundets direkte inddragelse i hele programforløbet med udgangspunkt i et ligeværdigt partnerskab:

— den strategiske analyse og programplanlægningen

— gennemførelsen af projekterne

— overvågningen og evalueringen.

4.4 I den sammenhæng vil det være hensigtsmæssigt at overveje at afsætte en del af midlerne til henholdsvis projekter rettet mod lokale og regionale myndigheder (dvs. regionale regerings behov) og til projekter rettet mod forskellige civilsamfundsinteresser. På nogle områder bør lokale og regionale myndigheder indbyde det organiserede civilsamfund til at deltage i projekt-partnerskaber allerede i forberedelsesfasen.

<sup>(2)</sup> Jf. Ligeledes EØSU's udtalelse om »En europæisk gruppe for territorielt samarbejde« – Ændringer (Se side 53i denne EUT).

<sup>(3)</sup> Princippet om tematiske fokusområder fandt opbakning i EØSU's udtalelse om den femte samhørighedsrapport, EUT C 248 af 25.8.2011, s. 68, punkt 2.2.5 og 6.14. EØSU har desuden længe fremhævet behovet for forenkling af de administrative og regnskabsmæssige procedurer, f.eks. i udtalelsen om effektive partnerskaber i samhørighedspolitikken, EUT C 44 af 11.2.2011, s. 1, og igen i udtalelsen om Den femte samhørighedsrapport, EUT C 248 af 25.8.2011, s. 68.

<sup>(4)</sup> Forenkling af samhørighedspolitikens regler har været genstand for en række EØSU-udtalelser, bl.a. EUT C 248 af 25.8.2011, s. 68, og EUT C 44 af 11.2.2011, s. 1.

4.5 I overensstemmelse med partnerskabsprincippet <sup>(5)</sup> er det vigtigt at fokusere på at støtte civilsamfundets aktører med særlige projekter (f.eks. mikroprojekter), der har potentiale til at øge merværdien af interventioner under det territoriale samarbejde (navnlig inden for grænseoverskridende samarbejde) og dermed inddrage mindre civilsamfundsorganisationer i samarbejdet.

4.6 EØSU understreger behovet for at tilbyde bedre information og formidling i medlemsstaterne om disse instrumenter og regler. På samme måde er det vigtigt at give eksempler på god praksis fra projekter, der allerede er gennemført.

4.7 Desuden er det vigtigt at overveje private almennyttige organisationers engagement og rolle som ledende projektpartnere.

4.8 Man bør yde teknisk assistance under det europæiske territoriale samarbejde for at øge potentielle støttemodtagers absorptionsevne og forbedre de forvaltende myndigheders administrative kapacitet og lægge særlig vægt på at afskaffe unødigt tung administration.

Bruxelles, den 25. april 2012

Staffan NILSSON

*Formand*

*for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg*

---

<sup>(5)</sup> EØSU har udtrykt opbakning til dette princip i udtalelserne EUT C 248 af 25.8.2011, s. 68, og EUT C 44 af 11.2.2011, s. 1, samt i offentlige erklæringer fra EØSU-repræsentanter i Gödöllö i juni 2011 og i Gdansk i oktober 2011.

**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1082/2006 af 5. juli 2006 om oprettelse af en europæisk gruppe for territorielt samarbejde (EGTS), for så vidt angår klarhed, forenkling og forbedring af oprettelsen og gennemførelsen af sådanne grupper**

COM(2011) 610 final — 2011/0272 (COD)

(2012/C 191/10)

Ordfører: **Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS**

Europa-Parlamentet og Rådet besluttede hhv. den 25. oktober og den 27. oktober 2011 under henvisning til artikel 175, stk. 3, 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 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1082/2006 af 5. juli 2006 om oprettelse af en europæisk gruppe for territorielt samarbejde (EGTS), for så vidt angår klarhed, forenkling og forbedring af oprettelsen og gennemførelsen af sådanne grupper*

COM(2011) 610 final — 2011/0272 (COD).

Det forberedende arbejde henvises til Den Faglige Sektion for Den Økonomiske og Monetære Union og Økonomisk og Social Samhørighed, som vedtog sin udtalelse den 3. april 2012.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 480. plenarforsamling den 25.-26. april 2012, mødet den 25. april, følgende udtalelse med 172 stemmer for, ingen imod og 4 hverken for eller imod:

## 1. Konklusioner og anbefalinger

1.1 EØSU deler Kommissionens engagement i de europæiske grupper for territorielt samarbejde (EGTS) og bakker op om den nye forordnings fokus, som vil føre til, at de bliver et mere effektivt, enkelt og fleksibelt instrument, der kan bidrage til et forbedret territorielt samarbejde, som er blevet styrket i Lissabontraktaten. Udtalelsen supplerer EØSU's udtalelse om »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om særlige bestemmelser for støtte fra Den Europæiske Fond for Regionaludvikling til målet om europæisk territorielt samarbejde«<sup>(1)</sup>.

1.2 EØSU støtter, at man igennem denne forordning konsoliderer EGTS'en som juridisk instrument ved hjælp af fælles løsninger på europæisk niveau, og mener, at EGTS i fremtiden vil være et afgørende instrument inden for territorielt samarbejde og territorial samhørighed.

1.3 Det er sikret, at EGTS'erne fortsætter i fremtiden, og takket være forordningens ændringer vil det juridiske instrument tillade større fleksibilitet i gennemførelsen af territoriale og sektorielle politikker.

1.4 De europæiske regioner får større og større politisk tyngde. EØSU bakker fuldt ud op om, at EU's politik for territorielt samarbejde giver regionale myndigheder mulighed for at spille en ny rolle. Det er medlemsstaterne, der deltager i Rådet, og EØSU håber, at også de europæiske regioner inddrages på

passende vis. Regionsudvalget og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg spiller en vigtig institutionel rolle, som Rådet bør respektere.

1.5 Udfordringen i fremtiden bliver at inddrage de lokale og regionale myndigheder og civilsamfundet i iværksættelsen af Europa 2020-strategien, hvilket kræver et omfattende samarbejde mellem de forskellige myndighedsniveauer.

1.6 EØSU har altid anerkendt merværdien af systemet med forvaltning på flere myndighedsniveauer og støtter derfor oprettelsen af EGTS'er, som vil muliggøre deltagelse af alle relevante aktører i et makroregionalt, euroregionalt eller grænseoverskridende område.

1.7 Men forvaltningen på flere niveauer bør styrkes med deltagelse af de økonomiske og sociale aktører, og EØSU opfordrer til, at man i ændringen af forordningen inddrager arbejdsmarkedets parter og andre civilsamfundsorganisationer i de europæiske grupper for territorielt samarbejde. Civilsamfundets deltagelse vil styrke sammenhængen mellem EGTS'erne, Europa 2020-strategien og sektorpolitikkerne.

1.8 Uddannelse og udveksling af det faste personale i de nationale, regionale og lokale offentlige forvaltninger, der indgår i EGTS'erne, er afgørende, og EØSU foreslår, at Kommissionen fremmer tilrettelæggelsen af fælles uddannelsesprogrammer for at forbedre den politiske og administrative forvaltning.

<sup>(1)</sup> Se side 49 i denne EUT.

1.9 EØSU foreslår, at Rådet og Europa-Parlamentet hurtigt vedtager denne yderst specifikke forordning uden at afvente vedtagelsen af hele pakken om samhørighedspolitikken. Dette kan fremskynde iværksættelsen af forordningen.

## 2. En europæisk gruppe for territorielt samarbejde (EGTS)

2.1 En europæiske gruppe for territorielt samarbejde er en juridisk enhed, som anvendes til at etablere samarbejdsstrukturer mellem offentlige organer i EU. Denne type gruppe blev oprettet i forordning (EF) nr. 1082/2006 som led i samhørighedspolitikens bestemmelser for programmeringsperioden 2007-2013.

2.2 I denne programmeringsperiode opnår de samarbejdsaktiviteter, der tidligere var medfinansieret af fællesskabsinitiativet INTERREG, status af mål for samhørighedspolitikken, hvilket er tilfældet for aktiviteter af grænseoverskridende, tværnational og interregional karakter. Aktiviteterne er blevet til det tredje mål under betegnelsen »europæisk territorielt samarbejde«.

2.3 Det territoriale samarbejde betragtes som et grundlæggende instrument for samhørighedspolitikens mål og får derfor et skub fremad samt flere finansielle ressourcer. Men det er samtidig nødvendigt at træffe foranstaltninger for at fjerne de forhindringer, der bremser samarbejdets udvikling.

2.4 Lige nu står EU's medlemsstater, særligt lokale og regionale myndigheder, over for adskillige vanskeligheder af juridisk og praktisk karakter i forbindelse med udviklingen af deres samarbejdsaktiviteter. Vanskelighederne stammer fra uensartet lovgivning og forskellige procedurer, som har en negativ indvirkning på forvaltningen af disse aktiviteter.

2.5 Forordningen om oprettelsen af en europæisk gruppe for territorielt samarbejde<sup>(2)</sup> blev vedtaget med henblik på at give aktørerne inden for det territoriale samarbejde nye instrumenter til at bekæmpe disse vanskeligheder og forbedre iværksættelsen af aktiviteter inden for det territoriale samarbejde.

2.6 EGTS'ens juridiske form gør det muligt for sammenslutninger af enheder, der arbejder sammen om fælles projekter og aktiviteter om territorielt samarbejde, med eller uden europæisk medfinansiering, at optræde som en selvstændig juridisk person, som er forskellig fra de deltagende institutioners status, og at handle i eget navn i retsforhold inden for EU.

2.7 Efter fem år og i lyset af erfaringerne med forordningen har Kommissionen nu fremlagt et ændringsforslag til forordningen vedrørende præcision, forenkling og forbedring af iværksættelsen af EGTS'en.

## 3. Forslag til forordning om ændring af forordning (EF) nr. 1082/2006 om EGTS

3.1 Med henblik på opfyldelse af løftet om at udsende en rapport om anvendelsen af den nuværende forordning og som resultat af høringerne på institutionelt niveau og af de eksisterende EGTS'er i samarbejde med Regionsudvalget har Kommissionen bekræftet, at EGTS'en udgør en ideel struktur til territorielt samarbejde på lang sigt<sup>(3)</sup>.

3.2 EGTS'ens juridiske konstruktion giver det territoriale samarbejde »en formel ramme for eksisterende samarbejde med større retssikkerhed, et bredere officielt grundlag og en mere solid institutionel struktur«.

3.3 Tilbagemeldingerne fra de nuværende grupper er positive. Der er blevet oprettet 26 EGTS'er med deltagelse af 15 medlemsstater og flere end 550 lokale og regionale enheder.

3.4 Der har dog også vist sig at være en hel række mangler, som har ført til den konstatering, at anvendelsen af EGTS'erne ikke lever op til forventningerne, og at disse mangler har forhindret oprettelsen af yderligere EGTS'er. Med ændringen af forordningen forsøger man at løse disse problemer.

3.5 Der er konstateret problemer med EGTS'ernes oprettelse og virkemåde og med de langsomme og komplicerede konstituerings- og ændringsprocedurer. Desuden er der opstået uønskede situationer i tilfælde, hvor de nationale og regionale myndigheder har fortolket reglerne forskelligt og dermed har udviklet uensartet praksis.

3.6 Den juridiske og organisatoriske mangfoldighed blandt de enheder, der indgår i grupperne, og deres forskellige kompetencer gør det svært at finde et format, der passer alle deltagerne.

3.7 Desuden anvendes forordningens bestemmelser forskelligt på forskellige områder såsom begrænset eller ubegrænset ansvar, arbejdsvilkårene for arbejdstagerne i EGTS'erne og indgåelse af kontrakter om bygge- og anlægsarbejder eller tjenesteydelser.

3.8 Det er også vanskeligt for tredjelande at deltage i de tilfælde, hvor det er hensigtsmæssigt at danne en gruppe af enheder fra en enkelt medlemsstat og enheder fra et tredjeland.

3.9 Hertil kommer, at der er opstået forskellige fortolkninger af forordningens indhold som f.eks. ved deltagelse af private enheder, som skal være kontraherende parter i forbindelse med offentlige indkøb.

<sup>(2)</sup> I henhold til artikel 159 i TEF, nu artikel 175 i TEUF, som omhandler vedtagelse af særlige aktioner ud over fondene for at nå målene for økonomisk og social samhørighed.

<sup>(3)</sup> Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet. Anvendelse af forordning (EF) nr. 1082/2006 om EGTS, COM(2011) 462 final.



#### 4. Generelle bemærkninger

4.1 Som EØSU påpegede under høringen <sup>(4)</sup> om forordning (EF) nr. 1082/2006, er EGTS'en et nyttigt og værdifuldt instrument, som kan bidrage til et mere effektivt, aktivt og synligt territorielt samarbejde.

4.2 Selv om der findes nationale forskelle, vil regionerne spille en meget vigtig rolle i EU's fremtidige styringssystem, hvilket institutionerne bør støtte op om.

4.3 EØSU bifalder det nye forslag til forordning, som vil forbedre og lette anvendelsen af lovgivningen og gøre EGTS'en til et mere brugbart redskab for regionerne. Grupperne har brug for et instrument, som tilvejebringer et stabilt, struktureret og juridisk effektivt og pålideligt grundlag for det europæiske regionale samarbejde.

4.4 Den nye forordning bevirker, at oprettelsen af nye EGTS'er og deres virkemåde forbedres, da den styrker en struktureret ramme med fuld operativ kapacitet, som gør det muligt at overvinde de juridiske og praktiske vanskeligheder, der præger det tværnationale samarbejde. Med forordningen etableres der organisatoriske enheder, som specifikt skal tage sig af planlægning, koordination og forvaltning.

4.5 EØSU finder, at den udgør et skridt fremad for styrkelsen af det grænseoverskridende, tværnationale og tværregionale samarbejde.

4.6 Med denne forordning tilskynder man til et mere ambitiøst samarbejde. De aktiviteter, der medfinansieres ved hjælp af europæiske midler i forbindelse med det territoriale samarbejde, vil være mere strategiske og bygge på den merværdi, der ligger i den fælles europæiske interesse, og på samarbejdets permanente karakter.

4.7 EØSU ser gerne, at samarbejdet mellem regionerne i fremtiden udvikler sig inden for rammerne af Europa 2020-strategien, og at man styrker målene for bl.a. jobskabelse, forbedring af konkurrenceevne, bæredygtighed, samarbejde mellem virksomheder (herunder SMV'er), universiteter og teknologiske institutter.

4.8 EØSU bakker desuden op om, at det territoriale samarbejde støtter tematiske og sektorielle aktiviteter mellem regioner og byer.

4.9 EØSU påpeger, at EGTS'en allerede gør det muligt for regionale myndigheder at samarbejde om økonomiske og teknologiske emner, der også er relevante for Europa 2020-strategien. Denne type samarbejde bør være mere synligt.

4.10 EØSU påskønner værdien af de forskellige aktiviteter, som samarbejdsinstrumenter som EGTS'en giver mulighed for, f.eks. INTERREG-projekter, etablering af grænseoverskridende offentlige tjenesteydelser eller multisektorale strategiske planer.

4.11 EØSU bakker op om Regionsudvalgets institutionelle rolle i overvågningen af EGTS'erne og i udvekslingen af god praksis. Regionsudvalgets EGTS-plattform bør fortsætte sine aktiviteter efter vedtagelsen af den nye forordning.

4.12 EØSU ønsker at samarbejde med Regionsudvalget, således at civilsamfundet og arbejdsmarkedets parter inddrages i opfølgningen og evalueringen af EGTS'erne. Udvalget anmoder Kommissionen om at udarbejde en rapport om anvendelsen af den nye forordning og om deltagelsen af de økonomiske og sociale aktører samt civilsamfundets aktører i EGTS'erne <sup>(5)</sup>.

4.13 EØSU bakker også op om, at man i fremtiden forenkler oprettelsesprocedurerne for EGTS'erne og godkender aftalerne inden for seks måneder, selv om regeringerne ikke har givet deres særlige godkendelse.

4.14 EØSU vurderer, at EGTS'erne har meget alsidige kompetencer, når det gælder forvaltning af infrastrukturer og tjenesteydelser af generel økonomisk interesse for borgerne i flere medlemsstater.

4.15 EØSU påpeger, at territorielt samarbejde, hvis hovedformål er at forbedre den økonomiske, sociale og territoriale samhørighed, også findes i samarbejdsinitiativer på et højere niveau, med større ambitioner og politisk kompleksitet, f.eks. makroregionerne, euroregionerne og havområdestrategierne under den integrerede havpolitik.

4.16 Udvalget understreger, at det makroregionale og det tværregionale samarbejde bistået af velfungerende EGTS'er også kan spille en rolle i indfrielsen af EU's sektorspecifikke mål. Europa 2020-strategien vil uden tvivl få et skub fremad. Forordningen bør sørge for et bedre samspil mellem EGTS'erne og EU's politiske og finansielle instrumenter for sektorpolitikkerne.

4.17 Kommissionen og medlemsstaterne bør sørge for, at regioner i den yderste periferi og oversøiske territorier anvender EGTS'er, også i samarbejde med de tredjelande, de grænser op til.

4.18 EØSU respekterer princippet om, at anvendelsen af EGTS'er bør være frivillig, men anmoder Kommissionen om at indtage en mere proaktiv rolle for at fremme, forenkles og forbedre EGTS'erne, som bør følge EU's strategiske mål.

<sup>(4)</sup> EØSU's udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om indførelse af en europæisk gruppe for grænseoverskridende samarbejde (EGGS), EUT C 255 af 14.10.2005, s. 76.

<sup>(5)</sup> EØSU's udtalelse om fremme af effektive partnerskaber inden for samhørighedspolitikken, EUT C 44 af 11.2.2011, s. 1.

## 5. Særlige bemærkninger

5.1 EØSU bifalder Kommissionens standpunkt i forslaget til ændring af den gældende forordning. Udvalget vil gerne understrege, at EGTS'erne bør være enkle at anvende, således at hver gruppe organiserer sig selv og sine funktioner på den måde, der i størst grad stemmer overens med medlemmernes profil, da hver gruppe er i en helt speciel situation med særlige omstændigheder. EGTS'en bør være et instrument, der kan leve op til gruppens samarbejdsambitioner.

5.2 På nuværende tidspunkt gør mange europæiske regioner ikke brug af de muligheder for regionalt samarbejde inden for EU's regionalpolitik, som EU-retten giver gennem EGTS'ens juridiske person. EØSU anmoder Kommissionen om at gøre større bestræbelser på at udbrede og fremme dette instrument over for regionale myndigheder og civilsamfundet.

5.3 Princippet om forenkling, som Kommissionen gerne vil have til at præge den fremtidige samhørighedspolitik og dermed det europæiske territoriale samarbejde, skal være centralt for de forskellige instrumenter, særligt EGTS'en.

5.4 EØSU konstaterer, at de juridiske, administrative og procedurerelaterede vanskeligheder har en afskrækkende virkning på aktørerne inden for det territoriale samarbejde, særligt de lokale og regionale myndigheder, som råder over få administrative instrumenter og knappe ressourcer.

5.5 Det langsommelige administrative forløb i forbindelse med oprettelsen af en EGTS og kravet om at gentage proceduren ved optagelse af alle nye medlemmer er i uoverensstemmelse med behovet for dynamiske samarbejdsaktiviteter

og udgør en reel forhindring for anvendelsen af en EGTS. EØSU glæder sig over, at disse problemer bliver løst med den nye forordning.

5.6 Flexibilitet er et andet ønskværdigt kendetegn, som efterspørges af de aktører, der ønsker at skabe en samarbejdsstruktur, som kan tilpasse organisationen og driften til gruppens særlige behov og kendetegn.

5.7 For at lette arbejdet for lokale og regionale myndigheder foreslår EØSU, at Kommissionen iværksætter et system for rådgivning, uddannelse og udveksling af erfaring, der kan gøre udarbejdelsen af aftalerne og bestemmelserne nemmere.

5.8 EØSU finder, at de vedtagne foranstaltninger, der skal hindre en digital fragmentering mellem EGTS'ens offentlige forvaltninger, er utilstrækkelige. Det er vigtigt at sikre et system af sammenkoblede offentlige territoriale forvaltninger, der er interaktive og tilgængelige gennem EU-programmet ISA <sup>(6)</sup>. Dette vil styrke merværdien af systemet med flerniveaustyring samt deltagelse af alle relevante aktører inden for et makroregionalt, euroregionalt og grænseoverskridende område.

5.9 EØSU hilser det velkomment, at det er aftalen, der skal fastsætte arbejds- og sociale sikkerhedsstandarder for EGTS'ens personale samt reglerne for ansættelse og personaleadministration.

5.10 EØSU henleder opmærksomheden på EGTS'en som eksempel på flerniveaustyring, hvor medlemmerne, der har forskellig lokal, regional, national og institutionel baggrund, organiserer de styrende organer og forvaltningen af samarbejdet. Men udvalget foreslår, at også arbejdsmarkedets parter og andre civilsamfundsaktører inddrages.

Bruxelles, den 25. april 2012

Staffan NILSSON

*Formand*

*for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg*

---

<sup>(6)</sup> Interoperabilitetsløsninger for europæiske offentlige myndigheder.

**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om indførelse af en europæisk kendelse til sikring af bankindeståender med henblik på at lette grænseoverskridende gældsinddrivelse på det civil- og handelsretlige område**

COM(2011) 445 final — 2011/0204 (COD)

(2012/C 191/11)

Ordfører: **Jorge PEGADO LIZ**

Rådet besluttede den 14. september 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 forordning om indførelse af en europæisk kendelse til sikring af bankindeståender med henblik på at lette grænseoverskridende gældsinddrivelse på det civil- og handelsretlige område«

COM(2011) 445 final — 2011/0204 (COD).

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug, som vedtog sin udtalelse den 17. april 2012.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 480. plenarforsamling den 25.-26. april 2012, mødet den 26. april, enstemmigt følgende udtalelse:

## 1. Konklusioner og anbefalinger

1.1 EØSU hilser forelæggelsen af dette forslag til forordning velkommen. Dets eneste fejl er, at det foreligger så sent i forhold til grønbogen af 2006 om udlæg i bankindeståender.

1.2 EØSU mener imidlertid, at der samtidig med – logisk set forud for – dette forslag, burde lanceres et initiativ om gennemsigtheden af debitors konti i overensstemmelse med grønbogen af 2008 om gennemsigtheden af skyldners aktiver.

1.3 EØSU glæder sig over, at det er lykkedes Kommissionen på et teknisk meget vanskeligt område at foreslå en retlig ordning, som sikrer ligevægt mellem de forskellige interesser, der står på spil, og som er afbalanceret med hensyn til de berørte parter rettigeheder.

1.4 EØSU hilser det velkommen, at Kommissionen har taget hensyn til en væsentlig del af de anbefalinger, som udvalget fremsatte i sin udtalelse om ovennævnte grønbog, herunder udvidelsen af anvendelsesområdet til ud over kontanter på bankkonti også at omfatte andre finansielle instrumenter, forslaget om først at anvende proceduren efter at der er opnået et fuldbyrdelsesgrundlag, en bred definition af kompetente domstole, ikke-medtagelse i begæringen af andre beløb end forfaldne fordringer, der ikke er tilbagebetalt med morarenter, og omkostninger, der er anerkendt i selve fuldbyrdelsesgrundlaget, samt en klar definition af reglerne for at gøre indsigelse og opponere mod foranstaltningen og for, hvilke klage-muligheder der er til rådighed, med henblik på at sikre procedurens lovmæssighed og beskytte sagsøgers, sagsøgte og tredjeparter rettigeheder.

1.5 EØSU bifalder navnlig, at der klart gives mulighed for en alternativ eller frivillig tilgang, at det valgte EU-instrument er en forordning, hvilket mest effektivt sikrer virkeliggørelsen af det indre marked, at forordningen udelukkende finder anvendelse i grænseoverskridende situationer, og, endelig, at der er valgt et egnet retsgrundlag (EUF-traktatens artikel 81, stk. 2) – alt sammen i overensstemmelse med EØSU's anbefalinger. Derudover går EØSU ind for, at der vedtages en ordning, som er passende, enkel og kendetegnet ved et rimeligt costbenefit-forhold, hvilket er nødvendigt i lyset af mekanismens grænseoverskridende karakter og på grund af de midler, der kræves af dem, som benytter ordningen eller konfronteres med den.

1.6 EØSU er i øvrigt ikke helt overbevist om, at foranstaltningen er nødvendig, navnlig ikke i lyset af Storbritanniens fravalg og i betragtning af de fortsatte hindringer i form af usikkerhed om de samlede omkostninger ved proceduren og vanskeligheder ved at finde den kompetente domstol i udlandet, navnlig for små virksomheder. Ej heller er udvalget helt overbevist om, at forslaget overholder nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet, da eksigibilitetspåtegning afskaffes som led i revisionen af Bruxelles I-forordningen, og da der stadig mangler en præcis angivelse af de forventede resultater af konsekvensanalysen.

1.7 Endelig mener EØSU, at formuleringen af visse krav bør revideres og kan forbedres, så de bliver klarere, mindre tvetydige og mere effektive. Endvidere bør oversættelses- og trykfejl rettes. Kommissionen opfordres til at tage højde for udvalgets særlige bemærkninger i den forbindelse.

## 2. Forslagets baggrund og formål

2.1 Med det her behandlede forslag til forordning følger Kommissionen op på grønbogen af 2006 om udlæg i bankindeståender<sup>(1)</sup> ved at foreslå, at der i EU-lovgivningen som alternativ til de nationale procedurer indføres et retsinstrument (en europæisk kendelse til sikring af bankindeståender, også kaldet kontosikringskendelse) i form af en forordning, der skal muliggøre en hurtig og lidet omkostningskrævende sikring af skyldneres bankkonti i forbindelse med pengekrav i civil- og handelsretlige sager med henblik på at undgå udbetaling eller overførsel af midler, der opbevares i bankkonti et eller andet sted i EU, forudsat at nogle af parterne eller aktiverne befinder sig i mere end en medlemsstat (grænseoverskridende virkninger som defineret i artikel 3), uanset hvilken type domstol eller ret der er tale om.

2.2 Denne ordning skal være frivillig (en 2. ordning, almindelig kendt som »28. ordning«) samt være et alternativ til og fungere parallelt med eksisterende sikringsforanstaltninger i medlemsstaterne af samme art og med samme formål.

2.3 Forslaget finder af forskellige årsager ikke anvendelse på følgende områder:

- a) skat, forvaltningsanliggender og told,
- b) konkurs, akkord og andre lignende ordninger,
- c) social sikring,
- d) voldgift,
- e) bankkonti, som der i henhold til lovgivningen i den medlemsstat, hvor kontoen befinder sig, ikke kan gøres udlæg i,
- f) afvikling af værdipapirer, som er udpeget i henhold til artikel 10 i direktiv 98/26/EF<sup>(2)</sup>.

2.4 Til gengæld finder det anvendelse på sager vedrørende formueforhold mellem ægtefæller, de formueretlige virkninger af registrerede partnerskaber samt arv<sup>(3)</sup>.

2.5 Der kan på forskellige tidspunkter anmodes om og udstedes en kontosikringskendelse:

- a) forud for indledningen af en retssag mod sagsøgte eller en beslutning om at fuldbyrde en kendelse mod sagsøgte,
- b) på et hvilket som helst tidspunkt under retssagen,

c) efter at der er opnået kendelse mod sagsøgte eller enhver anden retsafgørelse med eksigibilitet i hjemlandet, men som ikke er eksigibel i den medlemsstat, hvor kontoen befinder sig,

d) efter at have opnået et fuldbyrdesgrundlag, som allerede er eksigibelt i den medlemsstat, hvor kontoen befinder sig.

2.6 I de første tre tilfælde gælder bestemmelserne i afdeling 1 (artikel 6-13). I det fjerde tilfælde gælder bestemmelserne i afdeling 2 (artikel 14-15). Afdeling 3 (artikel 16-22) indeholder bestemmelser, som finder anvendelse på alle situationer.

2.7 Kapitel 3 fremhæver princippet om, at eksigibilitetspåtegning generelt ikke er nødvendigt (artikel 23), opstiller detaljerede regler om, hvordan kontosikringskendelser gennemføres effektivt, og fastlægger de forskellige involverede parter rettigheder og pligter (banker, domstole, kompetente nationale myndigheder, sagsøgte, sagsøger, andre konkurrerende kreditorer og skadelidte tredjeparter).

2.8 Kapitel 4 (artikel 34-40) fastlægger de retsmidler, der kan tages i brug, herunder prøvelse af et afslag på at udstede en kontosikringskendelse (artikel 22), revision af kontosikringskendelsen med henblik på at ændre/begrænse dens formål, erklæring om dens ophør, tilbagekaldelse eller suspension og endelig ordinær eller ekstraordinær klageret, hvor parterne fuldt ud bevarer de rettigheder, som de har under den gældende nationale lovgivning (artikel 37). Kapitel 5 indeholder endvidere bestemmelser om sikkerhed eller tilsvarende garanti for at indstille fuldbyrdelsen af kontosikringskendelsen.

2.9 Endelig fastlægges der i kapitel 5 en række generelle bestemmelser for den foreslåede ordning, herunder at der ikke stilles krav om repræsentation ved en advokat. Endvidere indeholder kapitlet bestemmelser vedrørende omkostninger og tidsfrister.

2.10 Derudover opstilles der regler vedrørende forholdet til andre EU-retsakter og andre nationale retsplejeregler, der finder anvendelse i tilslutning hertil, samt medlemsstaternes forpligtelser til at sikre en effektiv og korrekt anvendelse af instrumentet.

2.11 Kommissionens forudgående konsekvensanalyse kan opsummeres som følger:

- a) Uerholdelige fordringer på tværs af grænserne beløber sig til mellem 1,12 og 2 mia. euro om året.
- b) Værdien af skyldige underholdsbidrag kan vurderes til 268 mio. euro om året.
- c) Uerholdelige fordringer i den grænseoverskridende handel beløber sig til omkring 55 mia. euro om året.
- d) Kun 11,6 % af virksomhederne har forsøgt at sikre grænseoverskridende gældsinddrivelse gennem en national retskendelse.

<sup>(1)</sup> COM(2006) 618 final af 24.10.2006.

<sup>(2)</sup> EFT L 166 af 11.6.1998, s. 45.

<sup>(3)</sup> Jf. Forordning (EU) 1259/2010 (EUT L 343 af 29.12.2010, s. 10) (ROMA III) (skilsmisse og separation), forordning (EF) 44/2001 (EFT L 12 af 16.1.2001, s. 1) (civil- og handelsretlige sager), forordning (EF) 2201/2003 (EUT L 338 af 23.12.2003, s. 1) (ægteskabssager), forslag til forordning COM(2011) 127 final af 16.3.2011 (registrerede partnerskaber) og forslag til forordning COM(2011) 126 final af 16.3.2011 (formueforholdet mellem ægtefæller); og jf. udtalelser fra EØSU: EUT C 325 af 20.12.2006, s. 65 (børns rettigheder), EUT C 325 af 20.12.2006, s. 71 (ægteskabssager), EUT C 44 af 11.2.2011, s. 148 (arv og arvebevis) og EUT C 376 af 22.12.2011, s. 87 (formueretlige retsvirkninger af registrerede partnerskaber).

- e) Det vurderes, at der udstedes 34 000 kontosikringskendelser vedrørende grænseoverskridende fordringer om året, hvilket svarer til 640 mio. euro.

Ifølge samme analyse vil den europæiske kendelse kunne:

- a) sikre inddrivelse af yderligere uerholdelige fordringer til en værdi af mellem 373 mio. og 600 mio. euro om året,
- b) føre til omkostningsbesparelser for virksomheder, der driver grænseoverskridende handel, på mellem 81,9 mio. og 149 mio. euro om året.

### 3. Generelle bemærkninger

3.1 Fra GD Retlige Anliggender har vi har længe været vant til formelt korrekte, velgennemtænkte og klart strukturerede teknisk-juridiske tekster, som bidrager til »bedre lovgivning« og til større retssikkerhed.

3.2 Det her behandlede forslag er ingen undtagelse, og hilses derfor velkommen. Det eneste kritikpunkt er, at det foreligger så sent.

3.3 Det er tilmed lykkedes Kommissionen på et teknisk meget vanskeligt område at foreslå en retlig ordning, som sikrer ligevægt mellem de forskellige interesser, der står på spil, og som er afbalanceret med hensyn til de berørte parters rettigheder, som grundigt gennemgås i den detaljerede og velstrukturerede konsekvensanalyse, som ledsager forslaget, og som EØSU i lang tid har efterlyst.

3.4 Kommissionen har endvidere taget hensyn til en væsentlig del af de anbefalinger, som udvalget fremsatte i sin udtalelse om ovennævnte grønbog og om grønbogen om adgangen til oplysninger om skyldneres aktiver (COM(2008) 128 final)<sup>(4)</sup>, herunder forslaget om udstedelse af en kontosikringskendelse efter opnåelse af et fuldbyrdesgrundlag (afdeling 2), en bred definition af kompetente domstole (artikel 6), ikke-medtagelse i begæringen af andre beløb end forfaldne fordringer, der ikke er tilbagebetalt med morarenter, og omkostninger, der er anerkendt i selve fuldbyrdesgrundlaget (f.eks. advokatsalærer o.l. udgifter) og en klar definition af reglerne for at gøre indsigelse og opponere mod foranstaltningen og for, hvilke klagemuligheder der er til rådighed med henblik på at sikre procedurernes lovmæssighed og beskytte sagsøgers, sagsøgte og tredjeparters rettigheder.

3.5 Kommissionen har også taget hensyn til en betydelig del af de anbefalinger, som Europa-Parlamentet for nylig fremsatte herom<sup>(5)</sup>, og som ligeledes hilses velkommen.

3.6 EØSU bifalder navnlig, at der, som udvalget allerede har opfordret til, klart gives mulighed for en alternativ eller frivillig tilgang, som stiller sagsøgere helt frit mht. at vælge national lovgivning, at det valgte EU-instrument er en forordning,

<sup>(4)</sup> Jf. tidligere udtalelser fra EØSU (EUT C 10 af 15.1.2008, s. 2, og EUT C 175 af 28.7.2009, s. 73).

<sup>(5)</sup> Initiativbetænkning A-7 0147/2011 af 14.4.2011, ordfører Arlene McCarthy, Europa-Parlamentets beslutning af 10. maj 2011 (TA(2011) 0193).

hvilket mest effektivt sikrer den lovgivningsmæssige harmonisering, der er nødvendig for virkeliggørelsen af det indre marked, for en mere ensartet anvendelse i medlemsstaterne og dermed for opnåelse af større retssikkerhed (også anbefalet af EØSU), at forordningen udelukkende finder anvendelse i grænseoverskridende situationer, og endelig, at der er valgt et egnet retsgrundlag (EUF-traktatens artikel 81, stk. 2).

3.7 EØSU hilser det endvidere velkommen, at anvendelsesområdet udvides til ud over kontanter på bankkonti også at omfatte andre finansielle instrumenter<sup>(6)</sup>, som tidligere foreslået af EØSU.

3.8 EØSU er imidlertid ikke overbevist om, at foranstaltningen er nødvendig, eller at nærhedsprincippet er overholdt.

3.8.1 For det første fordi Kommissionen selv indrømmer, at samme resultat i teorien ville kunne være opnået på anden vis.

3.8.2 For det andet fordi det nu kan formodes, at det grundlæggende spørgsmål om eksigibilitetspåtegning er løst med revisionen af Bruxelles I-forordningen, som følger Kommissionens anbefalinger og støttes af EØSU.

3.8.3 Endelig fordi det ikke af den allerede nævnte, velstrukturerede konsekvensanalyse fremgår, at de øgede omkostninger, der er forbundet med indførelsen af en ny retlig procedure i alle medlemsstaters lovgivning, er gransket til bunds og vurderet fuldt ud i alle de aspekter, der har at gøre med gennemførelse, informering af virksomheder og forbrugere, uddannelse af dommere, advokater, advokatfuldmægtige og andre embedsmænd i den offentlige administration, herunder navnlig inden for retsvæsenet, for ikke at nævne retsstrukturernes ekstraudgifter ved at skulle håndtere en række forskellige formularer på de 23 EU-sprog. Der kan derfor ikke foretages nogen cost-benefit-sammenligning med virksomhedernes anslåede besparelser eller de øgede fordringer, der forventes inddrevet, og som anslås at ville beløbe sig til mellem 373 og 600 mio. euro. Hertil kommer de fortsatte hindringer i form af usikkerhed om de samlede omkostninger ved proceduren og vanskeligheder ved at finde den kompetente domstol. Dette kan have en negativ indvirkning på virksomheder, navnlig små virksomheder.

3.9 Endvidere mener EØSU fortsat, som Europa-Parlamentet også anbefaler, at der samtidig med, eller endog – og mere logisk – forud for dette forslag, bør lanceres et initiativ om gennemsigtigheden af debitorers konti. Udvalget forstår stadig ikke, hvorfor Kommissionen først og fremmest (eller udelukkende) lancerer dette forslag og ikke det andet.

<sup>(6)</sup> Som fastlagt i artikel 4, stk. 1, nr. 17, i direktiv 2004/39/EF og i bilag I, afsnit C (EUT L 145 af 30.4.2004, s. 1).

3.10 Endelig udtrykker EØSU sin beklagelse ikke kun over Danmarks beslutning om i tråd med landets velkendte principerklæring ikke at tilslutte sig instrumentet, men navnlig også over, at Det Forenede Kongerige heller ikke vil tilslutte sig det. Det er jo netop denne medlemsstat, der mangler et sammenligneligt retsinstrument. Et af de vigtigste spørgsmål, der blev rejst under drøftelsen af grønbogen, var netop denne lakune i det angelsaksiske retssystem.

#### 4. Særlige bemærkninger

##### 4.1 Artikel 2, stk. 2, litra c)

Udelukkelsen af voldgift fra anvendelsesområdet bør klargøres nærmere for ikke at reducere den rolle, der spilles af voldgiftsretterne, som i en række medlemsstater træffer beslutninger, der udgør et fuldbyrdelsesgrundlag på lige fod med almindelige domstoles domme.

##### 4.2 Artikel 2, stk. 3, og artikel 32

Konti kan ikke som sådan undtages fra tvangsfuldbyrdelse. Kun beløb, der stammer fra indkomst eller indtægter, kan undtages.

##### 4.3 Artikel 4, stk. 1, og artikel 29

Da der er tale om en følsom situation, bør begreberne »konto i tredjemands navn på vegne af sagsøgte« og »konto oprettet af sagsøgte på vegne af tredjemand« defineres og forklares bedre for at undgå enhver tvivl om deres rækkevidde, som kan gå ud over tredjemands rettigheder.

##### 4.4 Artikel 7, stk. 1, litra a)

Der er ikke overensstemmelse mellem alle sprogversioner af denne litra.

##### 4.5 Artikel 8, stk. 2, litra f)

[O.a. Gælder ikke den danske version. Ordføreren påpeger, at der i den portugisiske version fejlagtigt henvises til artikel 17, stk. 1, litra b), i stedet for til artikel 7, stk. 1, litra b)].

##### 4.6 Artikel 13

Under en ordning af den art, som Kommissionen søger oprettet med sit forslag, bør det ikke overlades til medlemsstaterne at

fastsætte forskellige tidsfrister, da der ellers ikke ville kunne sikres ensartethed, hvilket ville føre til usikkerhed.

##### 4.7 Artikel 20, stk. 1

I stedet for at henvise til at de berørte retter »kan samarbejde«, bør der stå, at de »bør samarbejde«.

##### 4.8 Artikel 25, stk. 1

Udtrykket »uden unødigt forsinkelse« er vagt, hvilket er farligt. Det bør erstattes af en fast minimumsfrist såsom »senest næste arbejdsdag«.

##### 4.9 Artikel 27, stk. 3

Inden for rammerne af Kommissionens e-Justice-program bør muligheden for at anvende sikre elektroniske kommunikationsmidler udvides til at gælde alle instrumenter, herunder forbindelserne mellem domstole. Herved kan procedurerne fremskyndes.

##### 4.10 Artikel 41

Følgende bør tilføjes i slutningen af artiklen: »undtagen i tilfælde, hvor den retspraksis, der er fastlagt af den kompetente domstol, foreskriver repræsentation ved en advokat«.

##### 4.11 Artikel 44

Denne bestemmelse kan fortolkes forskelligt og give anledning til usikkerhed om procedurens anvendelse. Den bør udgå.

##### 4.12 Fastlæggelse af tidsfrister

Fristerne defineres ikke ens i de forskellige artikler. Der henvises nogle gange til »kalenderdage« (artikel 21), nogle gange til »arbejdsdage« (artikel 24, stk. 3, litra c), og artikel 27) og andre gange blot til »dage« (artikel 35, stk. 4). For at give større sikkerhed bør tidsfristerne defineres ens.

##### 4.13 Bilagene og artikel 47

Indholdet af bilagene, herunder navnlig de sprog, de skal anvendes på, og nødvendigheden af en oversættelse for at sikre, at de forstås korrekt, må vurderes og afprøves bedre på forhånd. Det samme gælder yderligere beviser og mundtlige vidneudsagn (artikel 11).

Bruxelles, den 26. april 2012

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 2006/43/EF om lovpligtig revision af årsregnskaber og konsoliderede regnskaber**

COM(2011) 778 final — 2011/0389 (COD)

**og forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om specifikke krav til lovpligtig revision af virksomheder af interesse for offentligheden**

COM(2011) 779 final — 2011/0359 (COD)

(2012/C 191/12)

Ordfører: **Peter MORGAN**

Sagsbehandler: Claudia DREWES-WRAN

Europa-Parlamentet og Rådet besluttede henholdsvis den 13. december 2011 og den 26. januar 2012 under henvisning til artikel 50 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 2006/43/EF om lovpligtig revision af årsregnskaber og konsoliderede regnskaber«

COM(2011) 778 final — 2011/0389 (COD).

Europa-Parlamentet og Rådet besluttede henholdsvis den 13. december 2011 og den 26. januar 2012 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 forordning om specifikke krav til lovpligtig revision af virksomheder af interesse for offentligheden«

COM(2011) 779 final — 2011/0359 (COD).

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug, som vedtog sin udtalelse den 17. april 2012.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 480. plenarforsamling den 25.-26. april 2012, mødet den 26. april 2012, følgende udtalelse med 110 stemmer for, 18 imod og 63 hverken for eller imod:

## 1. Konklusioner og henstillinger

1.1 Efter udtalelsen om grønbogen om revisionspolitik<sup>(1)</sup> havde EØSU forventet, at det eksisterende revisionsdirektiv 2006/43/EF<sup>(2)</sup> ville blive ajourført. I stedet foreslår Kommissionen nu dels en delvis revision af direktivet, dels en forordning.

1.2 EØSU støtter direktivforslaget. Det stemmer overens med udtalelsen om grønbogen. I mange henseender kan udvalget også støtte forordningen.

1.3 Der synes at være to formål med den lovtekniske udformning: At gennemføre grundlæggende ændringer af revisionsmarkedet og meget detaljeret at foreskrive de procedurer, der skal gælde for virksomhedsrevision og for forholdet mellem bestyrelse og revisionsudvalg.

1.4 Der er kun i ringe omfang blevet taget hensyn til EØSU's henstilling om, at revisionen af direktivet burde integreres i henstillingerne om corporate governance. Det diskuteres ikke, hvordan dels de lovpligtige revisorer, dels revisionsudvalget skal forbedre kommunikationsindsatsen over for interesseparter og aktionærer.

1.5 Kommissionen foreslår en grundlæggende ændring af revisionsmarkedet i kraft af obligatorisk rotation af lovpligtige revisorer efter seks år og strukturelle bestemmelser, der omfatter ikke-revisionsydelse, med det formål at beskære bestemte firmaers markedsandel i visse medlemsstater.

1.6 I stedet for at løse problemet med situationen på revisionsmarkedet med en forordning, foreslog udvalget, at der skulle henvises til konkurrencemyndighederne. Disse myndigheder er klædt på til at gennemføre omfattende økonomiske vurderinger og foreslå passende løsninger. For et par måneder siden blev situationen i Storbritannien en sag for de britiske konkurrencemyndigheder. Som anført i udtalelsen om grønbogen opfordrer EØSU Tyskland og Spanien til at følge dette

<sup>(1)</sup> EUT C 248 af 25.8.2011, s. 92.

<sup>(2)</sup> EUT L 157 af 9.6.2006, s. 87.

eksempel. EØSU anerkender dog, at det foreliggende forslag til forordning vil gøre den lovpligtige revision af virksomheder af offentlig interesse i Europa mere sammenhængende, hvilket er helt afgørende for den finansielle stabilitet og styrkelsen af det indre marked.

1.7 I sin udtalelse om grønbogen støttede EØSU ikke kravet om obligatorisk rotation af lovpligtige revisorer. Udvalget foreslog i stedet, at det skulle gøres til et krav, at revisionsaftalen skulle lægges i udbud hvert sjette til ottende år. Efter nøje overvejelse af de nye forslag fastholder EØSU dette synspunkt, men glæder sig i øvrigt over en række andre aspekter af forordningen. Da den ledende revisionspartner skal udskiftes efter syv år, foreslår EØSU, at der indføres et krav om, at udbudsproceduren også skal gentages efter en periode på syv år.

1.8 I sin udtalelse om grønbogen fremførte udvalget et meget klart synspunkt vedr. ikke-revisionsydelse: Lovpligtige revisorer bør ikke yde deres kunder nogen form for ydelser, der kan skabe interessekonflikter for den lovpligtige revisor eller m.a.o. situationer, hvor den lovpligtige revisor ville skulle kontrollere sit eget arbejde. Samtidig bør lovpligtige revisorer have frihed til at yde ikke-revisionskunder hele viften af ikke-revisionsydelser. De herved indhøstede erfaringer vil gavne både revisions- og ikke-revisionskunder.

1.9 EØSU er uenigt i forslaget vedr. firmaer, der kun tilbyder revisionsydelser. Fremgangsmåden til at fastslå, hvorvidt et revisionsfirma skal fratages ret til at udbyde nogen form for ikke-revisionsydelser, bør udgå af forslaget. Kommissionen er betænkelig ved visse firmaers dominerende stilling i tre lande. EØSU henstiller, at Kommissionen tackler disse få sager direkte eller via de relevante kompetente myndigheder og/eller konkurrencemyndigheder.

1.10 Som i enhver EØSU-udtalelse skal SMV'ernes situation inddrages i overvejelserne. Hvis en SMV er børsnoteret, er den pr. definition en virksomhed af interesse for offentligheden og derfor omfattet af forordningens omfattende og præskriptive bestemmelser, der tydeligvis er udformet til revision af banker. Punkt 4.1.1 indeholder en analyse af virksomheder, der er børsnoteret på London Stock Exchange. London er længere fremme end andre EU-børser mht. at skaffe mindre virksomheder kapital. Aktiekapital er mere fleksibel end banklån. Halvdelen af de virksomheder, der er børsnoteret i London, bør i lighed med SMV'er, der er børsnoteret andre steder i Europa, enten fritages eller undtages fra forordningen.

1.11 EØSU understreger, at stykke 2 i artikel 14 udgør en stærk begrænsning af, hvad interesseparterne ellers kunne have forventet af den lovpligtige revision, og giver anledning til at spørge, hvilken rolle revisionen skal spille.

1.12 Forordningen lægger sig også på tværs af de normer for etik, revision og kvalitet, der allerede gælder i branchen, og henviser ingen steder til relevante normændringer. Har Kommissionen til hensigt at lade hånt om den indsats, disse organer leverer?

1.13 Konkluderende kan udvalget fuldt ud støtte det reviderede direktiv, ligesom det i forordningen finder en lang række tiltag, som det kan tilslutte sig. Udvalget er stærkt betænkeligt ved, at forordningen skal gælde for SMV'er, og henstiller, at de mere radikale forslag overvejes nærmere.

## 2. Indledning

2.1 Denne udtalelse er en reaktion på to parallelle kommissionsforslag: en forordning, der har til formål at øge kvaliteten af revisionen af årsregnskaber fra virksomheder af interesse for offentligheden, og et direktiv til fremme af det indre marked for lovpligtig revision. Forslagene er udarbejdet efter en bred høring baseret på *Grønbog om revisionspolitik: Læren af krisen* <sup>(3)</sup>. EØSU har udarbejdet en omfattende udtalelse om grønbogen, som denne udtalelse trækker på.

2.2 Der findes i øjeblikket et gældende revisionsdirektiv (2006/43/EF) <sup>(4)</sup>. Kommissionen foreslår at ændre dette direktiv ved hjælp af det nye direktiv og at styrke revisionen af virksomheder af offentlig interesse gennem den nye forordning. Som konsekvens heraf foreslås det, at bestemmelserne om lovpligtig revision af virksomheder af interesse for offentligheden i direktiv 2006/43/EF <sup>(5)</sup> udgår af direktivet, idet lovpligtig revision af virksomheder af interesse for offentligheden reguleres i en ny forordning.

2.3 Samtlige synspunkter, EØSU ønsker at fremføre om revisionens samfundsmæssige betydning, dens rolle i forbindelse med den finansielle krise, markedet for revisionsydelser mv., er anført i udvalgets svar på grønbogen. Denne udtalelse koncentrerer sig om de konkrete forslag, der indgår i de nye lovforslag.

## 3. EØSU's syn på direktivet

3.1 De væsentligste ændringer til direktivet om lovpligtig revision er:

3.1.1 **Fordeling mellem direktivet om lovpligtig revision og et yderligere retligt instrument om særlige krav til den lovpligtige revision af virksomheder af interesse for offentligheden**

3.1.2 **Definition af »lovpligtig revision« med henblik på at tage højde for det nye regnskabsdirektiv**

3.1.3 **Ændring af ejerskabsregler**

Medlemsstaterne bør ikke længere kræve, at en minimumsandel af kapitalen i et revisionsfirma indehaves af lovpligtige revisorer eller revisionsfirmaer, for så

<sup>(3)</sup> COM(2010) 561 final.

<sup>(4)</sup> EUT L 157 af 9.6.2006, s. 87.

<sup>(5)</sup> Jf. fodnote 4.



vidt som det kun er de involverede lovpligtige revisorer eller revisionsfirmaer, der har indflydelse på udstedelsen af revisionspåtegninger. Alligevel bør medlemsstaterne have mulighed for at træffe afgørelse om, hvorvidt sådanne eksterne kapitalandele er hensigtsmæssige set i lyset af nationale forhold.

#### 3.1.4 Pas for revisionsfirmaer

#### 3.1.5 Pas for revisorer og »opblødning« af vilkårene for en revisor, der skal godkendes i en anden medlemsstat

#### 3.1.6 Krav til kompetente myndigheder om at samarbejde med hensyn til uddannelsesmæssige krav og egnethedsprøve

#### 3.1.7 Revisionsstandarder og revisionspåtegning

#### 3.1.8 Nye regler vedrørende kompetente myndigheder

EØSU støtter oprettelsen af kompetente myndigheder i medlemsstaterne, der skal optræde som uafhængige nationale regulatorer og tilsynsmyndigheder og som nationale sidestykker til ESMA. Men hvor der allerede findes velfungerende kompetente tilsynsmyndigheder (som f.eks. revisortilsynet) i medlemsstaterne, ønsker ikke EØSU, at disse opgives, men at de medtages på lige fod inden for den nye tilsynsramme.

#### 3.1.9 Forbud mod kontraktbestemmelser, der påvirker udnævnelsen af revisorer eller revisionsfirmaer

#### 3.1.10 Særlige regler for lovpligtig revision af små og mellemstore virksomheder

3.2 EØSU støtter samtlige ændringer. De fleste af dem er i overensstemmelse med EØSU's udtalelse om grønbogen.

## 4. EØSU's syn på forordningen

Afsnittet følger forordningen. Store dele af teksten er gengivet eller sammenfattet og herefter kommenteret efter behov under inddragelse af udtalelsen.

### AFSNIT I: GENSTAND, ANVENDELSESOMRÅDE OG DEFINITIONER

#### 4.1 Artikel 1 til 3 – Genstand, anvendelsesområde og definitioner

»Forordningen gælder revisorer, der udfører lovpligtig revision af virksomheder af offentlig interesse, og for disse virksomheder selv og omfatter f.eks. regler for det revisionsudvalg, som en virksomhed af offentlig interesse er forpligtet til at have. I takt med udviklingen i den finansielle sektor etableres der nye typer finansielle institutioner med hjemmel i EU-retten, hvorfor det er hensigtsmæssigt, at definitionen af virksomheder af offentlig interesse også omfatter investeringsselskaber, betalingsinstitutter, institutter for kollektiv investering i værdipapirer (investeringsinstitutter), udstedere af elektroniske penge og alternative investeringsfonde.«

4.1.1 Ud over som kreditinstitutter, forsikringsselskaber og andre virksomheder, der yder finansielle tjenesteydelser, er virksomheder af offentlig interesse defineret som virksomheder med børsnoterede aktier. Efter EØSU's mening er forordningens krav for vidtgående i forhold til SMV'er. SMV'er er defineret ved antal beskæftigede, indtjening og/eller balance. Forordningen anvender markedsværdi som definitions-kriterium for større virksomheder, og udvalget foreslår, at dette kriterium også anvendes til definition af SMV'er i sammenhæng med lovpligtig revision. Fritagelser eller undtagelser bør være tilladt for virksomheder med en markedsværdi på op til 120 mio. euro. Nedenfor gives en analyse af virksomheder, der er børsnoteret på London Stock Exchange. Fordelingen af virksomheder efter markedsværdi på andre børser i EU svarer formentlig hertil. Tilsvarende overvejelser bør også gælde for finansielle SMV'er, hvis aktiviteter ikke kan formodes at have systemisk betydning.

Selskabernes egenkapitalgrundlag  
(Omregnet til £1 = EUR 1,20)

Størrelse (mio. EUR)	Hovedmarked: 985 virksomheder Egenkapitalværdi: 2 336 055 mio. EUR			AIM-marked: 1 122 virksomheder Egenkapitalværdi: 85 107 mio. EUR		
	Antal virksomheder	% af virksomhederne	Markedsværdi %	Antal virksomheder	% af virksomhederne	Markedsværdi %
Over 2 400	116	11,8	86,2	1	0,1	4,2
1 200-2 400	87	8,8	6,4	6	0,5	13,1
600-1 200	91	9,2	3,4	16	1,4	16
300-600	106	10,6	2	34	3	15,4
120-300	169	17,2	1,4	92	8,2	20,4
60-120	101	10,3	0,4	133	11,9	13
30- 60	79	8	0,2	200	17,4	9,9

Selskabernes egenkapitalgrundlag  
(Omregnet til £1 = EUR 1,20)

Størrelse (mio. EUR)	Hovedmarked: 985 virksomheder Egenkapitalværdi: 2 336 055 mio. EUR			AIM-marked: 1 122 virksomheder Egenkapitalværdi: 85 107 mio. EUR		
	Antal virksomheder	% af virksomhederne	Markedsværdi %	Antal virksomheder	% af virksomhederne	Markedsværdi %
12-30	88	8,9	0,1	229	20,4	5,3
6-12	40	4,1	0	156	13,9	1,5
0-6	61	6,1	0	240	21,4	0,9
Andre	47	4,7		15	1,3	
> 120	569	57,7	99,4	149	13,2	69,3
< 120	369	37,5	0,6	958	85,4	30,7
< 60	268	27,2	0,2	825	73,5	17,7
< 30	189	19,2	0,1	625	55,7	7,8

Kilde: London Stock Exchange Web Site / Statistics"

#### 4.2 Artikel 4 – Store virksomheder af interesse for offentligheden

»a) de 10 største udstedere af aktier i hver enkelt medlemsstat målt i markedsværdi baseret på kursværdien og i alle tilfælde alle udstedere af aktier, der havde en gennemsnitlig markedsværdi på mere end 1 000 000 000 EUR i de foregående tre kalenderår;

b) og c) enhver virksomhed, der på balancedatoen har samlede aktiver under forvaltning på over 1 000 000 000 EUR.«

4.2.1 Disse definitioner gælder bestemmelserne i artikel 10, stk. 5.

#### AFSNIT II: BETINGELSER FOR UDFØRELSE AF LOVPLIGTIG REVISION AF VIRKSOMHEDER AF INTERESSE FOR OFFENTLIGHEDEN

##### KAPITEL I: Uafhængighed og forebyggelse af interessekonflikter

#### 4.3 Artikel 5 til 8

4.3.1 EØSU støtter i princippet disse fire artikler.

#### 4.4 Artikel 9 – Revisionshonorarer

»2. Når en revisor eller et revisionsfirma udfører relaterede finansielle revisionsydelser, jf. artikel 10, stk. 2, begrænses honoraret for sådanne ydelser til højst 10 % af det honorar, som den reviderede virksomhed betaler for den lovpligtige revision.

3. Når det samlede honorar, der modtages fra en virksomhed af interesse for offentligheden, der har fået udført den lovpligtige revision, enten overstiger 20 % eller, i to på hinanden følgende år, 15 % af det samlede årlige honorar, som den revisor eller det revisionsfirma, der udfører den lovpligtige revision, modtager, underretter revisoren eller revisionsfirmaet revisionsudvalget herom.

Revisionsudvalget tager stilling til, om revisionsopgaven skal underkastes en kvalitetssikringskontrol udført af en anden revisor eller et andet revisionsfirma, før revisionspåtegningen udstedes.

Hvis det samlede honorar, der modtages fra den virksomhed af interesse for offentligheden, der har fået udført den lovpligtige revision, i to på hinanden følgende år overstiger 15 % af det samlede årlige honorar, som den revisor eller det revisionsfirma, der udfører den lovpligtige revision, modtager, underretter revisoren eller revisionsfirmaet den kompetente myndighed herom.«

4.4.1 EØSU støtter dette forslag om gennemsigtighed. Grænsen på ti procent i stykke 2 forekommer imidlertid tilfældig. EØSU foreslår, at revisionsrelaterede ydelser (jf. artikel 10, stk. 2, nedenfor) bliver en del af revisionsplanen (jf. punkt 4.16.2 nedenfor) og prissættes uden tilfældigt valgte grænser i forbindelse med den samlede revision.

#### 4.5 Artikel 10 – Forbud mod udførelse af ikke-revisionsydelser

»1. En revisor eller et revisionsfirma, der udfører lovpligtig revision af virksomheder af interesse for offentligheden, må udføre lovpligtige revisionsydelser og relaterede finansielle revisionsydelser.

2. I denne artikel betyder relaterede finansielle revisionsydelser:

- a) revision eller gennemgang af delårsregnskaber
- b) erklæring om redegørelser for virksomledelse
- c) erklæring om spørgsmål om socialt ansvar
- d) erklæring om eller påtegning af rapporteringen til tilsynsmyndighederne for finansielle institutioner
- e) erklæring om, at skattebestemmelserne er overholdt
- f) enhver anden lovpligtig opgave relateret til revisionsarbejde.

3. En revisor eller et revisionsfirma, der udfører lovpligtig revision for virksomheder af interesse for offentligheden, må ikke direkte eller indirekte udføre ikke-revisionsydelser for den reviderede virksomhed. I denne artikel betyder relaterede finansielle revisionsydelser:

- a) alle ydelser, der medfører interessekonflikter:
  - i) ekspertysdelser, der ikke har relation til revision, skatterådgivning, generel forvaltning og andre rådgivningsydelser
  - ii) bogføring og udarbejdelse af bogholderi og regnskaber
  - iii) udvikling og gennemførelse af en intern kontrol- eller risikostyringsprocedure samt risikorådgivning
  - iv) vurderingsydelser, udarbejdelse af ekspertvurderinger og rapporter om apportindskud
  - v) aktuarydelser og juridiske ydelser, herunder tvistløsning
  - vi) udformning og indførelse af finansielle informationsteknologisystemer for virksomheder af interesse for offentligheden
  - vii) deltagelse i revisionskundens interne revision og udførelse af ydelser relateret til den interne revisionsfunktion
  - viii) børsmægler- og børshandlerydelser, investeringsrådgivning og investeringstjenester.

b) ydelser, der kan medføre interessekonflikter:

- i) ydelser relateret til menneskelige ressourcer
- ii) afgivelse af støtteerklæringer til investorer i forbindelse med udstedelse af en virksomheds værdipapirer
- iii) udformning og indførelse af finansielle informationsteknologisystemer
- iv) due diligence-ydelser til sælger eller køber i potentielle fusioner og overtager.«

4.5.1 I udtalelsen om grønbogen fremførte EØSU, at den lovpligtige revisor ikke burde yde revisionskunderne ydelser, der kunne medføre interessekonflikter. Selvom beskaffenheden af de ydelser, der er opregnet i stykke 3, litra a) og b), burde diskuteres, støtter EØSU forordningens sigte.

4.5.2 Det kan ikke udelukkes, at der kan opstå situationer, hvor det ville være yderst fornuftigt, at den lovpligtige revisor ydede ydelser under punkt i) til v) under a) ovenfor til en kunde. En uundgåelig begivenhed – force majeure – kan indtræde, og virksomhedskatastrofer sker. Ydelser fra liste b) bør kunne ydes efter revisionsudvalgets eller den kompetente myndigheds vurdering. Det samme bør gælde ydelserne på liste a) under helt særlige omstændigheder.

»5. Hvis et revisionsfirma har mere end en tredjedel af sine årlige revisionsindtægter fra store virksomheder af interesse for offentligheden og indgår i et netværk, hvis medlemmer tilsammen har årlige revisionsindtægter på over 1 500 mio. EUR i Den Europæiske Union, skal det opfylde følgende betingelser:

- a) det må ikke direkte eller indirekte yde ikke-revisionsydelser for virksomheder af interesse for offentligheden
- b) det må ikke tilhøre et netværk, der udfører ikke-revisionsydelser i Unionen
- e) et sådant revisionsfirma må ikke direkte eller indirekte besidde mere end 5 % af kapitalen eller stemmerettighederne i enhver virksomhed, der udfører de ydelser, der er anført i stk. 3.«

4.5.3 Som EØSU ser det, er formålet med disse bestemmelser at tage hånd om et »Big Four«-firmas dominerende markedsposition i Storbritannien, Tyskland og Spanien (forskellige firmaer i hvert enkelt tilfælde) og at virke afskrækkende i

forhold til opbygningen af en sådan stilling i fremtiden. I sin udtalelse om grønbogen foreslog EØSU, at problemet med dominerende markedsstillinger blev henvist til konkurrencemyndighederne. I Storbritannien er der allerede igangsat en undersøgelse. EØSU foreslår, at Tyskland og Spanien følger eksemplet, indtil forordningen er vedtaget.

4.5.4 EØSU er ikke tilhænger af, at revisionsfirmaer kun skal yde revisionsydelser. Efter udvalgets opfattelse vil dette formentlig være ødelæggende for kvaliteten af revisionspersonalet og af den lovpligtige revision. Udvalget fastholder sit synspunkt om, at revisionsfirmaer frit skal kunne levere hele paletten af ikke-revisionsydelser til kunder, som de ikke yder lovpligtig revision.

4.5.5 I sin udtalelse om grønbogen fremførte EØSU, at det støttede, at der kunne ydes visse ikke-revisionsydelser til lovpligtige revisionskunder i SMV-segmentet. Mindre virksomheder vil kunne få bedre kvalitet, service og valuta for pengene fra en enkelt rådgiver. Det synspunkt fastholder udvalget.

#### 4.6 Artikel 11 – Forberedelser til lovpligtig revision og vurdering af truslerne mod uafhængigheden

4.6.1 EØSU støtter bestemmelserne.

### KAPITEL II: Fortrolighed og tavshedspligt

#### 4.7 Artikel 12 og 13

4.7.1 EØSU støtter bestemmelserne.

### KAPITEL III: Udførelse af den lovpligtige revision

#### 4.8 Artikel 14 – Den lovpligtige revisions omfang

»2. Med forbehold af rapporteringskravene i artikel 22 og 23 omfatter den lovpligtige revision ikke en erklæring om den reviderede virksomheds fremtidige rentabilitet eller om effektiviteten af direktionens eller bestyrelsens nuværende eller fremtidige ledelse af virksomheden.«

4.8.1 EØSU henleder opmærksomheden på ovenstående bestemmelse, fordi den udgør en stærk begrænsning af, hvad interesseparterne ellers kunne have forventet af den lovpligtige revision, og giver anledning til at spørge, hvilken rolle revisionen skal spille.

#### 4.9 Artikel 15 – Professionel skepsis

»Når revisoren eller revisionsfirmaet udfører lovpligtig revision af en virksomhed af interesse for offentligheden, skal de udvise professionel skepsis under hele revisionen. I denne artikel betyder »professionel skepsis« en holdning, der indbefatter en problematiserende tilgang,

og at revisor skal være opmærksom på, at der kan forekomme omstændigheder, som kan medføre, at regnskabet indeholder fejlinformation som følge af fejl eller svig, samt en kritisk vurdering af revisionsbeviset.«

4.9.1 Ligesom i udtalelsen om grønbogen støtter EØSU, at der lægges vægt på professionel skepsis.

#### 4.10 Artikel 16 til 20

4.10.1 EØSU støtter anvendelsen af internationale revisionsstandarder og de andre bestemmelser i artikel 16 til 20.

### KAPITEL IV: Revisionsrapportering

#### 4.11 Artikel 21 – Resultat af den lovpligtige revision

»Revisoren eller revisionsfirmaet fremlægger resultaterne af den lovpligtige revision i følgende:

— en revisionspåtegning i henhold til artikel 22

— et revisionsprotokollat til revisionsudvalget i henhold til artikel 23.«

#### 4.12 Artikel 22 – Revisionspåtegning

»2. Revisionspåtegningen skal være skriftlig. Den skal som minimum:

k) identificere de vigtigste risikoområder med hensyn til væsentlig fejlinformation i årsregnskabet eller det konsoliderede regnskab, herunder kritiske regnskabsmæssige skøn eller områder med usikkerhed ved måling

l) afgive en erklæring om den reviderede virksomheds situation, herunder især en vurdering af virksomhedens eller modervirksomhedens og koncernens evne til at opfylde deres forpligtelser i den nærmeste fremtid og dermed fortsætte som going concern

m) vurdere virksomhedens interne kontrolsystem, herunder væsentlige mangler i den interne kontrol, der er afdækket i forbindelse med den lovpligtige revision, samt bogførings- og regnskabssystemet

o) angive og forklare en eventuel overtrædelse af regnskabsreglerne eller overtrædelse af lovgivningen eller stiftelsesoverenskomsten, beslutninger om anvendt regnskabspraksis og andre spørgsmål af betydning for virksomhedens ledelse

q) Hvis den lovpligtige revision er udført af et revisionsfirma, skal hver enkelt medarbejder på revisionsopgaven angives, og det skal anføres, at alle medarbejdere har været fuldt ud uafhængige og ikke har haft nogen direkte eller indirekte interesse i den reviderede virksomhed

- t) afgive en erklæring, som klart tilkendegiver revisorens eller revisionsfirmaets holdning til, hvorvidt årsregnskabet eller det konsoliderede regnskab giver et retvisende billede og er udarbejdet i overensstemmelse med gældende regler for regnskabsaflæggelse
- u) en omtale af eventuelle forhold, som revisor særligt har påpeget uden at have taget forbehold i forbindelse med revisionspåtegningen

4. Revisionspåtegningen må højst være på fire sider eller 10 000 tegn (uden mellemrum).«

4.12.1 Påtegningen erstatter den revisionserklæring, der i øjeblikket offentliggøres som del af virksomhedens årlige beretning og regnskab. Stykke 2 opregner 23 forhold fra a) til w), der skal indgå i påtegningens 4 sider. I sin udtalelse om grønbogen var EØSU kritisk over for revisionserklæringernes tomme standardfraser, der uden den store forskel går igen fra firma til firma og branche til branche. Påtegningen vil være mere afslørende, måske til ubehag for de reviderede firmaer.

4.12.2 Der stilles krav om, at medlemmer af den gruppe, der udfører revisionen, skal navngives. For de største virksomheder af offentlig interesse kan dette involvere hundredvis af mennesker. Der bør klart skelnes mellem en revisionspåtegning for en meget stor virksomhed og én for en virksomhed, der er hundrede gange mindre. En række af kravene forekommer ude af trit med internationale regnskabsstandarder. Forordningen henviser ikke til disse standarder.

#### 4.13 Artikel 23 – Revisionsprotokollat til revisionsudvalget

»1. Revisionsprotokollatet fremlægges for den reviderede virksomheds generalforsamling, hvis direktionen eller bestyrelsen i den reviderede virksomhed træffer afgørelse herom.«

4.13.1 Efter EØSU's opfattelse er det usandsynligt, at de reviderede virksomheder vil lægge dette revisionsprotokollat helt åbent frem. EØSU mener, at det bør fremsendes til arbejdsmarkedsparterne i virksomhederne under overholdelse af de forskellige nationale ordninger for inddragelse af arbejdstagerne.

»2. Det skal indeholde en detaljeret og udtrykkelig redegørelse for den udførte lovpligtige revision og skal som minimum:

- f) angive og forklare skøn vedrørende væsentlig usikkerhed, der kan så tvivl om virksomhedens evne til at fortsætte som going concern
- g) give en detaljeret vurdering af, hvorvidt bogføringen, regnskabsførelsen, alle reviderede dokumenter, årsregnskabet eller det konsoliderede regnskab og eventuelle andre rapporter er hensigtsmæssige

h) angive og i detaljer forklare alle tilfælde af manglende overholdelse, herunder ikke-væsentlige tilfælde i det omfang, det betragtes som værende vigtigt for revisionsudvalgets udførelse af dets opgaver

i) bedømme de vurderingsmetoder, der er anvendt for de forskellige poster i årsregnskabet eller det konsoliderede regnskab, herunder eventuelle konsekvenser af ændringer

j) fremlægge alle oplysninger om alle garantier, støtteerklæringer og andre støtteforanstaltninger, der er taget i betragtning ved vurderingen af going concern

k) bekræfte tilstedeværelsen ved lageropgørelse samt anden fysisk kontrol

n) angive, hvorvidt alle anmodninger om forklaringer og dokumenter blev imødekommet.«

4.13.2 Protokollatet er baseret på det omfangsrige protokollat, der anvendes af revisionsfirmaer i Tyskland. Anvendelse heraf i hele EU vil formentlig forbedre både kvaliteten af den lovpligtige revision og den reviderede virksomheds opfølgning på revisionen. EØSU støtter dette.

#### 4.14 Artikel 24 – Revisionsudvalgets tilsyn med den lovpligtige revision Artikel 25 – Indberetning til tilsynsmyndighederne for virksomheder af interesse for offentligheden

4.14.1 Artikel 24 og 25 er i overensstemmelse med EØSU's udtalelse om grønbogen.

### KAPITEL V: Beretning om gennemsigtighed fra revisorer og revisionsfirmaer og registrering

#### 4.15 Artikel 26 til 30

4.15.1 Kapitel V stemmer overens med EØSU's udtalelse om grønbogen.

### AFSNIT III: VIRKSOMHEDER AF INTERESSE FOR OFFENTLIGHEDENS UDNÆVNELSE AF REVISORER ELLER REVISIONSFIRMAER

#### 4.16 Artikel 31 – Revisionsudvalg

»1. Revisionsudvalget skal bestå af bestyrelsesmedlemmer, der ikke indgår i direktionen, og/eller medlemmer af den reviderede virksomheds tilsynsorgan og/eller medlemmer valgt på den reviderede virksomheds generalforsamling.

Mindst ét medlem af revisionsudvalget skal have kompetencer inden for revision og et andet inden for regnskab og/eller revision. Udvalgsmedlemmerne skal i det hele taget have kompetencer af relevans for den reviderede virksomheds sektor.

Et flertal af medlemmerne af revisionsudvalget skal være uafhængige. Formanden for revisionsudvalget udpeges af medlemmerne og skal være uafhængig.«

4.16.1 Stykke 1 ligger fuldstændig på linje med EØSU's henstillinger i udtalelsen om grønbogen, eftersom »i det hele taget« ikke er det samme som »alle«.

4.16.2 Stykke 5 konkretiserer revisionsudvalgets ansvar. EØSU foreslår yderligere to ansvarsopgaver: Godkendelse af revisionsplanen, herunder af revisionsrelaterede ydelser, og godkendelse af det hertil knyttede budget.

#### 4.17 Artikel 32 – Udnævnelse af revisorer og revisionsfirmaer

»2. Revisionsudvalget indgiver en indstilling om udnævnelse af revisorer eller revisionsfirmaer. Indstillingen skal mindst indeholde to personer til revisionsopgaven, og revisionsudvalget skal angive, hvilken en af disse personer det foretrækker, med en behørig begrundelse.

3. Indstillingen fra revisionsudvalget skal udarbejdes efter en udvælgelsesprocedure tilrettelagt af den reviderede virksomhed i overensstemmelse med følgende kriterier:

- a) Den reviderede virksomhed er berettiget til at opfordre enhver revisor eller ethvert revisionsfirma til at indgive forslag til udførelse af den lovpligtige revision, forudsat at mindst én af de pågældende revisorer eller et af de pågældende revisionsfirmaer ikke har modtaget mere end 15 % af det samlede revisionshonorar fra virksomheder af interesse for offentligheden i den pågældende medlemsstat i det foregående kalenderår.
- b) Den reviderede virksomhed er berettiget til at vælge, hvordan de pågældende revisorer eller revisionsfirmaer skal kontaktes.
- c) Den reviderede virksomhed udarbejder udbudsmateriale til de pågældende revisorer eller revisionsfirmaer, som den reviderede virksomhed skal bruge til at evaluere revisorerne eller revisionsfirmaernes forslag.
- d) Den reviderede virksomhed er berettiget til at definere proceduren og kan forhandle direkte med interesserede bydende i forbindelse med proceduren.
- f) Den reviderede virksomhed vurderer forslagene fra revisorer eller revisionsfirmaer i overensstemmelse med de udvælgelseskriterier, der er fastsat i udbudsmaterialet.
- g) Den reviderede virksomhed skal kunne dokumentere over for den i artikel 36 omhandlede kompetente myndighed, at udvælgelsesproceduren blev udført på en rimelig måde.

5. Hvis bestyrelsens eller tilsynsorganets forslag afviger fra revisionsudvalgets indstilling, skal begrundelsen for, at revisionsudvalgets indstilling ikke er fulgt, angives.

6. For et kreditinstitut eller et forsikringssselskabs vedkommende skal bestyrelsen eller tilsynsorganet fremsende sit udkast til forslag til den kompetente myndighed.

10. For at fremme udøvelsen af den reviderede virksomheds opgave med tilrettelæggelse af en udvælgelsesprocedure for udnævnelse af en revisor eller et revisionsfirma, udsteder EBA, EIOPA og ESMA retningslinjer.«

4.17.1 Uanset varigheden af revisionsopgaven er retningslinjerne potentielt nyttige for store virksomheder af interesse for offentligheden, men som de er formuleret nu, er de alt for præskriptive for SMV'er. SMV'er følger i mange tilfælde ikke proceduren under a) og bruger sædvanligvis firmaer fra andet eller tredje geled. SMV'erne vil have opfattelsen af, at de har frihed under b) og d). De vil som regel ikke udarbejde formelt udbudsmateriale, deltage i udbudsprocedurer eller føle, de har noget ansvar for at stå til regnskab over for en kompetent myndighed. Stk. 5 gælder ikke for SMV'er. Reglerne her er udformet til banker, ikke SMV'er. SMV'er har ikke behov for indspark fra den hærskare af institutioner, der er nævnt i stykke 10, for at løse deres opgave.

4.17.2 Det er et krav, at der skal sendes en opfordring til at afgive bud til mindst ét revisionsfirma ud over de fire store. Dette kan give mindre revisionsfirmaer adgang til større kunder. Det vil imidlertid helt åbenlyst give de mindre revisionsfirmaer en lang række problemer, eftersom de tilsammen kun har ressourcer til at afgive bud i et begrænset antal tilfælde.

#### 4.18 Artikel 33 – Revisionsopgavens varighed

»1. Virksomheden af interesse for offentligheden udnævner en revisor eller et revisionsfirma til en indledende opgave, som ikke må være kortere end to år. Virksomheden af interesse for offentligheden må kun forlænge denne én gang. De to revisionsopgaver må til sammen højst vare i seks år. Hvis to revisorer eller revisionsfirmaer er blevet udpeget i en sammenhængende periode på seks år, må den maksimale varighed af hver revisors eller hvert revisionsfirmas revisionsopgave ikke overskride ni år.«

4.18.1 I sin udtalelse om grønbogen støttede EØSU ikke kravet om obligatorisk rotation af lovpligtige revisorer. Udvalget foreslog i stedet, at det skulle gøres til et krav, at revisionsaftalen skulle lægges i udbud hvert sjette til ottende år. Efter nøje overvejelse af de nye forslag fastholder EØSU dette synspunkt, men glæder sig i øvrigt over en række andre aspekter af forordningen.

4.18.2 Da den ledende revisionspartner skal udskiftes efter syv år (4 nedenfor), foreslår EØSU, at der indføres et krav om, at udbudsproceduren også skal gentages efter en periode på syv

år. Spørgsmålet er så, om en lovpligtig revisor, hvis periode udløber, skal udnævnes for syv år ad gangen. I mange medlemsstater genudnævnes den lovpligtige revisor hvert år. Denne praksis bør forordningen give mulighed for at bevare. Der bør således være fleksibilitet i forhold til udnævnelsen inden for syvårsperioden, men en gentagelse af udbudsproceduren skal være obligatorisk efter en uafbrudt periode på 7 år. EØSU understreger, at processen skal være transparent, når udbudsproceduren sættes i gang igen, og at den kompetente myndighed, når der er tale om kreditinstitutter, skal godkende resultatet.

»4. De ledende revisionspartnere med ansvar for udførelse af den lovpligtige revision ophører hermed senest syv år efter udnævnelsen. Revisoren eller revisionsfirmaet etablerer en passende gradvis rotationsordning med hensyn til de øverste medarbejdere, der beskæftiger sig med den lovpligtige revision.«

4.18.3 EØSU støttede denne form for rotation i sin udtalelse om grønbogen, men gradvis rotation for resten af revisionsmedarbejderne bør være den lovpligtige revisors afgørelse.

#### 4.19 Artikel 34 – Revisorers og revisionsfirmaers afskedigelse og fratreden

#### AFSNIT IV: OVERVÅGNING AF REVISORERS OG REVISIONSFIRMAERS AKTIVITETER I FORBINDELSE MED LOVPLIGTIG REVISION AF VIRKSOMHEDER AF INTERESSE FOR OFFENTLIGHEDEN

##### KAPITEL 1: Kompetente myndigheder

#### 4.20 Artikel 35 til 39

4.20.1 EØSU støtter bestemmelserne vedr. de kompetente myndigheder.

##### KAPITEL II: Kvalitetssikring, undersøgelse, markedsovervågning, beredskabsplanlægning og gennemsigtighed i de kompetente myndigheder

#### 4.21 Artikel 40 til 44

»De kompetente myndigheders opgaver omfatter:

- Udførelse af kvalitetssikringskontrol af de udførte lovpligtige revisioner.
- Gennemførelse af en undersøgelse for at konstatere, korrigere og forhindre utilstrækkelig gennemførelse af lovpligtige revisioner.
- Overvågning af udviklingen på markedet for udførelse af lovpligtige revisionsydelser.
- Regelmæssig overvågning af de mulige trusler mod kontinuiteten i de store revisionsfirmaers virksomhed, herunder risiciene ved høj koncentration og krav om, at de store revisionsfirmaer skal udarbejde beredskabsplaner for sådanne trusler.«

4.21.1 Forslaget om, at de kompetente myndigheder skal samarbejde med de største firmaer i hver enkelt jurisdiktion om at tilrettelægge beredskabsplaner, stemmer overens med EØSU's grønbogsudtalelse.

##### KAPITEL III: Samarbejde mellem kompetente myndigheder og forbindelser til de europæiske tilsynsmyndigheder

#### 4.22 Artikel 45 til 56

a) Forordningen kræver, at samarbejdet mellem de kompetente myndigheder i hele EU finder sted inden for ESMA i stedet for den nuværende EU-samarbejdsmechanisme under Den Europæiske Gruppe af Revisionstilsynsorganer (EGAOB).

ESMA skal udstede vejledninger om flere emner, f.eks. om indholdet i og fremstillingen af revisionspåtegningen og revisionsprotokollatet til revisionsudvalget, om revisionsudvalgets tilsynsaktivitet og om udførelse af kvalitetssikringskontroller.

b) Under ESMA's auspicer indføres en »frivillig« tværopæisk revisionskvalitetscertificering for at øge synligheden og anerkendelsen af samt omdømmet for alle revisionsfirmaer med kapacitet til at udføre revisioner af virksomheder af interesse for offentligheden af høj kvalitet.«

4.22.1 EØSU støtter dette forslag.

##### KAPITEL IV: Samarbejde med tredjelandrevisorer og med internationale organisationer og organer

#### 4.23 Artikel 57 til 60

»De kompetente myndigheder og ESMA må kun indgå samarbejdsaftaler om udveksling af oplysninger med de kompetente myndigheder i tredjelande, hvis der gives garanti for tavshedspligt i forhold til de meddelte oplysninger, og hvis reglerne om beskyttelse af personoplysninger er opfyldt.«

4.23.1 EØSU støtter de i kapitel IV indeholdte bestemmelser.

##### AFSNIT V: ADMINISTRATIVE SANKTIONER OG FORANSTALTNINGER

#### 4.24 Artikel 61 – Administrative sanktioner og foranstaltninger

#### 4.25 Artikel 62 – Sanktionsbeføjelser

»1. Denne artikel finder anvendelse på overtrædelser af denne forordnings bestemmelser som beskrevet i bilaget.

2. De kompetente myndigheder har beføjelse til at anvende mindst følgende sanktioner og foranstaltninger i overensstemmelse med national lovgivning

b) en offentlig meddelelse, hvori nævnes den ansvarlige person og overtrædelsens art, som offentliggøres på de kompetente myndigheders websted

f) administrative bøder på op til det dobbelte af den fortjeneste, der er opnået, eller af det tab, der er undgået som følge af overtrædelsen

g) for fysiske personer, administrative bøder på op til 5 000 000 EUR

h) for juridiske personer, administrative bøder på op til 10 % af den samlede årsomsætning i det foregående forretningsår.«

#### 4.26 Artikel 63 – Effektiv anvendelse af sanktioner

»1. De kompetente myndigheder tager ved valget af administrative sanktioner og foranstaltninger højde for alle relevante omstændigheder, bl.a.

a) overtrædelsens grovhed og varighed

b) den ansvarlige persons grad af ansvar

c) en ansvarlige persons finansielle styrke

d) den ansvarlige persons fortjeneste eller undgåede tab.«

#### 4.27 Artikel 64 – Offentliggørelse af sanktioner og foranstaltninger

»Enhver administrativ foranstaltning eller sanktion, som pålægges for overtrædelse af denne forordning, offentliggøres uden ugrundet ophold, herunder mindst oplysninger om overtrædelsens art og identiteten på de personer, som er ansvarlige for overtrædelsen, medmindre offentliggørelsen vil være en alvorlig trussel mod de finansielle markeders stabilitet.«

#### 4.28 Artikel 65 – Klageadgang

#### 4.29 Artikel 66 – Indberetning af overtrædelser

4.29.1 I udtalelsen om grønbogen foreslog EØSU oprettelse af en faglig disciplinær instans i hver enkelt medlemsstat. EØSU støtter Kommissionens forslag. Bestemmelserne bevirker de facto en sortlistning i tilfælde af overtrædelser.

#### AFSNIT VI: DELEGEREDE RETSAKTER, RAPPORTERING, OVERGANGSBESTEMMELSER OG AFSLUTTENDE BESTEMMELSER

#### 4.30 Artikel 68 til 72

4.30.1 Der indføres en overgangsordning for ikrafttrædelsen af en obligatorisk rotationsordning for revisionsfirmaer, en forpligtelse til at tilrettelægge en udvælgelsesprocedure i forbindelse med valg af revisionsfirma og etablering af revisionsfirmaer, der kun tilbyder revisionsydelser.

#### 4.31 BILAG: I. Overtrædelser begået af revisorer, revisionsfirmaer eller ledende revisionspartnere

De omhandlede overtrædelser er i det væsentligste af procedurermæssig og administrativ art og vedrører: Interessekonflikter, organisations- eller driftsmæssige krav, udførelsen af den lovpligtige revision, revisionspåtegning, bestemmelser om offentliggørelse, udpegelse af lovpligtige revisorer eller revisionsfirmaer af virksomheder af offentlig interesse og kvalitetssikring. Det står ikke klart, hvordan revisionssvigt (som for nylig, hvor det ikke fik følger, at JP Morgan havde fejlhåndteret kundeformer) vil blive behandlet i henhold til disse bestemmelser.

#### 4.32 BILAG: II. Overtrædelser begået af virksomheder af offentlig interesse

De omhandlede overtrædelser vedrører udnævnelse af revisorer eller revisionsfirmaer.

Bruxelles, den 26. april 2012

Staffan NILSSON

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg



## BILAG

## til Den Faglige Sektion for Det Indre Marked, Produktion og Forbrugs Udtalelse

Følgende punkt i sektionens udtalelse blev ændret for at afspejle det ændringsforslag, der blev vedtaget, men det oprindelige punkt i udtalelsen opnåede over en fjerdedel af stemmerne (forretningsordenens artikel 54, stk. 4):

**Punkt 3.1.8**

Ændres som følger:

**»3.1.8 Nye regler vedrørende kompetente myndigheder**

*EØSU støtter oprettelsen af kompetente myndigheder i medlemsstaterne, der skal optræde som uafhængige nationale regulatorer og tilsynsmyndigheder og som nationale sidestykker til ESMA. Men hvor der allerede findes velfungerende kompetente tilsynsmyndigheder i medlemsstaterne, ønsker ikke EØSU, at disse opgives, men at de tildeles en plads inden for den nye tilsynsramme.»*

**Resultat af afstemningen**

Stemmer for: 88

Stemmer imod: 60

Stemmer hverken for eller imod: 37

---

## Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om europæiske venturekapitalfonde

COM(2011) 860 final — 2011/0417 (COD)

(2012/C 191/13)

Ordfører: **Anna NIETYKSZA**

Rådet og Europa-Parlamentet besluttede henholdsvis den 20. og den 17. januar 2012 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 forordning om europæiske venturekapitalfonde*

COM(2011) 860 final — 2011/0417 (COD).

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug, som vedtog sin udtalelse den 17. april 2012.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 480. plenarforsamling den 25.-26. april 2012, mødet den 26. april, følgende udtalelse med 131 stemmer for, 2 imod og 5 hverken for eller imod:

### 1. Konklusioner og anbefalinger

1.1 EØSU bifalder forslaget til forordning om europæiske venturekapitalfonde, hvori det foreslås at oprette et europæisk juridisk investeringsinstrument, som ved hjælp af et europæisk enhedspas skal gøre det lettere for det europæiske venturekapitalmarked at tiltrække internationale investorer og forbedre adgangen til finansiering for innovative SMV'er. Med denne forordning skabes der ensartede regler for kategorier af investorer, ensartede krav til forvaltere af kollektive investeringsvirksomheder, som opererer under betegnelsen »europæisk venturekapitalfond«; krav vedrørende investeringsporteføljen, investeringsteknikker og støtteberettigede virksomheder, som en kvalificeret venturekapitalfond kan henvende sig til.

1.2 Initiativet følger op på målsætningerne i den overordnede Europa 2020-strategi og akten for det indre marked om at sørge for, at venturekapitalfonde etableret i de enkelte medlemsstater senest i 2012 kan investere frit i hele EU og finansiere innovative EU-virksomheder og jobskabelse på en bæredygtig måde.

1.3 Forordningen om europæiske venturekapitalfonde har til formål at tiltrække internationale private investorer, herunder enkeltpersoner, og opmuntre dem til at investere i venturekapitalfonde i en af EU's medlemsstater. Det er meget vigtigt, fordi den europæiske venturekapitalsektor er alt for afhængig af offentlige midler, der udgør over 50 % af den samlede finansiering. EØSU mener, at de offentlige myndigheder i stedet bør fokusere på at skabe stabile lovgivningsmæssige rammer.

1.4 Med forordningen etableres der ensartede bestemmelser om kategorier af investorer, der betragtes som berettigede investorer. De foreslåede foranstaltninger skal være mere fleksible og imødekomme de private internationale investorers behov, så de kan foretage investeringer på tværs af grænserne. EØSU mener,

at foranstaltningerne bør være attraktive for både ikke-europæiske og europæiske investorer, hvis vi ønsker at øge den disponible kapital for SMV'erne.

1.5 Det europæiske venturekapitalpas er uhyre vigtigt i forbindelse med overordnede tilsynsbestemmelser som Basel III, kapitalkravsdirektiv IV (CRD IV) og Solvens II for vigtige private indskydere af kapital i venturekapitalindustrien: banker, pensionsfonde og forsikringsvirksomheder, som begrænser deres investeringer i innovative SMV'er, der betragtes som højrisikoaktiver.

1.6 EØSU glæder sig især over den rolle, som europæiske venturekapitalfonde ventes at spille for at skabe beskæftigelse i innovative, højteknologiske SMV'er. De fonde, hvis forvaltede aktiver ikke bør overstige en tærskelværdi på 500 mio. EUR, skal afsætte mindst 70 % af deres samlede indbetalte kapital direkte til SMV'erne og tilvejebringe egenkapital- eller kvasiegenkapitalfinansiering af SMV'er.

1.7 Udvalget udtrykker også tilfredshed med de ensartede registreringskrav for fonde i hele EU samt EU-markedsføringspasset, som bør lette investeringer på tværs af grænserne samt virksomhedstilpasning, organisatoriske og etiske krav til forvaltere af de europæiske venturekapitalfonde.

1.8 EØSU gør imidlertid opmærksomhed på, at der er adskillige begrænsninger, som kan svække den forventede virkning. Det drejer sig bl.a. om begrænsning af den kvalificerede venturekapitalfonds handlemuligheder til udelukkende at omfatte investeringer i egenkapital- eller kvasiegenkapitalinstrumenter, der udstedes direkte af en virksomhed (f.eks. nyudstedelse af aktier eller andre former for deltagelse). EØSU foreslår, at den foreslåede forordning udvides til også at omfatte aktier eller andele af andre europæiske venturekapitalfonde samt investeringsforeninger (*funds of funds*), hvilket kan øge den samlede kapital, der er til rådighed for SMV-investeringer.

1.9 Disse begrænsninger bevirker, at investeringsforeninger udelukkes fra at få adgang til et europæisk enhedspas inden for rammerne af forordningen.

1.10 EØSU gør opmærksom på, at EU-passet ikke løser problemet med skattemæssig gennemsigthed for investeringsinstrumenter, hvilket er afgørende, hvis venture- eller private equity-kapitalinvesteringerne skal gennemføres effektivt. Man bør undersøge problemet med skattemæssige hindringer for grænseoverskridende venturekapital og fremlægge løsningsforslag.

1.11 EØSU betoner, at et investeringsinstrument kun kan være effektivt, hvis det gør forskellige typer investorer i stand til at foretage fælles investeringer og samtidig sikrer skatteoptimering, navnlig når det gælder om at undgå dobbeltbeskatning (her er problemet beskatningen af porteføljeinvesteringen og beskatningen af det udbytte, der fordeles mellem investorerne i fonden).

1.12 EØSU anmoder om en overgangsperiode i forbindelse med gennemførelsen af kravene om en tærskelværdi, for at tage hensyn til de forskellige indkomstniveauer i medlemsstaterne.

1.13 EØSU mener, at europæiske venturekapitalfonde bør være en lukket struktur, som investerer mindst 70 % af den samlede indbetalte kapital og ikke-indkaldte forpligtede kapital, i aktiver, der er kvalificerede investeringer, for dermed at sikre, at deres andele ikke kan tilbagekøbes for kontanter eller værdipapirer, førend de afvikles. Desuden bør de europæiske venturekapitalfonde befinde sig i EU, så man undgår, at fonde forvaltes af en EU fondsforvalter i skatteparadiser med henblik på skatunddragelse.

1.14 Beskyttelsesordningen for investorer bør styrkes gennem udpegelsen af en depositar, som er ansvarlig for at sikre opbevaring af aktiver, overvågning af cash flow og tilsynsfunktioner. UCITS-direktivet foreskriver, at der udpeges en depositar for institutter for kollektiv investering.

1.15 EØSU fremhæver, at det er uhyre vigtigt at øge anvendelsen af EU-midler på venturekapitalmarkedet, samt adgangen til midler for virksomheder i de tidlige udviklingsfaser (»seed« og »opstart«), som på grund af risikoniveauet ikke finansieres af privatkapital.

1.16 Forordningens forslag om at indføre et europæisk venturekapitalpas er et skridt i den rigtige retning. Forslaget bør færdiggøres og fremmes for at undgå en situation, hvor virkningerne ikke lever op til forventningerne.

## 2. Markedet for venture- og private equity-kapital i EU

2.1 Forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets forordning blev udarbejdet i forbindelse med en specifik vurdering. Ifølge dokumentet er det europæiske venturekapitalmarked svagt sammenlignet med det amerikanske marked. Det europæiske marked er væsentligt mindre, splittet op i en række nationale

markeder og præget af manglen på ensartede regler. Det er kun nogle få medlemsstater, der har særlige ordninger for venturekapitalfonde, herunder regler om porteføljesammensætning, investeringsteknikker og kvalificerede investeringsmål. Det betyder, at det er vanskeligt og dyrt for kapitalindskydere som f.eks. individuelle kunder, pensionsfonde og forsikringselskaber at rette investeringerne mod venturekapital.

2.2 Traditionelt har britiske fondsforvaltere tilvejebragt og investeret størstedelen af den europæiske kapital i venture- og private equity-sektoren. Briterne har systematisk formået at rejse 30 % af midlerne fra markedet for nye investeringer, og i 2009 tilvejebragte de endda 34 %. Da denne heldige stime toppede i 2007, investerede britiske fondsforvaltere 34 mia. EUR, hvilket udgjorde 46 % af alle europæiske investeringer. I kriseåret 2009 lå tallet på 9 mia. EUR, eller næsten 40 % af markedet. Hvad investeringer angår, blev kun 52 % af de investerede 9 mia. EUR investeret i britiske virksomheder, mens størstedelen af den resterende kapital blev eksporteret til andre EU-lande.

2.3 De andre vigtige aktører på det europæiske marked er de største økonomier på det gamle kontinent, nemlig Frankrig, Tyskland og Italien. Deres position på markedet er stabil; i 2009 rejste de tre lande 31 % af al ny kapital og investerede 6,7 mia. EUR, hvilket svarede til 29 % af alle investeringer. I deres tilfælde bliver de fleste midler tilvejebragt på de nationale markeder, hvor de også forbliver i form af investeringer, der – som det var tilfældet i Italien og Tyskland i 2009 – suppleres af importeret kapital.

2.4 Der er også sket væsentlige ændringer i kapitalindskydernes struktur. I 2008 udgjorde pensionsfondene den største kapitalkilde (28 %), mens bankernes betydning gradvist er aftaget (fra 22 % i 2000 til 7 % i 2008). I 2009 vendte denne udvikling, og bankernes andel steg til 18 %. Disse ændringer var resultatet af en pludselig afbrydelse af ressource-tilførslen fra pensionsfondene, som forsøgte at begrænse deres eksponering for risikoaktiver.

2.5 Hvor stort problemet med at rejse midler er, illustreres af den tid, det tager for fondsforvalterne at lukke for tilgang til en fond (dvs. at samle en beslutningsdygtig gruppe af investorer). Mellem 2005 og 2007 tog det i gennemsnit ikke længere end et år. I 2009 varede processen 18 måneder, og i første halvår 2010 tog det 20 måneder.

2.6 Der har i en del år været en tydelig nedgang i venturekapitalinvesteringerne i Europa: i 2009 udgjorde venturekapitalinvesteringerne 9 mia. EUR, mens investeringerne i virksomheder i seed- og opstartsfasen kun beløb sig til 2 mia. EUR. I de første ni måneder af 2010 blev der foretaget investeringer for 7 mia. EUR.

2.7 En vigtig konsekvens af de faldende investeringer var nedgangen i gennemsnitsværdien af investeringer i en enkelt virksomhed fra 8,8 mio. EUR i 2008 til 4,7 mio. EUR i 2009. Ifølge tallene fra første halvår 2010 steg beløbet efterfølgende til 7,9 mio. EUR.

2.8 Investeringerne er koncentreret om fem sektorer: i 2009 og 2010 gik 19 % af investeringerne til sektoren for varer og tjenesteydelser til erhvervsformål, 13 % blev investeret i forbrugsvarer, detailhandel og telekommunikation, mens 15 % blev anbragt i biovidenskabsektoren. Når det gælder venturekapital, gik 65 % af investeringerne til biovidenskab, it samt elektronik og telekommunikation.

### 3. Oversigt over Kommissionens forslag

3.1 Som følge af finanskrisen i 2008 og 2009 og de nye overordnede tilsynsbestemmelser som Basel III, kapitalkravs-direktiv IV (CRD IV) og Solvens II har bankerne i langt mindre grad ydet og forlænget kreditfaciliteter til SMV'er. Derfor er det blevet mere presserende for SMV'er at søge og efterspørge alternative finansieringskilder.

3.2 Dermed er der opstået behov for at skabe alternative finansieringskilder for SMV'er. I den forbindelse kan venturekapitalfonde spille en vigtig rolle med hensyn til at udfylde det udækkede finansieringsbehov for innovative investeringer. De stiller egenkapital- eller kvasiegenkapitalfinansiering til rådighed til opstart af firmaer og små virksomheder, som tilskrives langsigtede vækstmuligheder, typisk for at finansiere deres første skridt på markedet. I modsætning til private egenkapitalfonde (som hovedsageligt er koncentreret om opkøb), investerer venturekapitalfonde i virksomheder på langsigtet basis sideløbende med iværksættere.

3.3 Den europæiske venturekapitalsektor er en opsplittet sektor med stor spredning. Det har ført til en statistisk signifikant modvilje blandt investorer mod at investere i venturekapitalfonde. På grund af opsplittningen på det lovgivningsmæssige område finder potentielle »venturekapitalinvestorer«, f.eks. velhavende personer, pensionsfonde eller forsikringselskaber, det vanskeligt og bekosteligt at tage skridt til at kanalisere nogle af deres investeringer over i venturekapital.

3.4 Den nuværende mangel på finansielle ressourcer til venturekapital er den direkte årsag til, at en typisk europæisk venturekapitalfond ikke har den optimale størrelse. Derfor spiller venturekapital på dette stadium en beskeden rolle for finansiering af SMV'er. Manglen på en effektiv venturekapitalsektor bevirker, at europæiske iværksættere og innovative forretningsforetagender ikke udnytter deres kommercielle potentiale fuldt ud. Det har så igen en negativ indvirkning på Europas konkurrenceevne på globalt plan.

3.5 Det medfører en markant nedgang i investeringspotentialet, dvs. midler, og begrænser kapitaltilførslen til SMV'er, navnlig innovative virksomheder. Dermed bliver SMV'erne afhængige af banksektoren. Situationen bliver ikke mindre vanskelig for SMV'erne af at de nye overordnede tilsynsbestemmelser har gjort bankerne væsentligt mindre villige til at finansiere små virksomheder i de tidlige udviklingsfaser, hvilket også gælder de innovative virksomheder.

3.6 En af målsætningerne i den overordnede Europa 2020-strategi er et blomstrende marked for venturekapital. I akten for det indre marked<sup>(1)</sup> forpligtede Kommissionen sig til at sørge

for, at venturekapitalfonde etableret i de enkelte medlemsstater senest i 2012 kan tilvejebringe kapital og frit investere i hele EU.

3.7 I sin meddelelse af 7. december 2011 fremlagde Kommissionen et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om europæiske venturekapitalfonde. Forslaget drejer sig hovedsagelig om, at der i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde indføres muligheden for at give venturekapitalfonde status som såkaldte europæiske venturekapitalfonde (pas), hvis de opfylder visse retlige krav. Venturekapitalpasset vil sætte dem i stand til at handle frit og rejse midler i de enkelte lande. Det vil give investorerne grundlæggende sikkerhed for investeringer, og forvaltningsselskaberne vil få lavere lovgivningsmæssige omkostninger i forbindelse med adgang til individuelle kategorier af investorer og markeder.

3.8 Forslaget til forordning sigter mod at løse disse problemer på følgende vis:

- ved at indføre en definition på »europæisk venturekapitalfond«, der omfatter følgende væsentlige krav: (i) den afsætter mindst 70 % af den samlede indbetalte kapital til SMV'er; (ii) dens samlede forvaltede aktiver overstiger ikke en tærskelværdi på 500 mio. EUR; (iii) den stiller egenkapital- eller kvasi-egenkapitalfinansiering til rådighed for SMV'er (dvs. »ny kapital«); (iv) den gør ikke brug af løftestange (dvs. fondene investerer ikke mere kapital end den, investorerne har indskudt, og har følgelig ingen gæld). Kortfristede lån bør kun være tilladt for at gøre fonden i stand til at dække ekstraordinære likviditetsbehov;
- ved at indføre ensartede regler for de kategorier af investorer, som anses for at være berettigede til at investere i »europæiske venturekapitalfonde«. De kvalificerede fonde kan kun markedsføres til investorer, som anerkendes som professionelle investorer i direktiv 2004/39/EF samt visse andre traditionelle venturekapitalinvestorer (f.eks. privatpersoner med en større likvid formue eller de såkaldte »business angels«);
- ved at give alle forvaltere af kvalificerede venturekapitalfonde ensartede registreringskrav og et EU-markedsføringspas, som vil give berettigede investorer adgang til hele EU og bidrage til at skabe lige vilkår for alle deltagere i venturekapitalmarkedet;
- ved at indføre minimumskrav til åbenhed, organisation og god forretningsførelse, som skal overholdes af forvalteren.

### 4. Generelle og specifikke bemærkninger

4.1 Forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om europæiske venturekapitalfonde indgår i bestræbelserne på at skabe bedre betingelser for den måde, som venturekapitalmarkedet fungerer på, og at opnå større indflydelse på erhvervs-livet. EØSU mener, at dette er et ganske glimrende første skridt i udviklingen af en europæisk innovativ og bæredygtig moderne teknologisk industri, der beskæftiger højt kvalificerede, veluddannede europæiske arbejdstagere og fremmer jobskabelsen.

<sup>(1)</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/smact/docs/20110413-communication\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/smact/docs/20110413-communication_en.pdf), 13. april 2011.

4.2 EØSU betoner, at et investeringsinstrument kun kan være effektivt, hvis det gør forskellige typer investorer i stand til at foretage fælles investeringer og samtidig sikrer skatteoptimering, navnlig når det gælder om at undgå dobbeltbeskatning (her er problemet beskatningen af porteføljeinvesteringen og beskatningen af det udbytte, der fordeles mellem investorerne i fonden). Den manglende henvisning til spørgsmålet om skattegennemsigthed kunne tyde på, at interessen for passet vil være begrænset.

4.3 Processen med at hjælpe institutionelle investorer med at få adgang til venturemarkedet kan blive meget hurtigere og nemmere, hvis man anvender mekanismen for investeringsforeninger, hvor der opnås stor risikospredning i forbindelse med porteføljeinvesteringer. Investeringsforeninger er en god måde at investere i venturekapital på for institutionelle investorer, som har begrænsede midler til venturekapital eller for institutionelle investorer, som ikke har opbygget omfattende kompetencer inden for direkte fondinvesteringer. Ifølge tal fra Venturekapitalbrancheforeningen (EVCA) kom 13,5 % af den nye kapital, der blev afsat til venture- og private equity-fonde i 2009, fra investeringsforeninger, mens den gennemsnitlige procentdel for perioden 2005-2009 lå på 14,1 % (samtidig var investeringsforeningerne den næststørste kapitalindskyder efter pensionsfonde).

4.4 EØSU anmoder om en overgangsperiode i forbindelse med gennemførelsen af kravene om en tærskelværdi, for at tage hensyn til de forskellige indkomstniveauer i medlemsstaterne.

4.5 EØSU mener, at europæiske venturekapitalfonde bør være en lukket struktur, som investerer mindst 70 % af den samlede indbetalte kapital og ikke-indkaldte forpligtede kapital, i aktiver, der er kvalificerede investeringer, for dermed at sikre, at deres andele ikke kan tilbagekøbes for kontanter eller værdipapirer, førend de afvikles. Desuden bør de europæiske venturekapitalfonde befinde sig i EU, så man undgår, at fonde forvaltes af en EU-fondsforvalter i skatteparadis med henblik på skatteunddragelse.

4.6 Beskyttelsesordningen for investorer bør styrkes gennem udpegelsen af en depositar, som er ansvarlig for at sikre opbevaring af aktiver, overvågning af cash flow og tilsynsfunktioner. UCITS-direktivet foreskriver, at der udpeges en depositar for institutter for kollektiv investering. Dette princip er også blevet integreret i AIFM-direktivet. For at sikre fællesskabsrammens kontinuitet bør der også udpeges en depositar for de europæiske venturekapitalfonde.

4.7 Den nye forordning får ikke den nominelle svaghed på venturekapitalmarkedet til at forsvinde. Investeringsfondenes økonomi styres af to fænomener: for det første har den dynamiske vækst i pensionsfondsektoren givet systematisk vækst i værdien af kapital, som investorerne afsætter til (venture- og private equity-) fonde. Reglerne for opdelingen af investeringsrisici i investeringsporteføljen betyder, at den optimale venturekapitalfond-portefølje består af 8-12 firmaer. Et lille antal investeringer øger risikoen i porteføljen, mens et større antal øger omkostningerne til overvågning af porteføljen. Den kombinerede effekt af den øgede kapitalforsyning og reglen om optimering af porteføljen fører uundgåeligt til en støt væksttendens i omfanget af midler, som så igen gør det nødvendigt at øge værdien af individuelle investeringer i porteføljeselskabet. I sidste ende har væksten inden for pensionsopsparing (langsigtede opsparinger) medført et skift i investeringerne væk fra venturesektoren over mod private equity.

4.8 Det andet fænomen er knyttet til den måde, fondsforvalterne aflønnes på; de får udbetalt en procentdel af værdien af den forvaltede kapital. Et sådant aflønningssystem betyder, at lønnen vokser proportionalt med fondens størrelse. Det medfører, at det er mere rentabelt (!) for en given forvaltningsgruppe at bruge en (stor) private equity fond end en (lille) venturefond, hvor både investeringsrisikoen og forvaltningsomkostningerne er betydeligt højere. Disse to fænomener betyder, at venturemarkedet bliver relativt svagt (vokser langsomt), fordi kapitalen vil være tilbøjelig til at gå til større fonde og investeringer, hvilket måske samtidig passer fint ind i visse opportunistiske fondsforvalteres kram.

4.9 Forslaget til forordning er ikke i stand til at imødegå disse to mønstre, og EØSU opfordrer Kommissionen til at overveje spørgsmålet mere indgående.

4.10 Investeringer, der foretages af en venturekapitalfondforvalters ledere, når de investerer i den kvalificerede venturekapitalfond de forvalter og dermed udviser engagement og ansvar, bør være tilladte.

4.11 EØSU støtter venturekapitalfonde, som fokuserer på informationssamfundsteknologier, energieffektivitet og vedvarende energikilder, der kan bidrage til at opnå målene i den overordnede Europa 2020-strategi.

4.12 EØSU bifalder forslaget om at give Kommissionen beføjelse til at vedtage delegerede retsakter og opmuntrer Kommissionen til fortsat at overvåge den videre udvikling på venturekapitalmarkedet.

Bruxelles, den 26. april 2012

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 motorkøretøjers støjniveau

COM(2011) 856 final — 2011/0409 (COD)

(2012/C 191/14)

Ordfører uden studiegruppe: **Virgilio RANOCCHIARI**

Rådet og Europa-Parlamentet besluttede henholdsvis den 19. januar 2012 og den 15. december 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 forordning om motorkøretøjers støjniveau*

COM(2011) 856 final — 2011/0409 (COD).

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug, som vedtog sin udtalelse den 17. april 2012.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 480. plenarforsamling den 25.-26. april 2012, mødet den 25. april, følgende udtalelse med 106 stemmer for, ingen imod og 1 hverken for eller imod:

### 1. Konklusioner og anbefalinger

1.1 EØSU bakker op om Kommissionens forslag om at ajourføre og nedsætte grænseværdierne for støj fra motorkøretøjer og det på trods af, at det kommer i en tid, hvor den europæiske bilindustri står midt i en markedskrise, som begyndte i 2008 og ikke har udsigt til at stilne af. Denne situation giver et klar billede af, at der er et problem med overkapacitet i de europæiske produktionsanlæg.

1.2 EØSU deler også forslagetets ambitiøse målsætninger, som ifølge Kommissionen vil reducere støjforureningen fra motorkøretøjer med ca. 25 %. Der er ingen tvivl om, at den enorme trafikstigning, der især er sket i løbet af de sidste 20 år, har gjort det nødvendigt at træffe foranstaltninger til beskyttelse af borgernes sundhed og velfærd.

1.3 Ikke desto mindre bemærker EØSU, at der også i dette tilfælde mangler en integreret tilgang til problemet, herunder foranstaltninger på andre relevante områder, som ville have gjort det muligt at opnå endnu større støjreduktion og dermed også større offentlig anerkendelse samt uden tvivl et bedre cost-benefit-forhold.

1.4 EØSU har endnu større betænkeligheder ved, at de nye grænseværdier anvendes på baggrund af en klassifikation af køretøjer, der stammer tilbage fra 1985. Der tages således ikke hensyn til udviklingen på markedet, der har ført til et større antal modeller, som er af forskellig type og har forskellig anvendelse. Der bør tilføjes nye klasser med grænseværdier, der passer til hver enkelt classes særtræk.

1.5 Endelig mener EØSU, at forslaget ikke tager behørigt hensyn til, hvor lang tid det vil tage at tilpasse køretøjerne til

de nye støjgrænser. Producenterne skal allerede nu begynde at revidere køretøjernes konstruktion for at finde det svære kompromis mellem støjreduktion og overholdelse af allerede gældende bestemmelser inden for sikkerhed, brændstofforbrug, emission mv.

1.6 På baggrund heraf ser EØSU gerne, at man tager den foreslåede tidsplan op til revision og fjerner den første fase (2 år efter vedtagelse af forordningen), som skaber større omkostninger til bl.a. nye typegodkendelser og direkte – med et bedre cost-benefit-forhold – går efter det endelige resultat med en passende »lead time«<sup>(1)</sup>, der så bør være syv år (ikke fem) for nye typegodkendelser og ni år (ikke syv) for nye registreringer.

### 2. Indledning og lovgivningsmæssig kontekst

2.1 Støj, som almindeligvis defineres som »uønsket lyd« eller »ubehageligt og irriterende lydindtryk« er en af de væsentligste årsager til forringet livskvalitet i byerne og kan have skadelige og også alvorlige virkninger for borgernes sundhed<sup>(2)</sup>.

2.2 Baggrundsstøj eller støjforurening måles – som bekendt – i A-vægtede decibel (dB(A)), og den menneskelige hørelse opfatter lyde fra 0 dB(A) til 140 dB(A) med en smertetærskel ved 120 dB(A). Ifølge Verdenssundhedsorganisationen er 55 dB(A) maksimumgrænsen for støj uden for »lukkede områder« (huse, kontorer). Imidlertid mener Det Europæiske Miljøagentur, at halvdelen af befolkningen i byområder er udsat for højere støjniveauer. For at give noget at sammenligne med kan

<sup>(1)</sup> Lead time: den tid, det tager industrien at opfylde krav, som indebærer ændringer af bilens konstruktion.

<sup>(2)</sup> EUT C 317 af 23.12.2009, s. 22.

det nævnes, at en vej i et boligkvarter har et støjniveau på 50 dB(A), en jetmotor 120 dB(A), et højhastighedstog 100 dB(A), en bil højst 74 dB(A), mens støjen på en vej med intens trafik når op på 80 dB(A).

2.3 Når det drejer sig om menneskers udsættelse for trafikstøj, er der adskillige muligheder for at forbedre situationen, men først og fremmest er det vigtigt at reducere støjen ved kilden, dvs. sænke grænseværdierne for støj fra de enkelte køretøjer.

2.4 De firehjulede motordrevne køretøjer og deres støjniveau behandles i direktiv 70/157/EØF, som allerede i 1970 fastlagde procedurer for måling og begrænsning af støj i forbindelse med typegodkendelse af køretøjer. I løbet af årene er der foretaget en række ændringer af grunddirektivet, som har ført til stadig lavere støjgrænseværdier for at nedbringe baggrundsstøj. Den seneste ændring er fra 1996, hvor grænseværdien blev sat til 74 dB(A) for biler og 80 dB(A) for tunge køretøjer til varetransport.

2.5 Den lange proces har givet betydelige resultater, bl.a. et fald i bilers støjledning på 85 % i forhold til de i direktivet fra 1970 fastsatte grænseværdier (– 8 dB(A)) og mere end 90 % for tunge køretøjer (– 11 dB(A)).

Alligevel er støjforureningen ikke reduceret proportionalt med de nye grænseværdier af forskellige grunde, heraf først og fremmest vejtrafikken, som er tredoblet fra 1970 frem til i dag. Denne stigning har også rejst tvivl om gyldigheden af de hidtil anvendte prøvningsmetoder til måling af støj, især fra biler.

2.6 Med henblik herpå har UNECE's<sup>(3)</sup> arbejdsgruppe om støj udarbejdet en ny prøvningsmetode, der blev offentliggjort i 2007, og som den har overvåget de sidste tre år parallelt med den nuværende metode. Det har gjort det muligt at oprette en database med resultater fra både den nuværende metode (A) og den nye (B) og kvantificere forskellen mellem de to.

2.7 Kommissionen anmodede derfor den nederlandske organisation for anvendt naturvidenskabelig forskning, TNO, om at sammenligne de to prøvningsmetoder. Arbejdet blev afsluttet i marts 2011, hvor TNO fremlagde sin rapport med titlen VENOLIVA (Vehicle Noise Limit Values) for Kommissionen. Forordningsforslaget, som er omhandlet i denne udtalelse, er i væsentligt omfang baseret på denne rapport.

2.8 Hvad angår biler, testede TNO 653 køretøjer og afslørede en gennemsnitlig forskel mellem test B og A på – 2,1 dB(A). Helt konkret viste resultaterne, at 90 % af de testede køretøjer allerede lå under grænsen på 74 dB(A), mens tunge erhvervskøretøjer havde svært ved at holde sig inden for de nuværende grænser ved prøvningsmetode B.

### 3. Kommissionens forslag

3.1 I lyset af ovenstående ønsker Kommissionen at ophæve direktivet fra 1970 og de efterfølgende ændringer og fremlægger en forordning, der fastsætter fire nye krav i forhold til gældende lovgivning:

— Nye prøvningsprotokoller

— Nye grænseværdier

— Supplerende bestemmelser om støjemission

— Minimumsstøj fra elkøretøjer og hybride elkøretøjer.

3.1.1 **Nye prøvningsprotokoller.** Som påpeget i indledningen er resultaterne ved anvendelse af den nye metode (B), alt afhængig af køretøjets klasse, op til 2 dB(A) lavere end ved den gamle metode. Det har overbevist Kommissionen om i første omgang at sætte grænseværdien til 72 dB(A) i stedet for de nuværende 74 dB(A).

3.1.2 **Nye grænseværdier i to faser.** I fase 1 (to år efter offentliggørelse af forordningen) sættes grænserne for typegodkendelse af lette køretøjer til passagertransport ned med 2 dB(A) og for tunge køretøjer til varetransport med 1 dB(A). I fase 2 (fem år efter offentliggørelse) er der planlagt en yderligere nedsættelse på 2 dB(A) for både lette og tunge køretøjer. Syv år efter offentliggørelsen skal alle biler overholde de nye grænseværdier for at kunne blive registreret og solgt.

3.1.3 **Supplerende bestemmelser om støjemission (ASEP).** Den nye prøvningsmetode (B) anses for at være realistisk under normale trafikforhold, men kan ifølge Kommissionen være mindre pålidelig ved meget tung trafik. Derfor ønsker Kommissionen at indføre supplerende prøvningsbestemmelser til de bestemmelser, der anvendtes i den allerede nævnte treårige overvågningsperiode (test med stabil acceleration på 2,0 m/s<sup>2</sup>). ASEP-testen (maksimal acceleration på 3,0 m/s<sup>2</sup>) vil blive anvendt i tillæg hertil for at tilnærme emissioner, der er registreret ved typegodkendelse, til de reelle værdier på vejene ved tæt trafik.

3.1.4 **Minimumsstøj fra elkøretøjer og hybride elkøretøjer.** Disse køretøjers støjsvaghed ved lav hastighed kan udgøre en fare for svagtseende og andre, som ikke vil kunne høre dem nærme sig. Kommissionen forslår på denne baggrund, men uden at gøre det lovpligtigt for fabrikanter, at disse køretøjer får installeret et akustisk kørevarslingsystem (AVAS), som Kommissionen dog fastsætter retningslinjer for.

<sup>(3)</sup> De Forenede Nationers Økonomiske Kommission for Europa (Geneve, [www.unece.org](http://www.unece.org)).

#### 4. Generelle bemærkninger

4.1 EØSU værdsætter og bifalder Kommissionens forslag om en forordning, der ajourfører grænseværdierne for støj fra motorkøretøjer i lyset af den nævnte trafikstigning i Europa og i de større byområder især.

4.2 Ikke desto mindre beklager EØSU, at problemet ikke er blevet undersøgt ud fra en integreret tilgang, som bør være et grundlæggende princip for al EU-lovgivning, både i denne og i andre sektorer. Det ville i dette tilfælde have skabt hurtigere og vigtigere resultater, der også ville have været mere synlige for borgerne og haft et bedre cost-benefit-forhold.

4.3 De foreslåede nedsættelser for nye køretøjer vil alene have gavnlige virkninger på mellemlangt og langt sigt i takt med, at den eksisterende vognpark udskiftes. Der kan imidlertid opnås meget større nedsættelser ved at gå ind og se på vejbelægning, lokale infrastrukturer og intelligent trafikstyring og gennem flere regelmæssige og grundige kontroller af køretøjer i trafikken. Passende vedligeholdelse af veje kan give en reduktion på over 5 dB(A), mens brugen af speciel asfalt kan nedbringe støjen fra vejtrafik med op til 10 dB(A). En lignende form for reduktion kan opnås ved at lette trafikpresset og bygge ringveje, busbaner, intelligente transportsystemer mv. Man skal dog ikke glemme vigtigheden af at undervise bilister, som oftest er de primært ansvarlige for, at bilen larmer for meget.

4.4 Endelig må man ikke glemme, at uanset hvor meget man teknisk kan nedbringe støjen fra køretøjer (motor, luftindsugning, udstødning mv.), kan den aldrig komme længere ned end rullestøjen fra dækkene på vejen. Det gælder også for elkøretøjer og hybride elkøretøjer, der bestemt er støjsvage ved lav hastighed og det i en sådan grad, at Kommissionen foreslår, at disse køretøjer får installeret en AVAS. Men en test af seks forskellige modeller af elkøretøjer og hybride elkøretøjer, som findes på markedet<sup>(4)</sup>, viste, at disse køretøjers gennemsnitlige støj ved højere hastighed (50 km/t) ligger på 68,3 dB(A) og altså er højere end de 68 dB(A), der er fastsat i den nye forordning for køretøjer med forbrændingsmotor!

4.5 Ikke desto mindre har EØSU nogle spørgsmål og betænkeligheder med hensyn til indholdet i forordningsforslaget, som kan tages op under debatten i Europa-Parlamentet og Rådet.

4.6 Det første spørgsmål vedrører »**klassificeringen**« af køretøjer med henblik på støjdemping. De fastsatte klasser er de »gamle« klasser fra 1985. Der er ikke taget hensyn til udviklingen på markedet, der har ført til et større antal modeller, som

er af forskellig type og har forskellig anvendelse. Uden at gå i detaljer mener EØSU, at det vil give et bedre billede af den aktuelle og fremtidige vognpark, hvis klasserne revideres og får nye underklasser med grænseværdier, der tydeligt tilpasses disse klassers særtræk. For blot at give et eksempel skelnes der i underklasse M3 for by- og turistbusser ikke mellem de to typer.

Situationen er endnu mere kritisk for sportsbiler, som er en nichesektor i forhold til produktionsantal, men også en sektor, hvor den europæiske bilindustri er førende på verdensplan, og som har en innovative effekt på udviklingen af masseproducerede biler. Medmindre der foretages en revision af M1-underklasserne (biler), vil det være meget svært at fortsætte med at producere og sælge disse køretøjer, da man på blot fem år skal nedbringe deres støjemission med 6-7 dB(A).

4.7 EØSU's anden og vigtigste betænkelighed vedrører den tidsplan, Kommissionen har foreslået for at indhente de seneste års manglende opdatering, som ikke tager behørigt hensyn til den »**lead time**«, som fabrikanterne har brug for.

4.7.1 En reduktion på 2 dB(A) i fase 1 for alle lette køretøjer og på 1 dB(A) for tunge køretøjer forudsætter allerede nu, at man ændrer køretøjernes konstruktion. Det kræver en enorm indsats fra industrien, som skal reducere støjen og samtidig overholde andre allerede gældende bestemmelser (inden for sikkerhed, emission, brændstofforbrug mv.) F.eks. betyder de nødvendige foranstaltninger, at køretøjernes vægt kommer til at stige betydeligt (større udstødningsrør, flere afskærmninger og støjabsorberende materialer), hvilket fører til større brændstofforbrug og altså flere forurenende emissioner. Det er vigtigt at forstå, at enhver foranstaltning på dette område vil påvirke køretøjet i sin helhed, idet alle dets dele kan være kilder til ekstern støj. Det er umuligt at skabe resultater ved kun at gennemføre enkeltforanstaltninger.

4.7.2 Ej heller vil fordelene af at nedbringe dækstøjen, som fastlagt i direktiv 661/2009, bidrage til at opnå de forventede resultater i fase 1 (som nogle ellers hævder, i det mindste for M1 og N1). Disse dæktyper findes allerede i udstrakt grad på markedet, og de bliver obligatoriske i nye køretøjer fra november 2013. Det anslås dog, at den gennemsnitlige gevinst i forhold til støj på 0,5 dB(A) først realiseres i 2016.

4.7.3 Køretøjerne skal derfor nytænkes, udvikles og fabrikeres på ny. Almindeligvis tager en fuldstændig ombygning, afhængigt af typen, 5-7 år for lette køretøjer og op til 10 år for de tunge. I tillæg hertil skal der indhentes en ny typegodkendelse.

<sup>(4)</sup> Kilde: ACEA (Foreningen af Europæiske Automobilfabrikanter).



4.8 I lyset af ovenstående overvejer EØSU, om det ikke ville være mere hensigtsmæssigt at gøre noget ved tidsrammerne og metoderne for opnåelse af den ønskede støjnedbringelse. Det kan ske ved, at man fjerner den første fase (2 år efter vedtagelse af forordningen), som medfører større omkostninger til bl.a. nye typegodkendelser, og direkte (med et bedre cost-benefit-forhold) sigter efter det endelige resultat, samtidig med at der foretages en revision af underklasserne, i det mindste for de mere problematiske tilfælde, og fastsættes en mere passende »lead time« på syv år for nye typegodkendelser og ni år for nye registreringer.

4.9 Der vil imidlertid være tale om trinvis investeringer af stor betydning i en tid, hvor næsten alle de europæiske fabrikker står i en markedskrise, der begyndte i 2008 og kun ser ud til at blive større. Regningen for investeringerne vil utvivlsomt ende hos forbrugerne, og det giver risiko for, at udskiftningen af den eksisterende vognpark forsinkes, især hvad angår tunge køretøjer til varetransport. Dette vil i sidste ende skade den nye forordnings målsætninger.

Bruxelles, den 25. april 2012

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 markeder for finansielle instrumenter og ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/39/EF (omarbejdning)**

COM(2011) 656 final — 2011/0298 (COD)

(2012/C 191/15)

Ordfører uden studiegruppe: **Edgardo Maria IOZIA**

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 2. december 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 markeder for finansielle instrumenter og ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/39/EF (omarbejdning)*

COM(2011) 656 final — 2011/0298 (COD).

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug, som vedtog sin udtalelse den 17. april 2012.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 480. plenarforsamling den 25.-26. april 2012, mødet den 25. april, følgende udtalelse med 115 stemmer for, 1 imod og 6 hverken for eller imod:

## 1. Konklusioner og anbefalinger

1.1 Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg (EØSU) bifalder forslaget til omarbejdning af direktiv 2004/39/EF, kendt som MiFID-direktivet, der fastlægger et regelsæt for udbuddet af tjenesteydelser i forbindelse med finansielle instrumenter, f.eks. mægling, rådgivning, porteføljepleje, tegning af nyudstedte værdipapirer, almindelige bankers og investeringsbankers aktiviteter og markedsaktørers virksomhed på regulerede markeder.

1.2 Direktivets hovedformål er at øge gennemsigtigheden og handelens effektivitet samt at begrænse markedernes volatilitet, men også at styrke formidlernes redelighed og investorernes beskyttelse og at åbne de europæiske markeder for en reel konkurrence, når det gælder udbuddet af finansielle tjenesteydelser. EØSU støtter disse målsætninger og mener, at forslaget som helhed går i den rigtige retning.

1.3 EØSU mener i lyset af den nye traktat, at det retsgrundlag, som Kommissionen har valgt, kan være utilstrækkeligt og ikke til fulde afspejler de konsekvenser, som direktivet har. Forbrugerbeskyttelse, styrkelse og udvikling af det indre marked, som udgør en vigtig del af direktivet, hviler på et mere detaljeret og komplekst retsgrundlag og sikrer bedre processer for de repræsentative organers inddragelse og rolle.

1.4 Forslaget til omarbejdning af direktivet tager højde for den hidtidige lovgivningsmæssige udvikling og indeholder nogle nye og bedre definerede løsninger med hensyn til aktørernes ansvar. EØSU bifalder beslutningen om en omarbejdning i lyset af finansmarkedets større kompleksitet, markedets udvikling og de anvendte teknologiske instrumenter, som har gjort nogle af

de tidligere bestemmelser forældede, og ikke mindst i lyset af den svage regulering af instrumenterne sammenlignet med værdipapirmarkedet, som styres af de finansielle aktører.

1.5 EØSU er af den opfattelse, at forslaget opfylder målet om at styrke EU's finansmarked og gøre det mere integreret, effektivt og konkurrencedygtigt ved på en og samme tid at øge gennemsigtigheden og forbrugerbeskyttelsen og begrænse de områder, der er genstand for uhæmmet spekulation som et mål i sig selv uafhængigt af den økonomiske og sociale kontekst, navnlig i de instrumenter, der hovedsagelig handles uden for markedet (OTC).

1.6 EØSU vil også gerne ved denne lejlighed understrege sin modstand mod en overdreven og uforholdsmæssigt stor brug af delegerede retsakter, sådan som der lægges op til i artikel 94, da disse retsakter bør gælde for begrænsede områder og inden for en fastsat frist. EØSU ønsker, at EU's lovgivningsinstitutioner skaber klarhed omkring den korrekte brug af dette instrument, som er genstand for en efterfølgende kontrol, og dets overensstemmelse med ånd og bogstav i traktaterne.

1.7 EØSU støtter kraftigt forslaget om at styrke princippet om uafhængig rådgivning, der pålægger aktøren at oplyse i forvejen, om rådgivningen ydes på et uafhængigt grundlag eller i forbindelse med et salgsnetværk. Sparerne får så mulighed for ud fra deres behov at vælge den type rådgivning, de gerne vil have.

1.8 EØSU har allerede tidligere bedt om, at der fastlægges klare regler for »salg efter rådgivning«, dvs. et forbud mod kommercielt pres fra finansinstitutternes side for at sælge produkter til aktører og salgsnetværk. Det behandlede forslag er et skridt i den rigtige retning, og EØSU glæder sig over, at

Kommissionen er enig i det hensigtsmæssige i at øge beskyttelsen af investorerne og aktørerne, som »udelukkende« bør arbejde i kundens interesse, rådgive kunden korrekt og ikke på nogen måde forsøge at påvirke kunden.

1.9 EØSU anbefaler Kommissionen, at der på listen over informationer medtages endnu en bestemmelse, som regulerer kvaliteten af de data, der udveksles mellem dataudbydere. Disse oplysningers følsomhed og vigtighed taler for, at fremlæggelsen af disse oplysninger også skal gøres obligatorisk, hvilket naturligvis vil have positive følgevirkninger for markedets gennemsigtighed.

1.10 EØSU bifalder tildelingen af nye ansvarsområder til ESMA, som bl.a. skal udstede en række obligatoriske tekniske standarder, afgive udtalelser, forbyde produkter og praksisser i nødsituationer samt koordinere de nationale myndigheders aktiviteter og identificere retningslinjer for de administrative bestemmelser og for de sanktioner, der skal træffes i specifikke tilfælde.

## 2. Forslaget: de vigtigste nyheder

2.1 I forslaget fastholdes opbygningen i MiFID-direktivet, men det opdateres i lyset af bestemmelserne i de direktiver, der er vedtaget senere, og det tilføjes nyt indhold og får følgende hovedformål:

- fremme af konkurrencen mellem aktører og markeder;
- fremme af markedernes gennemsigtighed og effektivitet;
- forbedring af investorernes beskyttelse.

2.2 De midler, der anvendes for at nå disse mål, vedrører de risici, der skal afhjælpes ved hjælp af forskellige mekanismer. Tidligere har nogle af de risici, som man havde forudset, nemlig konkretiseret sig og vist svaghederne ved de tidligere planlagte afhjælpningsmekanismer.

2.3 De vigtigste nyheder, der indføres med MiFID II, drejer sig specifikt om:

- anvendelsesområdet og undtagelsesordningen;
- de nye handelsplatforme;
- reguleringen af EU's investeringsselskabers og markedsaktørers aktiviteter;
- de regler, der gælder for investeringsselskaber fra lande uden for EU;
- de nye beføjelser, som tilsynsmyndighederne i EU's medlemsstater får;
- delegerede retsakter.

## 3. Bemærkninger

3.1 Reformen består af to dele: Den første del vedrører markedsstrukturen, mens den anden del koncentrerer sig om de spørgsmål, der har at gøre med gennemsigtighed. Der står således udtrykkeligt, at det er forslaget's hovedformål at sikre, at enhver handel gennemføres på en reguleret måde og er fuldstændigt gennemsigtig.

3.2 Et vigtigt punkt i forslaget er indførelsen af uafhængig rådgivning. EØSU mener, at bestemmelsen om uafhængig rådgivning er godt skrevet. Med de nye regler skal formidlerne specificere over for sparerne, hvilken type rådgivning de vil yde, om rådgivningen er uafhængig eller ej, hvilke karakteristika den har og forskellige andre oplysninger.

3.3 Denne bestemmelse gør det muligt for alle investorer – uanset deres økonomiske formåen – at få en rådgivning, der passer til deres profil. EØSU kan kun bifalde en sådan bestemmelse.

3.4 Det anvendte gennemsigtighedsprincip gør det nemlig muligt for kunden at vide, hvem rådgiveren arbejder for. Derudover harmoniseres de forskelle, der hidtil har eksisteret i de forskellige lande, gennemsigtigheden øges, de involverede aktørers adfærd bliver mere korrekt, hvilket i sidste ende styrker investorbekyttelsen.

3.5 Desuden gør direktivet – undtagen når det gælder den særlige aktivitet porteføljepleje – det muligt for de nuværende rådgivningsnet (ikke-uafhængige og uafhængige) at sameksistere, men tvinger dem til at oplyse deres karakter. EØSU ser med positive øjne på denne bestemmelse, eftersom den beskytter både konkurrencen og investorerne, idet direktivet gør kunderne i stand til at vælge, hvilken form for tjenesteydelse de ønsker i forbindelse med rådgivningen.

3.6 Overordnet set beskytter Kommissionens dokument kunderne og baner vejen for en harmonisk sameksistens mellem aktørerne inden for finansrådgivning, lige fra banker til finansfremmenetværk og rådgivere, der udelukkende betales af kunderne.

3.7 EØSU foreslår, at definitionen af rådgivning præciseres, og at det slås fast, at der skal finde rådgivning sted i forbindelse med alle investeringstjenesteydelser (også rådgivning af generel karakter). EØSU er af den opfattelse, at en regel om, at rådgivning udelukkende må gives af sektorens fagfolk, kunne styrke princippet om investorbekyttelse yderligere.

3.8 Det skal understreges, at rådgivning er en anbefaling af et produkt, som passer til kundens profil, og adfærdens korrekthed viser sig i anbefalingens tilstrækkelighed. Efter EØSU's mening virker denne bestemmelse således også »opdragende« uanset organisationsmodellen. Korrektheden afhænger ikke – eller i det mindste ikke fuldstændigt – af, om anbefalingen sker i former for vertikal integration eller med flere mærker, eller om den sker mod gebyr eller i forbindelse med mægling. Det, at man har 1, 10 eller 30 produkter, er ikke tilstrækkeligt til at sikre, at kunden får den korrekte anbefaling.

3.9 I forslaget bevarer man i næsten uændret form kriteriet om kundens egenklassificering, som blev indført med det gamle MiFID-direktiv (formidlerne klassificerer deres detailkunder ud fra den viden og de erfaringer med investeringer, som sidstnævnte hævder at være i besiddelse af). ESMA udleverer en liste over retningslinjer for udarbejdelsen af det spørgeskema, som uddeles til kunderne. Nærmere betegnet er der tale om forskellige kategorier af kunder, som opdeles i detailkunder, professionelle kunder og godkendte modparter.

3.10 EØSU bifalder de forbedringer, der er foretaget, eftersom EØSU er af den opfattelse, at formidlerne nu bliver i stand til at segmentere kunderne på en effektiv måde, men understreger samtidig, at direktivet ikke giver markedet nogen genede instrumenter til at beskytte kunderne på alle niveauer.

3.11 Systemet vil gøre det muligt at uddanne kunden på stedet ved hjælp af tilstrækkeligt uddannet personale. EØSU anser det dog for at være ret ambitiøst at mene, at en detailkunde kan give et sandfærdigt og korrekt billede af sine egne finansielle kompetencer, også i betragtning af den ringe finansielle uddannelse og den forsinkelse, som de finansielle uddannelsesprogrammer er blevet planlagt med på europæisk plan. EØSU foreslår derfor en revision af proceduren i direktivet, så man eventuelt medtager en ekstern støtteperson i kundens »uddannelse«.

3.12 Direktivet indfører en ny aflønningsmodel for den uafhængige rådgiver. Uafhængig rådgivning skal betales direkte af kunden, mens ikke-uafhængig rådgivning ikke skal betales direkte af kunden.

3.13 EØSU mener, at denne nye aflønningsordning vil tilføre den udbudte tjenesteydelse ny kvalitet og ny beskyttelse, og at den vil kunne sikre rådgivernes ærlighed. EØSU foreslår i den forbindelse, at man skelner mellem »rådgivning« og »salg«.

3.14 Hvis rådgivning i sig selv indebærer nogle omkostninger, kan man desuden med rimelighed mene, at rådgivning om mere komplekse produkter må være dyrere. EØSU opfordrer således til nogle overvejelser omkring det forhold, at man kunne fremme og i højere grad udbrede produkter, som er mindre komplekse og derfor billigere.

3.15 Mange af de nye bestemmelser har til formål at sikre ærlighed og korrekthed hos bankerne, som også bliver tvunget til en grundig revision af deres handelspraksisser. EØSU bifalder dette forslag, fordi det muliggør en større investorbekyttelse. Samtidig anbefaler EØSU Kommissionen at føre en politik, som stiller finansvirksomhederne til ansvar i stedet for kunderne.

3.16 En vigtig nyhed er også forslaget om et specifikt børssegment for de små og mellemstore virksomheder med en mindre lovgivningsmæssig byrde. EØSU støtter dette specifikke forslag, dat det vil give dette specifikke segment større synlighed.

3.17 EØSU er dog i tvivl om, hvorvidt det er muligt at implementere bestemmelsen. Det er nemlig ikke noget nyt forslag. I over 20 år har man forsøgt at udvikle et udvidet marked for SMV'erne, og man har aldrig været i stand til at gøre det operativt på en effektiv måde. Derfor foreslår EØSU, at der tages højde for specifikke foranstaltninger og bestemmelser, som gør det muligt at skabe dette marked på en effektiv måde.

3.18 Direktivet fastlægger generelt nogle klarere funktionsregler for alle handelsaktiviteter. Handelsplatformene skal sørge for, at alle data er frit tilgængelige i løbet af 15 minutter i forbindelse med en transaktion, og at de udbredes i realtid til en pris, som Kommissionen har fastlagt på et »rimeligt kommercielt grundlag«. Denne foranstaltning ville være et skridt i den rigtige retning, når det gælder gennemsigtighed i prisdannelsen.

3.19 Den procedure, som indebærer, at alle platforme har pligt til at benytte bestemte formidlere til at kanalisere handelsrelaterede data ud, er fornuftig. EØSU er dog af den opfattelse, at dette forslag er et udtryk for en overdreven tillid til spontan udveksling af oplysninger mellem aktørerne, og EØSU foreslår Kommissionen, at der tages højde for et specifikt punkt, som regulerer kvaliteten af de data, der udveksles mellem dataudbydere.

3.20 Hvad angår råvarebaserede derivater, er formålet med MiFID II at hindre uhæmmet spekulation som et mål i sig selv. Kommissionen har til hensigt at nå dette mål ved bl.a. at begrænse beløbet for de kontrakter, som en investor kan indgå i et vist tidsrum. Som EØSU allerede har gjort gældende flere gange, mener det ikke nødvendigvis, at spekulation er en ulempe for finansmarkederne, eftersom det øger finansmarkedernes likviditet og udvikling. Det er naturligvis nødvendigt med foranstaltninger, som bekæmper de stærkt spekulative transaktioner, der afspejler sig på de endelige priser til forbrugerne, men samtidig anbefaler EØSU en omhyggelig og velafbalanceret afvejning af foranstaltningerne, så man undgår negative konsekvenser for markedet.

3.21 EØSU konstaterer desuden, at selv om de nye bestemmelser følger et princip om harmonisering mellem landene, foreslår den tilsyneladende ikke en specifik koordinering mellem Europa og USA. EØSU bifalder det fulgte harmoniseringsprincip, men foreslår samtidig, at man retter opmærksomheden mod de ekstraudgifter, som deltagerne på de forskellige markeder risikerer at få på grund af de forskellige bestemmelser, der f.eks. er gældende på derivatmarkederne.

3.22 Hvad angår udvidelsen af gennemsigtighedsprincippet, så det også omfatter faserne inden handelen med værdipapirer og strukturerede produkter, bifalder EØSU dette. EØSU foreslår dog, at der tages højde for de grundlæggende forskelle mellem aktiemarkedet og ikke-aktiemarkedet. Gennemsigtighed inden handelen er først og fremmest vigtig for ordredrevne markeder (såsom aktiemarkedet), mens gennemsigtighed efter handelen først og fremmest er hensigtsmæssig for kursbaserede markeder (såsom obligationsmarkederne). EØSU anser det derfor for ønskeligt, at der skelnes mellem markederne ved anvendelsen af princippet om gennemsigtighed før og efter handelen.

Bruxelles, den 25. april 2012

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 fremgangsmåderne ved indgåelse af kontrakter inden for vand- og energiforsyning, transport samt posttjenester**

COM(2011) 895 final — 2011/0439 (COD)

**forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om offentlige indkøb**

COM(2011) 896 final — 2011/0438 (COD)

**og forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om tildeling af koncessionskontrakter**

COM(2011) 897 final — 2011/0437 (COD)

(2012/C 191/16)

Ordfører: **Miguel Ángel CABRA DE LUNA**

Europa-Parlamentet og Rådet besluttede henholdsvis den 19. januar 2012 og den 10. februar 2012 under henvisning til artikel 53, stk. 1, artikel 62 og 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 fremgangsmåderne ved indgåelse af kontrakter inden for vand- og energiforsyning, transport samt posttjenester«

COM(2011) 895 final — 2011/0439 (COD).

Europa-Parlamentet og Rådet besluttede henholdsvis den 17. januar 2012 og den 10. februar 2012 under henvisning til artikel 53, stk. 1, artikel 62 og 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 offentlige indkøb«

COM(2011) 896 final — 2011/0438 (COD).

Europa-Parlamentet og Rådet besluttede henholdsvis den 17. januar 2012 og den 10. februar 2012 under henvisning til artikel 53, stk. 1, artikel 62 og 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 tildeling af koncessionskontrakter«

COM(2011) 897 final — 2011/0437 (COD).

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug, som vedtog sin udtalelse den 17. april 2012.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 480. plenarforsamling den 25.-26. april 2012, mødet den 26. april, følgende udtalelse med 179 stemmer for, 33 imod og 12 hverken for eller imod:

## 1. Konklusioner og anbefalinger

1.1 Revisionen af direktiverne om offentlige indkøb er et led i et samlet program, der sigter mod en omfattende modernisering af ordningen for tildeling af kontrakter i Den Europæiske Union mht. såvel offentlige indkøb generelt som indkøb, der foretages af forsyningsvirksomheder inden for sektorerne vand- og energiforsyning, transport samt posttjenester. I samme forbindelse er der fremlagt et nyt forslag til direktiv om tildeling af koncessionskontrakter, som hidtil kun har været delvist reguleret på EU-plan.

1.2 Den positive modtagelse af EØSU's udtalelse INT/570 om »Grønbog om modernisering af EU's politik for offentlige

indkøb – Mod et mere effektivt europæisk marked for offentlige indkøb« var næsten absolut, som det fremgår af afstemningsresultatet. Derfor bør udvalget i nærværende udtalelse fastholde de samme principper og synspunkter, hvilket ikke er til hinder for, at vi på grundlag af denne store konsensus har bygget videre på disse principper og synspunkter, idet vi nu står med specifikke og konkrete lovgivningsforslag.

1.3 EØSU understreger, at det er vigtigt at holde sig Europa 2020-strategiens innovative tilgange og miljømæssige og sociale aspekter for øje i forbindelse med offentlige indkøb.

1.4 Det er nærmere bestemt hensigten at fremme kvalitet og innovation i forbindelse med offentlige indkøb, begrænse det overflødige bureaukrati, inddrage miljømæssige og sociale kriterier (til beskyttelse af jobsikkerheden og arbejdsvilkårene og til gavn for personer med handicap og andre ugunstigt stillede grupper), fremme udvælgelsen af det økonomisk mest fordelagtige tilbud i stedet for det billigste, der bør være undtagelsen frem for reglen; alt dette for at fremme mere intelligente og effektive offentlige indkøb, fokusere på behovet for større faglig kompetence, få flere SMV'er, herunder sociale virksomheder, til at deltage, bekæmpe favorisering, svig og bestikkelse samt tilskynde til europæiske offentlige indkøb af grænseoverskridende karakter for blot at nævne nogle mål. I betragtning af behovet for at fremme bæredygtig udvikling går EØSU ind for, at man anvender princippet om levetidsomkostninger.

1.5 EØSU mener, at fælles europæiske fremgangsmåder ved indkøb giver garanti for større gennemsigtighed og objektivitet. Under alle omstændigheder får medlemsstaterne med disse forslag betydelig fleksibilitet til at tilpasse procedurerne og værktøjerne til deres specifikke situation. Alle disse parametre vil sammen med hensynet til kvalitet og faglig kompetence uden nogen som helst tvivl komme borgerne og almenvellet til gode.

1.6 Det blev efter lange drøftelser om tjenesteydelser af almen interesse konkluderet, at disse ikke udgør indkøb som sådan, men tjenesteydelser, der leveres af eller på vegne af myndigheder. EØSU understreger, at de ordregivende myndigheder har helt frie hænder til selv at udføre alle eller enkelte af de dermed forbundne funktioner eller til at outsource de opgaver, som de finder egnede hertil.

1.7 EØSU erklærer endnu en gang sin støtte til muligheden for at reservere kontrakter til beskyttede værksteder, som beskæftiger handicappede, og til sociale virksomheder, som beskæftiger andre dårligt stillede arbejdstagere, for at sikre lige muligheder for alle og af hensyn til integrationen i samfundet.

1.8 Bestemmelserne om den fortrolige karakter af de oplysninger, som virksomhederne indgiver i deres tilbud, bør strammes op.

1.9 Tekniske specifikationer bør udvides til at omfatte produktions- og procesforhold. Det vil medføre forenkling og højere gennemsigtighed for ordregivende myndigheder, når der skal tages vigtige beslutninger til fremme af bæredygtige mål, herunder miljømæssig bæredygtighed, håndhævelse af kollektive overenskomster, arbejdsstandarder, arbejdsvilkår og lige løn for lige arbejde.

1.10 Stadig i forbindelse med de tekniske specifikationer anser EØSU det for meget positivt, at man nu vil kræve, at de tekniske specifikationer tager hensyn til kriterier vedrørende adgangsmuligheder for handicappede eller design for samtlige brugere, medmindre der er tale om særlige omstændigheder.

1.11 Hvad angår udelukkelsesgrundene, der nævnes i artikel 55, stk. 3, i forslaget til direktiv om offentlige indkøb,

er det positivt, at ordregiverne kan vælge ikke at tildele en kontrakt til en tilbudsgiver, som ikke opfylder forpligtelserne i EU-lovgivningen på social-, arbejdsmarkeds- eller miljøområdet eller i de internationale arbejdsmarkeds- og miljøbestemmelser, der er anført i bilag XI. Men det bør også udtrykkeligt fremgå af denne bestemmelse – fordi det er indlysende, at det bør være sådan – at tilbudsgivere også kan udelukkes, hvis de ikke opfylder forpligtelserne i den relevante medlemsstats lovgivning på social-, arbejdsmarkeds- eller miljøområdet og i kollektive overenskomster, der gælder dér, hvor arbejdet, tjenesteydelsen eller varen leveres. Under alle omstændigheder bør disse udelukkelsesgrunde efter EØSU's mening være obligatoriske.

1.12 Som anført i EØSU's tidligere udtalelse INT/570 bør det i artikel 57 i forslaget til direktiv om offentlige indkøb udtrykkeligt kræves, at »tilbudsgiveren afgiver en »tro-og-love« erklæring eller en erklæring om, at den gældende lovgivning i hver enkelt stat er overholdt, for så vidt angår integrering af handicappede på arbejdsmarkedet såsom forpligtelsen til at ansætte et bestemt antal eller en bestemt procentdel handicappede, i de lande hvor der eksisterer en sådan retlig forpligtelse«. Dette vil naturligvis ikke være nødvendigt i de lande, hvor der ikke er en sådan forpligtelse.

1.13 Ligeledes som nævnt i udtalelsen INT/570 er ILO-konventionen C94 om arbejdsklausuler i offentlige indkøbskontrakter, der blev vedtaget i 1949, i dag bindende i 10 EU-medlemsstater, medens den i andre – herunder Irland – anvendes frivilligt ved offentlige indkøb. EØSU noterer sig principperne i konventionen og foreslår, at medlemsstaterne opfordres til at ratificere den og følge dens principper.

1.14 EØSU mener, at der fortsat gøres overdrevent stort brug af tildelingskriteriet »den laveste pris« eller »de laveste omkostninger«. Den overdrevne brug af dette kriterium forhindrer innovation og vanskeliggør bestræbelserne på at sikre bedre kvalitet og et bedre forhold mellem kvalitet og pris, som er blandt kravene i Europa 2020-strategien, og udmønter sig ikke nødvendigvis i en større værdi. Det bør derfor være altid undtagelsen og ikke reglen, at kriteriet laveste pris anvendes.

1.15 EØSU mener, at der er behov for at styrke foranstaltningerne vedrørende underentreprise. Flere niveauer af underentreprise skaber vanskeligheder for overholdelsen af kollektive overenskomster, arbejdsvilkår og sundheds- og sikkerhedsprocedurer. Offentlige myndigheder bør have et større råderum til at udøve indflydelse på, at kontrakten lever op til de sociale, miljømæssige og kvalitetsmæssige målsætninger. Når der anvendes underentreprenører, bør alle oplysninger herom afgives, inden kontrakten tildeles, og den offentlige myndighed bør fastsætte ansvarsgrundlag og forpligtelser for at muliggøre effektivt tilsyn og kontrol med kontrakten. Der bør indføres de nødvendige mekanismer, der gør det muligt for offentlige myndigheder at nedlægge veto mod og afvise underleverandører i tilfælde af betænkeligheder.

1.16 EØSU er tilhænger af opretholdelsen af sondringen mellem A- og B-tjenesteydelser, forudsat at det skaber retssikkerhed, og af muligheden for at forlænge grænseoverskridende kontrakter om B-tjenesteydelser. Allerede i udtalelsen INT/570 opfordredes Kommissionen til at foretage en regelmæssig revision af listen over B-tjenesteydelser for at vurdere, om visse B-tjenesteydelser med fordel kunne flyttes over på listen over A-tjenesteydelser. Under alle omstændigheder er EØSU bekymret over, at flere kontrakter om offentlige tjenesteydelser, som tidligere var opført i listen over B-tjenesteydelser, nu er fjernet fra henholdsvis bilag XVI og bilag XVII i de to direktivforslag, som opregner de tjenesteydelser, der er omfattet af henholdsvis artikel 74-76 og artikel 84-86 i de to forslag. Endelig mener EØSU, at henvisningen til tjenester, som ydes af religiøse organisationer, og til tjenester, som ydes af fagforeninger, som i dag findes i bilag XVI og bilag XVII til forslagene, bør udgå.

1.17 EØSU bemærker, at der stadig hersker alvorlig tvivl om behovet for et EU-direktiv om tildeling af koncessionskontrakter, og henviser til Europa-Parlamentets beslutning af 25. oktober 2011 om modernisering af offentlige indkøb (2011/2048 (INI)), hvori denne institution anfører, at »eventuelle forslag til en retsakt, som vedrører koncessioner på tjenesteydelser, kun er berettiget, hvis formålet er at afhjælpe forvriddninger i det indre markedes funktion«, og påpeger, at »der hidtil ikke er konstateret sådanne forvriddninger«. EØSU opfordrer til, at der gennemføres en yderligere og fuldstændig konsekvensanalyse, inden man går videre med forslagene.

1.18 EØSU mener, at tjenesteydelser af almen økonomisk interesse normalt er omfattet af specifikke regler – på nationalt og EU-plan – som skal sikre tilgængelighed, overkommelige priser og kvalitet ved at yde garanti for lige behandling, universel adgang, sikkerhed og brugernes rettigheder. Der bør henvises til disse regler og garantier i forslaget. I henhold til Protokol om tjenesteydelser af almen interesse, der er vedlagt Lissabontraktaten, skal de nationale, regionale og lokale myndigheder fortsat have vide skønsmagter med hensyn til at tilrettelægge og levere disse tjenesteydelser og til at fastlægge alle kvalitative eller prismæssige betingelser for at forfølge deres almennyttige målsætninger.

1.19 De offentlige myndigheder er i deres fulde ret til at vælge at lade offentlige kontrakter udføre internt (*in house*) eller til at samarbejde med andre offentlige myndigheder, sådan som det er anerkendt i traktaterne og EU-Domstolens praksis, under overholdelse af principperne om gennemsigtighed.

1.20 EØSU går ind for at etablere nationale tilsynsmekanismer i medlemsstaterne til gennemførelse og overvågning af offentlige indkøb.

## 2. Overblik over Kommissionens forslag

2.1 De offentlige myndigheder bruger ca. 18 % af EU's BNP på varer, tjenester og bygge- og anlægsarbejder. I disse tider med budgetstramninger skal politikken for offentlige indkøb

sikre en optimal brug af budgetmidlerne for at understøtte væksten og jobskabelsen og derigennem bidrage til opfyldelsen af Europa 2020-strategiens mål.

2.2 Den gældende generation af direktiver om offentlige indkøb er resultatet af en lang udviklingsproces, som startede i 1971 med vedtagelsen af direktiv 71/305/EØF<sup>(1)</sup>. En omfattende økonomisk vurdering har vist, at direktiverne om offentlige indkøb i betydelig grad har nået deres mål. Der er dog stadig brug for betydelige fremskridt for at nå målene om social bæredygtighed og miljøbeskyttelse. Det er sandt, at de har forbedret gennemsigtigheden og konkurrencesituationen og sænket prisniveauet, men man bør også værne om beskæftigelsen og løn- og arbejdsvilkårene, for at dette ikke skal gå ud over Europa 2020-strategiens mål om vækst og jobskabelse samt de horisontale sociale og miljømæssige mål, der er fastlagt i Lissabontraktaten.

2.3 EØSU henleder også opmærksomheden på muligheden for, at man på dette område ser nærmere på, hvilken rolle de økonomisk afhængige, selvstændige arbejdstagere<sup>(2)</sup> kan spille.

2.4 De berørte parter har ikke desto mindre bedt om en revision af direktiverne om offentlige indkøb med henblik på at forenkle reglerne, øge deres effektivitet og gøre dem bedre egnede til at tage hensyn til den ændrede politiske, sociale og økonomiske situation.

2.5 Revisionen af direktiverne om offentlige indkøb er et led i et samlet program, der sigter mod en omfattende modernisering af ordningen for tildeling af kontrakter i Den Europæiske Union mht. såvel offentlige indkøb generelt som indkøb, der foretages af forsyningsvirksomheder inden for sektorerne vand- og energiforsyning, transport samt posttjenester. Reformen af lovgivningen om offentlige indkøb er et af de tolv tiltag, der bebudes i Kommissionens meddelelse »Akten for det indre marked: Tolv løftestænger til at skabe vækst og øget tillid«, der blev vedtaget i april 2011.

2.6 I samme forbindelse er der fremlagt et nyt forslag til direktiv om tildeling af koncessionskontrakter, som hidtil kun har været delvist reguleret i den afledte EU-ret. Ikke desto mindre har flere organisationer på såvel arbejdsgiver- som arbejdstagersiden og forskellige politiske aktører samt offentlige myndigheder udtrykt klar modstand mod dette forslag, da de anser det for tvivlsomt, om det vil kunne give større retssikkerhed og om det behørigt respekterer de offentlige myndigheders kompetence til at træffe beslutninger i overensstemmelse med deres egne beføjelser, som de europæiske traktater tillægger dem.

2.7 Hvad angår såvel offentlige indkøb som koncessionskontrakter glæder EØSU sig over, at Kommissionen har taget hensyn til de sociale tjenesteydelsers specifikke karakter og foreslår en forenklet procedure. Det beklager dog, at Kommissionen ikke trækker en klar grænse mellem »offentlige indkøb« og »koncession« på den ene side og andre fremgangsmåder til varetagelse af de offentlige opgaver, især af social karakter, på

(1) EFT L 185 af 16.8.1971, s. 5, EØSU's udtalelse: EFT 63 af 13.4.1965, s. 929.

(2) EUT C 18 af 19.1.2011, s. 44-52.



den anden side. Derfor foreslår EØSU, at der i begge direktiver indføres ændringer med følgende ordlyd: »Hvis medlemsstaterne følger princippet om at give alle tjenesteydere, som opfylder de i loven fastsatte betingelser uanset deres juridiske form og under hensyntagen til principperne om gennemsigtighed og ikke-forskelsbehandling, betragtes disse fremgangsmåder ikke som tjenesteydelseskoncessioner eller tildeling af offentlige kontrakter«.

### 3. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse INT/570 »Mod et mere effektivt europæisk marked for offentlige indkøb«

3.1 Europa-Kommissionen besluttede den 27. januar 2011 under henvisning til artikel 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Grønbog om modernisering af EU's politik for offentlige indkøb – Mod et mere effektivt europæisk marked for offentlige indkøb« COM(2011) 15 final.

3.2 Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug, som vedtog sin udtalelse den 23. juni 2011.

3.3 Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin plenarforsamling den 13. juli 2011 med 164 stemmer for, 1 imod og 4 hverken for eller imod sin udtalelse INT/570 om den nævnte grønne bog.

3.4 Den positive modtagelse af denne udtalelse, som fremgår af afstemningsresultatet, betyder, at udvalget i denne nye udtalelse, som det nu er blevet bedt om at afgive, bør fastholde de samme principper og synspunkter, dels fordi der ikke er nye omstændigheder, som gør det nødvendigt at ændre disse, dels fordi det er tilrådeligt at holde fast i dette flertal og i den samarbejdsånd til gavn for almenvellet, som resulterede i, at hele Det Økonomiske og Sociale Udvalg nåede til enighed om den foregående udtalelse. Dette er ikke til hinder for, at vi på grundlag af denne store konsensus, kan bygge videre på disse principper og synspunkter, idet vi nu står med specifikke og konkrete lovgivningsforslag.

3.5 I udtalelsen INT/570 gav EØSU allerede udtryk for, at det glædede sig over den debat, som Kommissionen havde indledt med sin grønne bog om modernisering af EU's politik for offentlige indkøb for at opnå et mere effektivt og mere velfungerende indre marked, som er mere innovativt, grønnere og mere socialt.

3.6 Udtalelsen gik også ind for at fremme kvalitet og innovation i forbindelse med offentlige indkøb, begrænse det overflødige bureaukrati, inddrage miljømæssige og sociale kriterier (til beskyttelse af jobsikkerheden og arbejdsvilkårene og til gavn for personer med handicap og andre ugunstigt stillede grupper), fremme udvælgelsen af det økonomisk mest fordelagtige tilbud i stedet for det billigste; alt dette for at fremme mere intelligente og effektive offentlige indkøb, fokusere på behovet for større

faglig kompetence, få flere SMV'er, herunder sociale virksomheder, til at deltage, bekæmpe favorisering, svig og bestikkelse samt tilskynde til europæiske offentlige indkøb af grænseoverskridende karakter for blot at nævne nogle mål.

### 4. Forslag til direktiv om offentlige indkøb – COM(2011) 896 final og Forslag til direktiv om fremgangsmåderne ved indgåelse af kontrakter inden for vand- og energiforsyning, transport samt posttjenester – COM(2011) 895 final

4.1 Det er hensigten med den foreslåede reform gennemgribende at modernisere den gældende lovgivning om offentlige indkøb, så den bliver bedre egnet til tage hensyn til den ændrede politiske, sociale og økonomiske situation. Man har derfor i lyset af selve Den Europæiske Unions traktater anset det for nødvendigt at udarbejde et direktiv om offentlige indkøb og et andet separat direktiv om fremgangsmåderne ved indgåelse af kontrakter inden for vand- og energiforsyning, transport samt posttjenester.

4.2 Kommissionens reform har to supplerende mål:

— at øge omkostningseffektiviteten for at opnå de bedst mulige resultater af offentlige indkøb (bedste forhold mellem kvalitet og pris). Det omfatter navnlig, at de nuværende regler for offentlige indkøb forenkles. Strømlinede og effektive procedurer vil være til fordel for alle økonomiske aktører og fremme deltagelsen for både SMV'er og grænseoverskridende tilbudsgivere;

— at give ordregiverne bedre mulighed for at anvende offentlige indkøb til støtte for fælles samfundsmæssige mål, som f.eks. miljøbeskyttelse, bedre ressource- og energieffektivitet, bekæmpelse af klimaændringer, styrkelse af innovation, fremme af beskæftigelse og social inddragelse og sikring af de bedst mulige betingelser for en høj kvalitet i sociale tjenesteydelser.

4.3 EØSU mener, at fælles europæiske fremgangsmåder ved indkøb giver garanti for større gennemsigtighed og objektivitet og gør det vanskeligere at udøve favoritisme ved tildelingerne. Under alle omstændigheder får medlemsstaterne med disse forslag betydelig fleksibilitet til at tilpasse procedurerne og værktøjerne til deres specifikke situation. Alle disse parametre vil sammen med hensynet til kvalitet og faglig kompetence uden nogen som helst tvivl komme borgerne og almenvellet til gode.

4.4 Begrebet offentligretligt organ er ikke klart. Definitionen af begrebet »offentligretligt organ«, som står i artikel 2 i begge direktivforslag (offentlige indkøb og fremgangsmåderne ved indgåelse af kontrakter inden for vand- og energiforsyning, transport samt posttjenester) må præciseres.

4.5 EØSU anser tærskelværdierne for anvendelsen af de to direktiver, der fastsættes i artikel 4 og 12 i forslagene, for passende.

4.6 Det blev efter lange drøftelser om tjenesteydelser af almen interesse konkluderet, at disse ikke udgør indkøb som sådan, men tjenesteydelser, der leveres af eller på vegne af myndigheder. EØSU understreger, at de ordregivende myndigheder har helt frie hænder til selv at udføre alle eller enkelte af de dermed forbundne funktioner eller til at outsource de opgaver, som de finder egnede hertil. Samtidig må der tages hensyn til medlemsstater, hvis system er baseret på primærretlige principper om lige behandling, ikke-forskelsbehandling og gennemsigtighed, der indebærer, at tjenesteyderen tildes en generel tilladelse til at levere ydelser. Selve tjenesteydelsen af almen interesse<sup>(3)</sup> bør derfor ikke være omfattet af direktivet, mens enhver outsourcing eller ethvert indkøb foretaget af eller på vegne af myndigheden i forbindelse med en tjenesteydelse af almen interesse klart bør være omfattet af direktivet.

EUF-traktatens artikel 14 og protokol nr. 26 om tjenesteydelser af almen interesse anerkender de offentlige tjenesters særlige karakter og vigtighed, og de nationale, regionale og lokale myndigheders vide beføjelser til at afgøre, hvordan disse tjenesteydelser leveres, udlægges og tilrettelægges. Dette inkluderer intern levering af tjenesteydelser og offentlig-offentligt samarbejde. Sikring af et højt kvalitetsniveau, sikkerhed, overkommelige priser, lige behandling og fremme af universel adgang og brugerrettigheder har afgørende betydning. Disse principper bør overholdes i alle forslag til direktiver vedrørende offentlige indkøb.

4.7 Direktiverne skal ikke foreskrive, hvad en ordregivende myndighed må eller ikke må indkøbe eller outsource, men blot fastlægge procedurerne for dette indkøb eller denne outsourcing. Det er EØSU's holdning, at denne frihed ikke må indskrænkes. Under alle omstændigheder bør dette foregå gennemsigtigt og med rimelige virkemidler uden at åbne op for misbrug eller svig.

4.8 De offentlige myndigheder er i deres fulde ret til at vælge at lade offentlige kontrakter udføre internt (*in house*) eller til at samarbejde med andre offentlige myndigheder, sådan som det er anerkendt i traktaterne og EU-Domstolens praksis, under overholdelse af principperne om gennemsigtighed.

4.9 De generelle regler om økonomiske aktører, der findes i artikel 16 og 30 i de to direktivforslag, er fornuftige, for så vidt som de fremmer SMV'ernes deltagelse, idet disse under alle omstændigheder skal overholde de sociale og arbejdsmarkeds-mæssige standarder og miljøstandarderne.

4.10 EØSU erklærer endnu en gang ligesom i sin udtalelse INT/570 sin støtte til muligheden for at lade kontrakter være forbeholdt beskyttede værksteder for personer med handicap, for at sikre lige muligheder for alle borgere og af hensyn til integrationen i samfundet. EØSU bemærker, at artikel 17 og 31 i forslagene udvider anvendelsesområdet i forhold til 28.

betragtning og artikel 19 i direktiv 2004/18/EF til også at omfatte dårligt stillede arbejdstagere. På denne baggrund foreslår EØSU, at forslagene adskiller de to aspekter således: »Medlemsstaterne kan lade kontrakter om offentlige indkøb være forbeholdt:

- a) beskyttede værksteder eller beslutte, at de skal udføres i forbindelse med programmer for beskyttet beskæftigelse, hvis hovedparten af de beskæftigede er personer med handicap, som på grund af arten eller graden af deres handicap ikke kan udøve en erhvervs-mæssig aktivitet på almindelige vilkår, eller som har svært ved at finde beskæftigelse på det almindelige arbejdsmarked;
- b) sociale virksomheder, hvis vigtigste mål er social og faglig integration af dårligt stillede arbejdstagere, hvis mere end 30 % af de beskæftigede hos disse økonomiske operatører eller i disse programmer er dårligt stillede arbejdstagere. Udbudsbekendtgørelsen skal indeholde en henvisning til denne artikel«.

EØSU mener, at forslagene udtrykkeligt bør fastsætte, at denne type kontrakter skal tegne sig for en bestemt procentdel eller et bestemt antal i de medlemsstater, hvor det er berettiget, f.eks. hvor der er et stort antal personer med handicap, der er i stand til at arbejde, men som stadig ikke er i beskæftigelse.

4.11 Under alle omstændigheder bør der efter EØSU's mening i forbindelse med de reserverede kontrakter indføres en henvisning til, at disse beskyttede værksteder og økonomiske aktører, hvis vigtigste mål er social og faglig integration af handicappede eller dårligt stillede arbejdstagere, »hovedsageligt skal være oprettet og forvaltet af nonprofit-sektoren«, hvilket ville gøre deres fortrinsret til støtte fra det offentlige endnu mere berettiget.

4.12 Bestemmelserne i artikel 18 og 32 om den fortrolige karakter af de oplysninger, virksomhederne fremsender i deres tilbud, bør strammes op, især i forbindelse med proceduren for konkurrencedialog. EØSU anser det for afgørende, at de ordregivende myndigheder ikke offentliggør oplysninger, som de økonomiske aktører har fremsendt, og som de har betegnet som fortrolige, men de bør heller ikke offentliggøre andre fremsendte oplysninger, medmindre der foreligger berettiget grund dertil. De ordregivende myndigheder bør heller ikke bruge de økonomiske aktørers oplysninger i andre konkurrencesammenhænge.

4.13 Bestemmelsen om proceduren for udbud med forhandling i artikel 27 i forslaget til direktiv om offentlige indkøb, er ikke klar. Der er risiko for, at andre uønskede fremgangsmåder kan vinde indpas under dække af denne procedure. På denne baggrund ville det være bedre helt at fjerne denne procedure fra direktivforslaget, eller – hvis dette ikke er muligt – i det mindste at fastlægge tydelige kriterier for en begrænset anvendelse af proceduren for at forhindre enhver form for misbrug.

<sup>(3)</sup> Se art. 14 og 106 i EUF-traktaten og protokol nr. 26 i EUF-traktaten.

4.14 I alle udbud, men især i proceduren for konkurrencepræget dialog, bør tilbudsgivernes intellektuelle ejendomsret beskyttes.

4.15 Eftersom proceduren med konkurrencepræget dialog, der er omhandlet i artikel 28 i forslaget til direktiv om offentlige indkøb, er så kompliceret og langtrukket, mener EØSU, at der kun bør lægges begrænsninger på dens eventuelle anvendelse, hvis det virkelig er på sin plads. Det vil – som anført i artikel 29 i det nuværende direktiv 2004/18/EF – sige i tilfælde af særligt komplekse kontrakter, hvor de ordregivende myndigheder mener, at anvendelse af et offentligt eller et begrænset udbud ikke gør det muligt at indgå en kontrakt. Det kunne også overvejes at indføre en maksimumsfrist, inden for hvilken tildelingen skal finde sted.

4.16 EØSU er enig i reguleringen af proceduren for innovationspartnerskaber i artikel 29 og 43 i de to forslag, da en alt for stram regulering reelt ville stå i vejen for dens anvendelse. Af samme grund bør denne procedure være fleksibel i forhold til statsstøtteregele.

4.17 Anvendelsen af rammeaftaler (artikel 31 og 45 i de to forslag) bør ikke føre til uberettigede prisnedsættelser, som ville kunne gå ud over kvaliteten af arbejdet, produkterne eller tjenesteydelserne. Under alle omstændigheder anerkendes det, at en passende regulering af rammeaftalerne også vil kunne fremme tilgodeselsen af målene om bæredygtighed og om højnelse af kvaliteten gennem bestemmelser, som giver garanti for investeringssikkerhed.

4.18 Bestemmelserne om elektroniske auktioner i forslagene artikel 33 og 47 favoriserer den laveste pris alt for meget, og general anvendelse heraf går imod de forslag, som EØSU fremsætter både i denne udtalelse og i den tidligere udtalelse INT/570. Ligeledes kan det blive til alvorlig skade for de europæiske virksomheders konkurrencestilling over for andre fra tredjelande med langt lavere omkostninger. Derfor bør anvendelse af bestemmelserne ske med den nødvendige forsigtighed.

4.19 Som anført i udtalelsen INT/570 bør tekniske specifikationer i givet fald udvides til at omfatte produktions- og procesforhold. Det vil medføre forenkling og højere gennemsigthed for ordregivende myndigheder, når der skal tages vigtige beslutninger til fremme af bæredygtige mål, herunder miljømæssig bæredygtighed, håndhævelse af kollektive overenskomster, arbejdsstandarder, arbejdsvilkår og lige løn for lige arbejde. Sagen om grøn elektricitet er et klart eksempel på, hvordan og hvorfor produktionsforhold bør angives som tekniske specifikationer og ikke blot henføres til kategorien »betingelser vedrørende kontraktens udførelse« (se dom af 4. december 2003, sag C-448/01, EVN og Wienstrom, Sml. 2003 I, s. 14527).

4.20 Stadig i forbindelse med de tekniske specifikationer anser EØSU det for meget positivt, at det i artikel 40, stk. 1, og 54, stk. 1, i de to forslag kræves, at de tekniske specifikationer tager hensyn til kriterier vedrørende adgangsmuligheder for handicappede eller design for samtlige brugere, medmindre der er tale om særlige omstændigheder. Denne formulering »medmindre der er tale om særlige omstændigheder« erstatter formuleringen i direktiv 2004/18/EF, hvori det hedder »når det er muligt«. Den nye formulering lægger efter EØSU's mening

større emfase på den obligatoriske karakter af denne bestemmelse om, at de tekniske specifikationer skal tage hensyn til kriterier vedrørende adgangsmuligheder og design for samtlige brugere. Ikke desto mindre mener EØSU, at det for klart at understrege denne obligatoriske karakter også bør anføres, at disse særlige omstændigheder desuden skal begrundes behørigt, og det foreslås derfor, at der i artikel 40, stk. 1, og 54, stk. 1, kommer til at stå: »medmindre der er tale om særlige behørigt begrundede omstændigheder«.

4.21 Hvad angår de mærker, der er omhandlet i artikel 41 og 55 i de to forslag, og i henholdsvis 28. og 36. betragtning, hvori de også omtales, er reguleringen af dem ikke helt konsekvent, eftersom der i 28. og 36. betragtning tales om »ordregivende myndigheder, der ønsker at anskaffe bygge- eller anlægsarbejder, varer eller tjenesteydelser med specifikke miljømæssige, sociale eller andre egenskaber (...)«, hvorefter der blandt interessenterne kun nævnes miljøorganisationer, men ikke sociale organisationer, hvilket der bør rettes op på ved at tilføje sidstnævnte. Samme tilføjelse bør foretages i artikel 41, stk. 1, litra c) og artikel 55, stk. 1, litra c), hvor de sociale organisationer også bliver forbigået.

4.22 Der kunne indføres et nyt stykke i artikel 41 og 55 i forslagene, hvori det i betragtning af de særlige karakteristika og det tilstræbte mål med bestemmelserne om disse mærker fastsættes, at »ordregivere kan stille krav om eller foretrække mærker, som certificerer horisontale tildelingskriterier af social eller miljømæssig art, skønt de ikke nødvendigvis direkte vedrører kontraktens genstand«.

4.23 Med hensyn til alternative tilbud, som er omhandlet i artikel 43 og 58 i de to forslag, mener EØSU, at i stedet for kun at tillade dem, når det udtrykkeligt angives, ville det være mere hensigtsmæssigt at fastsætte, at alternative tilbud altid kan fremsættes, medmindre det udtrykkeligt forbydes i udbudsbetingelserne, hvilket ville bane vej for mere og bedre innovation i udbuddene.

4.24 Som nævnt i udtalelsen INT/570 støtter EØSU indførelsen af lige vilkår i forbindelse med offentlige indkøb, således at SMV'er kan sikres en »rimelig andel« af offentlige kontrakter, men det går ikke ind for positiv forskelsbehandling af SMV'er, hvilket bl.a. skyldes, at det kan føre til kunstige konstruktioner og deraf følgende risiko for bestikkelse. Ikke desto mindre er det positivt, at det i henhold til artikel 44 og 59 i de to forslag bliver muligt – hvis det kan lade sig gøre – at opdele kontrakter i delkontrakter, så SMV'ernes muligheder bliver mere synlige og dermed mere tilgængelige.

4.25 Ikke desto mindre bør der fastsættes en klar bestemmelse om opdelingen af kontrakterne i delkontrakter for at sikre, at alle ordremodtagere for de forskellige delkontrakter overholder de sociale og miljømæssige standarder, og for at undgå illoyal konkurrence mellem virksomhederne. EØSU mener, at kravet om, at ordregiverne skal begrunde deres beslutning om ikke at opdele kontrakterne i delkontrakter, ikke

er praktisk og ikke i samklang med målet om forenkling af fremgangsmåderne ved indkøb. Ligeledes mener EØSU, at bestemmelserne om begrænsning af det antal delkontrakter, der kan bydes på eller tildeles, er unødigt komplicerede, og at det ville være bedre at lade dem udgå af forslaget.

4.26 Hvad angår udelukkelsesgrundene, der nævnes i artikel 55, stk. 3, i forslaget til direktiv om offentlige indkøb, er det positivt, at ordregivere kan udelukke tilbudsgivere fra deltagelse i kontrakter, hvis de ikke opfylder forpligtelser i henhold til EU's social- og arbejdsmarkeds- eller miljølovgivning eller de i bilag XI anførte internationale sociale, arbejdsretlige og miljømæssige bestemmelser. Men det bør også udtrykkeligt fremgå af denne bestemmelse – fordi det er indlysende, at det bør være sådan – at tilbudsgivere også kan udelukkes, hvis de ikke opfylder forpligtelserne i den relevante medlemsstats lovgivning på social-, arbejdsmarkeds- eller miljøområdet og i kollektive overenskomster, der gælder dér, hvor arbejdet, tjenesteydelsen eller varen leveres. Under alle omstændigheder bør disse udelukkelsesgrunde efter EØSU's mening være obligatoriske.

4.27 I modsat fald ville disse forpligtelser, som i tilfælde af tilsidesættelse kan føre til udelukkelse, indskrænke sig til alt for generelle og lidt konkrete parametre som dem, der er angivet i bilag XI i forslaget eller i selve EU's lovgivning.

4.28 Som nævnt i udtalelsen INT/570 er ILO-konventionen C94 om arbejdsklausuler (i offentlige indkøbskontrakter) fra 1949 i dag bindende for 10 EU-medlemsstater, medens andre medlemsstater – herunder Irland – frivilligt anvender konventionen ved offentlige indkøb. EØSU noterer sig principperne i konventionen og foreslår, at medlemsstaterne opfordres til at ratificere den og følge dens principper.

4.29 For at kontrollere overholdelsen af de sociale og miljømæssige forpligtelser synes det nødvendigt i artikel 57, stk. 1, i forslaget til direktiv om offentlige indkøb at indføje et krav om, at interessenterne selv skal oplyse, at de opfylder disse sociale og miljømæssige forpligtelser, som foreløbigt bevis herpå og for at gøre det lettere for virksomhederne (og nærmere bestemt SMV'erne) at opfylde disse krav uden at påføre dem flere administrative byrder.

4.30 Som anført i EØSU's tidligere udtalelse INT/570 bør det i denne artikel 57 i forslaget til direktiv om offentlige indkøb udtrykkeligt kræves, at tilbudsgiveren skal afgive en erklæring om, at »den gældende lovgivning i hver stat er overholdt, for så vidt angår integrering af handicappede på arbejdsmarkedet såsom forpligtelsen til at ansætte et bestemt antal eller en bestemt procentdel handicappede, i de lande hvor der eksisterer en sådan retlig forpligtelse«. Dette vil naturligvis ikke være nødvendigt i de lande, hvor der ikke er en sådan forpligtelse.

4.31 Som det også påpeges i denne udtalelse, vil det være i strid med europæisk og national lovgivning, hvis de offentlige myndigheder indgår kontrakter med enheder, som ikke overholder lovgivningen. I modsat fald ville der desuden opstå en diskriminatorisk og uretfærdig behandling af de virksomheder, der opfylder lovens krav, og man ville forære de virksomheder, der ikke opfylder kravene, en gratis fordel, hvilket endog kunne skabe illoyal konkurrence mellem ikke-lovlydige og lovlydige virksomheder.

4.32 EØSU anser det for positivt, at kriterierne for udvælgelse af det økonomisk mest fordelagtige tilbud fortsat er knyttet til kontraktens genstand, skønt dette krav burde lempes lidt for mere effektivt at kunne tage hensyn til de sociale og miljømæssige kriterier, der opstilles i Europa 2020-strategien, samt til forpligtelserne om en bæredygtig vækst i bredere forstand.

4.33 EØSU mener, at der fortsat i begge direktivforslag (artikel 66 og 76) gøres overdrevent stort brug af tildelingskriteriet »den laveste pris« eller »de laveste omkostninger«. EØSU har allerede i sin tidligere udtalelse sagt, at en sådan overdreven brug af dette kriterium forhindrer innovation og vanskeliggør bestræbelserne på at sikre højere kvalitet og et bedre forhold mellem kvalitet og pris, som er blandt kravene i Europa 2020-strategien, og giver ikke nødvendigvis større værdi. Det bør derfor altid være undtagelsen og ikke reglen, at kriteriet laveste pris anvendes.

4.34 På denne baggrund bør kriteriet »det økonomisk mest fordelagtige bud« tildeles en mere fremtrædende plads for at kunne vurdere bæredygtigheden af det mest fordelagtige bud i såvel økonomisk som miljømæssig og social henseende. Dermed vil tildelingskriterierne også kunne omfatte disse aspekter bredt og opfindsomt og ikke restriktivt gennem en bredere accept af deres sammenhæng med genstanden for kontrakten og med en vægtning i forhold til de øvrige kriterier.

4.35 Nærmere bestemt bør man blandt de kriterier i forbindelse med genstanden for kontrakten, som kan lægges til grund for bestemmelsen af det økonomisk mest fordelagtige tilbud, udtrykkeligt (artikel 66, stk. 2, og artikel 76, stk. 2, i de to forslag) inkludere »karakteristika vedrørende arbejdsforholdene, som har til formål at beskytte arbejdstagernes helbred eller fremme den sociale integration af ugunstigt stillede personer eller personer med handicap blandt det personale, der skal gennemføre kontrakten«, eftersom dette nævnes i betragtningerne (henholdsvis nr. 41 og nr. 47) i forslagene til direktiv om offentlige indkøb, men ikke udmøntes i selve direktivteksten.

4.36 Det er også rimeligt, at livscyklusomkostninger for varer, tjenesteydelser eller bygge- og anlægsarbejder medtages i direktivet. Under alle omstændigheder bør de omkostninger i livscyklusen, der defineres i artikel 67 og 77 i forslagene, også omfatte de relaterede sociale omkostninger. Metoden til beregning af livscyklusomkostninger skal stilles til rådighed af den ordregivende myndighed og skal være SMV-kompatibel.

4.37 Ordregiverne bør være særligt varsomme med tilbud, som er unormalt lave i forhold til bygge- og anlægsarbejdet, leverancerne eller tjenesteydelserne, som i så fald bør undersøges nærmere. EØSU har tidligere advaret om, at de ordregivende myndigheder bør bede om en forklaring på den opgivne pris, hvis den ligger betydeligt lavere end andre tilbudsgiveres pris. Hvis tilbudsgiveren ikke kan give en fyldestgørende begrundelse, bør ordregiveren have myndighed til at forkaste tilbuddet. EØSU anser det for positivt, at ordregiverne i henhold til artikel 69, stk. 4, og artikel 79, stk. 4, skal forkaste et tilbud, hvis det ikke opfylder forpligtelserne i EU-lovgivningen på social-, arbejdsmarkeds- eller miljøområdet, men efter EØSU's mening bør forpligtelserne ikke begrænses til EU's lovgivning eller til listen i bilag XI og XIV – alt efter forslaget – men også omfatte den nationale lovgivning på disse områder.

4.38 EØSU mener, at der er behov for at stramme bestemmelserne om underentreprise op. Flere niveauer af underentreprise skaber vanskeligheder for overholdelsen af kollektive overenskomster, arbejdsvilkår og sundheds- og sikkerhedsprocedurer. Offentlige myndigheder bør have et større råderum til at udøve indflydelse på, at kontrakten lever op til de sociale, miljømæssige og kvalitetsmæssige målsætninger. Når der anvendes underentreprenører, bør alle oplysninger herom afgives, inden kontrakten tildeles, og den offentlige myndighed bør fastsætte ansvarsgrundlag og forpligtelser for at muliggøre effektivt tilsyn og kontrol med kontrakten. Der bør indføres de nødvendige mekanismer, der gør det muligt for offentlige myndigheder at nedlægge veto mod og afvise underentreprenører i tilfælde af betænkeligheder. På sin side bør man ved reguleringen være påpasselig med bestemmelsen om underentreprise, da muligheden for, at ordregiverne kan overføre retmæssige betalinger direkte til underentreprenørerne, kan medføre stigende problemer mellem virksomhederne og i forhold til ordregiverne.

4.39 EØSU er tilhænger af opretholdelsen af sondringen mellem A- og B-tjenesteydelser, forudsat at det skaber retssikkerhed, og af muligheden for at forlænge grænseoverskridende kontrakter om B-tjenesteydelser. Allerede i udtalelsen INT/570 opfordredes Kommissionen til at foretage en regelmæssig revision af listen over B-tjenesteydelser for at vurdere, om visse B-tjenesteydelser med fordel kunne flyttes over på listen over A-tjenesteydelser. Under alle omstændigheder er EØSU bekymret over, at flere kontrakter om offentlige tjenesteydelser, som tidligere var opført i listen over B-tjenesteydelser, nu er fjernet fra henholdsvis bilag XVI og bilag XVII i de to direktivforslag, som opregner de tjenesteydelser, der er omfattet af henholdsvis artikel 74-76 og artikel 84-86 i de to forslag.

4.40 Henvisningen til tjenester ydet af religiøse organisationer og til tjenester ydet af fagforeninger, som nu står i bilag XVI og bilag XVII til forslagene, bør udgå.

4.41 Bortset herfra bifalder udvalget, at der indføres en forenklet procedure for sociale tjenesteydelser og andre specifikke tjenesteydelser, at tærskelværdierne forhøjes og at medlemsstaterne får friere hænder til at indføre de tilhørende

procedurer. Især når det gælder personlige tjenesteydelser bør procesreglerne tilstræbe en balance mellem primærrettens konkurrenceprincipper og sociallovgivningens krav.

4.42 Med hensyn til direktivets bestemmelser om forvaltning mener EØSU, at de indeholder for mange foranstaltninger, som er vanskelige at gennemføre i praksis, hvilket helt kan stille sig i vejen for de tydeligvis gode intentioner.

4.43 Hvad angår det offentlige tilsyn, der er reguleret i artikel 84 og 93 i de to forslag, og den deri omhandlede årlige rapport anses det under alle omstændigheder for vigtigt, at denne årlige rapport også kommer til at omfatte en årlig sammenligning mellem de opgivne priser for tilbuddene og de reelle omkostninger ved de udførte kontrakter såvel som oplysninger om antallet af leverandører fra tredjelande, som i årets løb har fået tildelt kontrakter af de ordregivende myndigheder.

4.44 EØSU er foruroliget over, at Kommissionen har slettet artikel 27 i det nuværende direktiv, der indeholder bestemmelser om beskyttelse på arbejdspladsen, arbejdsforhold og miljøbeskyttelse. I artikel 87 og 96 i de to forslag er der indføjet en bestemmelse herom, men den er meget vagere på dette vigtige punkt. Den nugældende artikel 27 bør indføjes igen i sin helhed. Den bør også gælde for underentreprenører og hele leverandørkæden.

## 5. Forslag til direktiv om tildeling af koncessionskontrakter COM(2011) 897 final

5.1 Forslaget til direktiv om tildeling af koncessionskontrakter omhandler partnerskabsaftaler mellem et organ, der som regel er offentligt, og en virksomhed, der som regel er privat, hvor sidstnævnte påtager sig driftsrisikoen i forbindelse med vedligeholdelse og udbygning af infrastrukturer (havne, vandledningsnet, parkeringsfaciliteter, betalingsveje osv.) eller levering af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse (energi, sundhed, vanddistribution og vandbehandling, bortskaffelse af affald osv.). Forslaget omfatter alle koncessionskontrakter – vedrørende såvel bygge- og anlægsarbejder som tjenesteydelser – men uden at skelne tilstrækkeligt mellem deres forskellige karakteristika. Det behandler kun koncessioner på bygge- og anlægsarbejder og offentlige tjenesteydelser generelt, men kommer ikke ind på den specifikke karakter af koncessioner på tjenesteydelser af almen interesse, som ikke er »markeder« eller »indkøb«, men en fremgangsmåde for uddelegering af disse ydelser og ofte et supplerende middel til finansiering af nye aktiviteter inden for tjenesteydelser af almen interesse, som de offentlige myndigheder griber til.

5.2 EØSU bemærker, at der stadig hersker alvorlig tvivl om behovet for et EU-direktiv om tildeling af koncessionskontrakter, og henviser til Europa-Parlamentets beslutning af 25. oktober 2011 om modernisering af offentlige indkøb (2011/2048 (INI)), hvori denne institution anfører, at »eventuelle forslag til en retsakt, som vedrører koncessioner på tjenesteydelser, kun er berettiget, hvis formålet er at afhjælpe forvriddinger i det indre

markeds funktion», og påpeger, at »der hidtil ikke er konstateret sådanne forvridninger«. EØSU opfordrer til, at der gennemføres en yderligere og fuldstændig konsekvensanalyse, inden man går videre med forslagene. EØSU mener, at EU-domstolens retspraksis i vid udstrækning har kastet lys over anvendelsen af traktatens principper om lige behandling, ikke-forskelsbehandling og gennemsigtighed i forbindelse med tildeling af koncessionskontrakter. Som Domstolen har fastslået, gælder disse principper for tildeling af koncessioner på tjenesteydelser af enhver art, som frembyder en grænseoverskridende interesse, herunder tjenesteydelser af almen økonomisk interesse.

5.3 I henhold til direktiv 2004/18/EF skal »koncessionskontrakter« forstås som »kontrakter med samme karakteristika som offentlige kontrakter bortset fra, at vederlaget for det arbejde eller for den tjenesteydelse, der skal præsteres, enten udelukkende består i retten til at udnytte bygge- og anlægsarbejdet eller i denne ret sammen med betaling af en pris«. Ikke desto mindre påpeger EØSU, at koncessioner er væsentligt forskellige fra offentlige kontrakter, eftersom koncessionshaveren må påtage sig den betydelige økonomiske risiko, der er forbundet med driften af den tjeneste, der skal leveres, og er underlagt markedets svingninger. Dette gælder også, når der er tale om bestemte typer koncessioner med »skyggegebyrer eller camouflerede gebyrer«, hvor den ordregivende myndighed betaler koncessionshaveren i forhold til forbrugernes anvendelse af de pågældende tjenester. Følgelig er de regler, der er udformet specifikt med sigte på tildeling af offentlige kontrakter, ikke egnede til at gælde for tildelingen af koncessioner, og de kan endog afskrække de offentlige myndigheder og de økonomiske aktører til at indgå denne type aftaler.

5.4 EØSU henleder opmærksomheden på artikel 14 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, der omhandler tjenesteydelser af almen økonomisk interesse, og som fastsætter, at »med forbehold af artikel 4 i traktaten om Den Europæiske Union og artikel 93, 106 og 107 i nærværende traktat og i betragtning af den plads, som tjenesteydelser af almen økonomisk interesse indtager i Unionens fælles værdinormer, og den rolle, som de spiller med henblik på at fremme social og territorial samhørighed, sørger Unionen og medlemsstaterne inden for deres respektive kompetenceområde og inden for rammerne af traktaternes anvendelsesområde for, at sådanne tjenester ydes på grundlag af principper og vilkår, navnlig økonomiske og finansielle, der gør det muligt for dem at opfylde deres opgaver«.

5.5 EØSU mener, at tjenesteydelser af almen økonomisk interesse normalt er omfattet af specifikke regler – på nationalt og EU-plan – som skal sikre tilgængelighed, overkommelige priser og kvalitet samt yde garanti for lige behandling, universel adgang, sikkerhed og brugernes rettigheder. Der bør henvises til disse regler og garantier i det foreliggende forslag. I henhold til Protokol om tjenesteydelser af almen interesse, der er vedlagt Lissabontraktaten, skal de nationale, regionale og lokale myndigheder fortsat have vide skønsebeføjelser med hensyn til at tilrettelægge og levere disse tjenesteydelser og til at fastlægge alle

kvalitative eller prismæssige betingelser for at forfølge deres almennyttige målsætninger. Disse myndigheder skal også frit kunne fastlægge de tildelingskriterier – sociale, miljømæssige og mht. kvalitet – som de måtte anse for mest passende i forhold til kontraktens genstand. De offentlige myndigheder må under ingen omstændigheder tvinges til at liberalisere og outsource levering af tjenesteydelser af almen økonomisk interesse imod deres vilje eller kriterium. EØSU beder om, at det klart understreges, at konkurrencereglerne og bestemmelserne vedrørende det indre marked gælder for virksomheder, der har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almen interesse i henhold til artikel 106 i TEUF, dvs. i det omfang anvendelsen af disse bestemmelser ikke retligt eller faktisk hindrer opfyldelsen af de særlige opgaver, som er betroet dem.

5.6 De offentlige myndigheder bør have mulighed for at samarbejde for at udføre de opgaver af offentlig interesse, som de skal varetage, og til det formål anvende deres egne ressourcer af administrativ, teknisk eller anden art uden at være forpligtet til at trække på eksterne enheder, som ikke indgår i deres egen struktur. Sådanne aftaler kan ikke betragtes som koncessioner, og derfor bør forslaget til direktiv om koncessioner klart udelukke dem fra sit anvendelsesområde i overensstemmelse med Domstolens praksis. Ligeledes skal de foreslåede regler heller ikke gælde for visse koncessioner, der tildeles en virksomhed, der er tilknyttet ordregivere, hvis hovedaktivitet er at præstere disse tjenesteydelser til den sammenslutning, virksomheden er tilknyttet, og ej heller for koncessioner, som en ordregiver har tildelt et joint venture, der består af flere ordregivere, med henblik på udøvelse af de i det foreliggende direktivforslag omhandlede aktiviteter (såsom vandforsyning eller havnetjenester), og som denne ordregiver deltager i.

5.7 De offentlige myndigheder er i deres fulde ret til at vælge at lade offentlige kontrakter udføre internt (*in house*) eller til at samarbejde med andre offentlige myndigheder, sådan som det er anerkendt i traktaterne og EU-Domstolens praksis, under overholdelse af principperne om gennemsigtighed.

5.8 På denne baggrund bør der for koncessioner til en tilknyttet virksomhed indføres en restriktiv bestemmelse for at forhindre, at dette system bliver misbrugt, og for at sikre, at tildelingsproceduren bliver gennemsigtig.

5.9 I overensstemmelse med Domstolens relevante retspraksis kan tvingende almene hensyn, som gør det nødvendigt for medlemsstaterne at træffe foranstaltninger i spillesektoren for at beskytte den offentlige orden og forbrugerne, berettiget til en restriktiv anvendelse af traktatens principper for koncessionstildeling. Det er derfor hensigtsmæssigt at udelukke koncessioner på spilleaktiviteter, som er tildelt en aktør på grundlag af en eksklusiv rettighed, som denne aktør har i henhold til gældende national lovgivning eller administrativ bestemmelse, og som er tildelt i henhold til traktaten og

Domstolens domme, eftersom en sådan eksklusiv rettighed gør det umuligt at følge en åben udbudsprocedure for denne koncession. Derfor mener EØSU, at der i artikel 8, stk. 5, i forslaget, som omhandler udelukkelse af visse tjenesteydelseskoncessioner fra direktivets anvendelsesområde, bør tilføjes »spil, som indebærer, at der gøres en indsats med penge i hasardspil, herunder lotteri og væddemål«.

5.10 I forslaget til direktiv bør aspekter såsom definitionen af koncessioner, risikooverførsel til den private erhvervsdrivende, ændring af koncessioner i deres gyldighedsperiode eller opsigelse af koncessioner fastlægges således, at de ikke kommer til at udgøre hindringer for finansieringen og udviklingen af denne type kontrakter, som i lyset af medlemsstaternes aktuelle budgettilpasninger og –stramninger bør have en fremtrædende plads som middel til at genoprette den økonomiske aktivitet og jobskabelsen.

5.11 Metoderne til beregning af koncessionskontrakternes værdi bør forenkles for at øge retssikkerheden. Skønt metoden til beregning af bygge- og anlægskoncessioners værdi er velkendt og gængs, burde man efter EØSU's mening anvende én og samme metode til beregning af værdien af koncessioner af enhver art. I denne sammenhæng anmoder EØSU om en metode baseret på et skøn over koncessionshaverens omsætning (før skat) for den konkrete koncession i hele dens gyldighedsperiode under hensyntagen til såvel arbejdets værdi som den anslåede værdi af de til arbejdets udførelse nødvendige varer og tjenesteydelser på udbudstidspunktet.

5.12 For at styrke de tilbudsgivende virksomheders ret til beskyttelse af fortrolige oplysninger foreslås det, at der i direktivet fastsættes et erstatningsansvar for ordregivende myndigheder, som tilsidesætter disse forpligtelser.

Bruxelles, den 26. april 2012

Staffan NILSSON

*Formand*

*for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg*

---

## BILAG

## til Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg udtalelse

I. Følgende ændringsforslag opnåede mindst en fjerdedel af stemmerne, men blev forkastet under debatten (forretningsordenens artikel 39, stk. 2):

a) **Punkt 4.21**

Ændres således:

*»Hvad angår de mærker, der er omhandlet i artikel 41 og 55 i de to forslag, og i henholdsvis 28. og 36. betragtning, hvori de også omtales, er reguleringen af dem ikke helt konsekvent, eftersom der i 28. og 36. betragtning tales om »ordregivende myndigheder, der ønsker at anskaffe bygge- eller anlægsarbejder, varer eller tjenesteydelser med specifikke miljømæssige, sociale eller andre egenskaber (...), hvorefter der blandt interessenterne kun nævnes miljøorganisationer, men ikke sociale organisationer, hvilket der bør rettes op på ved at tilføje sidstnævnte. Samme tilføjelse bør foretages i artikel 41, stk. 1, litra c) og artikel 55, stk. 1, litra c), hvor de sociale organisationer også bliver forbigået. Vi mener, at hvis direktivet åbner mulighed for at kræve særlige mærker af miljømæssig, social eller anden art, kan dette – uagtet forudsætningerne for deres brug – indebære betydelige hindringer for offentlige indkøb ved at begrænse konkurrencen og ved at pålægge virksomhederne yderligere byrder og omkostninger.«*

**Begrundelse**

Forslaget taler for sig selv.

**Resultat af afstemningen**

Stemmer for: 77

Stemmer imod: 99

Stemmer hverken for eller imod: 20

b) **Punkt 4.26**

Ændres som følger:

*»Hvad angår udelukkelsesgrundene, der nævnes i artikel 55, stk. 3, i forslaget til direktiv om offentlige indkøb, er det positivt, at ordregivere kan udelukke tilbudsgivere fra deltagelse i kontrakter, hvis de ikke opfylder forpligtelser i henhold til EU's social- og arbejdsmarkeds- eller miljølovgivning eller de i bilag XI anførte internationale sociale, arbejdsretlige og miljømæssige bestemmelser. Men det bør også udtrykkeligt fremgå af denne bestemmelse – fordi det er indlysende, at det bør være sådan – at tilbudsgivere også kan udelukkes, hvis de ikke opfylder forpligtelserne i den relevante medlemsstats lovgivning på social-, arbejdsmarkeds- eller miljøområdet og i kollektive overenskomster, der gælder dér, hvor arbejdet, tjenesteydelsen eller varen leveres. Under alle omstændigheder bør disse udelukkelsesgrunde efter EØSU's mening være obligatoriske.«*

**Begrundelse**

Opfyldelse af den enkelte medlemsstats lovgivning på social-, arbejdsmarkeds- eller miljøområdet er tilstrækkelig garanti for en retfærdig procedure, eftersom de gældende generelle kollektive overenskomster er omfattet. Vendingen »kollektive overenskomster, der gælder dér, hvor arbejdet, tjenesteydelsen eller varen leveres« er flertydig og kan fortolkes meget bredt. Kollektive overenskomster mellem arbejdsgivere og arbejdstagere i en virksomhed vedrører disse to parter og finder ikke anvendelse på tredjemand.

Desuden er udtalelsen er ikke konsekvent, hvad angår dette spørgsmål. I INT-sektionen blev det foreslået at indarbejde begrebet om de kollektive overenskomster i form af en række ændringsforslag. Forslaget blev ikke vedtaget i punkt 4.38, men godkendt i punkt 4.26 og således også i punkt 1.11.

**Resultat af afstemningen**

Stemmer for: 78

Stemmer imod: 110

Stemmer hverken for eller imod: 16



**c) Punkt 4.32**

Ændres således:

*»EØSU anser det for positivt, at kriterierne for udvælgelse af det økonomisk mest fordelagtige tilbud fortsat er knyttet til kontraktens genstand, ~~skønt dette krav burde lempes lidt for mere effektivt at kunne tage hensyn til de sociale og miljømæssige kriterier, der opstilles i Europa 2020 strategien, samt til forpligtelserne om en bæredygtig vækst i bredere forstand. Kun hvis der foreligger en direkte sammenhæng med kontraktens genstand, kan der medtages sociale og miljømæssige kriterier. I den forbindelse kan der ydes et bidrag til opnåelse af målene i Europa 2020-strategien.~~«*

**Begrundelse**

Det er vigtigt at fastholde den direkte sammenhæng mellem vurderingen af budet og kontraktens genstand for at sikre gennemsigtighed og undgå vilkårlige afgørelser.

**Resultat af afstemningen**

Stemmer for: 78

Stemmer imod: 116

Stemmer hverken for eller imod: 13

**d) Punkt 4.35**

Punktet udgår.

*»Nærmere bestemt bør man blandt de kriterier i forbindelse med genstanden for kontrakten, som kan lægges til grund for bestemmelsen af det økonomisk mest fordelagtige tilbud, udtrykkeligt (artikel 66, stk. 2, og artikel 76, stk. 2, i de to forslag) inkludere »karakteristika vedrørende arbejdsforholdene, som har til formål at beskytte arbejdstagernes helbred eller fremme den sociale integration af ugunstigt stillede personer eller personer med handicap blandt det personale, der skal gennemføre kontrakten«, eftersom dette nævnes i betragtningerne (henholdsvis nr. 41 og nr. 47) i forslagene til direktiv om offentlige indkøb, men ikke udmøntes i selve direktivteksten.«*

**Begrundelse**

De nugældende regler om sundhed og sikkerhed og social integration af personer med handicap finder anvendelse på og skal overholdes af virksomhederne. De bør derfor ikke indgå som et af tildelingskriterierne.

**Resultat af afstemningen**

Stemmer for: 81

Stemmer imod: 119

Stemmer hverken for eller imod: 7

**e) Punkt 4.38**

Ændres således:

*»EØSU mener, at der er behov for at stramme bestemmelserne om underentreprise op. Flere niveauer af underentreprise skaber vanskeligheder for overholdelsen af kollektive overenskomster, arbejdsvilkår og sundheds- og sikkerhedsprocedurer. Offentlige myndigheder bør have et større råderum til at udøve indflydelse på, at kontrakten lever op til de sociale, miljømæssige og kvalitetsmæssige målsætninger. Når der anvendes underentreprenører, bør alle oplysninger herom afsendes, inden kontrakten tildeles, og den offentlige myndighed bør fastsætte ansvarsgrundlag og forpligtelser for at muliggøre effektivt tilsyn og kontrol med kontrakten. Der bør indføres de nødvendige mekanismer, der gør det muligt for offentlige myndigheder at nedlægge veto mod og afvise underentreprenører i tilfælde af betænkeligheder. På sin side bør man ved reguleringen være påpasselig med bestemmelsen om underentreprise, da muligheden for, at ordregiverne kan overføre retmæssige betalinger direkte til underentreprenørerne, kan medføre stigende problemer mellem virksomhederne og i forhold til ordregiverne. EU's lovgivning om offentlige indkøb bør ikke benyttes til at regulere spørgsmål vedrørende kontraktens gennemførelse.«*

**Begrundelse**

EU's lovgivning om offentlige indkøb bør ikke benyttes til at regulere spørgsmål vedrørende kontraktens gennemførelse, da disse bør behandles på nationalt plan. Desuden bør der ikke i lovgivningen om offentlige indkøb nedfældes regler om underentreprise.

**Resultat af afstemningen**

Stemmer for:	80
Stemmer imod:	114
Stemmer hverken for eller imod:	21

**f) Punkt 1.15**

Ændres således:

~~»EØSU mener, at der er behov for at styrke foranstaltningerne vedrørende underentreprise. Flere niveauer af underentreprise skaber vanskeligheder for overholdelsen af kollektive overenskomster, arbejdsvilkår og sundheds- og sikkerhedsprocedurer. Offentlige myndigheder bør have et større råderum til at udøve indflydelse på, at kontrakten lever op til de sociale, miljømæssige og kvalitetsmæssige målsætninger. Når der anvendes underentreprenører, bør alle oplysninger herom afgives, inden kontrakten tildeles, og den offentlige myndighed bør fastsætte ansvarsgrundlag og forpligtelser for at muliggøre effektivt tilsyn og kontrol med kontrakten. Der bør indføres de nødvendige mekanismer, der gør det muligt for offentlige myndigheder at nedlægge veto mod og afvise underleverandører i tilfælde af betænkeligheder. EU's lovgivning om offentlige indkøb bør ikke benyttes til at regulere spørgsmål vedrørende kontraktens gennemførelse.«~~

**Begrundelse**

EU's lovgivning om offentlige indkøb bør ikke benyttes til at regulere spørgsmål vedrørende kontraktens gennemførelse, da disse bør behandles på nationalt plan. Desuden bør der ikke i lovgivningen om offentlige indkøb nedfældes regler om underentreprise.

**Resultat af afstemningen**

Stemmer for:	80
Stemmer imod:	114
Stemmer hverken for eller imod:	21

II. 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 (forretningsordenens artikel 54, stk. 4)

**a) Punkt 5.8**

~~»På denne baggrund bør der for koncessioner til en tilknyttet virksomhed indføres en restriktiv bestemmelse for at forhindre, at dette system ikke bliver misbrugt til at udelukke koncessionskontrakter fra markedet, som burde tildeles under frie konkurrencevilkår.«~~

**Resultat af afstemningen**

Stemmer for:	126
Stemmer imod:	71
Stemmer hverken for eller imod:	22

---

**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — På vej mod en EU-politik på det strafferetlige område: Strafferetlig lovgivning til sikring af en effektiv gennemførelse af EU's politikker**

COM(2011) 573 final

(2012/C 191/17)

Ordfører: **Edouard DE LAMAZE**

Kommissionen besluttede den 20. september 2011 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 – På vej mod en EU-politik på det strafferetlige område: Strafferetlig lovgivning til sikring af en effektiv gennemførelse af EU's politikker*

COM(2011) 573 final.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Beskæftigelse, Sociale Spørgsmål og Unionsborgerskab, som vedtog sin udtalelse den 22. marts 2012.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 480. plenarforsamling den 25.-26. april 2012, mødet den 25. april, følgende udtalelse med 131 stemmer for, ingen imod og 2 hverken for eller imod:

## 1. Konklusioner og henstillinger

1.1 EØSU støtter meddelelsens målsætning om, at EU skal udøve den strafferetlige kompetence, som Unionen ifølge artikel 83, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde har på områder, der er omfattet af harmoniseringsforanstaltninger. EU vil således råde over et effektivt værktøj til at forbedre og styrke gennemførelsen af sine politikker, hvilket vil ligge i forlængelse af fremskridtene i forbindelse med EU-Domstolens retspraksis i 2005 og de to direktiver fra 2008 og 2009 om indførelse af en »miljøstrafferet«.

1.2 Kommissionens meddelelse er et klart fremskridt, idet det er første gang, EU foreslår en politik, som skal ligge til grund for Unionens indsats på det strafferetlige område. Dette burde efter EØSU's mening hente stærk politisk opbakning.

1.3 Under henvisning til ovennævnte retlige udvikling vil EØSU gerne indledningsvis minde om, at ønsket om at sikre gennemførelsen af Unionens politikker ikke i sig selv er tilstrækkelig grund til at gøre brug af strafferetten, idet en udvidelse af EU's strafferetlige område er betinget af, at nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet overholdes.

1.4 Eftersom strafferetlige sanktioner er yderst gennemgribende og vanærende, bør kriminalisering af en given adfærd være den sidste udvej (ultima ratio), Unionen gør brug af over for medlemsstaterne. De vanskeligheder, medlemsstaterne støder på i forbindelse med gennemførelsen af en EU-politik, og som bevirker, at denne bliver mindre effektiv, bør ikke alene retfærdiggøre, at man griber til strafferetlige foranstaltninger. Det er også et krav, at den pågældende adfærd medfører væsentlig skade for en interesse, der anses for grundlæggende.

1.5 Efter EØSU's opfattelse forudsætter Kommissionens forslag, at der først foretages en indkredsning af, hvad begrebet almen interesse defineret på EU-niveau skal dække. Der er tale om et begreb, som endnu ikke er juridisk defineret, men som er

nødvendigt, hvis man skal retfærdiggøre, at der anvendes strafferetlige sanktioner defineret på EU-niveau over for EU-borgere. Sådanne foranstaltninger kan således ikke retfærdiggøres alene ud fra et hensyn til forbrugernes interesser.

1.6 EØSU opfordrer mere generelt til, at man undersøger, hvordan de grundlæggende rettigheder, herunder de sociale rettigheder, fremover kan beskyttes gennem strafferetlige sanktioner defineret på EU-niveau. Dette vil for de sociale rettigheds vedkommende betyde, at det skal overvejes, hvordan man kan tilnærme disse mellem de forskellige medlemsstater. Eftersom definitionen af, hvad der er strafbart, tillige med definitionen af sanktionerne kan variere fra medlemsstat til medlemsstat i en sådan grad, at de grundlæggende rettigheder kan blive krænkede, i og med at principperne om proportionalitet og retssikkerhed overtrædes, mener EØSU endvidere, at der i sådanne tilfælde er behov for en harmonisering på det strafferetlige område.

1.7 Beslutningen om at vedtage nye strafferetlige foranstaltninger på EU-plan bør først underbygges af en konsekvensanalyse udarbejdet i samarbejde med eksperter fra de forskellige medlemsstater. Analysen bør bl.a. omfatte en retssammenlignende undersøgelse af de systemer, som er ansvarlige for at gennemføre den pågældende lovgivning i medlemsstaterne, samt en analyse af behovet for at forbedre retsreglerne, som påviser, at det er nødvendigt at træffe disse foranstaltninger på EU-niveau.

1.8 Med andre ord bør analysen vise, at der er behov for en europæisk standard på det strafferetlige område under hensyn til nærhedsprincippet, nødvendighedsprincippet og proportionalitetsprincippet (krav om ultima ratio) i forhold til de strafferetlige sanktioner. EØSU glæder sig over, at det er i den ånd, Kommissionen planlægger at udvide EU's handlemuligheder på det strafferetlige område.

1.9 Virkningen af et strafferetligt instrument defineret på EU-niveau og dets konsekvenser for de grundlæggende rettigheder bør efter EØSU's opfattelse gøres til genstand for en videnskabelig og uafhængig undersøgelse, som er et nødvendigt supplement til ovennævnte konsekvensanalyse.

1.10 EØSU mener, det er nødvendigt at præcisere, hvad en harmoniseringspolitik på det strafferetlige område skal omfatte, navnlig når det gælder tilnærmelsen af definitionerne af sanktioner og lovovertrædelser.

1.11 Efter EØSU's opfattelse bør de minimumsregler, der fastsættes på EU-niveau, ikke gribe ind i de nationale instansers definition af kategorier af lovovertrædelser, som i øvrigt er forbundet med deres retssystem, og det bør i fuld overensstemmelse med nærhedsprincippet overlades til de nationale instanser at udforme deres egen strategi på det strafferetlige område.

1.12 EØSU understreger, at en gradvis harmonisering af de væsentligste strafferetlige regler under alle omstændigheder kun kan udføres via et snævert samarbejde mellem de retshåndhævende myndigheder (justitsministerier og offentlige anklagere) og mellem de retlige myndigheder. Sådanne former for samarbejde bør kunne sikres ved hjælp af et særligt budget. Denne harmonisering vil imidlertid ikke kunne ændre ved, at de nationale strafferetlige regler i en vis udstrækning er forskellige. Det gælder navnlig den konkrete garanti for udøvelse af forsvarrets rettigheder (f.eks. udnyttelse af klagemuligheder osv.) Det procesretlige område indgår i øvrigt ikke i meddelelsen. De forskellige retshåndhævelsessystemers straffeprocess og praksis i øvrigt medfører derfor forskelle, som EU's regulerende myndighed ikke tager højde for. Under disse betingelser er det set med EØSU's øjne særlig vigtigt, at den kommende europæiske anklagemyndighed inden for rammerne af sine beføjelser får til opgave at overvåge den gradvise harmonisering af medlemsstaternes straffelovgivning, som vil være det grundlag, hvorpå han skal foretage retsforfølgning.

1.13 Endvidere mener EØSU, at det vil være hensigtsmæssigt at overveje juridiske personers strafferetlige ansvar, som ikke alle medlemsstater på nuværende tidspunkt anerkender. Overvejelserne om denne ulighed for loven bør imidlertid prioriteres højt, eftersom et stort antal lovovertrædelser af økonomisk, social og miljømæssig art foretages af industri- og handelsvirksomheder.

1.14 Udvidelsen af det europæiske strafferetlige område kræver indledningsvis, at man overvejer emner som:

- strafferettens fortrinsstilling i forhold til alle andre systemer til forebyggelse og erstatning såsom administrative, økonomiske eller afgiftsmæssige sanktionsordninger og muligheden for kollektive søgsmål samt mægling
- fastlæggelse af et passende sanktionsniveau på EU-niveau. I modsat fald vil strafferetten i forhold til mange af de lovgivninger, som den ville træde i stedet for, have en mindre afskrækkende effekt
- Eurojusts og den kommende europæiske anklagemyndigheds rolle.

1.15 Endelig finder EØSU, at overvejelser vedrørende princippet om udvidelse af den europæiske strafferet bør gå hånd i hånd med overvejelser om respekten for forsvarrets rettigheder, som er dårligere sikret uden for den juridiske ramme, som strafferetsplejen tilvejebringer. Netop på grund af den effektivitet, som bør være en følge af dette tiltag, kræver udvidelsen af det europæiske strafferetlige område, at forsvarrets rettigheder styrkes, bl.a. inden for rammerne af Eurojust og Europol. Disse rettigheder bør være effektivt sikret i praksis og for hver eneste af EU's borgere. Kun på den måde vil europæisk strafferet opfylde det i traktaterne nedfældede krav om overholdelse af de grundlæggende rettigheder (artikel 67, stk. 1, og artikel 83, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde).

## 2. Meddelelsens indhold

2.1 Kommissionen mener, at det er nødvendigt, at EU griber ind på det strafferetlige område for at sikre en effektiv håndhævelse af EU's politikker i den finansielle sektor, samt når det gælder beskyttelse af Unionens finansielle interesser, beskyttelse af euroen og bekæmpelse af falskmøntneri.

2.2 Kommissionen opfordrer til, at man kigger på, om det vil være fornuftigt at udvide de strafferetlige tiltag til også at omfatte vejtransport, databeskyttelse, toldregler, miljøbeskyttelse, fiskeripolitik og politikker for det indre marked (forfalskning, korruption, offentlige udbud). Listen er ikke udtømmende.

2.3 Retsgrundlaget for sådanne tiltag fra EU's side ville være artikel 83, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, hvori det hedder, at »når en indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser på det strafferetlige område viser sig absolut nødvendig for at sikre effektiv gennemførelse af en EU-politik på et område, der er omfattet af harmoniseringsforanstaltninger«, er det muligt at fastsætte »minimumsregler for, hvad der skal anses for strafbare handlinger, samt for straffene herfor«.

2.4 Selv om Lissabontraktaten tilvejebringer et retsgrundlag, som gør det lettere at vedtage direktiver på det strafferetlige område, skal disse nøje overholde ikke blot de grundlæggende rettigheder, der er sikret i EU's charter og i den europæiske konvention om beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, men tillige nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet. Som det understreges i meddelelsen, skal strafferetten således anvendes som sidste udvej (»ultima ratio«).

2.5 I medfør af nærhedsprincippet er det, som det fremgår af meddelelsen, kun hvis medlemsstaterne ikke er i stand til at håndhæve EU-retten, eller hvis der på det pågældende område er betydelige forskelle mellem medlemsstaterne imellem, som medfører inkonsekvent anvendelse af EU's regler, at EU kan gribe ind.

2.6 I henhold til kravet om ultima ratio oplyser Kommissionen, at valget mellem strafferetlige og administrative sanktioner skal træffes på baggrund af en grundig konsekvensanalyse. En ekspertgruppe skal bistå med denne opgave og endvidere beskæftige sig med fortolkningen af en række væsentlige strafferetlige begreber (»effektive og afskrækkende sanktioner, der står i et rimeligt forhold til den strafbare handling«, »mindre alvorlige sager«, »meddelagtighed« m.fl.).

2.7 Kommissionen vurderer merværdien af et strafferetligt tiltag fra EU ud fra fire mål:

- fremmer den frie bevægelighed for personer og handel på tværs af grænserne (ved hjælp af minimumsstandarder for processuelle rettigheder)
- forhindrer, at der opstår »tilflugtssteder«
- styrker den gensidige tillid mellem medlemsstaternes retssystemer og samarbejdet mellem de retshåndhævende myndigheder
- forebygger og sanktionerer alvorlige overtrædelser af EU's lovgivning (miljø, ulovlig beskæftigelse osv.).

2.8 Meddelelsen behandler ikke foranstaltninger, der med hjemmel i EUF-traktatens artikel 83, stk. 1, kan vedtages med henblik på bekæmpelse af en række af udtømmende opregnede lovovertrædelser (den såkaldte »eurokriminalitet«) som følge af deres særlige grove og grænseoverskridende karakter <sup>(1)</sup>.

### 3. Generelle bemærkninger

3.1 Emnet for denne udtalelse er særlig følsomt, fordi politik relateret til det strafferetlige område siden medlemsstaterne blev dannet har været et nationalt anliggende, og fordi strafferetlige bestemmelser berører de individuelle frihedsrettigheder og de enkelte borgers rettigheder direkte.

3.2 Selv om der på visse områder – navnlig bekæmpelse af menneskehandel og af seksuel udnyttelse af børn og kvinder – som nævnes i EUF-traktatens artikel 83, stk. 1, afgjort ønskes handling fra EU's side på det strafferetlige område, er EØSU ikke sikker på, at der findes et lignende ønske, når det gælder de områder, der nævnes i traktatens artikel 83, stk. 2.

#### 3.3 Grundlaget for en EU-lovgivning på det strafferetlige område

##### 3.3.1 Behovet for en tilstrækkelig retlig interesse

3.3.1.1 EØSU glæder sig over nyskabelserne i forbindelse med Lissabontraktaten. Det er blevet nemmere at vedtage strafferetlige direktiver, og beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder er blevet yderligere sikret.

3.3.1.2 Ikke desto mindre vil EØSU indledningsvis udrydde en kilde til misforståelser: Man kan ikke udlede af artikel 83, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, at ønsket om at sikre gennemførelsen af Unionens politikker i sig selv er nok til at retfærdiggøre anvendelsen af strafferetlige tiltag.

3.3.1.3 Den »økonomiske genopretning«, som Kommissionen henviser til i forbindelse med planerne om at udvide EU's indsats på det strafferetlige område (s. 10), er nok et væsentligt mål, som alle er enige om at prioritere højt, men det kan ikke i sig selv udgøre en tilstrækkelig retlig interesse for at retfærdiggøre anvendelsen af strafferetlige tiltag. Dette mål afhænger i øvrigt af mange andre ting end bekæmpelsen af

»den illegale økonomi og økonomiske kriminalitet«, som en EU-indsats på det strafferetlige område i øvrigt efter Kommissionens opfattelse ikke behøver at indskrænke sig til.

3.3.1.4 Efter EØSU's opfattelse forudsætter Kommissionens forslag, at der først foretages en indkredsning af, hvad begrebet almen interesse defineret på EU-niveau skal dække. Der er tale om et begreb, som endnu ikke er juridisk defineret, men som er nødvendigt, hvis man skal retfærdiggøre, at der anvendes strafferetlige sanktioner defineret på EU-niveau over for EU-borgere. Sådanne foranstaltninger kan således ikke retfærdiggøres alene ud fra et hensyn til forbrugernes interesser.

3.3.1.5 EØSU opfordrer mere generelt til, at man undersøger, hvordan de grundlæggende rettigheder og de sociale rettigheder fremover kan beskyttes gennem strafferetlige sanktioner defineret på EU-niveau. Dette vil for de sociale rettigheders vedkommende betyde, at det skal overvejes, hvordan man kan tilnærme disse mellem de forskellige medlemsstater. Eftersom definitionen af, hvad der er strafbart tillige med definitionen af sanktionerne kan variere fra medlemsstat til medlemsstat i en sådan grad, at de grundlæggende rettigheder kan blive krænket, i og med at principperne om proportionalitet og retssikkerhed overtrædes, mener EØSU endvidere, at der i sådanne tilfælde er behov for en harmonisering på det strafferetlige område.

#### 3.3.2 »Metaprincippet« om nærhed og kravet om »ultima ratio«

3.3.2.1 I forbindelse med en EU-lovgivning på det strafferetlige område tillægger EØSU nærhedsprincippet særlig betydning. Dette princip er navnlig vigtigt, fordi de sociale værdier, som er strafferetligt beskyttet, hænger nøje sammen med den sociale struktur og selve samfundsidentiteten i medlemsstaterne. Denne identitet anerkendes af traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, hvoraf det fremgår, at medlemsstaterne ikke skal tøve med at gøre brug af deres prerogativer og »trække i nødbremsen«, hvis de vurderer, at den foreslåede lovgivning berører grundlæggende aspekter af deres strafferetlige system (artikel 83, stk. 3).

3.3.2.2 Efter EØSU's opfattelse bør de strafferetlige minimumsregler, der fastsættes på EU-niveau, ikke gribe ind i de nationale instansers definition af kategorier af lovovertrædelser, som i øvrigt er forbundet med deres retssystem, og det bør i fuld overensstemmelse med nærhedsprincippet overlades til de nationale instanser at udforme deres egen strategi på det strafferetlige område.

3.3.2.3 EØSU kan konstatere, at EU ifølge Kommissionen i medfør af nærhedsprincippet kun må gribe ind på det strafferetlige område, hvis alle eller en betragtelig del af medlemsstaterne ikke via deres egen lovgivning er i stand til at sikre, at EU-retten overholdes. Det er berettiget at stille det hypotetiske spørgsmål, om EU må gribe ind, i tilfælde af at en enkelt eller nogle få medlemsstater ikke er i stand til at løse denne opgave.

3.3.2.4 Eftersom EU-lovgivning på det strafferetlige område vil kunne krænke den enkeltes rettigheder, bør denne desuden altid bygge på proportionalitetsprincippet og ikke mindst på kravet om »ultima ratio«, hvilket betyder, at det først skal konstateres, at der ikke er nogen anden og mindre restriktiv måde at nå det ønskede mål.

<sup>(1)</sup> Terrorisme, menneskehandel, seksuel udnyttelse af kvinder og børn, ulovlig narkotikahandel, ulovlig våbenhandel, hvidvaskning af penge, korruption, forfalskning af betalingsmidler og organiseret kriminalitet.

3.3.2.5 I meddelelsen fremhæves betydningen af anvendelsen af disse principper, hvilket forudsætter, at der gennemføres analyser, som tager højde for samtlige alternative foranstaltninger.

3.3.2.6 ESØU noterer sig, at Kommissionens udviser vilje til at foranstalte sådanne undersøgelser. Kommissionen erklærer, at den »vil udarbejde planer for indsamling af yderligere statistiske data og dokumentation til brug på de områder, der falder ind under artikel 325, stk. 4, og artikel 83, stk. 2« (punkt 2.2.2).

3.3.2.7 I overensstemmelse med kravet om ultima ratio påpeger Kommissionen, at lovgiveren skal basere sig på konsekvensanalyser, der indeholder en vurdering af, »om medlemsstaternes sanktionsordninger opnår det ønskede resultat, samt af de vanskeligheder, som de nationale myndigheder står over for ved gennemførelsen af EU-lovgivningen i praksis« (punkt 2.2.1).

3.3.2.8 Man må erkende, at der i dag findes meget få evalueringer af medlemsstaternes gennemførelse og håndhævelse af EU-lovgivningen. Det samme gælder sammenlignende undersøgelser af de forskellige retssystemer. Første skridt er at gennemføre sådanne. Først når man har set resultaterne af disse, vil man efter EØSU's opfattelse reelt kunne afgøre, hvorvidt harmoniseringsforanstaltninger er »absolut nødvendige[e]«.

3.3.2.9 EØSU understreger, at det er nødvendigt både at påvise manglerne ved medlemsstaternes juridiske systemer og arten af de vanskeligheder, der opstår på EU-niveau som følge af forskellene i opfattelsen af, hvorvidt noget er kriminelt, hvordan det skal sanktioneres, og hvilken virkning retshåndhævelsen skal have.

3.3.2.10 Efter EØSU's opfattelse bør EU's strafferetlige instrument også gøres til genstand for en videnskabelig og uafhængig undersøgelse, som kan vurdere dets virkning og betydning for de grundlæggende rettigheder. Kun en sådan undersøgelse vil kunne gøre det muligt at styrke de foranstaltninger, som reelt er effektive, og opgave de øvrige. Dette forudsætter, at medlemsstaterne råder over et specifikt finansieringsinstrument, som gør det muligt at afsætte de nødvendige økonomiske midler på deres budgetter. Det forudsætter endvidere, at man på EU-niveau udarbejder en fælles metode, hvorefter man kan fastlægge de vigtigste indikatorer og måleinstrumenter.

3.3.2.11 EØSU er opmærksom på, at overvejelserne om nærhedsprincippet i relation til strafferetten kun er i sin vorden. Retspraksis er kun så småt ved at blive etableret. Udvalget understreger i den forbindelse, at det er vigtigt med yderligere overvejelser for at få indkredset begrebet bedre. Mere overordnet opfordrer udvalget til at uddybe overvejelserne om de principper, der ligger til grund for al EU-lovgivning på det strafferetlige område.

3.3.2.12 De grunde, som fremføres i meddelelsen for at understrege merværdien af EU's straffelovgivning (side 4), bør efter EØSU's opfattelse uddybes.

3.3.2.12.1 Navnlig gælder det, at selv om argumentet om forskellene i sanktionerne i EU efter EØSU's opfattelse især rejser spørgsmålet om forskelsbehandling af EU's borgere for

så vidt angår de grundlæggende rettigheder, bør dette imidlertid relativiseres: for det første fordi domstolene i mange af landene har mulighed for at foretage et skøn, og for det andet fordi den afskrækkende virkning først og fremmest ligger i de retshåndhævende myndigheders effektivitet.

3.3.2.12.2 EØSU understreger, at en gradvis harmonisering af de væsentligste strafferetlige regler under alle omstændigheder kun kan udføres ved hjælp af et samarbejde mellem de retlige myndigheder i medlemsstaterne, som bør sikres ved hjælp af et særligt budget. Udvalget henleder opmærksomheden på, at den ønskede harmonisering ikke kan udligne forskellene i strafferetsplejen fuldstændigt. Det gælder navnlig retten til kontradiktion og forsvarrets rettigheder.

3.3.2.12.3 Hvis det viser sig at være nødvendigt at indføre strafferetlige foranstaltninger, henleder EØSU derfor opmærksomheden på, at det er nødvendigt at forsøge at harmonisere bevisførelsen.

3.3.2.13 Endelig minder EØSU om, at man i medfør af kravet om ultima ratio bør undersøge mulighederne for forebyggende foranstaltninger, bl.a. gennem en indsats på det sociale område. Dette kan kombineres effektivt med strafferetlige sanktioner.

### 3.3.3 Øvrige principper

3.3.3.1 EØSU erindrer om, at i overensstemmelse med chartret om grundlæggende rettigheder og konventionen om beskyttelse af menneskerettighederne er lovgiveren forpligtet til at angive klart og præcist, hvilke handlinger der er strafbare, hvilket i virkeligheden blot afspejler en generel forpligtelse til at garantere retssikkerheden. Denne forpligtelse burde efter EØSU's mening udvides til også at gælde underordnet adfærd såsom forsøg på at overtræde loven og meddelagtighed, som defineres forskelligt i de forskellige lande.

3.3.3.2 Som Kommissionen gør opmærksom på, må forsøget på at harmonisere lovgivningerne ikke føre til, at sanktionsniveauet i medlemsstaterne øges. I medfør af princippet om (vertikal) sammenhæng minder EØSU om, at de minimumsstraffe, som EU vil fastsætte, ikke bør føre til, at de maksimumsstraffe, man risikerer at blive idømt i en given medlemsstat, øges, hvilket ville være i modstrid med retssystemet i den pågældende stat (EUF-traktatens artikel 67, stk. 1). Udvalget opfordrer til, at der skelnes imellem strenghed og effektivitet, når en sanktion skal vurderes.

3.3.3.3 Hvad angår de sanktioner, som EU gør sig til fortaler for, minder EØSU om, at det af hensyn til den horisontale sammenhæng vil være hensigtsmæssigt også at tage højde for de strafferammer, der allerede er fastsat i forskellige europæiske retsakter.

### 3.4 Juridiske begreber, som skal afklares

3.4.1 Kommissionen har tydeligvis ønsket at sætte gang i en debat, endnu inden visse væsentlige begreber var blevet defineret. Dette resulterer i, at meddelelsen ikke alle steder er lige tydelig. Selv om EØSU er helt klar over dokumentets politiske betydning, beklager udvalget, at debatten ikke kan indledes på

det solide grundlag, det kunne have ønsket sig. EØSU understreger navnlig vanskelighederne ved at skelne mellem begreberne strafferetlige sanktioner og administrative sanktioner – en skelnen som ikke desto mindre er nødvendig – og spørger sig selv, hvad der skal forstås ved »alvorlig overtrædelse« af EU's lovgivning.

3.4.2 Ekspertgruppens arbejde burde bidrage til at afklare visse begreber. EØSU vil holde øje med, at disse eksperter som bebudet rent faktisk udpeges blandt jurister, advokater, dommere, kriminologer osv.

3.5 *Til hvilke sektorer skal EU's indsats på det strafferetlige område udvides?*

3.5.1 I meddelelsen nævnes med rette en række alternativer til strafferetten, uden at man set med EØSU's øjne drager alle konsekvenser heraf: EU's reaktion over for overtrædelser på det finansielle, sociale og økonomiske område bør efter EØSU's opfattelse omfatte det økonomiske aspekt, dvs. administrative og civile sanktioner (f.eks. fradømmelse af retten til at udøve et bestemt erhverv).

3.5.2 Fraværet af en overordnet EU-strategi på det strafferetlige område betyder, at den liste over sektorer, hvor Kommissionen kunne forestille sig at tage initiativer, ikke strengt taget kan retfærdiggøres.

3.5.3 Indgreb fra EU's side bør efter EØSU's mening være baseret på tre kriterier: overtrædelsens grovhed (skal defineres) og dennes tværnationale dimension, men også det fælles kriterium for, i hvilket omfang den krænker loven set i forhold til, hvor vigtig den interesse, der skades, er.

3.6 *I hvilket omfang skal der harmoniseres?*

3.6.1 EØSU noterer sig Kommissionens målsætning om fastsættelse af minimumsstandarder. Traktaten giver ikke hjemmel til at gå videre end det og udelukker enhver fuld harmonisering. Minimumsregler kan imidlertid være udtryk for et ønske om en mere eller mindre ambitiøs harmonisering. EØSU mener, det er vigtigt at definere det ønskede harmoniseringsniveau præcist og med udgangspunkt i de sektorer, der er tale om. Selv om Europa-Parlamentet er i stand til at tilvejebringe den nødvendige politiske tilskyndelse og samtidig sikre den demokratiske legitimitet, er det også vigtigt, at de nationale parlamenter tager sagen under behandling og udtaler sig om emnet i overensstemmelse med deres nye beføjelser for at styrke tilliden til europæiske strafferet.

3.6.2 Dette er så meget desto mere relevant, fordi den kolossalt store og vedvarende opgave med at harmonisere definitionerne på lovovertrædelser og sanktioner – selv om der er tale om minimumsharmonisering – ikke set med EØSU's øjne vil kunne undgå at komme til at påvirke de enkelte nationale juridiske systemers identitet.

3.7 *Forsvarets rettigheder*

3.7.1 EØSU henleder opmærksomheden på, at selv om sanktionen, hvad enten den er af administrativ eller strafferetlig karakter, ifølge den europæiske menneskerettighedsdomstols retspraksis skal indebære de samme garantier for den, der stilles for retten (anvendelse af artikel 6 i den europæiske

konvention om beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder), kan der forekomme faktiske forskelle i forbindelse med beskyttelsen af forsvarrets rettigheder alt afhængig af den valgte sanktion. Denne situation taler set med EØSU's øjne til fordel for, at der på forhånd foretages en klar definition af, hvornår der skal idømmes en administrativ, og hvornår der skal idømmes en strafferetlig sanktion.

3.7.2 For bedre at beskytte forsvarrets rettigheder i tilfælde af administrative sanktioner går EØSU ind for at indføre principper, som sigter på at gøre disse sanktioner til et retligt spørgsmål (indbringelse under en jurisdiktions kontrol).

3.7.3 EØSU understreger, at spørgsmålet om forsvarrets rettigheder også er relevant i forbindelse med samarbejdet mellem de retlige og de retshåndhævende myndigheder (navnlig Eurojust og Europol).

3.8 *Andre væsentlige spørgsmål*

3.8.1 *Spørgsmålet om hvilket ansvar (strafferetligt eller civilt), der gælder for juridiske personer*

3.8.1.1 Det faktum, at visse medlemsstater stadig ikke anerkender juridiske personers strafferetlige ansvar, skaber en kløft mellem effektiviteten af mulige håndhævelsesmetoder og indbringelsen af sagen for en kompetent domstol (straffedomstol eller civildomstol i henhold til den internationale privatrets regler, hvilket medfører en risiko for »forum shopping«). For eksempel er det næppe nødvendigt at understrege, at det, når det gælder store grænseoverskridende tilfælde af forurening, er langt mere effektivt at strafforfølge de ansvarlige, som i reglen er virksomheder, frem for kun at anlægge sag mod ansvarshavende eller almindelige medarbejdere. Dette er et område, som bør uddybes, navnlig når det gælder muligheden for at uddelegere ansvaret inden for virksomheden, for ellers vil der ikke være tale om lighed for loven og dermed heller ikke i forbindelse med den afskrækkende effekt af det præventive arsenal.

3.8.1.2 For så vidt som harmoniseringen af strafferetten for virksomheder støder på begrebsmæssige vanskeligheder mellem de forskellige medlemsstater, vil straffen for overtrædelse af de grundlæggende regler, som ligger til grund for europæiske standarder, fortsat udelukkende være af administrativ art, hvad enten det måtte være på initiativ af Kommissionen, medlemsstaterne og/eller disses uafhængige myndigheder. Det er vigtigt, at juridiske personer, når de indkaldes til at møde ved disse instanser, som har beføjelser til at idømme sanktioner, har samme ret til at forsvare sig, som det er tilfældet ved en straffedomstol.

3.8.2 *Meddelelsen rejser en række andre spørgsmål:*

3.8.2.1 *Bør man definere begrebet grov uagtsomhed i EU's lovgivning?*

3.8.2.2 I overensstemmelse med princippet »ingen straf uden skyld« (nulla poena sine lege) mener EØSU, at selv om EU's lovgivning på det strafferetlige område kan definere forsætlig adfærd, er det til gengæld kun medlemsstaterne, som har kompetence til at indføre sanktioner i tilfælde af grov uagtsomhed (skal diskuteres).

### 3.8.3 Bør man indføre konfiskation i EU's lovgivning?

3.8.3.1 Selv om der ikke synes at være noget princip, der strider imod at indføre en straf i form af konfiskation (ikke at forveksle med beslaglæggelse) i EU's lovgivning, bl.a. i forbindelse med narkotikahandel, bør spørgsmålet drøftes indgående, hvis det overvejes at indføre en foranstaltning vedrørende generel konfiskation af formuegoder, hvilket er et ukendt begreb i mange retssystemer, og som kan rejse spørgsmålet om proportionalitet og usikkerhed om straffen.

Bruxelles, den 25. april 2012

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 2005/36/EF om anerkendelse af erhvervmæssige kvalifikationer og forordning [...] om det administrative samarbejde ved hjælp af informationssystemet for det indre marked**

COM(2011) 883 final — 2011/0435 (COD)

(2012/C 191/18)

Hovedordfører: **Arno METZLER**

Den 19. januar og den 27. januar 2012 besluttede henholdsvis Europa-Parlamentet og Rådet under henvisning til artikel 46 og 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 ændring af direktiv 2005/36/EF om anerkendelse af erhvervmæssige kvalifikationer og forordning [...] om det administrative samarbejde ved hjælp af informationssystemet for det indre marked«

COM(2011) 883 final — 2011/0435 (COD).

Den 17. januar 2012 henviste Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs præsidium det forberedende arbejde til Den Faglige Sektion for Beskæftigelse, Sociale Spørgsmål og Unionsborgerskab.

På grund af sagens hastende karakter udpegede Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg på sin 480. plenarforsamling den 25.-26. april 2012, mødet den 26. april, Arno METZLER til hovedordfører og vedtog følgende udtalelse med 164 stemmer for, 1 imod og 3 hverken for eller imod:

## 1. Konklusioner og anbefalinger

1.1 Anerkendelse af erhvervmæssige kvalifikationer fra andre medlemsstater er et vigtigt instrument til fremme af EU-borgernes mobilitet og dermed til realisering af det indre marked. Herved forbedres medlemsstaternes konkurrenceevne, der gives støtte til en bæredygtig vækst, og arbejdsløsheden reduceres. De nationale økonomier nyder godt af den alsidige erhvervs erfaring, som borgerne opbygger i forbindelse med erhvervsaktiviteter i forskellige medlemsstater.

1.2 Potentialet hos EU-borgere, der ønsker at arbejde i en anden medlemsstat, udnyttes endnu ikke fuldt ud. Årsagen er forskellige barrierer for anerkendelsen af erhvervmæssige kvalifikationer fra andre medlemsstater. EU-borgerne anser de nuværende procedurer for at være for langsommelige og uigennem-sigtige.

1.3 EØSU bifalder derfor principielt forslaget om ændring af direktiv 2005/36/EF, der skal løse ovennævnte problemer med anerkendelsen af erhvervmæssige kvalifikationer vha. procedureforenklinger og større gennemsigtighed for EU-borgerne. Direktivforslaget støtter på effektiv vis Europa 2020-dagsordenens mål om øget mobilitet for EU's borgere.

1.4 EØSU bakker op om det europæiske erhvervspas som en klar procedureforenkling. Udvalget mener imidlertid, at enkelte bestemmelser kan være til fare for forbrugeres og patienters sikkerhed og sundhed. Særligt forslagene til bestemmelser vedrørende det europæiske erhvervspas bør derfor revideres:

— De generelle og væsentlige kriterier og procedureregler for indførelsen af det europæiske erhvervspas skal fastlægges i selve direktivet.

— Misbrug af et europæisk erhvervspas skal forhindres gennem en begrænset gyldighedsperiode og særlige sikkerhedskendetegn.

— EØSU er i høj grad betænkelig ved en bestemmelse, som fastslår, at et europæisk erhvervspas anses for at være valideret, hvis værtslandet ikke træffer en afgørelse. I tilfælde af at en tidsfrist for behandling af sagen ikke overholdes, bør der gives adgang til andre former for retsbeskyttelse, såsom juridiske krav om en afgørelse eller erstatning.

1.5 Set i lyset af de mange europæiske systemer på området personlige kvalifikationer frygter EØSU, at der vil opstå overlapninger, konkurrence mellem forskellige regelsæt eller sågar modstridende regler. I direktivet er det derfor nødvendigt at præcisere hierarkiet mellem direktivet om erhvervmæssige kvalifikationer og instrumenterne under den europæiske referenceramme for kvalifikationer og de europæiske standarder. Derudover er det nødvendigt at gennemføre det europæiske meritoverførsels- og meritakkumuleringssystem (ECTS) på mere fuldstændig vis.

1.6 EØSU bifalder de bedre muligheder for automatisk anerkendelse gennem fælles uddannelsesprincipper. De proceduremæssige krav, proceduren og de kriterier, som Kommissionen anvender til fastlæggelse af de fælles uddannelsesprincipper, bør imidlertid fremgå af selve direktivet. Mindstekravet til beslutningsdygtighed skal hæves til 50 % + 1 medlemsstat.

## 2. Resumé af Kommissionens forslag

2.1 Mobiliteten blandt uddannede erhvervsudøvere er for lav i EU. Der er mange uudnyttede muligheder for at øge mobiliteten. Anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer er en forudsætning for, at de grundlæggende friheder på det indre marked kan fungere effektivt for EU-borgerne. På samme tid bør mobiliteten ikke foregå på forbrugernes bekostning, for eksempel ikke på bekostning af patienter, der forventer, at personalet inden for sundhedsvæsenet er i besiddelse af de nødvendige sprogkundskaber.

2.2 En ajourføring af direktivet ville ligeledes opfylde behovene i medlemsstaterne, der står over for en stigende mangel på kvalificeret arbejdskraft. I den forbindelse er EU-borgernes mobilitet i det indre marked et vigtigt spørgsmål. Manglen på arbejdskraft vil ikke blot fortsætte fremover, men forventes at stige navnlig inden for sundhedssektoren, uddannelsessektoren og i vækstsektorer, såsom bygge- og anlægsvirksomhed eller forretningstjenesteydelser.

2.3 Den foreslåede modernisering af de eksisterende bestemmelser tager udgangspunkt i følgende målsætninger:

- at gøre procedurerne mindre komplicerede ved hjælp af et europæisk erhvervspas, hvorigenennem fordelene ved det allerede velfungerende informationssystem for det indre marked (IMI) ville kunne udnyttes yderligere
- at revidere de generelle bestemmelser om etablering i en anden medlemsstat eller midlertidig flytning
- at modernisere systemet for automatisk anerkendelse, navnlig for sygeplejersker, jordemødre, farmaceuter og arkitekter
- at skabe en retlig ramme i direktivet for delvist kvalificerede erhvervsudøvere og notarer
- at skabe klarhed over beskyttelsesgarantierne for patienter, hvis bekymring i relation til sprogfærdigheder og risikoen for forsømmelser bør afspejles bedre i den retlige ramme
- at indføre et lovbestemt krav om formidling af brugervenlige og indholdsbaseerede oplysninger vedrørende regler for anerkendelse af kvalifikationer, som understøttes af omfattende e-forvaltningsfaciliteter for hele anerkendelsesprocessen

- at indføre systematisk screening og gensidig evaluering af samtlige lovregulerede erhverv i medlemsstaterne.

## 3. Generelle bemærkninger

3.1 I Europa 2020-strategien <sup>(1)</sup> blev der opstillet et mål om at lette og støtte arbejdskraftens mobilitet inden for Den Europæiske Union. I »En dagsorden for nye kvalifikationer og job: et europæisk bidrag til fuld beskæftigelse« <sup>(2)</sup> har Kommissionen påpeget, at manglen på kvalificeret arbejdskraft er en barriere for bæredygtig vækst. Manglen på kvalificeret arbejdskraft i regioner med en stabil høj vækst står i kontrast til regioner med en vedvarende arbejdsløshed. Geografisk mobilitet har derfor stor betydning for mindskelsen af den regionale arbejdsløshed. I »Akten for det indre marked – Tolv løftestænger til at skabe vækst og øget tillid« <sup>(3)</sup> har Kommissionen ligeledes nævnt borgernes mobilitet som en af 12 løftestænger til fremme af vækst og tillid. Øget mobilitet blandt kvalificerede arbejdstagere kan gøre den europæiske økonomi mere konkurrencedygtig. I perioder med mangel på arbejdskraft skal mulighederne for at samle arbejdsgivere og kvalificerede arbejdstagere fra forskellige medlemsstater forbedres. EØSU forventer derfor, at direktivet vil yde et vigtigt bidrag til øget vækst.

3.2 Det nuværende direktiv om erhvervsmæssige kvalifikationer har en række mangler. Bl.a. kan EU-borgerne vælge mellem forskellige procedurer for anerkendelse af faglige kvalifikationer. Det er imidlertid svært for EU-borgerne at gennemskue, hvilke procedurer de har ret til at benytte, hvilke myndigheder de kan henvende sig til, og hvilke dokumenter de skal indgive. Disse mangler ved det nuværende direktiv om erhvervsmæssige kvalifikationer udgør en barriere for EU-borgernes mobilitet og dermed for realiseringen af det indre marked <sup>(4)</sup>. På grund af lange anerkendelsesprocedurer har EU-borgerne ofte ikke mulighed for at reagere hurtigt på et jobtilbud, idet de skal igennem anerkendelsesproceduren, inden der kan gives et tilsagn. Det er derfor nødvendigt at reformere forvaltningsprocedurerne og øge gennemsigtigheden vedrørende anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer. De fælles platforme har vist sig at være upraktiske og uden effekt. Siden indførelsen er der ikke blevet opstillet en eneste fælles platform.

3.3 EØSU bifalder derfor forslaget om ændring af direktiv 2005/36/EF. Retten til etablering og fri udveksling af tjenesteydelser samt det indre marked fremmes yderligere vha. forenklede procedurer for gensidig anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer og en øget gennemsigtighed. De mål, som Kommissionen har opstillet i Europa 2020-strategien og de ledsagende dokumenter, støttes vha. direktivforslaget.

<sup>(1)</sup> Se Kommissionens meddelelse: »Europa 2020: En strategi for intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst« af 3.3.2010, COM(2010) 2020 final.

<sup>(2)</sup> Kommissionens meddelelse af 23.11.2010, COM(2010) 682 final, punkt 2.

<sup>(3)</sup> Kommissionens meddelelse til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget af 13.4.2011 »Akten for det indre marked – Tolv løftestænger til at skabe vækst og øget tillid – Sammen om fornyet vækst«, COM(2011) 206 final.

<sup>(4)</sup> Kommissionens »Rapport om unionsborgerskab 2010: Afskaffelse af hindringerne for unionsborgernes rettigheder« af 27.10.2010, COM(2010) 603 final.

3.4 De procedureforenklinger, som indgår i reformplanerne, anser EØSU principielt for at være et hensigtsmæssigt instrument til fremme af EU-borgernes mobilitet internt i Den Europæiske Union. Herved kan der skabes en ny dynamik, der, efter de overvundne kriser, udgør en chance for større vækst og mobilitet samt oprettelse af nye arbejdspladser i medlemsstaterne.

3.5 Navnlig unge erhvervsaktive er interesserede i at indsamle erhvervs erfaring i forskellige medlemsstater. De medbringer en bred vifte af forskellige former for erhvervs erfaring til de berørte medlemsstater og har en indflydelse på erhvervsudøvelsen i såvel deres værtslande som i deres hjemlande, når de vender tilbage.

3.6 Mobilitetens positive følgevirkninger vejer tungere end de potentielt negative konsekvenser som følge af en »hjerneflugt«. Selvom faren for hjerneflugt ikke kan udelukkes, viser de hidtidige erfaringer, at dette fænomen optræder i et langt mindre omfang end forventet, og at EU-borgerne, pga. kulturelle og familiemæssige bånd, ofte vender tilbage til hjemlandene efter en periode med faglig mobilitet.

3.7 Den faglige mobilitet mellem medlemsstaterne skal ske under overholdelse af de sociale standarder. Navnlig må et eventuelt periodevist migrationspres i en medlemsstat ikke misbruges som argument for at sænke de sociale standarder i en anden medlemsstat.

3.8 Det europæiske erhvervs pas resulterer i en hensigtsmæssig procedureforenkling. Ansøgeren kan henvende sig til myndighederne i sit oprindelsesland. Disse må som udgangspunkt have bedre forudsætninger for at kontrollere den indsendte dokumentation end myndighederne i andre medlemsstater. Dokumenter, der én gang er kontrollerede og indarbejdet i IMI-dossieret, kan anvendes ved efterfølgende procedurer. Sikkerheden for forbrugere og patienter skal imidlertid fortsat varetages gennem værtslandets anerkendelse af det europæiske erhvervs pas.

3.9 EØSU bifalder, at direktivet fokuserer på IMI. Samtidig findes der imidlertid allerede modeller for nationale erhvervs pas i medlemsstaterne. Med henblik på at undgå en unødvendig forvaltnings- og omkostningsbyrde bør disse modeller inddrages i procedurerne for udstedelse af det europæiske erhvervs pas. Navnlig bør der skabes mulighed for, at udskriften af et anerkendt europæisk erhvervs pas kan integreres i et eksisterende nationalt erhvervs pas. Især kriterierne inden for rammerne af artikel 58 (artikel 4a VI) og de procedurer, som Kommissionen anvender til at fastlægge de fag, der har ret til at benytte det europæiske erhvervs pas, skal præciseres i direktivet. Det samme gælder ansvaret for oversættelserne af de nødvendige procedurer og dokumenter.

3.10 Bolognaprocessen og den europæiske referenceramme for kvalifikationer fremmer gennemsigtigheden og mulighederne for at sammenligne nationale eksamensbeviser, navnlig inden for de videregående uddannelser. Dette må imidlertid ikke føre til overlapninger med bestemmelserne i direktivet om erhvervs mæssige kvalifikationer. I direktivet om erhvervs mæssige kvalifikationer skal det derfor præciseres, at en anerkendelse af

erhvervs mæssige kvalifikationer udelukkende sker efter bestemmelserne i dette direktiv eller efter reglerne i særlige direktiver. En anerkendelse af erhvervs mæssige kvalifikationer må hverken lattes eller vanskeliggøres af bestemmelserne i den europæiske referenceramme for kvalifikationer. Det samme gælder for forholdet mellem direktivet om erhvervs mæssige kvalifikationer og de europæiske standarder.

3.11 Direktivet om erhvervs mæssige kvalifikationer vedrører udelukkende erhvervs mæssige kvalifikationer, der er erhvervet i en medlemsstat. Kommissionen har i »En dagsorden for nye kvalifikationer og job: et europæisk bidrag til fuld beskæftigelse«<sup>(5)</sup> opstillet et mål for en bedre integration af migranter på arbejdsmarkedet. Dette mål skal bl.a. opfyldes ved at fjerne hindringer for beskæftigelse som følge af manglende anerkendelse af evner og kvalifikationer. Kommissionen opfordres til at træffe foranstaltninger, der vil forenkle anerkendelsen af erhvervs mæssige kvalifikationer, som er erhvervet i tredjelande.

## 4. Særlige bemærkninger

### 4.1 Europæisk erhvervs pas

4.1.1 EØSU bifalder indførelsen af et erhvervs pas, som det foreslås i artikel 4a til 4e. Gennem indførelsen af det europæiske erhvervs pas i forbindelse med informationssystemet for det indre marked vil anerkendelsesproceduren i en lang række tilfælde blive betydelig forenklet og fremskyndet.

4.1.2 Artikel 4a, stk. 7, gør det muligt at opkræve gebyrer for udstedelsen af et europæisk erhvervs pas. Kommissionen får beføjelse til at fastsætte kriterierne for beregning og fordeling af gebyrer i en procedure baseret på artikel 58a. Omkostningerne må imidlertid ikke komme op på et niveau, der afholder ansøgerne fra at anvende proceduren.

4.1.3 EØSU har store forbehold over for bestemmelsen i artikel 4d, stk. 5, om, at et europæisk erhvervs pas anses for valideret, hvis den kompetente myndighed ikke har truffet en afgørelse inden for den tidsfrist, der er fastsat i artikel 4d, stk. 2 og 3. Den meget korte frist udgør normalt en måned; to måneder ved anvendelsen af udligningsforanstaltninger. Dette kunne resultere i, at de kompetente myndigheder afviser at anerkende en ansøgning, hvis de ikke ser sig i stand til at træffe en velbegrundet afgørelse pga. en stor tilstrømning af ansøgninger eller manglende supplerende informationer. Dette resulterer reelt ikke i en fremskyndelse af proceduren, men derimod i en forlængelse af denne som følge af de retsmidler, der kan anvendes mod en sådan afgørelse.

4.1.4 Hvis der i praksis opstår en situation, hvor mange europæiske erhvervs pas valideres på grundlag af artikel 4d, stk. 5, er dette til fare for forbrugeres og patienters sikkerhed og sundhed. Det kan i så fald ikke udelukkes, at ansøgere på den måde kan erhverve sig et europæisk erhvervs pas på uretmæssig vis. Efterfølgende ville det derudover være vanskeligt at annullere gyldigheden af et europæisk erhvervs pas, der er blevet anerkendt på uretmæssig vis.

<sup>(5)</sup> Kommissionens meddelelse af 23.11.2010, COM(2010) 682 final, punkt 2.5.

4.1.5 For at imødekomme såvel ansøgerens som forbrugernes interesser foreslås det at oprette en klageprocedure baseret på national lovgivning. Medlemsstaterne bør forpligtes til at etablere en sådan klageprocedure i direktivet. Mulige instrumenter kunne være et krav om, at der træffes en afgørelse, samt erstatningskrav. Kravene bør kun kunne gøres gældende, hvis den kompetente myndighed på uberettiget vis ikke har truffet en positiv afgørelse eller iværksat en udligningsforanstaltning inden for den fastsatte tidsfrist.

4.1.6 Derudover bør tidsfristerne fastsættes på en måde, som sikrer, at den samlede procedure (behandling af ansøgningen i hjemlandet og anerkendelse i værtslandet) ikke varer længere end fire måneder. Hvis den kompetente myndighed i værtsmedlemsstaten anmoder om oplysninger hos den kompetente myndighed i hjemlandet, bør fristen i modsætning til oplægget i artikel 4d, stk. 3, tredje punktum, suspenderes.

4.1.7 Artikel 4e, stk. 5, fastslår bl.a., at indehaveren af et europæisk erhvervspas hvert andet år efter udstedelsen skal mindes om sine rettigheder. Denne påmindelse medfører en yderligere forvaltningsmæssig byrde uden at indebære nogen merværdi for indehaveren af passet. En enkelt påmindelse er standard og tilstrækkelig.

4.1.8 Det er en forudsætning for overholdelsen af de nævnte procedurer og tidsfrister, at IMI-systemet fungerer upåklageligt. Set i lyset af det forventede høje antal ansøgninger skal det sikres, at systemet fungerer ved direktivets ikrafttræden. Der kan i det her foreslåede retsbeskyttelsessystem langt bedre tages højde for et sammenbrud i IMI-systemet, end hvis der er tale om en automatisk godkendelse, der anses for at være i modstrid med systemet.

4.1.9 Det europæiske erhvervspas skal ikke udelukkende eksistere som et dossier i IMI-systemet. Ansøgeren skal efter anerkendelsen af erhvervspasset have tilsendt en udskrift. Dette dokument vil reelt kunne anvendes som legitimation i retsforhold. Af den grund skal der stilles minimumskrav til sikkerhedskendetegnene ved en sådan udskrift.

4.1.10 Derudover må udskriften af et europæisk erhvervspas ikke have ubegrænset gyldighed. Ellers kunne udskriften misbruges som legitimation, selvom en erhvervsudøvelse er udelukket som følge af forhold, der er formidlet til medlemsstaterne ifølge artikel 56, stk. 2, første afsnit, eller på grundlag af advarselsordningen i artikel 56a. Derfor bør udskriften ikke længere være gyldig efter 10 år, fem år for sundhedspersonale, og der må indgives en ny ansøgning. Det europæiske erhvervspas' ubegrænsede gyldighed i IMI-systemet bør imidlertid ikke berøres af den begrænsede gyldighed for det fysiske pas. I tilfælde af en fradømmelse af retten til at udøve erhvervet, skal udskriften tilbagekaldes.

## 4.2 Delvis adgang

4.2.1 Kodifikationen af den delvise adgang i artikel 4f opfylder de forudsætninger, som Domstolen har fastlagt i sin afgørelse C-330/03. En begrænsning ville være i modstrid med artikel 45 og 49 i EUF-traktaten.

4.2.2 Det praktiske anvendelsesområde for den delvise adgang er beskeden. Kodifikationen må ikke resultere i social dumping.

4.3 Også i de tilfælde, der er nævnt i artikel 5, stk. 1, litra b), skal misbrug udelukkes på effektiv vis. I den forbindelse foreslår EØSU, at der oprettes en strengere kontrolmekanisme.

4.4 Artikel 7, stk. 4, femte afsnit, overtager bestemmelsen fra den tidligere lovgivning om, at en tjenesteydelse kan udføres, hvis den kompetente myndighed ikke har reageret. Som i artikel 4d, stk. 5, er andre retsmidler, der kan sikre, at myndighederne træffer en afgørelse, at foretrække (jf. ovennævnte punkt 4.1.3 f).

4.5 Artikel 11 definerer fem kvalifikationsniveauer for anvendelsesområdet under direktivet om erhvervsfaglige kvalifikationer. Disse kvalifikationsniveauer har ingen relation til den europæiske referenceramme for kvalifikationer (EQR) og det europæiske meritoverførselssystem for erhvervsuddannelse (ECVET). Ved definitionen af minimumskravene i afsnit III, kapitel III henvises til ECTS-meritpoint. Med henblik på at sikre en bedre gennemsigtighed for ansøgerne og de kompetente myndigheder bør Kommissionen udvikle en procedure, der gør det muligt at integrere de fem kvalifikationsniveauer i systemerne EQR, ECVET og den europæiske referenceramme for kvalitetssikring af erhvervsuddannelser (EQAVET, tidligere EQARF) samt i Bologna- og Københavnprocesserne, og som udelukker uoverensstemmelser og overlapninger.

4.6 I tilfælde af en egnethedsprøve ifølge artikel 14, stk. 1, skal medlemsstaterne ifølge artikel 14, stk. 7, afholde sådanne prøver mindst to gange om året. Denne forpligtelse kan være en byrde for mindre medlemsstater samt generelt for faggrupper, hvor der er meget få ansøgere. Det ville være bedre at indføre en bestemmelse, der fastslår, at medlemsstaterne skal sikre, at der ikke er nogen ansøgere, som skal vente længere end seks måneder på at kunne aflægge en egnethedsprøve.

4.7 Med ændringen af artikel 31, stk. 1, bliver 12 års almen skolegang en forudsætning for adgang til uddannelsen som sygeplejerske med ansvar for den almene sundheds- og sygepleje. Det samme gælder ifølge artikel 40, stk. 2, for jordemoderuddannelsen. EØSU gør opmærksom på, at dette ikke må føre til, at mindre kvalificerede unge udelukkes fra uddannelsesudbuddet. Udvalget opfordrer Kommissionen til at sikre, at de opstillede høje kvalitetskrav står i et fornuftigt forhold til jobbeskrivelserne.

4.8 Artikel 24, stk. 2, reducerer minimumsuddannelsestiden for den medicinske grunduddannelse med et år fra seks til fem år, men fastholder et minimumsantal undervisningstimer på 5 500. På grund af den nødvendige strømning vil afkortelsen af minimumsuddannelsestiden til fem år, på trods af fastholdelsen af det samme antal undervisningstimer, føre til en reduktion i mængden af den formidlede teoretiske og praktiske viden. Minimumsuddannelsestiden bør derfor fastholdes på seks år af hensyn til patientsikkerheden. Tandlæger anser fem år og 5 000 undervisningstimer for at være passende.

#### 4.9 Kapitel IIIA – Automatisk anerkendelse på grundlag af fælles uddannelsesprincipper

4.9.1 En anerkendelse på grundlag af fælles uddannelsesrammer eller fælles afsluttende eksamen bifaldes, idet dette vil fremme mobiliteten hos tjenesteudbydere og samtidig sikre tjenesteydelsens kvalitet vha. et ensartet uddannelsesniveau.

4.9.2 Kommissionen fastholder i en procedure baseret på artikel 58a den fælles vifte af kundskaber, færdigheder og kompetencer samt kvalifikationer, der kan erhverves inden for rammerne af den fælles uddannelsesramme (artikel 49a, stk. 3; 49b, stk. 3). I den forbindelse må der ikke ske en harmonisering med udgangspunkt i det laveste kvalifikationsniveau i EU. De proceduremæssige krav og proceduren samt de kriterier, som Kommissionen anvender til fastlæggelse af de fælles uddannelsesprincipper, skal fremgå af selve direktivet.

4.9.3 Det minimum på en tredjedel af alle medlemsstater, hvor den fælles vifte af kundskaber, færdigheder og kompetencer skal være gældende (artikel 49a, stk. 2, litra c)), er for lavt. Det indebærer en risiko for, at minimumsstandarderne for uddannelsens varighed og kvalitet vil bevæge sig i retning af laveste fællesnævner. Mindstekravet til beslutningsdygtighed bør

hæves til mindst 50 % + 1 medlemsstat. Derved forebygges risikoen for dominans ved et mindretal af medlemsstater, og der sikres accept af de fælles uddannelsesprincipper.

4.9.4 I modsætning til det tidligere system med fælles platforme har Kommissionen ifølge proceduren i artikel 58a initiativretten helt på sin side. Initiativretten vedrørende de fælles uddannelsesprincipper bør som hidtil ligge hos medlemsstaterne eller de repræsentative erhvervsorganisationer på nationalt eller europæisk niveau.

4.9.5 Artikel 55a gør det lettere at anerkende lønnete praktikophold, der er gennemført i udlandet, i hjemlandet. EØSU bifalder denne bestemmelse, som fremmer praktikanternes mobilitet mellem medlemsstaterne.

4.10 Ifølge artikel 57a, stk. 4, skal alle tidsfrister træde i kraft ved afsendelse af en elektronisk ansøgning til den relevante kvikskranke. På grund af direktivets meget korte tidsfrister (jf. ovennævnte punkt 4.1.3) vil det sandsynligvis være meget vanskeligt for de kompetente myndigheder at behandle sagen grundigt. EØSU anerkender imidlertid ønsket om overensstemmelse med tjenesteydelsesdirektivet.

Bruxelles, den 26. april 2012

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 programmet for rettigheder og unionsborgerskab for perioden 2014 til 2020**

COM(2011) 758 final — 2011/0344 (COD)

(2012/C 191/19)

Hovedordfører: **Seamus BOLAND**

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 9. februar 2012 under henvisning til 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 om programmet for rettigheder og unionsborgerskab for perioden 2014 til 2020*

COM(2011) 758 final — 2011/0344 (COD).

Den 29. februar 2012 henviste Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs præsidium det forberedende arbejde til Den Faglige Sektion for Beskæftigelse, Sociale Spørgsmål og Unionsborgerskab.

På grund af sagens hastende karakter udpegede Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg på sin 480. plenarforsamling den 25.-26. april 2012, mødet den 26. april, Seamus BOLAND til hovedordfører og vedtog følgende udtalelse med 127 stemmer for, ingen imod og 4 hverken for eller imod:

**1. Konklusioner og anbefalinger**

1.1 Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg hilser forslaget om at videreføre programmet for rettigheder og unionsborgerskab velkommen og henstiller, at alle parter, som er involveret i dets gennemførelse, bakker fuldt op om programmet.

1.2 Det anbefaler, at ordet »ligestilling« medtages i programmets navn. På den måde sikres det, at programmet beskytter rettighederne for personer, der forskelsbehandles som følge af manglende ligestilling. Videre anbefaler det, at programmets mål også bliver bekæmpelse af vold, især vold i hjemmet.

1.3 Udvalget anbefaler, at spørgsmål som ligestilling, herunder mellem mænd og kvinder, bekæmpelse af vold og gennemførelse af FN's konvention om handicappedes rettigheder, udtrykkeligt nævnes som mål for programmet.

1.4 EØSU hilser det velkommen, at der foreslås afsat et budget til programmet. Det tilråder dog en realistisk forhøjelse af dette budget til et beløb, der afspejler, at programmet er blevet udvidet med yderligere områder.

1.5 Udvalget henstiller, at Generaldirektoratet for Retlige Anliggender sørger for, at det har de informationer, der er nødvendige for en nøjagtig måling af virkningerne, og at det udvikler rimelige og objektive indikatorer, som muliggør en korrekt analyse af programmet.

1.6 Udvalget noterer sig, at forvaltningen af programmet er flyttet fra Generaldirektoratet for Beskæftigelse, Sociale Anliggender og Inklusion til Generaldirektoratet for Retlige Anliggender. Selvom der er gode grunde hertil, bør man holde sig for øje, at den overordnede forvaltning kan løbe ind i problemer som følge af denne ændring. Udvalget anbefaler, at der foretages

en egentlig risikoanalyse for at minimere problemer som følge af skiftet fra Beskæftigelse til Retlige Anliggender.

1.7 Udvalget opfordrer til, at programmet gennemføres i hele Den Europæiske Union på en måde, der er i overensstemmelse med chartret om grundlæggende rettigheder.

1.8 Udvalget er af den opfattelse, at der er passende støtte til hvert af de gennemførte programmer i de årlige planer. I den forbindelse anbefaler udvalget, at midler øremærkes, så ingen programmer begunstiges frem for andre. Udvalget anbefaler, at der tilføjes en sætning til Kommissionens forslag, således at der i hvert enkelt årligt arbejdsprogram sikres en passende og rimelig fordeling af midlerne mellem de forskellige områder, og at finansieringen til dem alle fastholdes på et niveau, der er passende.

1.9 Tilføjjelsen af forbrugerområdet til programmet rejser store forbehold hos de interesserede parter. Først og fremmest er de bange for, at eksisterende programmer vil blive skubbet ud, og/eller at finansieringen til dem vil blive svækket. Udvalget forstår, hvorfor det er nødvendigt at inkludere forbrugerområdet, da det er et ansvarsområde under Generaldirektoratet for Retlige Anliggender, men henstiller på det kraftigste, at budgettet, der afsættes til programmet, ikke reduceres som en konsekvens af denne tilføjelse.

1.10 Her er det vigtigt at bemærke, at programmer, der sigter mod at forbedre situationen for personer, der forskelsbehandles med hensyn til ligestilling og menneskerettigheder, ofte også beskæftiger sig med fattigdom. Udvalget er klar over, at der findes andre programmer, som bekæmper fattigdom og udstødelse, men er af den klare overbevisning, at den rolle, fattigdom spiller ved at forårsage forskelsbehandling, bør inddrages under dette program.

1.11 Anlæggelse af en stram definition af unionsborgerskab skaber risiko for, at nogle af de »personer«, der henvises til i programmets mål, vil blive udelukket. Denne risiko ville efter EØSU's opfattelse blive mindre, hvis principper for inklusion fremmedes i planerne under gennemførelsesprogrammerne. Det anbefales, at det gøres helt klart for ansøgerne, at ordet »personer« er anvendt i de generelle mål med det formål at sikre, at alle er omfattet.

1.12 EØSU bakker stærkt op om arbejdet i eksisterende netværk, som støtter og styrer informationsprogrammer, som er en hjælp for støttemodtagere og politikere på nationalt og EU-niveau. Det er yderst vigtigt, at netværk, der ansøger om midler under det nye program, ikke stilles ringere, fordi der ikke tages hensyn til deres erfaringer med arbejde inden for menneskerettigheder og ligestilling. Udvalget mener desuden, at dette arbejde er genstand for en ordentlig evaluering, og den viden, der indhentes via programmet, kan således bruges i det fremtidige arbejde med ligestilling og menneskerettigheder.

1.13 Der er udbredt bekymring for, at et hul mellem udløbet af det nuværende program for 2007-2013 og det nye program for 2014-2020 vil være til skade for hele programmet, og vigtige erfaringer vil gå tabt. Udvalget understreger, at et sådant hul må undgås.

## 2. Baggrund

2.1 Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om programmet for rettigheder og unionsborgerskab for perioden 2014 til 2020<sup>(1)</sup> blev vedtaget den 15. november 2011. Forslaget redegør for de ændringer, der foreslås i det nye program, baseret på erfaringerne fra det aktuelle program for perioden 2007-2013.

2.2 Efter forslagens vedtagelse blev Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg bedt om at udarbejde en udtalelse, der skal vedtages på den 480. plenarforsamling den 25-26. april 2012.

2.3 Forslaget har hjemmel i artikel 19, stk. 2, artikel 21, stk. 2, artikel 114, 168, 169 og 197 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

2.4 Finansieringsrammen for gennemførelsen af programmet for rettigheder og unionsborgerskab vil for perioden 1. januar 2014 til 31. december 2020 udgøre 439 mio. EUR (i løbende priser).

2.5 Det omfatter alle EU-lande.

2.6 Af tredjelande er det kun EØS-lande, tiltrædelses- og kandidatlande samt potentielle kandidatlande, der kan deltage. Programmet kan også tilgodese andre tredjelande, først og fremmest lande omfattet af EU's naboskabspolitik.

2.7 Alle de interesserede parter er af den opfattelse, at det nye program ikke bør udsættes, men være fuldt fungerende i begyndelsen af 2014.

## 3. Kommissionens forslag

3.1 Kommissionens forslag redegør detaljeret for det foreslåede program for perioden 2014-2020.

3.2 Det fastlægger en ramme, der sigter mod at forenkle og rationalisere programmet for rettigheder og unionsborgerskab, som skal erstatte tre nuværende programmer.

3.3 De tre programmer er: (a) Grundlæggende rettigheder og EU-borgerskab, (b) Daphne III og (c) afsnittene »ikke-forskelsbehandling og forskelligartethed« og »ligestilling mellem mænd og kvinder« i programmet for beskæftigelse og social solidaritet (Progress).

3.4 Efter en konsekvensanalyse af det nuværende program for perioden 2007-2013 besluttede Kommissionen at fusionere de nuværende seks programmer til to. Det vil give mulighed for en samlet finansieringsindsats og en mere effektiv forvaltning af programmet.

3.4.1 Programmets mål er at bidrage til at skabe et område, hvor personers rettigheder som nedfældet i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde og i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder fremmes og beskyttes.

3.4.2 Det har fem specifikke mål, nemlig:

— at styrke de rettigheder, der følger af unionsborgerskabet;

— at fremme den effektive gennemførelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling på grund af køn, race eller etnisk oprindelse, religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering, princippet om ligestilling mellem kvinder og mænd samt handicappedes rettigheder og ældres rettigheder;

— at sikre et højt beskyttelsesniveau for personoplysninger;

— at fremme respekten for barnets rettigheder;

— at sikre, at forbrugere og virksomheder føler sig trygge ved at handle og drive forretning på det indre marked.

<sup>(1)</sup> COM(2011) 758 final – 2011/0344 (COD).

3.5 Forslaget anfører nærmere bestemmelser om midtvejs-evalueringen og anbefaler forbedringer.

#### 4. Generelle bemærkninger

4.1 EØSU er enig med Kommissionen i, at udviklingen af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed stadig er en prioritet for Den Europæiske Union. Dog er det betænkelig ved den ujævne gennemførelse af chartret om grundlæggende rettigheder i EU.

4.2 Det nye program vedrører i bund og grund tilvejebringelse af finansiering i størrelsesordenen 439 mio. EUR i perioden 2014-2020. Dette er en lille nedskæring i forhold til det tidligere budget og er efter EØSU's opfattelse ensbetydende med en svækkelse af EU's engagement i at forbedre situationen for borgere, der udsættes for forskelsbehandling.

4.3 Udvalget er bekymret for, at tiltagende »ekstremistiske tendenser« kan modvirke håndhævelsen af grundlæggende menneskerettigheder<sup>(2)</sup>, og derfor er det vigtigt, at der stilles tilstrækkelige ressourcer til rådighed for grupper, der arbejder for at forbedre denne situation. Der er ganske vist et budget til at videreføre dette arbejde, men for udvalget er det klart, at det foreslåede budget ligger under det støtteniveau, der er nødvendigt for at fortsætte det igangsatte arbejde under det tidligere program.

4.4 Udvalget er bekymret for, at prioriteringen i de årlige programmer, som Kommissionen skal vedtage i henhold til artikel 8 i Kommissionens forslag, vil være til skade for visse elementer eller områder af projektet. Dette kan der rettes op på ved at sikre, at alle arbejdsprogrammer tilføres de midler, der er nødvendige for, at det igangværende arbejde kan fortsættes.

4.5 Der er behov for fortsat at sikre programmerne en stor synlighed, så de opfattes som effektive værktøjer for fremme af ikke-forskelsbehandling inden for alle de berørte områder.

4.6 Udvalget er bange for, at Generaldirektoratet for Retlige Anliggender sætter sine muligheder for at måle virkningerne over styr med sin erklæring om, at det ikke har tilstrækkelige oplysninger.

4.7 Udvalget mener, at tilføjelsen af området forbrugerrettigheder kan resultere i et unødigt yderligere pres på programmet. Det kunne betyde, at der ikke bliver plads til programmer, som direkte beskæftiger sig med grundlæggende menneskerettigheder, og risiko for, at værdifuld finansiering kanaliseres væk fra programmer for menneskerettigheder og retlige anliggender.

4.8 Udvalget er ikke sikker på, at programmets navn til fulde afspejler dets indhold. Særligt mener det, at fraværet af ordet »ligestilling« i navnet er til ulempe for programmer om lige rettigheder.

4.9 EØSU ønsker, at programmets mål også bliver bekæmpelse af vold, især vold i hjemmet.

4.10 Udvalget er bange for, at definitionen af unionsborgerskab som angivet i et af programmets fem specifikke mål vil udelukke borgere, der bor i EU, men ikke er statsborgere i et EU-land. Udvalget bifalder, at der i programmets generelle mål refereres til »personer«. EØSU opfordrer alligevel til, at målene skærpes, så programmet omfatter alle.

4.11 Det er et udbredt ønske, at eksisterende netværk, der yder støtte og formidler information om programmet, ikke stilles ringere, når de ansøger om at deltage i det nye program. Udvalget anerkender, at disse netværk har betydelige erfaringer med arbejde inden for menneskerettigheder og ligestilling. Ligeledes accepterer det, at der skal foretages en ordentlig evaluering af netværkenes rolle, sådan som det gælder for alle elementer af programmet.

4.12 Behovet for at tilpasse programmer i takt med, at der indhøstes erfaringer andre steder fra, f.eks. fredsftalen i Nordirland, således at rettigheder reevalueres og styrkes, når situationen ændrer sig, bør være et væsentligt element i udviklingen af programmet.

4.13 EØSU bemærker, at der altid må findes en balance, når rettigheder og ligestilling fremmes, således at rettighederne for samfundet i bred forstand anerkendes. Lige så klart er det, at der for alle skal være adgang til procedurer, der sikrer, at ingen forskelsbehandles.

Bruxelles, den 26. april 2012

Staffan NILSSON

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

<sup>(2)</sup> Staffan Nilsson, »Europe's snail syndrome«, 10. maj 2011; <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.news.18276>.



**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af et program for miljø og klimaindsatsen (Life)**

COM(2011) 874 final

(2012/C 191/20)

Ordfører: **Pedro NARRO**

Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union besluttede hhv. den 15. december 2011 og den 23. januar 2012 under henvisning til artikel 192 og 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 oprettelse af et program for miljø- og klimaindsatsen (Life)«

COM(2011) 874 final.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Landbrug, Udvikling af Landdistrikterne og Miljø, der vedtog sin udtalelse den 10. april 2012.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 480. plenarforsamling den 25.-26. april 2012, mødet den 25. april 2012, følgende udtalelse med 127 stemmer for, 2 imod og 4 hverken for eller imod:

## 1. Konklusioner og anbefalinger

1.1 Life er et succesrigt fællesskabsprogram, som igennem de seneste 20 år i samarbejde med andre fonde og initiativer har givet yderst positive resultater. Derfor bør programmet videreføres og udbygges med henblik på en strategisk og sammenhængende styrkelse af miljø- og klimabeskyttelsen i Den Europæiske Union.

1.2 Den foreslåede budgetforhøjelse for Life-programmet (2014-2020) er et godt tegn, men der er stadig et langt stykke vej til en egentlig indarbejdelse af miljøet i de europæiske politikker. EØSU opfordrer de medlemsstater, der befinder sig i en dyb økonomisk krise, til at øge investeringerne i miljø og klima for at dæmpe krisens skadevirkninger.

1.3 Oprettelsen af delprogrammet for klimaindsatsen kan vise sig at være et vigtigt skridt i bestræbelserne på at synliggøre initiativer om modvirkning af og tilpasning til klimaforandringerne. Delprogrammet for klimaindsatsen bør fortsat bidrage til beskyttelse af biodiversiteten og først og fremmest til finansieringen af Natura 2000-nettet dog uden at begrænse andre fondes bidrag, herunder fonde under Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL).

1.4 Iværksættelsen af en ny type store projekter, de såkaldte »integrerede projekter«, bør finde sted, således at man sikrer ngo'er og SMV'ers deltagelse, bevarer kontinuiteten i de »traditionelle projekter« og forbedrer koordineringen mellem nationale og europæiske organer. I denne henseende foreslår EØSU, at Kommissionen i forordningsforslaget indarbejder en klar budgetmæssig adskillelse mellem projekterne, udpeger de kriterier, der anvendes til en geografisk fordeling af integrerede

projekter, og tydeliggør, hvordan de flerårige programmer skal udarbejdes uden at begrænse programmets fleksibilitet.

1.5 EØSU går ind for, at udvælgelsen af projekter sker på grundlag af resultater; ikke geografisk placering. Dog anerkender EØSU, at mange lande i ringe grad deltager i Life-programmet og ikke råder over hverken den nødvendige erfaring eller de nødvendige midler til at deltage aktivt. Her er det afgørende, at Kommissionen tilskynder disse lande til at deltage gennem bedre rådgivning og bedre institutionel koordinering.

1.6 Stigningen i medfinansieringssatserne vedrørende traditionelle og integrerede projekter kan under ingen omstændigheder retfærdiggøre, at moms og fast personale ikke længere betragtes som støtteberettigede udgifter. Ved ikke at omfatte disse udgifter skader man grundlæggende mindre civilsamfundsorganisationer, som yder et meget værdifuldt bidrag, men er i fare for at stå uden for samarbejdet eller kun at deltage i begrænset grad.

1.7 Indførelsen af engangsbeløb er en god måde at forenkle systemet på. EØSU mener, at Kommissionen bør lægge vægt på en forbedring af rådgivningsservicen, en forenkling af de finansielle formularer og indførelsen af en forhåndsevaluering af traditionelle projekter.

1.8 Efter EØSU's mening bør Life-programmets fællesskabskarakter og europæiske merværdi være ufravigelige egenskaber. I denne sammenhæng bør Kommissionen på forhånd tydeliggøre, hvilke midler der vedtages gennem delegerede retsakter, medlemsstaternes rolle i udvalget for Life-programmet samt hvilke beføjelser der tildeles Forvaltningsorganet for Konkurrenceevne og Innovation.

1.9 På trods af Life-programmets betragtelige succes bør Kommissionen gøre yderligere bestræbelser på at fremme kendskabet til programmet og støtte civilsamfundets aktive deltagelse heri. I denne sammenhæng er det afgørende at forbedre kommunikationskanalerne, at øge gennemsigtigheden i udvælgelsen af projekter samt at gøre de europæiske borgere bevidste om den betydning og merværdi, som et fællesskabsinstrument som Life-programmet tilvejebringer.

## 2. Baggrund

2.1 Den 12. december 2011 udsendte Kommissionen »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af et program for miljø- og klimaindsatsen (Life)«. Den samlede budgetramme for Life-programmet for perioden 2014-2020 er 3 618 mio. euro i løbende priser.

2.2 Life-programmet er en del af Kommissionens forslag til den flerårige finansielle ramme for perioden 2014-2020, som fastlægger Europa 2020-strategiens fremtidige budgetramme og hovedlinjer. Kommissionen har besluttet at betragte miljø- og klimaindsatsen som vigtige bestanddele i alle primære instrumenter og foranstaltninger.

2.3 Siden programmets fødsel i 1992 har Life været en af de vigtigste finansieringskilder for miljøet i EU. Kommissionens nye forordningsforslag efterfølger Europa-Parlamentets og Rådets gældende forordning (EF) nr. 614/2007 af 23. maj 2007 om det finansielle instrument for miljøet (Life+).

2.4 Forslaget til en ny Life-forordning er udformet som et Life-program med to delprogrammer: et for miljø og et for klimaindsatsen. Delprogrammet for miljø omfatter tre prioriterede områder: 1. biodiversitet, 2. miljø og ressourceeffektivitet samt 3. miljøforvaltning og -information.

2.5 Delprogrammet for miljø tildeles 2 713,5 mio. euro. Halvdelen af de ressourcer, der er sat af til projektstøtte gennem konkrete tiltag, går til støtte til natur og biodiversitet. Delprogrammet for klimaindsatsen har et budget på 904,5 mio. euro og består af tre specifikke prioriterede områder: modvirkning af klimaændringer, tilpasning til klimaændringer samt forvaltning og information vedrørende klima.

2.6 Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg har altid understreget Life-programmets store betydning for udviklingen og udformningen af EU's miljøpolitik. EØSU har i sine seneste tre udtalelser om Life-programmet fremhævet programmets værdifulde, men dog begrænsede bidrag til beskyttelsen af det europæiske miljø<sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> EUT C 80 af 30.3.2004, s. 57, EUT C 255 af 14.10.2005, s. 52 og EUT C 132 af 3.5.2011, s. 75.

## 3. Generelle bemærkninger

### 3.1 Budget

3.1.1 Life-programmets budget i forslaget til den flerårige finansielle ramme udgør en betydelig stigning i forhold til de midler, programmet blev tildelt for perioden 2007-2013. Life går fra at modtage 2 143 til 3 200 mio. euro i 2011-priser (3 618 mio. i løbende priser). Delprogrammet for miljø modtager 2 713,5 mio. euro (halvdelen til aktiviteter inden for biodiversitet og natur), og delprogrammet for klimaindsatsen 904,5 mio. euro.

3.1.2 De foreslåede midler udgør 0,3 % af det samlede EU-budget. Forhøjelsen af budgettet er et positivt tegn i forbindelse med de miljømæssige bekymringer, men det bør også undersøges, hvordan den økonomiske krise påvirker finansieringsmulighederne for private organisationer og lokalforvaltninger, særligt vedrørende omfattende projekter, der har et større behov for finansiering. Under alle omstændigheder understreger EØSU behovet for at investere i miljø- og klimabeskyttelse for at dæmpe krisens indvirkning og påpeger, at finansieringen af Life-programmet ikke bør gå ud over andre fonde, som også potentielt kan operere på samme områder, såsom ELFUL og strukturfondene.

3.1.3 Kommissionen bør vie særlig opmærksomhed til behovet for yderligere finansiering til gennemførelse af aktiviteter inden for kommunikation, formidling og overførsel af specialviden. Øremærket finansiering til rådgivnings- og uddannelsesaktiviteter vil både bidrage til at forenkle programmets forvaltning og navnlig til at øge programmets effektivitet og optimere dets ressourcer.

### 3.2 Forslagets vigtigste nye elementer

3.2.1 Efter høringen af interessenter og gennemførelse af konsekvensanalyser har Kommissionen besluttet at indføre tre større ændringer i de gældende bestemmelser med henblik på at forbedre strukturen, forenkle gennemførelsen, øge fleksibiliteten og tydeliggøre målsætningerne og strategierne. Ændringerne er som følger:

- 1) Mere specifikke prioriteter.
- 2) To delprogrammer: miljø og klimaindsatsen.
- 3) En ny type projekter: »integrerede projekter«.

### 3.3 Fastlæggelse af prioriteter

3.3.1 Et af de mest omdiskuterede spørgsmål i Kommissionens forudgående høring handlede om, hvorvidt det er hensigtsmæssigt at fastlægge definerede prioriteter for det nye program. Kommissionen har fornuftigt nok afvist at opstille faste årlige prioriteter, hvilket kunne forhindre ansøgerne i at planlægge, udarbejde og præsentere forslagene. Endelig har Kommissionen valgt, dog uden at give præcise oplysninger herom, at udarbejde arbejdsprogrammer for mindst to år i samarbejde med

medlemsstaterne. På nuværende tidspunkt er EØSU ikke i stand til at behandle spørgsmålet om arbejdsplaner, da forordningsforslaget, som er genstand for denne udtalelse, ikke indeholder præcise oplysninger herom. På trods af manglende oplysninger bør fastlæggelsen af arbejdsprogrammet ske i overensstemmelse med Life-programmets natur, både hvad angår fleksibilitet og tilpasning til forandringer.

3.3.2 EØSU bifalder, at man koncentrerer bestræbelserne om specifikke politiske prioriteter og aktivitetsområder, der har relevans for miljøet og klimaet. Kommissionen bør udsende flere oplysninger om udformningen af udvalget for Life-programmet, reformen af de nationale kontaktpunkter og anvendelsen af de delegerede retsakter til fastsættelse af kriterier for udvælgelse af projekter og geografisk balance i forbindelse med integrerede projekter.

#### 3.4 Delprogrammet for klimaindsatsen

3.4.1 Oprettelsen af et særligt delprogram, der skal behandle spørgsmål vedrørende klima og de tre prioriteter (modvirkning, tilpasning og forvaltning), bør virke som drivkraft til at forbedre gennemførelsen af EU-lovgivningen på klimaområdet, styrke forvaltningen og konsolidere nye netværk og platforme. Det nye delprogram er afgørende for at nå målene i Europa 2020-strategien <sup>(2)</sup> og i »Køreplan for omstilling til en konkurrencedygtig lavemissionsøkonomi i 2050« <sup>(3)</sup>.

3.4.2 På trods af et begrænset budget bør det nye delprogram koncentrere sig om en række specifikke mål, der kan forbedre lokalkendskabet til klimaspørgsmål og gøre denne prioritet til en integreret del af de samlede fællesskabsinstrumenter og -foranstaltninger. Synergierne mellem miljø- og klimamålene er åbenlyse. Som Kommissionen påpeger i sit forordningsforslag, kan miljøprojekter indfri flere målsætninger.

3.4.3 Efter EØSU's mening virker beslutningen om at give højere status til det tidligere tematiske delområde for klimaændringer under Life+-miljøpolitik og -forvaltning rettidig og på sin plads. Det handler ikke kun om at forøge emnets synlighed, men også om at forstå dets strategiske og tværfaglige værdi.

#### 3.5 Integrerede projekter

3.5.1 Et integreret projekt er et traditionelt Life-projekt, som dækker et territorielt område, der er større end en region, og hvor ansøgeren forsøger at skabe den nødvendige kapacitet til at forvalte en specifik sektor gennem mobilisering af Life-midler og andre midler fra EU, medlemsstaterne, regionerne og den private sektor.

3.5.2 Overordnet set drejer det sig om projekter af et stort omfang (5-10 mio. euro i EU-medfinansiering), der har til formål at løse miljøproblemer og forbedre anvendelsen og indarbejdelsen af miljøområdet i andre politikker. De prioriterede indsatsområder er hensigtsmæssige (Natura 2000-nettet, vand, luft, affald), selv om Kommissionen dog ikke bør udelukke visse traditionelle projekter, som har tilvejebragt adskillige fordele med minimale omkostninger. De integrerede projekter bidrager med en ny bredspektret forvaltningsmekanisme inden for gennemførelse af miljø- og klimalovgivning, men der er også opstået begrundet tvivl om, hvorvidt de i praksis betyder en mere kompleks forvaltning og flere koordineringsvanskeligheder mellem de fonde, der opererer sideløbende.

3.5.3 De integrerede projekter vil være underlagt en geografisk fordeling, som endnu ikke er fastlagt. Ved hjælp af delegerede retsakter vil Kommissionen etablere geografiske kriterier, men det ville være positivt, hvis man i grundforordningen indførte nogle grundlæggende vejledninger til, hvordan man kan tilskynde de lande, der traditionelt set ikke er aktive inden for Life, til at øge deres deltagelse i programmet. Hertil er det nødvendigt at yde bedre vejledning til disse lande og forbedre koordineringen med de relevante nationale myndigheder. EØSU mener, at man i udvælgelsen af et integreret projekt bør vægte resultater over geografiske kriterier eller lignende. Den øgede medfinansiering på op til 80 % af de støtteberettigede udgifter er muligvis ikke tilstrækkelig til at støtte de offentlige og private aktørers deltagelse i en krisetid, hvor det er yderst vanskeligt at skaffe de nødvendige midler til så ambitiøse projekter.

3.5.4 De integrerede projekter bør i højere grad inddrage civilsamsfundsorganisationer for at fremme udviklingen og anvendelsen af projekterne i området, hvormed man undgår, at de udelukkende fungerer som instrumenter, der styres af forvaltningerne. Det er afgørende at fremme civilsamsfundsorganisationernes deltagelse og fremme etableringen af netværk, der muliggør udveksling af god praksis og specialviden mellem dets medlemmer.

## 4. Særlige bemærkninger

### 4.1 Forenkling

4.1.1 Kommissionen lægger vægt på en større forenkling gennem en universel fastsættelse af faste satser og engangsbeløb. Dette er et positivt skridt, der kan fjerne unødvendige bureaukratiske byrder.

4.1.2 Dog er EØSU imod forslaget om, at de støtteberettigede udgifter ikke skal omfatte moms eller udgifter til fast personale (overordnet set udgør disse udgifter ca. 30 %). Hvis man ikke tager de nævnte udgifter i betragtning, vil man blot øge vanskelighederne for projekter, der hovedsageligt udvikles af de mindste civilsamsfundsaktører eller i lokalsamfundene. Forenklingen bør bestå i en væsentlig ændring af formularerne, en bedre rådgivning i udarbejdelsesfasen, fleksibilitet i de efterfølgende budgetmæssige ændringer samt en forudgående evalueringsskærm (screening). EØSU mener, at visse forenklingmidler,

<sup>(2)</sup> COM(2010) 2020 final.

<sup>(3)</sup> COM(2011) 112 final.

som er udtænkt med henblik på de integrerede projekter, også bør anvendes i forbindelse med de traditionelle projekter, f.eks. iværksættelse af en todelt projektudvælgelsesproces.

4.1.3 Forordningsforslaget vil medføre en væsentlig forbedring af samspillet mellem de finansielle instrumenter, jf. den problematiske udformning af den nuværende artikel 9. EØSU er enig i princippet om, at Life-programmet bør supplere andre EU-finansieringsprogrammer (Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Samhørighedsfonden, Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne, Horisont 2020, etc.) og forbedre koordineringen med disse med henblik på at undgå dobbelt finansiering.

4.1.4 De nye tiltag til forenkling af driften og forvaltningen af programmet bør ledsages af en øget gennemsigtighed i projektudvælgelseskriterierne og en styrkelse af de nuværende instrumenter, der rådgiver og oplyser mulige støttemodtagere.

## 4.2 EU's fokus/aktiviteter uden for Unionen

4.2.1 De nationale tildelinger (art. 6 i den nuværende forordning) bliver udelukkende erstattet af endnu ubestemte kriterier om den geografiske balance for de integrerede projekter. De nationale tildelinger gav ikke de forventede resultater og tilskyndede ikke de mindste medlemsstater eller medlemsstater med ringe erfaring inden for forvaltning af disse midler til at deltage. Det virker desuden logisk at gå væk fra de nationale tildelinger, hvilket kompenseres af Kommissionen ved hjælp af geografiske kriterier for projekter af mere omfattende karakter (integrerede projekter). På nuværende tidspunkt er Italien, Tyskland og Spanien de største støttemodtagere, men lande med mindre erfaring eller ringe tekniske færdigheder bør aktivt tilskyndes til at deltage.

4.2.2 Udvidelsen af Life-programmets geografiske område synes hensigtsmæssig, men den bør ikke ødelægge programmets fællesskabsretlige karakter. Undtagelserne fra reglen bør begrænse sig til få tilfælde inden for særlige områder, såsom marine arter, vandrende bestande eller det internationale samarbejde mellem organisationer. EØSU bakker op om, at mindst 15 % af programmets budget anvendes til projekter af tværnational karakter.

4.2.3 Indtil nu har Kommissionen alene stået for forvaltningen af Life-programmet. Dog står det ikke klart i den nye forordning, hvilken rolle forvaltningsorganerne, særligt Forvaltningsorganet for Konkurrenceevne og Innovation, vil få i forbindelse med de traditionelle projekter. I denne sammenhæng er det relevant at spørge Kommissionen om, hvilke kompetencer forvaltningsorganerne vil få ifm. projektudvælgelsen, og hvilke instrumenter man vil anvende til at styrke de nationale kontaktpunkter.

## 4.3 Natura 2000-nettet

4.3.1 Life-programmets bidrag til finansieringen af Natura 2000-nettets udvikling er en prioritet, der har givet betydelige resultater. I den næste programmeringsperiode bør Life-programmet fortsætte sit bidrag til en større accept af Natura 2000-nettet blandt lokale myndigheder og forvaltninger. Hertil er det vigtigt, at Life-programmet medvirker til at konsolidere fælleskriterier inden for forvaltning og administration i Natura 2000-områderne. Denne opgave bør udføres under Kommissionens øjne og fokusere på lande, hvor gennemførelsen er sket for nylig.

## 4.4 Medfinansiering

4.4.1 Den maksimale medfinansieringssats for Life-projekterne er 70 % af de støtteberettigede udgifter i forhold til den tidligere sats på 50 %. De integrerede projekter har mulighed for at opnå en medfinansiering på 80 %, hvilket også gør sig gældende for specifikke projekter, der støtter særlige behov i forbindelse med udviklingen og gennemførelsen af EU-politikker eller -lovgivning, med projekternes strategiske værdi for øje. Stigningen i medfinansiering sker med henblik på at kompensere for udelukkelsen af visse udgifter af stor betydning, som indtil nu har været støtteberettigede, såsom moms og udgifter til fast personale. I den nuværende programmeringsperiode har nogle projekter inden for biodiversitet dog allerede modtaget 75 % i medfinansiering. Derfor ville det være hensigtsmæssigt, at Kommissionen undersøger, om medfinansieringen er tilstrækkelig til at kompensere for dette, eller om man bør fastlægge en fast medfinansieringssats frem for en maksimal sats.

## 4.5 Økoinnovation

4.5.1 I den nuværende programmeringsperiode har størstedelen af projekterne inden for miljøpolitik og -forvaltning fokuseret på anvendelsen af forretningsgange eller innovative forvaltningsmetoder. Konsekvensanalysen viser store fremskridt inden for økoinnovation. På trods af dette foreslår Kommissionen, at man begrænser den private innovation, da andre specifikke redskaber, såsom Horisont 2020, allerede tager sig af dette område.

## 4.6 Støtte til inddragelse af SMV'er og ngo'er

4.6.1 Med Life-programmets nye udformning forlader man den klare bottom-up-tilgang og satser i stedet på en fleksibel top-down-tilgang. Resultatet af dette stilskifte er udviklingen af de integrerede projekter. EØSU afviser ikke Kommissionens nye tilgang, men vil gerne understrege betydningen af at støtte projekter, der udvikles på lokalt eller regionalt plan, som inddrager mindre virksomheder og ngo'er, og som kan producere store resultater med få omkostninger.

4.6.2 EØSU bakker op om, at projekter under Life-programmet bør fremme brugen af grønne offentlige indkøb.

#### 4.7 Finansiering af ngo'er på miljøområdet

4.7.1 Kommissionen anvender Life-programmet til at finansiere de ngo'er på miljøområdet, som deltager i den europæiske beslutningsproces. Historisk set har ca. 30 organisationer modtaget støtte fra fonden med meget positive resultater, ifølge Kommissionens evaluering. I denne sammenhæng bifalder EØSU disse organisationers arbejde, men det ville være hensigtsmæssigt at ændre udvælgelseskriterierne for tildeling af midler, således at andre organisationer, der yder et vigtigt bidrag til miljøet og klimaet, også kan opnå støtte.

Bruxelles, den 25. april 2012

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 fastsættelse af regler for direkte betalinger  
til landbrugere under støtteordninger inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik**

COM(2011) 625 final — 2011/0280 (COD)

**forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om en fælles markedsordning for  
landbrugsprodukter (fusionsmarkedsordningsforordningen)**

COM(2011) 626 final — 2011/0281 (COD) (A-21)

**forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om støtte til udvikling af landdistrikterne fra  
Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL)**

COM(2011) 627 final — 2011/0282 (COD)

**forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om finansiering, forvaltning og overvågning af  
den fælles landbrugspolitik**

COM(2011) 628 final — 2011/0288 (COD)

**forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 73/2009, for  
så vidt angår anvendelsen af direkte betalinger til landbrugere for 2013**

COM(2011) 630 final — 2011/0286 (COD)

**og forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af Rådets forordning (EF)  
nr. 1234/2007, for så vidt angår enkeltbetalingsordningen og støtte til vinavlere**

COM(2011) 631 final — 2011/0285 (COD)

(2012/C 191/21)

Ordfører: **Dilyana SLAVOVA**

Medordfører: **Franco CHIRIACO**

Rådet og Europa-Parlamentet besluttede henholdsvis den 14. november 2011 og den 25. oktober 2011 under henvisning til 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 fastsættelse af regler for direkte betalinger til landbrugere under støtteordninger inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik*

COM(2011) 625 final — 2011/0280 (COD)

*Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om en fælles markedsordning for landbrugsprodukter (fusionsmarkedsordningsforordningen)*

COM(2011) 626 final — 2011/0281 (COD) (A-21)

*Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL)*

COM(2011) 627 final — 2011/0282 (COD)

*Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om finansiering, forvaltning og overvågning af den fælles landbrugspolitik*

COM(2011) 628 final — 2011/0288 (COD)

*Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 73/2009, for så vidt angår anvendelsen af direkte betalinger til landbrugere for 2013*

COM(2011) 630 final — 2011/0286 (COD)

*Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 1234/2007, for så vidt angår enkeltbetalingsordningen og støtte til vinavlere*

COM(2011) 631 final — 2011/0285 (COD).

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Landbrug, Udvikling af Landdistrikterne og Miljø, som vedtog sin udtalelse den 10. april 2012.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 480. plenarforsamling den 25.-26. april 2012, mødet den 25. april, følgende udtalelse med 132 stemmer for, 14 imod og 21 hverken for eller imod:

## 1. Konklusioner og henstillinger

### *Ændring af EU's landbrugsmodel*

1.1 Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg noterer sig med interesse Kommissionens lovforslag og bemærker, at der er taget hensyn til nogle af de henstillinger (dog langt fra alle), udvalget har fremsat i tidligere udtalelser. Først og fremmest har udvalget gentagne gange i sine udtalelser NAT/449 og NAT/481 sagt, at den fælles landbrugspolitik skal være drevet af en vilje til at forsvare den europæiske landbrugsmodel, som bygger på principperne om fødevarerens suverænitet, bæredygtighed og lydhørhed over for landmændenes og forbrugernes reelle behov.

1.2 EØSU noterer sig, at Kommissionen har ydet et væsentligt bidrag til den fremtidige fælles landbrugspolitik ved at foreslå et helt igennem europæisk projekt baseret på princippet om inklusiv mangfoldighed. EØSU mener, at Kommissionens bestræbelser på at opbygge et nyt partnerskab mellem EU og dets landmænd er afspejlet i forslagene, som har det rette fokus, men alligevel kræver betydelige justeringer på en række områder.

1.3 Den nuværende finansielle og økonomiske krise og de ekstreme klimaændringer kræver, at der anlægges en helt anden tilgang til at mindske kløften mellem løfter og dagligdagens realiteter for landbrugsbedrifterne. Landmændene er under et stigende markedspress, hvilket fører til, at hele regioner lægges øde hen. EU's landbrugsmodel er mere uundværlig nu end nogensinde før. EØSU finder det afgørende, at den fælles landbrugspolitik for 2014-2020 bidrager til at overvinde de store hindringer for udviklingen af landbrugssektoren. Fra Kommissionens side savner udvalget imidlertid klar opbakning til fordel for EU's landbrugsmodel.

1.4 EØSU bifalder Kommissionens hensigt om under hensyntagen til den europæiske landbrugsmodel at forbedre det multifunktionelle landbrugs konkurrenceevne i Europa gennem forskellige tiltag som forskning, udvikling og rådgivning, samt dets evne til at honorere de samfundsmæssige ydelser, der hidtil ikke afspejles i forbrugerpriserne. EØSU finder dog, at de påtænkte tiltag langt fra er tilstrækkelige til at sikre fortsat fremgang i produktion og beskæftigelse og dermed

muligheden for at bidrage til det stadigt stigende behov for fødevarer i verden. EØSU henviser til, at den fremtidige fælles landbrugspolitik skal tage med i betragtning, at en sjettedel af alle arbejdspladser i Europa på direkte eller indirekte vis er knyttet til landbrugsproduktionen, og at tallet i visse medlemsstater er langt højere. Den fælles landbrugspolitik bør spille en rolle ved at sikre beskæftigelse i EU, især i landdistrikterne, men i øjeblikket bidrager landbruget snarere til at fjerne arbejdspladser. Når landbrugs- og skovbrugsproduktionen forsvinder i en region, går arbejdspladserne i de tilknyttede sektorer – herunder i fødevarerindustrien og træforarbejdningsindustrien – også tabt. Den kommende fælles landbrugspolitik skal fokusere på at forbedre landbrugsfamiliers og kooperativers økonomiske resultater og hjælpe dem med at opnå bedre markedsadgang for og bedre markedsføring af deres produkter.

1.5 Den nye fælles landbrugspolitik skal være med til at forbedre de socioøkonomiske vilkår, beskæftigelsen og sikkerheden for arbejdstagere i landbrugssektoren ved at sikre fuld overholdelse af de sociale bestemmelser, love og arbejdsaftaler i tildelingen af støtte. Dette skal ske i en kontekst, hvor landbrugsbedrifterne og de agroindustrielle virksomheder sættes i centrum med det sigte at belønne realøkonomien, fremme forskningen, innovationen, generationsskiftet og befordre fødevarerproduktionen ved bl.a. at bygge videre på den regionale merværdi.

1.6 EØSU gentager sin opfordring til Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen om at fastholde et solidt budget for den fælles landbrugspolitik på mindst samme niveau som i indeværende budgetperiode. Udvalget ser for øjeblikket særlige problemer i tilknytning til udviklingen af 2. søjle, idet mange medlemsstater tilsyneladende ikke længere ønsker eller er i stand til at stille den nødvendige medfinansiering til rådighed. Dette vil resultere i en uacceptabel svækkelse af politikken for landdistrikterne, herunder de miljøpolitiske foranstaltninger, der finansieres under 2. søjle.

1.7 EØSU mener, at der i hele reformen af den fælles landbrugspolitik primært bør være fokus på forenkling af procedurerne og en **fleksibel** gennemførelse, der afspejler de forskellige

landbrugsbetingelser i medlemsstaterne, samt mindskelse af bureaukratiet for landmændene og mindskelse af vanskelighederne for de instanser, der forvalter betalingerne.

#### Direkte betalinger

1.8 EØSU bifalder, at man går væk fra at bruge historiske referenceperioder som grundlag for at fastsætte størrelsen af støtten til landmænd i de enkelte lande eller områder. EØSU mener dog ikke, at en harmoniseret arealstøtte altid er det mest effektive politiske redskab, navnlig i betragtning af argumentet om indkomstoverførsel (jf. pkt. 4.3.2). Den **interne konvergens** inden for hvert land eller region bør derfor give mulighed for fleksibilitet, en længere overgangsperiode og gradvis ændring i hele perioden.

1.9 EØSU bifalder bestræbelserne på at udligne forskellene i den støtte, landbrugerne modtager i de forskellige medlemsstater. Den fremtidige fælles landbrugspolitik skal, for så vidt angår omfordelingen af finansielle midler blandt medlemsstaterne, især være kendetegnet ved balance, rimelighed og pragmatisme under hensyntagen til landbrugets mangfoldighed i hele EU. Omkostnings- og indtjeningsstrukturen for landbrugsaktiviteterne i de enkelte medlemsstater skal i den forbindelse indgå i overvejelserne. Det er vigtigt, at omfordelingsprocessen afspejler og tager hensyn til landmændenes problemer i både de gamle og nye medlemsstater. EØSU anbefaler derfor en omfordeling af de nationale bevillinger til direkte betalinger ud fra objektive, ikke-diskriminerende kriterier og **en afbalanceret og passende overgangsperiode for den planlagte retfærdige tilpasning, hvor man går bort fra de historiske referenceprincipper**. Målet er at sikre, at intet land ligger under 90 % af -gennemsnittet i EU's 27 medlemsstater for direkte betalinger efter udløbet af den finansielle ramme for perioden 2014-2020.

1.10 EØSU støtter beslutningen om at indføre en forenklet støtteordning for mindre landbrugere, men tvivler på, at de støttesatser, som Kommissionen har foreslået, er høje nok til at fremme de mindre landbrugeres udvikling. Desuden beder udvalget Kommissionen præcisere kravene til placering i kategorien af mindre landbrugere. Afhængigt af omstændighederne i medlemsstaterne kan ordningen være frivillig.

1.11 EØSU støtter princippet bag Kommissionens forslag om, at landbrugsstøtte under den 1. søjle skal tage sigte på aktive landmænd. Der bør opstilles klare definitioner af landbrugsaktivitet, støtteberettigede arealer og aktiv landbruger og skabes bedre sammenhæng mellem udbetalinger og aktivitet for at undgå, at et begrænset budget går til uopdyrkede arealer eller til personer, der ikke er aktive inden for landbruget (undtagen når der er tale om velbegrundet braklægning). Det skal afklares med medlemsstaterne, hvorvidt en effektiv håndhævelse af dette princip kan sikres. Det bør sikres, at definitionen af aktiv landbruger også omfatter landmænd, der modtager mindre end 5 000 EUR.

1.12 EØSU går ind for en gradvis reduktion gennem indførelse af et øvre loft for direkte betalinger og opfordrer som nævnt i tidligere udtalelser indtrængende Kommissionen til at vedtage en gennemførelsesmetode, der tager hensyn til de særlige forhold for virksomheder, der består af kooperativer og sammenslutninger af landbrugsproducenter<sup>(1)</sup>. Uudnyttede direkte betalinger bør blive inden for medlemsstatens bevilling og blive brugt til at støtte svagere landbrugssektorer på nationalt plan via 1. eller 2. søjle i henhold til medlemsstaternes afgørelse. EØSU foreslår, at de således overførte midler ikke skal medfinansieres.

1.13 EØSU mener, at der bør gives to muligheder for adgang til en grundlæggende støtteordning baseret på den eksisterende landbrugsaktivitet i 2011 og udnyttelse af støtteberettigede arealer pr. startdatoen i 2014. EØSU mener ikke, at kriteriet om »udbetaling af en betalingsrettighed i 2011« er passende.

1.14 EØSU bifalder den fleksibilitet mellem søjlerne, som Kommissionen har foreslået. Det er afgørende, at medlemsstater, hvis direkte støtte er lavere end 90 % af EU-gennemsnittet, også får mulighed for at overføre midler, som er afsat til udvikling af landdistrikterne, til deres budget til den 1. søjle. Denne mulighed bør også gives til medlemsstater, som har en uforholdsmæssigt lille 1. søjle, eller som har naturbetingede ulemper. EØSU foreslår, at et sådant valg skal være muligt op til en grænse på 10 %.

1.15 EØSU har igen og igen fremhævet den rolle, som landbrugerne kunne og burde spille, hvad angår beskyttelse af jordbund, biodiversitet, naturlandskaber og miljø, men at de pga. af de nuværende rammebetingelser ikke kan udføre den opgave i tilstrækkeligt omfang. Udvalget har derfor (jf. NAT/449) udtalt sig til fordel for »målrettet direkte støtte«. Den grønne komponent peger netop i denne retning. EØSU opfordrer Kommissionen til at evaluere konsekvenserne af de nye foranstaltninger; hvis disse går ud over landbrugsbedrifternes økonomiske ligevægt, bør der kompenseres herfor. Foranstaltningerne til »greening« skal i muligt omfang tage udgangspunkt i løsninger, som er til gavn for både miljø og vækst. EØSU nægter at acceptere en situation, hvor EU på den ene side øger overholdelsesomkostningerne for EU's landbrugere og på den anden side via handelsaftaler accepterer billige importvarer, der ikke behøver at overholde de samme regler.

1.16 Den grønne komponent af den 1. søjle er en måde at skabe større, mere synlig sammenhæng mellem direkte betalinger og offentlige miljøgoder fremstillet af landbruget. EØSU mener, at ordningen bør holdes enkel og bør garantere miljømæssige resultater fra alle landbrugere i hele EU. Det bør være muligt at tage hensyn til de særlige forhold i ugunstigt stillede områder, når der fastlægges betalinger. Foranstaltningen om »økologiske fokuspunkter« bør gennemføres således, at man undgår braklægning af landbrugsjord. Allerede gennemførte

<sup>(1)</sup> EUT C 132 af 3.5.2011, s. 63.



miljøforanstaltninger i landbruget bør anerkendes som de nye miljøforpligtelser (1. søjle), sådan som det også generelt er tilfældet for økologisk landbrug.

1.17 EØSU udtrykker tilfredshed med den mulighed, medlemsstaterne gives for at bruge en frivillig koblet støtteordning med henblik på at kunne reagere på specifikke situationer. Af hensyn til større fleksibilitet og i overensstemmelse med nærhedsprincippet foreslår EØSU imidlertid at ophæve den lukkede liste over sektorer og produkter, som der kan ydes koblet støtte til, og at give medlemsstaterne lov til at afgøre, hvilke sektorer og produkter der bør støttes.

#### Markedsinstrumenter

1.18 EØSU mener ikke, at Kommissionens er nok til at klare den udfordring, der ligger i den stigende volatilitet på markederne og de dermed forbundne problemer. Lovforslagene tager ikke hånd om formålet med den fælles landbrugspolitik, der, ifølge Lissabontraktaten, er at stabilisere landbrugsmarkederne.

1.19 EØSU mener klart, at også værktøjer til udbudsstyring kan være effektive i visse landbrugssektorer. EØSU anbefaler derfor en grundig analyse af markedsudviklingen, når man undersøger muligheden for at udskyde afskaffelsen af ordningen for plantningsrettigheder for vinstokke og muligheden for at fastholde sukkerkvoterne i en længere periode.

1.20 Det er afgørende at styrke landbrugernes og deres organisationers position i fødevarerforsyningskæden for at sikre dem et bedre markedsudbytte. EØSU bifalder, at mængden af produkter, som anerkendes af producentorganisationer, deres foreninger og brancheorganisationer, udvides. I betragtning af medlemsstaternes forskellige strukturer og traditioner bør de nye bestemmelser blot være fakultative. Udvalget støtter også Kommissionens forslag vedrørende mælkesektoren, men anbefaler, at Kommissionen giver en klar definition af begrebet »producentorganisation«. Det er ligeledes af afgørende betydning, at EU's konkurrenceregler tilpasses, så producentorganisationer og kooperativer kan styrke deres markedspositioner. For at styrke landbrugernes forhandlingsposition i produktionskæden finder EØSU det ligeledes nødvendigt at skabe de rette betingelser for at udvikle korte forsyningskæder, der styres direkte af landbrugere.

#### Udvikling af landdistrikterne

1.21 EØSU bifalder forslaget om, at den fælles landbrugspolitik i højere grad tilpasses EU 2020-strategien og bæredygtighedsstrategien for udvikling af landdistrikterne med særlig vægt på forskning, innovation og uddannelse. Der bør rettes særlig opmærksomhed mod uddannelse af de mest sårbare grupper (indvandrere og ufaglærte landarbejdere) såvel som unge og kvinder, som er nøgleelementer, når det gælder at forbedre de faglige kvalifikationer og konkurrenceevnen i landbruget. Det er derfor vigtigt at øge kvaliteten, tilgængeligheden og anvendelsen af informations- og kommunikationsteknologi i landdistrikterne.

Politikken for udvikling af landdistrikterne skal primært tage sigte på innovation og landbrugsbedrifternes konkurrenceevne i henhold til den europæiske landbrugsmodel for navnlig at støtte bedriftsinvesteringer, fremme generationsskiftet, fremme tiltag til integration af forsyningskæden og integrerede regionalprojekter, forbedre forbindelserne mellem landbrugsvirksomhederne og fødevarerforberedningsindustrien, støtte foranstaltninger og metoder, der er skånsomme over for miljø og klima, samt konsolidere og fremme beskæftigelsen i landbruget gennem opkvalificering.

1.22 Et meget positivt element i Kommissionens forslag er indførelsen af europæiske innovationspartnerskaber, som skal hjælpe med at forbedre forbindelserne mellem forskere, landmænd, skovbrugere og rådgivere for at sikre et vidensbaseret land- og skovbrug, der gør brug af professionelle konsulent-tjenester. Denne forskning bør også omfatte udvikling af økonomiske aktiviteter i landdistrikterne, inklusive turisme, håndværk og andre aktiviteter, der kan skabe arbejdspladser på landet.

1.23 EØSU ser positivt på overgangen fra en aksebaseret til en tematisk tilgang i forslagene vedrørende politikken for udvikling af landdistrikterne. Udvalget tror, at det vil give medlemsstaterne større fleksibilitet til at tage hensyn til deres egne særlige forhold. Alligevel skal det sikres, at vigtige tilgange under 2. søjle ikke helt kan ignoreres. Derfor er det grundlæggende princip om, at 25 % af midlerne skal anvendes til miljø- eller klimaforanstaltninger, vigtigt. Som et minimum bør der også for LEADER-tilgangen fastsættes en minimumstærskel.

1.24 EØSU mener, at det har afgørende betydning, at medlemsstaterne rettidigt garanterer den fornødne medfinansiering under 2. søjle. EØSU er ikke enig i, at det er en god idé at placere risikohåndteringsværktøjerne under den 2. søjle. Medlemsstaterne bør stille en tilstrækkelig national medfinansiering til rådighed<sup>(2)</sup>.

1.25 EØSU mener, at der er behov for en ny, særskilt foranstaltning til at profilere økologisk landbrug, og at medfinansieringssatsen bør svare til den, der foreslås for mindre udviklede områder (85 %). EØSU tilskynder endvidere til fremme af en integreret produktion og et jordbundsbevarende landbrug, som begge har en gunstig indvirkning på miljøet.

1.26 I betragtning af landbrugets vanskelige betingelser i bjerg- og ømråderne foreslår EØSU, at Kommissionen udvider medfinansieringssatsen på 85 % til ikke alene at gælde for de mindre udviklede regioner, men også bjerg- og ømråderne. Dette ligger implicit i filosofien bag forslaget, men er ikke anført direkte. Der er fortsat behov for en revision af den foreslåede nye afgrænsning af de såkaldte »andre områder« i forbindelse med områder med særlige begrænsninger.

<sup>(2)</sup> EUT C 132 af 3.5.2011, s. 63, pkt. 4.2.

1.27 EØSU minder Kommissionen, Europa-Parlamentet og Rådet om, at vandknaphed og tørke allerede er et alvorligt problem i mange europæiske regioner, og at denne situation forventes at blive værre som følge af klimaændringerne. EØSU betoner, at det er vigtigt at sikre integreret planlægning og bæredygtig udvikling for at tackle spørgsmålene om vandforbrug, vandknaphed og tørke gennem integration af sektorpolitikkerne og at det er vigtigt at foretage fysisk planlægning i områder, der traditionelt er berørt af vandknaphed og tørke. Samtidig bør man imidlertid også tage hensyn til de meromkostninger, som afvanding af landbrugsarealer medfører for de nordlige medlemsstater.

1.28 EØSU opfordrer til at skabe en fremtidig fælles landbrugspolitik, der er afbalanceret, forudsigelig, levedygtig, mindre bureaukratisk, fleksibel og gennemsigtig, så sektoren kan tiltrække yngre generationer.

## 2. Indledning

2.1 Landbrugspolitikken har en central rolle at spille i EU – ikke kun fordi landbrugsjord og skove tegner sig for mere end 90 % af arealanvendelsen og spiller en stor rolle i den bæredygtige udnyttelse af ressourcerne og bevarelsen af naturtyper, men især fordi landbruget gennem den fælles landbrugspolitik kan hjælpe EU med at tackle store udfordringer, som f.eks. den økonomiske og finansielle krise, klimaændringerne, miljøbeskyttelse og opretholdelse af aktivitet i landdistrikterne samt give forbrugerne sikre fødevarer af høj kvalitet og til en overkommelig pris.

2.2 De kommende år vil være afgørende for at skabe grundlaget for en stærk landbrugs- og skovbrugssektor, der er i stand til at klare klimaændringerne og den internationale konkurrence og samtidig leve op til borgernes forventninger. EU har brug for sine landmænd og skovbrugere, og de har brug for EU's støtte. Dertil kommer, at beskæftigelsesspørgsmålet i en tid med økonomisk krise bliver mere afgørende end nogensinde. Dette er grunden til, at Kommissionen har foreslået et nyt partnerskab mellem EU-borgerne og landmændene og skovbrugere for at klare udfordringerne vedrørende fødevarer, bæredygtig anvendelse af naturressourcerne, vækst og beskæftigelse.

2.3 EØSU har i tidligere udtalelser udtrykt sit syn på, hvilke udfordringer EU's landbrug sandsynligvis vil blive konfronteret med, hvad den fælles landbrugspolitikens mål bør være, og hvordan den følgelig bør reformeres. Kommissionens meddelelse, der blev offentliggjort i 2010, afspejlede de fleste af de anbefalinger, som EØSU har fremsat i en tidligere udtalelse om dette emne – NAT/449 <sup>(3)</sup>. I kølvandet på meddelelsen fremsatte EØSU yderligere forslag i udtalelsen NAT/481 <sup>(4)</sup>. Desuden har EØSU for nylig taget fat på nogle specifikke spørgsmål i relation til den fælles landbrugspolitik som f.eks. unge landmænds

udfordringer <sup>(5)</sup> og områder med naturbetingede ulemper <sup>(6)</sup>. EØSU fremhæver, at Kommissionen ved udarbejdelsen af sine planer har valgt en helt anden tilgang end foreslået af udvalget. EØSU havde anmodet om, at man først opstillede klart definerede mål for den fælles landbrugspolitik, for derefter at pege på de nødvendige instrumenter og så beskrive finansieringsbehovet. Udvalget mente, at det var forkert først at opstille et budget for herefter at fordele midler på en eller anden måde. Dette er imidlertid præcis, hvad Kommissionen har gjort, og dette giver nu problemer.

2.4 EØSU vil gerne understrege landbrugssektorens betydning for beskæftigelsen. EU's landbrugs- og fødevarersektor beskæftiger omkring 40 mio. personer i EU's landdistrikter og udgør ryggraden i disse områder samt sikrer fødevarer af høj kvalitet til 500 mio. forbrugere. Og alligevel udgør EU's landmænds indkomst generelt set kun halvdelen af gennemsnitsindkomsten i EU. Ifølge oplysninger fra Eurostat fra september 2011 svarer den samlede arbejdskraft inden for landbruget i EU-27 til 11,7 mio. fuldtidsansatte, hvoraf 10,8 mio. (92 %) er fastansatte. Landbrug er fortsat i høj grad en familieorienteret aktivitet i de fleste medlemsstater; fire femtedele (80 %) af den samlede arbejdsstyrke i landbruget er selv gårdejere eller i familie med gårdejereren. Lidt mere end en tredjedel (34 %) af de fastansatte landarbejdere i EU-27 er kvinder. Blandt EU-27's gårdejere er relativt få (6 %) under 35 år, mens en relativt høj andel (34 %) er 65 år eller ældre. Dertil kommer, at en meget væsentlig del af de mere end 30 mio. vandrende arbejdstagere i EU er sæsonarbejdere i landbruget <sup>(7)</sup>.

## 3. Baggrund

3.1 Lovforslagene er baseret på de budgetmæssige rammer for den fælles landbrugspolitik, der er fastlagt i Kommissionens forslag til den flerårige finansielle ramme (FFR) for perioden 2014-2020. Dette budget holdt det samlede budget for den fælles landbrugspolitik på samme niveau som i 2013 i løbende priser, hvilket i **faste priser vil sige et lavere budget til den fælles landbrugspolitik**.

3.2 I forslaget til den flerårige finansielle ramme lægges der op til, at en væsentlig del af EU-budgettet fortsat skal være øremærket til landbruget, som er en fælles politik af strategisk betydning. I løbende priser foreslås det således, at den fælles landbrugspolitik fokuserer på sine kerneaktiviteter med 317,2 mia. EUR afsat til den 1. søjle (76 %) og 101,2 mia. EUR til den 2. søjle, dvs. i alt 418,4 mia. EUR fordelt over perioden 2014-2020.

3.3 EØSU gør opmærksom på, at denne budgetstrategi for landbruget kun kunne accepteres internt i Kommissionen med henvisning til nødvendigheden af at gøre landbruget grønnere. Dette skal nu afspejle sig i reel politik.

<sup>(3)</sup> EUT C 354 af 28.12.2010.

<sup>(4)</sup> EUT C 132 af 3.5.2011, s. 63.

<sup>(5)</sup> EUT C 376 af 22.12.2011, s. 19-24.

<sup>(6)</sup> EUT C 255 af 22.9.2010, s. 87.

<sup>(7)</sup> Eurostat – Undersøgelse af landbrugsbedrifternes struktur.

3.4 Lovforslagene lægger op til at forhøje bevillingerne til den 1. og den 2. søjle med yderligere 17,1 mia. EUR fordelt på 5,1 mia. EUR til forskning og innovation, 2,5 mia. EUR til fødevarerikkerhed og 2,8 mia. EUR til fødevarerhjælp til de socialt dårligst stillede personer under andre udgiftsområder i den flerårige finansielle ramme, samt 3,9 mia. EUR til en ny nødreserve til landbrugssektoren, hvilket bringer det samlede budget for perioden 2014-2020 op på 432,8 mia. EUR.

#### 4. Generelle bemærkninger

4.1 Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg bifalder, at Kommissionen med reformen har det som målsætning at skabe øget konkurrenceevne, bedre bæredygtighed og større effektivitet.

#### 4.2 EU-budgettet og de finansielle midler til den fælles landbrugs-politik

4.2.1 EØSU gentager sin opfordring til Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen om at fastholde det budget, der er afsat til den fælles landbrugspolitik<sup>(8)</sup>. Det er nødvendigt for at støtte den europæiske landbrugsmodel og de forskellige ydelser, som landbrugs- og skovbrugsaktiviteterne leverer til samfundet, såsom sikring af levedygtige landbosamfund og -infrastruktur, afbalanceret regionaludvikling og beskæftigelse i landdistrikterne, bevarelse af traditionelle naturlandskaber, kulturarv og traditioner, biodiversitet, miljøbeskyttelse og de højeste standarder inden for dyrevelfærd og fødevarerikkerhed. Disse ydelser afspejler de europæiske forbrugere og skatteyderes bekymringer. Eftersom EU's landmænd og skovbrugere leverer disse mangeartede ydelser til gavn for samfundet som helhed og i den forbindelse ofte afholder ekstra omkostninger uden at få noget til gengæld fra markedet, er det nødvendigt og berettiget at belønne dem gennem offentlig indgriben. Med den grønne komponent gøres der et forsøg på at definere disse ydelser med det formål at begrunde og legitimere de nye betalingsrettigheder, som landbruget kan gøre gældende over for samfundet.

4.2.2 De nuværende og fremtidige følger af den finansielle og økonomiske krise, der danner rammen om den europæiske og globale økonomi, samt beslutningerne vedrørende den nye stabilitetspagt, gør, at alle offentlige budgetposter underkastes en kritisk vurdering. EØSU gentager: Den europæiske landbrugsmodel kan ikke fås til verdensmarkedspriser og -betingelser, den er ikke gratis. Derfor har en politik, som støtter en sådan landbrugsmodel, brug for en tilstrækkelig finansiering. Det er derfor særligt vigtigt at give en klar begrundelse for hvert instrument, som koster penge (f.eks. den direkte støtte). I det nuværende forslag til EU's budget for 2014-2020<sup>(9)</sup> vil de midler, der er øremærket til den fælles landbrugspolitik, imidlertid klart falde udtrykt i faste priser. Selv om Kommissionen anerkender den fælles landbrugspolitik strategiske rolle i lyset af Europa 2020-strategiens målsætning om bæredygtig vækst, vil landbrugsudgifternes andel af EU-budgettet falde fra 39,2 % i 2014 til 33,3 % i 2020. **Kommissionen har truffet dette valg uden at tage hensyn til EØSU's opfordring til mindst at opretholde den del af budgettet, som EU hidtil har afsat til den fælles landbrugspolitik.**

<sup>(8)</sup> EUT C 132 af 3.5.2011, s. 63, pkt. 1.10.

<sup>(9)</sup> COM(2011) 500 final, *Et budget for Europa 2020*.

#### 4.3 Direkte betalinger

4.3.1 EØSU har tidligere erklæret sig enig med Kommissionen i, at man i de enkelte medlemsstater bør gå bort fra den historiske referenceperiode som grundlag for fastsættelse af støtten til landmænd, eftersom de betydelige individuelle forskelle i støtteniveauet pr. hektar ikke længere er berettigede<sup>(10)</sup>, bl.a. fordi de fører til forvriddninger på det indre marked.

4.3.2 EØSU mener imidlertid, at direkte støtte fremover kan bevilliges med tre gode argumenter: Der leveres ydelser til fremme af den europæiske landbrugsmodel (f.eks. via den grønne komponent), det bliver til dels muligt at foretage indkomstoverførsler, og der tages højde for højere europæiske standarder. Harmoniseret støtte pr. hektar er i den forbindelse ikke det mest effektive politiske redskab. Hvorfor skulle en landbrugsbedrift på 1 000 hektar f.eks. bevilliges en indkomstoverførsel  $\times 1 000$  og en bedrift på 25 hektar kun en indkomstoverførsel  $\times 25$ ? Indkomstoverførsler må være betinget af antallet af arbejdspladser eller personer, men ikke af arealet. Ulemper, som vedrører europæiske husdyrbrug, kan ikke udlignes vha. hektarpræmier, der også gives til bedrifter uden husdyr. Derfor kunne man også på medlemsstatsniveau undersøge og tillade metoder til at differentiere betalinger på baggrund af supplerende kriterier. I nogle medlemsstater, hvor man fortsat anvender historiske betalinger, vil det desuden skabe vanskeligheder at opnå konvergens mellem de nationale budgetter, ud over den interne konvergens. **I disse tilfælde vil intern konvergens kræve fleksibilitet, en længere overgangsperiode og progressive ændringer gennem hele perioden<sup>(11)</sup>.**

4.3.3 En af de vigtigste opgaver for denne reform er at udstikke en kurs, der går i retning af **en mere retfærdig fordeling af budgetbevillingerne mellem medlemsstaterne**. EØSU bifalder bestræbelserne på at udligne forskellene i den støtte, landbrugerne modtager i de forskellige medlemsstater. Udvalget efterlyser en revision af bevillingerne til udvikling af landdistrikterne, der bygger på mere objektive kriterier og i højere grad målrettes mod målene for politikken. EØSU bifalder fleksibiliteten mht. overførsel af midler mellem søjlerne.

4.3.4 EØSU erkender skævheden i fordelingen af direkte betalinger mellem gamle og nye medlemsstater. Efter EØSU's mening er det nødvendigt at fremme landbrugs- og fødevarersektorens konkurrenceevne på samme måde i alle medlemsstater for at bevare sammenhængen i den europæiske landbrugsmodel. Ved en eventuel omfordeling af de direkte betalinger bør landbrugets omkostnings- og indtjeningsstruktur i de enkelte medlemsstater indgå i overvejelserne.

4.3.5 EØSU vil gerne undgå yderligere konkurrenceforvriddning, som har sociale konsekvenser for en række medlemsstater, især de baltiske lande, ikke alene af hensyn til landbrugerne, men også forbrugere og den brede offentlighed. EØSU

<sup>(10)</sup> EUT C 354 af 28.12.2010, s. 35, pkt. 5.6.11.

<sup>(11)</sup> EUT C 132 af 3.5.2011, s. 63, pkt. 1.4.

anbefaler at omfordele den direkte støtte under den 1. søjle mellem medlemsstaterne således, at det sikres, at **intet land ligger under 90 % af EU-gennemsnittet efter budgetperioden.**

4.3.6 Den grønne komponent i den 1. søjle er en måde at skabe større, mere synlig sammenhæng mellem direkte betalinger og de offentlige miljøgoder, som landbruget leverer. Det er også et vigtigt skridt på vejen mod at løse de biodiversitetsproblemer, der skyldes landbrugsdriften. EØSU ser positivt på denne indfaldsvinkel, men fremsætter følgende anbefalinger:

- Kommissionen har bestræbt sig på at holde systemet enkelt: kun tre foranstaltninger, som vil være lette at overvåge via satellit. Gennemførelsesbestemmelserne bør dog sikre, at foranstaltningerne ikke pålægger landbrugere yderligere administrative byrder.
- Det er vigtigt, at de grønne foranstaltninger er gældende for alle landbrugere i EU på samme måde for at sikre miljøresultater over en bred kam og for at undgå konkurrenceforvridning mellem landbrugere i forskellige regioner. Der kan dog være behov for en vis fleksibilitet i gennemførelsen på nationalt eller regionalt plan. Der bør generelt tages hensyn til landbrugsmiljøforanstaltninger, der er i overensstemmelse med den grønne komponent.
- Der er bekymring for risikoen for overlapning mellem de grønne foranstaltninger og landbrugsmiljøforanstaltningerne i den 2. søjle<sup>(12)</sup>. Der bør foretages en klar adskillelse for at sikre, at landbrugere, der allerede deltager i landbrugsmiljøprogrammer, i praksis kan fortsætte med at nyde gavn af dette politikredskab uden indkomstnedgang. Landbrugere, der deltager i landbrugsmiljøforanstaltninger, som forfølger de obligatoriske mål under den grønne komponent, kan anses for at leve op til den grønne komponent. Allerede gennemførte miljøforanstaltninger i landbruget (2. søjle) bør anerkendes som de nye miljøforpligtelser (1. søjle), sådan som det også generelt er tilfældet for økologisk landbrug.

4.3.7 De grønne foranstaltninger bør tilpasses og gennemføres således:

- Forslaget om at bruge 7 % af arealerne til »økologiske fokusområder« vil ikke være acceptabelt, hvis det betyder, at store mængder agerjord tages ud af produktion. Det ville – set i lyset af den globalt stigende efterspørgsel efter fødevarer – også være kontraproduktivt. Kommissionen skal snarest muligt fremlægge et udkast til en liste over karakteristika, der er anerkendt som »økologisk prioriteret areal«. Kommissionen bør i den forbindelse gøre det klart, at

listen primært omfatter karakteristika, der er vigtige for at opretholde eller forbedre biodiversiteten, som klart omfatter eksisterende træer, terrasser, flodområder, blomsterenge osv. Disse bør ses som støtteberettigede områder, herunder også i lande, hvor nationale bestemmelser havde udelukket dem fra definitionen af landbrugsjord. En passende liste ville også hurtigt gøre det klart, at der ikke er belæg for den ofte udtrykte frygt for, at Kommissionen helt ønsker at udtage 7 % af arealerne. Endelig bør det være muligt i praksis at medregne de store permanente afgrøder som »økologiske fokusområder« for dermed at fremme deres store miljømæssige og økologiske værdi.

- Kommissionen skal gøre det klart, at foranstaltningen til afgrødediversificering navnlig ikke bør ramme landbrugere med lidt agerjord, husdyrbrug uden græsgange og landbrugere, der ikke kan producere afgrøder pga. jordbundsforholdene og de agroklimatiske forhold. EØSU anbefaler i disse tilfælde en vis fleksibilitet i gennemførelsen, som bør foreslås af medlemsstaterne og godkendes af Kommissionen.

4.3.8 EØSU bemærker, at situationen vedrørende biodiversitet er meget forskellig ikke alene indbyrdes mellem medlemsstaterne, men også fra region til region. En fast procentdel på 7 % prioriterede arealer i samtlige EU's regioner forekommer derfor i første omgang temmelig bureaukratisk og u hensigtsmæssig. Hvis foranstaltningerne imidlertid udvælges således, at alle eksisterende strukturer på landbrugsbedrifter, der bidrager positivt til udviklingen af forskellige arter, kan tages med i betragtning, vil tilpasningen og gennemførelsen være meget lettere for landbrugere i områder, der har mange af denne type strukturer (med stor biodiversitet), end for landbrugere i »ryddede« områder (med lille biodiversitet). Netop derfor er det den rigtige strategi til fremme af den europæiske landbrugsmodel, at Kommissionen iværksætter foranstaltningerne kun på bedriftsniveau (undtagen for mindre bedrifter).

4.3.9 EØSU støtter Kommissionens forslag om at bevare medlemsstaternes mulighed for at yde støtte til landbrugere i bjergområder eller andre områder med særlige eller naturbetingede begrænsninger, som er dækket af foranstaltningerne under den 2. søjle. EØSU bifalder ligeledes den mulighed, medlemsstaterne skal have for derudover også at yde støtte til områder med særlige naturbetingede begrænsninger under den direkte betalingsordning under den 1. søjle. EØSU opfordrer Kommissionen til at tilvejebringe forenklede procedurer, så alle potentielle modtagere kan udnytte de nye muligheder. Forslaget til en ny afgrænsning af de ugunstigt stillede områder (de såkaldte »andre områder«) forekommer stadig ufuldstændigt og kræver en revision. EØSU stiller sig imidlertid kritisk over for Kommissionens forslag om en ny afgrænsning af »andre ugunstigt stillede områder« ved hjælp af otte biofysiske kriterier og en foreslået tærskel på 66 % af landbrugsarealet. I deres nuværende form ville disse regler medføre, at nogle regioner, der i forvejen er ugunstigt stillede pga. en kombination af flere forskellige faktorer, får endnu ringere vilkår uden nogen saglig begrundelse. De nye lovgivningsmæssige rammer bør udformes således, at der tages behørigt hensyn til samspillet mellem disse faktorer.

<sup>(12)</sup> EUT C 132 af 3.5.2011, s. 63, pkt. 3.4.3.

4.3.10 EØSU er enig i at indføre et øvre loft for direkte betalinger på baggrund af landets eller den pågældende regions landbrugsstruktur. EØSU er enig i, at loftet over udbetalinger skal anvendes fleksibelt og under overholdelse af nærhedsprincippet. Den foreslåede ordning med et progressivt loft hilses velkommen, forudsat at det nedsatte beløb rettes mod de svagere landbrugssektorer i de enkelte lande. Det beløb, der nævnes i forslaget, bør beregnes ved at fratække maksimalt 50 % af de lønninger og arbejdsrelaterede skatter og arbejdsmarkedsbidrag, som landbrugeren har betalt og opgivet i det foregående år. I øvrigt bør der tages hensyn til medhjælpende familiemedlemmer.

4.3.11 EØSU er godt klar over vanskelighederne ved at definere begrebet aktiv landbruger, men foreslår, at definitionen bl.a. skal omfatte krav om produktion og salg af landbrugsprodukter, herunder direkte salg på lokale markeder, og levering af offentlige almennyttige goder og tjenesteydelser<sup>(13)</sup>. Definitionen skal også tage hensyn til mindre gunstigt stillede regioner og behovet for at drive landbrug på deltidsbasis for at kunne oppebære en gennemsnitlig husstandsindkomst. EØSU mener, at de enkelte medlemsstater bør have større fleksibilitet til at træffe afgørelser om definitionen af aktiv landbruger med henblik på at afgøre, hvem der skal modtage direkte betalinger. Her bør der tages udgangspunkt i det støtteberettigede areal. Det bør desuden sikres, at definitionen af aktiv landbruger også omfatter landmænd, der modtager mindre end 5 000 EUR.

4.3.12 EØSU støtter Kommissionens forslag om at overveje at gøre unge landmænds etablering til en af prioriteterne i EU's landbrugspolitikker, bl.a. gennem indførelse af tematiske delprogrammer under landdistriktudviklingsprogrammerne. EØSU går også helhjertet ind for forslaget om at indføre indkomststøtte til yngre landmænd, der starter landbrugsdrift, under den 1. søjle. EØSU opfordrer Kommissionen til at tilvejebringe forenklede procedurer, så alle potentielle modtagere kan udnytte de nye muligheder.

4.3.13 For at styrke deres politik for udvikling af landdistrikterne får medlemsstaterne mulighed for at overføre midler fra rammen for direkte betalinger til rammen for støtte til udvikling af landdistrikterne. Medlemsstater, hvis direkte støtte udgør mindre end 90 % af EU-gennemsnittet, bør også have mulighed for at overføre midler fra støtten til landdistriktudvikling til de direkte betalinger. Sådanne valg bør træffes én gang inden for bestemte grænser og være gældende i hele forordningens anvendelsesperiode. EØSU anbefaler, at Kommissionen øger fleksibiliteten for overførsel af midler mellem den 1. og den 2. søjle fra 5 % til 10 %.

4.3.14 EØSU opfordrer Kommissionen til at genoverveje de planlagte udvidede miljøbetingelser for støtte. At lade alle

forpligtelser og begrænsninger med relation til Natura 2000-områder og vandrammedirektivet indgå i miljøkoblingen risikerer at skabe himmelråbende og uberettigede uligheder mellem landbrugere. Miljøbetingelser for støtte bør omfatte visse grundlæggende forpligtelser, men ikke forpligtelser, der pålægges landbrugere i vandbeskyttelsesområder eller andre særlige beskyttelsesområder. Disse forpligtelser bør dækkes af en særlig støtte, der ydes under den 2. søjle.

#### 4.4 Markedsinstrumenter

4.4.1 Det overordnede forslag om markedsforvaltningspolitik består af en budgetdel (oprettelse af en nødreserve) og en forvaltningsdel (Kommissionen vil få større magt). Der er ikke meget innovation, for så vidt angår selve instrumenterne. EU bør fokusere sin økonomiske forskning på dette emne med henblik på at finde moderne redskaber til at bekæmpe prisudsving. Disse redskaber skal anvendes på EU's marked, men også til at regulere de internationale markeder, hvilket er en stor udfordring som understreget i G20-konklusionerne i juni 2011.

4.4.2 EØSU minder Kommissionen, Europa-Parlamentet og Rådet om, at de seneste års ekstreme prisudsving viser, at der er behov for mere effektive markedsinstrumenter. EØSU mener, at de foreslåede markedsinstrumenter er utilstrækkelige, og opfordrer til bedre koordinering af udbud og efterspørgsel og til en afbalancering af markedspositionerne i fødevarerforsyningskæden. Markedsstabilisering er ifølge EU-traktaten et af målene med den fælles landbrugspolitik. Stabile markeder er vigtige. EØSU mener derfor, at værktøjskassen, når det gælder markedsinstrumenter, bør være langt mere omfattende, hvis man vil undgå store prisudsving.

4.4.3 Kommissionen foreslår at fortsætte med den gradvise afvikling af udbudsstyringsinstrumenterne, der blev påbegyndt i 2009. EØSU mener imidlertid, at det ville være en fejl at afskære sig selv fra at bruge disse instrumenter. Formålet med instrumenterne er rent faktisk at sikre større prisstabilitet og stabile indtægter i landbruget ved at tilpasse udbuddet til efterspørgslen. Udbudsstyringsinstrumenterne har i en lang række tilfælde bevist deres effektivitet. Der findes en bred vifte af sådanne instrumenter: forudgående kontrol (f.eks. tildeling af produktionsrettigheder), efterfølgende kontrol (f.eks. destruktion af høst), kontrol med produktionsfaktorer (f.eks. plantningsrettigheder), begrænsning af præmier (f.eks. nationale lofter) mv.

4.4.4 EØSU anbefaler, at der udarbejdes en grundig analyse af følgerne af, at afskaffelsen af sukkerkvoter, der var planlagt til 2015, udskydes. Hvad angår rettighederne til at plante vinstokke, som senest udløber i 2018, går EØSU ind for at bevare disse rettigheder, men bifalder Kommissionens beslutning om at nedsætte en højtstående gruppe for at drøfte de nødvendige foranstaltninger inden for vinsektoren og

<sup>(13)</sup> EUT C 132 af 3.5.2011, s. 63, pkt. 1.5.

understreger behovet for at bevare rettighederne til at plante efter 2018 for at sikre en bedre forvaltning af markedet. Gruppens anbefalinger forventes at foreligge inden udgangen af 2012.

4.4.5 Eftersom kun 15 detailhandelskæder allerede kontrollerer 77 % af fødevarermarkedet i EU-27, mener EØSU, at der er behov for en indsats for at skabe balance mellem udbudssiden og distributionsleddets markedsstyrke, og at det er nødvendigt, at man vurderer, om konkurrenceretten i tilstrækkelig grad kan forhindre markedsdominerende strukturer og betænkelige former for kontraktpraksis. Det er vigtigt, at samtlige berørte grupper inddrages i evalueringen<sup>(14)</sup>. Dette bør resultere i en ændring af EU's konkurrenceregler for landbrugsfødevarersektoren, så der tages hensyn til dens særlige karakteristika, og reglerne tilpasses konkurrencereglerne i de lande, EU konkurrerer med på de globale markeder, som vedtaget i gruppen af højstående eksperter på mælkeområdet.

4.4.6 De seneste års store prisudsving har rejst spørgsmål om den kommende fælles landbrugsordning og de mulige fordele ved flere risikoforvaltningsredskaber og en mere overordnet tilgang til hele fødevarer kædens funktion.

4.4.7 For at styrke producenterne i fødevarer kæden bør Kommissionen også tilvejebringe de redskaber og den finansiering, der kan sikre en bedre, mere gennemsigtig og ajourført viden om markedet og margenerne i alle sektorer. EØSU har i tidligere udtalelser understreget behovet for at fremme skriftlige kontrakter, tilpasse konkurrencereglerne, indføre forbud mod illoyal og konkurrencebegrænsende praksis, forbedre producentorganisationernes markedsføringskapacitet og styrke brancheorganisationerne<sup>(15)</sup>. Lokale og regionale initiativer, landbrugsmarkeder, korte distributionskredsløb (også til kantiner, storkøkkener m.m.) og direkte salg bør støttes i langt højere grad end hidtil.

4.4.8 For at skabe den fornødne fleksibilitet i håndteringen af uventede nødsituationer foreslår Kommissionen, at der oprettes en nødreserve til at håndtere kriser i landbrugssektoren med et budget på omkring 500 mio. EUR. Det ville være på sin plads, om Kommissionen indarbejdede dette instrument i den flerårige finansielle ramme, gjorde bedre rede for, hvordan dette nye redskab virker, og samtidig specificerede procedurerne for ibrugtagning af foranstaltninger til at modvirke markedsforstyrrelser. Det er absolut nødvendigt at gøre dette redskab så fleksibelt, at man kan reagere hurtigt og rettidigt.

4.4.9 Kommissionen styrker producenters, operatørers og handelsorganisationers rolle ved at udvide deres virkefelt til alle produkter, der er dækket af den fælles markedsordning for landbrugsprodukter. Under hensyntagen til tidligere kommentarer fra Den Europæiske Revisionsret<sup>(16)</sup> finder

EØSU det nødvendigt at forlange en detaljeret forklaring af Kommissionens vejledning vedrørende betingelserne for anerkendelse af sådanne organer og foranstaltningerne til overvågning af deres aktiviteter. Det bør også undersøges, i hvilket omfang forslaget om at tillade, at bestemte regler erklæres alment gældende, påvirker den enkelte landbrugers frie beslutningsret.

4.4.10 EØSU støtter Kommissionens forslag om at anvende skriftlige kontrakter mellem parterne. Kooperativer og lignende strukturer kan dog undtages. Ifølge Kommissionen er dette tiltag kun påkrævet for mejeriprodukter, medens medlemsstaterne på frivillig basis kan tage det i brug i forbindelse med andre produkttyper. EØSU mener, at Kommissionen passende kan udvide dette krav til at gælde alle andre landbrugsprodukter, der er dækket af den fælles markedsordning for landbrugsprodukter, herunder letfordærlige varer.

4.4.11 EØSU udtrykker betænkeligheder ved muligheden for at bruge Globaliseringsfonden til at yde støtte til landmænd, der rammes af konsekvenserne af internationale handelsaftaler. EØSU minder om, at Globaliseringsfonden primært skal anvendes til at yde støtte til arbejdstagere, der bliver afskediget som følge af gennemgribende ændringer i verdens handelsmønstre, når afskedigelserne har betydelige negative konsekvenser for den regionale eller lokale økonomi<sup>(17)</sup>. For at sikre maksimal virkning af tiltagene under Globaliseringsfonden mener EØSU, at fonden ikke bør bruges til at støtte EU's landbrug.

4.4.12 Ifølge de seneste skøn lever omkring 16,3 % af EU's borgere på eller under fattigdomsgrænsen. EØSU minder om bidraget fra EU's program for uddeling af mad til de trængende, hvorunder to cifrede millioner måltider uddeles til de mest trængende hvert år (i 2009 nød over 18 mio. personer godt af programmet). EØSU konstaterer med tilfredshed, at EU's program for fødevarerhjælp til de dårligst stillede i budgetforslaget for 2014-2020 klart defineres uden for 1. og 2. søjle. Det er imidlertid nødvendigt at forbedre dets arbejdsmekanisme i lyset af kommentarerne fra Den Europæiske Revisionsret<sup>(18)</sup>. EØSU mener, at solidaritet med dårligere stillede grupper er et princip, som EU altid har fulgt i alle sine forskellige politikker, og det bør det blive ved med.

## 4.5 Udvikling af landdistrikterne

4.5.1 EØSU mener, at 2. søjle er det centrale styringsværktøj til bevarelse af den europæiske landbrugsmodel. Den dramatiske finansielle situation i mange medlemsstater vil resultere i, at mange foranstaltninger ikke længere eller ikke i tilstrækkelig omfang kan medfinansieres, hvilket vil medføre en betydelig svækkelse. Der er tale om et grundlæggende problem, som skal tages op under forhandlingerne om den finansielle planlægning for perioden 2014-2020.

<sup>(14)</sup> EUT C 354 af 28.12.2010, s. 35.

<sup>(15)</sup> EUT C 48 af 15.2.2011, s. 145.

<sup>(16)</sup> Den Europæiske Revisionsret: En dyrkning af succes? Effektiviteten af Den Europæiske Unions støtte til driftsprogrammer til fordel for producenter af frugt og grøntsager, Særberetning nr. 8.

<sup>(17)</sup> Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1927/2006 af 20. december 2006 om oprettelse af Den Europæiske Fond for Tilpasning til Globaliseringen.

<sup>(18)</sup> Den Europæiske Revisionsret: Den Europæiske Unions fødevarerhjælp til socialt dårligt stillede personer: en vurdering af målene og de anvendte midler og metoder, Særberetning nr. 6/2009.

4.5.2 Fravalget af det hidtidige princip under 2. søjle om at have tre akser med minimumsandel af finansiering (plus LEADER) til fordel for 6 prioriterede indsatsområder betyder i realiteten en (endnu) friere tilrettelæggelse for medlemsstaterne. EØSU bifalder imidlertid, at miljø- og klimaforanstaltninger fortsat skal tildeles mindst 25 % af midlerne, og foreslår, at der også indføres en minimumsandel for LEADER. Det skal forhindres, at medlemsstater eksempelvis kun giver investeringsstøtte og til gengæld slet ikke støtter landbrugsmiljøforanstaltninger, økologisk landbrug eller bottom-up-initiativer som LEADER.

4.5.3 For at gøre landbruget mere konkurrencedygtigt foreslår Kommissionen at knytte den fælles landbrugspolitik til EU's strategi for vækst og beskæftigelse med fokus på uddannelse, innovation og forskning. EØSU støtter denne tilgang.

4.5.4 EØSU støtter indførelsen af det europæiske innovationspartnerskab i forbindelse med landdistriktsudviklingspolitikker. EØSU mener, at dette værktøj primært vil fremme og støtte forskningsaktiviteter, som har til formål at fremme produktivitet og bæredygtighed i land- og skovbruget, sikre en effektiv udnyttelse af naturressourcer, øge land- og skovbrugets bidrag til kampen mod klimaændringerne, forbedre arbejdskvaliteten og -sikkerheden i land- og skovbruget, værne om forbrugernes sikkerhed og sundhed, fremme afprøvning af innovative dyrkningsteknikker i land- og skovbruget, forbedre fødevarertransporten og -logistikken og fremme miljøvenlig fødevareremballage. Ifølge EØSU vil det europæiske innovationspartnerskab i land- og skovbruget sikre grænseoverskridende synergi og samarbejde i Europa mellem de forskellige deltagende offentlige og private virksomheder ved at forbedre effektiviteten af forskning og innovation.

4.5.5 EØSU ser meget positivt på forslagene vedrørende udvikling af landdistrikter og opfordrer Kommissionen til at give medlemsstaterne mulighed for og frihed til at udarbejde særlige foranstaltninger for sektorer, der har afgørende betydning for dem, ved at tilbyde disse regioner et alternativ. Det er nødvendigt for vedligeholdelsen og bevarelsen af vores natur og for udformningen af vores kulturlandskaber. EØSU har noteret sig Kommissionens tendens til at anvende skærpede udvælgelseskræfter for adgang til visse foranstaltninger. Det understreger, at disse udvælgelseskræfter ikke bør hindre væksten af landbrugsbedrifter, hvis konkurrenceevne allerede har nået et vist niveau.

4.5.6 EØSU er enig i at forbedre risikohåndteringsværktøjerne inden for den fælles landbrugspolitik. Disse værktøjer bør efter udvalgets mening bidrage til at mindske indkomstudsvingene og markedsvolatiliteten. Forbedringen af forsikringsprodukter og oprettelsen af gensidige fonde skal hjælpe landbrugere, der oplever større markedsvæb, og som i højere grad er udsatte for nye dyre- og plantesygdomme samt hyppigere dårlige vejrforhold. EØSU kan acceptere, at risikohåndteringen placeres under 2. søjle, men mener, at medlemsstaterne på forhånd bør have klarlagt spørgsmålet om den nationale medfinansiering.

4.5.7 EØSU glæder sig over, at den målrettede politik over for områder med naturbetingede ulemper fastholdes. Udvalget beklager imidlertid, at de henstillinger om afgrænsningen af disse områder, som udvalget fremsatte i sin udtalelse<sup>(19)</sup> om Kommissionens meddelelse »En stærkere målretning af støtten til landbrugere i områder med naturbetingede ulemper« (COM(2009) 161 final), ikke er blevet taget til følge. De otte kriterier af biologisk/fysisk art, Kommissionen foreslår, er ikke tilstrækkelige til at sikre en afgrænsning, der er relevant, legitim og acceptabel i hele EU.

4.5.8 EØSU har allerede erklæret, at bevarelsen af biodiversitet er en nødvendig og central opgave, der ikke kun er en etisk-moralsk forpligtelse, men at den også har strategisk betydning i det lange løb. Der er tilstrækkeligt med økonomiske grunde til at handle mere hurtigt og effektivt.

4.5.9 EØSU fremhæver, at 2012-revisionen er en enestående mulighed for at indarbejde vandknaphed og ekstreme begivenheder, såsom tørke, i en fælles politisk ramme for vandressourceforvaltning.

4.5.10 EØSU mener, at den 2. søjle bør afspejle det omfattende problem med tørke, jorderosion og ørkendannelse i EU's områder i syd og omkring Middelhavet og anbefaler, at der udarbejdes en særlig foranstaltning til at tackle dette spørgsmål. Man bør imidlertid også tage hensyn til de meromkostninger, som afvanding af landbrugsjord medfører for de nordlige medlemsstater.

4.5.11 EØSU opfordrer Kommissionen, Europa-Parlamentet og Rådet til at overveje at udarbejde en integreret EU-proteinstrategi for at sikre forsyningen af dyrefoder og mindske afhængigheden af import af protein.

4.5.12 Madspild får stadig større betydning i forbindelse med fødevarer sikkerhed og ressourceeffektivitet. EØSU anbefaler Kommissionen at revidere bedste praksis for mindskelse af madspild i lande som Tyskland og følge dem op med lovmæssige foranstaltninger på EU-plan.

4.5.13 Udflytning af økonomien bliver et centralt emne i de kommende år, og i landbruget bør merværdien så vidt muligt bevares i området. Ifølge Den Europæiske Revisionsret er lokale aktionsgrupper under Leader-programmerne ikke tilstrækkeligt fokuserede på at nå målene for deres egne lokale strategier<sup>(20)</sup>. Det ville derfor være nyttigt, hvis den fælles landbrugspolitik for 2014-2020 indførte korrigerende foranstaltninger i form af et nyt politisk redskab, der gør det muligt at støtte udviklingen af decentrale projekter på en større skala, end det er muligt gennem Leader.

<sup>(19)</sup> EUT C 255 af 22.9.2010, s. 87-91.

<sup>(20)</sup> Den Europæiske Revisionsret, Særberetning nr. 5/2011.

4.5.14 EØSU mener, at den fælles landbrugspolitik bør være et nøgleredskab til at skabe alliancer med forbrugerne og dermed fremme relevante oplysninger om, hvordan fødevarer produceres gennem hele værdikæden eller livscyklussen. Sporbarheden bør være til at gennemskue for forbrugerne, som kan være de bedste allierede for en europæisk landbrugsproduktion, som er mere bæredygtig og miljøvenlig, og som skaber bedre job.

Bruxelles, den 25. april 2012

Staffan NILSSON

*Formand*

*for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg*

---



## BILAG I

## til Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg udtalelse

Følgende ændringsforslag, som opnåede mindst en fjerdedel af de afgivne stemmer, blev forkastet under debatten:

**Punkt 1.25**

Tekst ændres:

»EØSU mener, at der er behov for en ny, særskilt foranstaltning til at profilere økologisk landbrug, og at medfinansieringssatsen bør svare til den, der foreslås for mindre udviklede områder (85 %). EØSU tilskynder endvidere til fremme af en integreret produktion og et jordbundsbevarende landbrug, som begge har en gunstig indvirkning på miljøet.«

**Afstemmingsresultat**

For	75
Imod	81
Hverken for eller imod	8

**Punkt 4.3.6**

Tekst ændres:

»Den grønne komponent i den 1. søjle er en måde at skabe større, mere synlig sammenhæng mellem direkte betalinger og de offentlige miljøgoder, som landbruget leverer. Det er også et vigtigt skridt på vejen mod at løse de biodiversitetsproblemer, der skyldes landbrugsdriften. EØSU ser positivt på denne indfaldsvinkel, men fremsætter følgende anbefalinger:

- Kommissionen har bestræbt sig på at holde systemet enkelt: kun tre foranstaltninger, som vil være lette at overvåge via satellit. Gennemførelsesbestemmelserne bør dog sikre, at foranstaltningerne ikke pålægger landbrugerne yderligere administrative byrder.
- Det er vigtigt, at de grønne foranstaltninger er gældende for alle landbrugere i EU på samme måde for at sikre miljøresultater over en bred kam og for at undgå konkurrenceforvridning mellem landbrugere i forskellige regioner. Der kan dog være behov for en vis fleksibilitet i gennemførelsen på nationalt eller regionalt plan. De landbrugsmiljøforanstaltninger, der er særlig nyttige for biodiversiteten (f.eks. blomsterrabatter), bør fremover også anerkendes som »økologisk prioriterede arealer«. De meromkostninger, som dette måtte påføre landbrugerne ud over de arealer, de stiller til rådighed (f.eks. i form af såsæd, arbejdskraft osv.), bør kompenseres separat med midler fra den 1. søjle. Der bør generelt tages hensyn til landbrugsmiljøforanstaltninger, der er i overensstemmelse med den grønne komponent.
- Der er bekymring for risikoen for overlapning mellem de grønne foranstaltninger og landbrugsmiljøforanstaltningerne i den 2. søjle<sup>(1)</sup>. Der bør foretages en klar adskillelse for at sikre, at landbrugere, der allerede deltager i landbrugsmiljøprogrammer, i praksis kan fortsætte med at nyde gavn af dette politikredskab uden indkomstnedgang. Landbrugere, der deltager i landbrugsmiljøforanstaltninger, som forfølger de obligatoriske mål under den grønne komponent, kan anses for at leve op til den grønne komponent. Allerede gennemførte miljøforanstaltninger i landbruget (2. søjle) bør anerkendes som de nye miljøforpligtelser (1. søjle), sådan som det også generelt er tilfældet for økologisk landbrug.

**Afstemmingsresultat**

For	71
Imod	90
Hverken for eller imod	11

**Punkt 4.3.7**

Tekst ændres:

»De grønne foranstaltninger bør tilpasses og gennemføres således:

- Forslaget om at bruge 7 % af arealerne til »økologiske fokusområder« vil ikke være acceptabelt, hvis det betyder, at store mængder agerjord tages ud af produktion. Det ville – set i lyset af den globalt stigende efterspørgsel efter fødevarer – også være kontraproduktivt. Kommissionen skal snarest muligt fremlægge et udkast til en liste over karakteristika, der er anerkendt

<sup>(1)</sup> EØSU's udtalelse om Den fælles landbrugspolitik på vej mod 2020: Morgendagens udfordringer: fødevarer, naturessourcer og landområder (EUT C 132 af 3.5.2011, s. 63, pkt. 3.4.3).

— som »økologisk prioriteret areal«. Kommissionen bør i den forbindelse gøre det klart, at listen primært omfatter karakteristika, der er vigtige for at opretholde eller forbedre biodiversiteten, som klart omfatter eksisterende træer, terrasser, ~~flod- og søområder, bredder langs vandløb og søer~~, blomsterenge osv. Disse bør ses som støtteberettigede områder, herunder også i lande, hvor nationale bestemmelser havde udelukket dem fra definitionen af landbrugsjord. En passende liste ville også hurtigt gøre det klart, at der ikke er belæg for den ofte udtrykte frygt for, at Kommissionen helt ønsker at udtage 7 % af arealerne. Endelig bør det være muligt ~~i praksis at medregne de store arealer, der kræver, at kun 3,5 % af arealer med permanente afgrøder gøres til som »økologiske fokusområder« for dermed at fremme deres store miljømæssige og økologiske værdi.~~

- Kommissionen skal gøre det klart, at foranstaltningen til afgrødediversificering navnlig ikke bør ramme landbrugere med lidt agerjord, husdyrbrug uden græsgange og landbrugere, der ikke kan producere afgrøder pga. jordbundsforholdene og de agroklimatiske forhold. EØSU anbefaler i disse tilfælde en vis fleksibilitet i gennemførelsen, som bør foreslås af medlemsstaterne og godkendes af Kommissionen.«

#### Afstemningsresultat

For	64
Imod	88
Hverken for eller imod	14

**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 2003/98/EF om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer**

COM(2011) 877 final — 2011/0430 (COD)

(2012/C 191/22)

Ordfører: **Isabel CAÑO AGUILAR**

Europa-Parlamentet og Rådet besluttede henholdsvis den 17. og 18. 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 ændring af direktiv 2003/98/EF om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer«

COM(2011) 877 final — 2011/0430 (COD).

Det forberedende arbejde henvises til Den Faglige Sektion for Transport, Energi, Infrastruktur og Informationsområdet, som vedtog sin udtalelse den 11. april 2012.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 480. plenarforsamling den 25.-26. april 2012, mødet den 25. april, følgende udtalelse med 133 stemmer for, 2 imod og 2 hverken for eller imod:

## 1. Konklusioner

1.1 EØSU bifalder revisionen af Parlamentets og Rådets direktiv 2003/98/EF af 17. november 2003 om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer <sup>(1)</sup> (PSI-direktivet), eftersom denne revision i høj grad øger muligheden for at anvende offentlige data mere effektivt og føjer sig til rækken af foranstaltninger, der skal bidrage til opfyldelsen af Europa 2020-strategiens mål.

1.2 Udvalget understreger, at ændringen af PSI-direktivet er nødvendig grundet den digitale revolution, den stigende informationsmængde, myndighederne er i besiddelse af, og områdets økonomiske betydning, som samlet set vurderes at være i størrelsesorden 140 milliarder EUR. Endvidere handler det om at afhjælpe konstaterede mangler i de nuværende regler og indarbejde de principper, som OECD vedtog i 2008.

1.3 De nye regler – som inddrager aspekter, EØSU foreslog i sin tidligere udtalelse – er en del af pakken af foranstaltninger under den digitale dagsorden, som er en af EU's centrale strategier.

1.4 Retten til aktindsigt i offentlige informationer vil fortsat henhøre under medlemsstaternes enekompetence, men de nye regler indebærer en afgørende ændring, i og med at det fremover vil være en pligt for medlemsstaterne at give mulighed for videreanvendelse.

1.5 Efter udvalgets opfattelse bør videreanvendelsen af offentlige informationer reguleres ved hjælp af en forordning

for at sikre ensartethed i medlemsstaternes regler og overvinde de konstaterede forskelle i forbindelse med gennemførelsen af PSI-direktivet.

1.6 Som følge af reformen udvides anvendelsesområdet for videreanvendelse af informationer til også at omfatte museer, biblioteker og arkiver. Samtidig forbedres de praktiske ordninger med henblik på at lette datasøgningen.

1.7 Efter EØSU's mening retfærdiggøres reformen af PSI-direktivet også af det store, uudnyttede potentiale, som den offentlige information har på tre grundlæggende områder. Den bidrager således til at:

— styrke det indre marked og de europæiske virksomheder samt skabe beskæftigelse

— fremme overensstemmelsen med andre af EU's politikker

— fremme gennemsigtighed, effektivitet og ansvarlighed hos de lokale forvaltninger.

1.8 De nye gebyrbestemmelser gør op med ideen om, at adgangen til offentlige data skal være gratis. Hver medlemsstat afgør selv, om den vil opkræve et gebyr. I givet fald skal dette begrænses til de marginale omkostninger, skønt der i undtagelsestilfælde kan fastsættes et større gebyr. Det nuværende princip om omkostningsdækning fastholdes som supplerende foranstaltning. EØSU anser ændringen på dette område for positiv.

<sup>(1)</sup> EUT L 345 af 31.12.2003, s. 90.

1.9 Hvad angår den uafhængige myndighed, som oprettes, så den kan træffe afgørelse om de klager, der indgives over beslutninger om afslag, mener EØSU ikke, at man nødvendigvis skal oprette et nyt organ. Det er også en mulighed at udpege en eksisterende myndighed, så længe der blot er garanti for, at der træffes upartiske og uafhængige beslutninger.

1.10 De nye regler indeholder en henvisning til de økonomiske og ideelle rettigheder, som ansatte i den offentlige sektor nyder godt af, for at tage højde for særlige situationer i visse medlemsstater.

1.11 EØSU understreger, at det er nødvendigt at styrke forslaget, når det gælder beskyttelse af personoplysninger og kræve, at der i hver enkelt sag foretages en omhyggelig vurdering med henblik på at foretage en afvejning mellem retten til beskyttelse af privatlivets fred og retten til aktindsigt i offentlige dokumenter.

## 2. Baggrund

2.1 Med direktiv 2003/98/EF (PSI-direktivet) blev der taget et vigtigt skridt til fremme af videreanvendelse af den umådelig store mængde informationer, som den offentlige sektor er i besiddelse af, idet direktivet lagde grunden til en juridisk ramme for en harmonisering af de grundlæggende betingelser og en fjernelse af de hindringer, som kunne vanskeliggøre en sådan videreanvendelse.

2.2 PSI-direktivets artikel 13 pålagde Europa-Kommissionen at tage anvendelsen af direktivet op til revision senest den 1. juli 2008. Revisionen skulle »især dreje sig om direktivets anvendelsesområde og virkning, herunder omfanget af stigningen i anvendelsen af den offentlige sektors dokumenter, konsekvenserne af anvendelsen af gebyrprincippet og anvendelsen af officielle tekster af lovgivningsmæssig og administrativ art, samt yderligere muligheder for at gøre det indre marked mere velfungerende og fremme udviklingen i den europæiske indholdsindustri«. Denne revision blev beskrevet i meddelelsen COM(2009) 212, hvoraf det fremgik, at der trods fremskridtene stadig fandtes en række hindringer, f.eks. de offentlige myndigheders stræben efter at dække flest mulige omkostninger i stedet for at tilgodese økonomien som helhed, konkurrence mellem den offentlige og den private sektor, praktiske forhindringer for videreanvendelse, såsom manglende oplysninger om, hvilke PSI der er til rådighed, samt holdningen hos nogle offentlige myndigheder, der ikke er klar over det økonomiske potentiale.

2.3 Andre forhold, der ifølge Kommissionen taler for en revision af direktivet, er:

— En eksplosion i mængden af data

— Den konstante digitale revolution, som øger værdien af den offentlige sektors aktiver for så vidt angår informationer og indhold

— Den stigende økonomiske betydning af PSI for så vidt angår den samlede direkte og indirekte økonomiske fortjeneste ved PSI-anvendelse i hele EU27's økonomi vurderes at udgøre omkring 140 mia. EUR om året <sup>(2)</sup>

— Det faktum, at der stadig findes et stort potentiale for videreanvendelse af PSI. Selv om nogle medlemsstater har gjort store fremskridt, er der stadig en vigtig opgave, der skal udføres, hvis man bl.a. ser på den udvikling, der i visse internationale sammenhænge er sket i forbindelse med videreanvendelse af PSI.

2.4 De mest relevante aspekter, som det foreslås at ændre med dette direktivforslag, er: anvendelsesområdet, det generelle princip for videreanvendelse, de økonomiske og ideelle rettigheder, som ansatte i offentlige organer nyder godt af, gebyrprincippet og praktiske ordninger, som gør det lettere at søge.

## 3. Generelle bemærkninger

### 3.1 PSI og den digitale dagsorden

3.1.1 Helt generelt finder EØSU den foreslåede reform, som har til formål at afhjælpe de velkendte mangler ved PSI-direktivet, fornuftig. Ud over at følge op på de alvorlige problemer i relation til de nuværende regler, som rejstes af de berørte parter i EU, lever ændringen op til principperne i OECD's anbefaling fra Seoul af 17.-18. juni 2008 <sup>(3)</sup>, som sigter mod at forbedre og effektivisere anvendelsen af offentlige informationer.

3.1.2 EØSU understreger endvidere, at revisionen er en del af en pakke af foranstaltninger under den digitale dagsorden, som omfatter tre indsatsområder: vedtagelse af retlige rammer for videreanvendelse af offentlige informationer, mobilisering af finansielle instrumenter og bedre koordination medlemsstaterne imellem <sup>(4)</sup>.

### 3.2 Retten til videreanvendelse

3.2.1 Den nye lovgivning indebærer en væsentlig ændring, idet videreanvendelsen gøres til en rettighed. I det nuværende system er det op til den enkelte medlemsstat, om man vil tillade videreanvendelse eller ej. Eftersom aktindsigt og brugsret i nogle

<sup>(2)</sup> Vickery-rapporten indeholder en dybtgående analyse af dette forhold, jf. »Review of Recent Studies on PSI Re-Use and Related Market Developments« – Final Version – Graham Vickery, 2010. [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/psi/docs/pdfs/report/final\\_version\\_study\\_psi.docx](http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/report/final_version_study_psi.docx).

<sup>(3)</sup> Vedtaget i Seoul den 17.-18. juni 2008.

<sup>(4)</sup> Meddelelse fra Kommissionen: Åbne data – En drivkraft henimod innovation, vækst og åben forvaltningspraksis, COM(2011) 882 final, Bruxelles den 12.12.2011.

nationale lovgivninger udtrykkeligt er kædet sammen, mens forbindelsen i andre lovgivninger er knap så entydig, hersker der en vis retlig usikkerhed.

3.2.2 Derfor vil EØSU navnlig fremhæve og støtte den ændring, der foreslås på dette område, og som består i:

— **Retten til aktindsigt** i offentlige informationer skal fortsat henhøre under medlemsstaternes enekompetence og er ikke omfattet af PSI-direktivet <sup>(5)</sup>.

— Når en oplysning ifølge et lands regler er offentlig og tilgængelig, skal mulighed for **videreanvendelse** af offentlige oplysninger til lukrative eller ikke-lukrative formål – med de udtrykkeligt foreskrevne undtagelser – være en **pligt** for medlemsstaterne, idet artikel 3 i sin nye udformning fastslår, at medlemsstaterne »sikrer (...) at disse dokumenter videreanvendes«. Det er et nødvendigt skridt i retning af at skabe en ensartet europæisk ramme.

3.2.3 Retten til videreanvendelse indebærer en udvikling i tråd med, hvad EØSU slog til lyd for i sin tidligere udtalelse <sup>(6)</sup>, nemlig at pligten til videreanvendelse af data ikke »blot indebærer, at informationen stilles til rådighed på anmodning, men også gennem aktiv formidling«.

3.2.4 På grund af de forskelle, der er opstået i forbindelse med gennemførelsen af PSI-direktivet, mener EØSU, der er behov for en tættere harmonisering, hvilket bør munde ud i et forslag til en forordning.

### 3.3 Udvidelse af anvendelsesområdet

3.3.1 Som allerede foreslået af EØSU i udvalgets udtalelse om PSI-direktivet, skal den nye forordning omfatte dokumentation, som befinder sig på museer, biblioteker og i arkiver. Dette gælder også universitetsbiblioteker, undtagen når der er tale om dokumenter, der er beskyttet af intellektuelle ejendomsrettigheder (ny ordlyd i artikel 1, stk. 2, litra e). Dette indebærer, at en stor mængde informationer gøres til en del af direktivets anvendelsesområde, og dermed øges dets effektivitet.

### 3.4 Forbedrede søgefunktioner

3.4.1 EØSU anser de foreslåede bestemmelser om de praktiske ordninger, som gør det lettere at søge (art. 9), for hensigtsmæssige, da de inddrager metadata, tilvejebringelse af information »i et maskinlæsbart format« og webportaler, hvorfra der er adgang til decentraliserede lister over dokumenter.

<sup>(5)</sup> Art. 1, stk. 3.

<sup>(6)</sup> EØSU's udtalelse om »Anvendelse og kommerciel udnyttelse af den offentlige sektors dokumenter«, EUT C 85 af 8.4.2003, s. 25.

### 3.5 Reformen er nødvendig på grund af den offentlige informations potentiale

3.5.1 Den dokumentation, der er lagret i offentlige organer, finder anvendelse på en lang række områder forbundet med viden, samfundsforhold, videnskab, økonomi, kultur mm. F.eks. kan nævnes: information om geografiske, meteorologiske, miljømæssige, økonomiske, trafikale og transportrelaterede forhold, information om turisme og landbrug, bekendtgørelser af love og retspraksis, statistikker, samfundsforhold osv. <sup>(7)</sup>. Dermed bidrager udnyttelsen af informationer til økonomisk vækst, udvikling af det indre marked, styrkelse af virksomhederne og jobskabelse.

3.5.2 Bedre anvendelse af offentlig information er i overensstemmelse med andre af Unionens politikker som f.eks. konkurrencepolitikken, den integrerede politik for havområder, den fælles transportpolitik, behovet for at fremme åben adgang til videnskabelige oplysninger og politikken for digitalisering og kulturarv.

3.5.3 Bedre betingelser for videreanvendelse bidrager også til at fremme gennemsigtighed, effektivitet og ansvar i den offentlige forvaltning.

## 4. Særlige bemærkninger

### 4.1 Gebyrer <sup>(8)</sup>

4.1.1 Det mest kontroversielle aspekt af den nuværende forordning er den pris, man skal betale for at få adgang til information. Opkrævning af urimeligt høje gebyrer og manglen på gennemsigtighed i forhold til, hvordan de fastsættes, har givet anledning til klager fra brugerne og udgør en alvorlig hindring for fremme af videreanvendelsen af offentlig information.

4.1.2 Reformforslaget afviser, at adgangen til informationen (nulomkostninger) skal være gratis, således som det foreslås af visse interessenter. Man vælger i stedet at fastlægge en række gebyrprincipper, som består i følgende:

— De enkelte medlemsstater beslutter hver især, om de vil pålægge et gebyr.

— Hvis det besluttes at pålægge et gebyr, skal det begrænses til de **marginale omkostninger** ved reproduktion og formidling af informationerne.

<sup>(7)</sup> I Vickery-rapporten udpeges der 13 områder, som hver især indeholder flere forskellige emneområder.

<sup>(8)</sup> Jf. »Deloitte Pricing of PSI Study«, Luxembourg 2011. [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/psi/docs/pdfs/minutes\\_psi\\_group\\_meetings/presentations/15th/03\\_01\\_study\\_economic\\_deloitte.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/minutes_psi_group_meetings/presentations/15th/03_01_study_economic_deloitte.pdf).

- Der kan ses bort fra princippet om marginalomkostningerne og undtagelsesvist pålægges gebyrer, der overstiger de marginale omkostninger, i de tilfælde, der fremgår af det nye stk. 2 i artikel 6: nemlig organer i den offentlige sektor, som dækker en betydelig del af driftsomkostningerne ved at udnytte deres intellektuelle ejendomsrettigheder. Denne undtagelse er underlagt strenge krav: det forudsættes, at fastlæggelsen af gebyrerne sker »i henhold til objektive, gennemsigtige og kontrollerbare kriterier og er i offentlighedens interesse, og (...) at de er godkendt af den uafhængige myndighed«, der er omhandlet i det reviderede direktiv.
- Gebyrer, der overstiger de marginale omkostninger, kan også opkræves af »biblioteker (herunder universitetsbiblioteker), museer og arkiver«.
- Bevisbyrden for, at gebyrerne stemmer overens med direktivets krav, påhviler den offentlige myndighed, som stiller oplysningerne til rådighed for brugeren.

4.1.3 Således indføres der et generelt princip om **marginalomkostninger**, og princippet om **omkostningsdækning** i den nuværende artikel 6 fastholdes som supplerende foranstaltning, på trods af at det anses for »utilstrækkelig til at tilskynde til aktiviteter baseret på videreanvendelse af offentlige informationer« (Punkt 3, Forslagets juridiske aspekter, 3.2. Nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet, 5. afsnit).

4.1.4 EØSU bifalder denne ændring, men mener, at den foreslåede ændring af artikel 6 vedrørende gebyrprincipperne bør formuleres mere præcist og at der udtrykkeligt bør gøres opmærksom på, at princippet om omkostningsdækning kun gælder undtagelsesvist.

4.1.5 Efter EØSU's opfattelse kunne man godt fastsætte et princip om helt gebyrfri adgang, i det mindste i visse tilfælde, hvor der er tale om videreanvendelse af oplysninger til ikke-lukrative formål.

## 4.2 Uafhængig myndighed

4.2.1 Hvis man får afslag på en ansøgning om videreanvendelse af information, bestemmer de nye regler, at klageadgangen skal omfatte »muligheden for revision udført af en uafhængig myndighed, der er udstyret med specifikke lovgivningsbeføjelser vedrørende videreanvendelse af den offentlige sektors informationer, og hvis beslutninger er bindende for den pågældende offentlige myndighed« (tilføjelse til artikel 4, stk. 4).

4.2.2 Forslaget specificerer ikke, hvilke egenskaber denne »uafhængige myndighed« skal have, eller hvordan den skal sammensættes, aspekter som det med rette overlades til hver enkelt medlemsstat at træffe beslutning om. EØSU mener ikke, at man nødvendigvis skal oprette et nyt organ. Det er også en mulighed at udpege en eksisterende myndighed, så længe der

blot er garanti for, at der træffes upartiske og uafhængige beslutninger. På baggrund af de erfaringer, der er blevet høstet siden PSI-direktivet trådte i kraft – i nogle tilfælde har man foretaget en snæver fortolkning af ordningen for adgang til og formidling af offentlig information – vil det imidlertid være hensigtsmæssigt at tilføje »...navnlig for så vidt angår anvendelsesområdet for det generelle princip i artikel 3, og hvis beslutninger...« efter »den offentlige sektors informationer«.

4.2.3 EØSU understreger, at man under alle omstændigheder skal være opmærksom på, at EU-domstolen har bekendtgjort, at uafhængighedsbegrebet ikke alene udelukker enhver påvirkning, der bliver udøvet af de kontrollerede organer, men også ethvert påbud og enhver anden ydre påvirkning – hvad enten denne er direkte eller indirekte – der kan skabe tvivl om udførelsen af de nævnte uafhængige myndigheders opgave<sup>(9)</sup>.

## 4.3 Immateriel ejendom og de ansattes økonomiske og ideelle rettigheder

4.3.1 Som følge af de nationale og internationale regler om immateriel ejendom, beskytter forslaget til revision »de økonomiske og ideelle rettigheder, som ansatte i organer i den offentlige sektor nyder i henhold til nationale regler« (jf. det afsnit, som tilføjes artikel 1, stk. 5). Dette er et aspekt, som PSI-direktivet ikke tager hensyn til, og det, at det nu inddrages, afspejler særlige situationer, som opstår i nogle medlemsstater i forbindelse med rettighederne til data, som den offentlige sektor er i besiddelse af.

4.3.2 Komplexiteten af den immaterielle ejendomsret og principperne om nærhed og et minimum af intervention taler for at overlade løsningen af eventuelle opståede konflikter til retssystemerne i de enkelte lande, som det med rette foreslås i den tekst, som behandles i denne udtalelse.

## 4.4 Beskyttelse af personoplysninger

4.4.1 PSI-direktivet omtaler behandlingen af personoplysninger (artikel 1, stk. 4), og det påpeges, at direktivet »opretholder og griber på ingen måde ind i beskyttelsesniveauet for fysiske personer med hensyn til behandling af personoplysninger i henhold til selskabslovgivningen og national lovgivning, og det ændrer navnlig ikke de forpligtelser og rettigheder, der er fastsat i direktiv 95/46/EF«<sup>(10)</sup>.

<sup>(9)</sup> Dom af 9. marts 2010 (C-518/07).

<sup>(10)</sup> Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger, EFT L 281 af 23.11.1995, s. 31.

4.4.2 Dette er en rimelig bestemmelse, men områdets betydning og den stadige teknologiske innovation kræver større fokus, eftersom der melder sig forskellige spørgsmål, såsom hvorvidt det er lovligt at formidle oplysningerne, særlig beskyttelse af følsomme data, overførsel til tredjelande og formålsprincippet. EØSU er enig med Gruppen vedrørende Beskyttelse af Personer i forbindelse med Behandling af Personoplysninger, når den påpeger, at der burde være et krav om, at de offentlige myndigheder foretager *»en omhyggelig vurdering i hver enkelt sag med henblik på at foretage en afvejning mellem retten til beskyttelse af privatlivets fred og retten til aktindsigt i offentlige dokumenter«* <sup>(1)</sup>.

Bruxelles, den 25. april 2012

Staffan NILSSON  
Formand  
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

---

<sup>(1)</sup> [http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2003/wp83\\_da.pdf](http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2003/wp83_da.pdf)

**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — En samlet strategi for migration og mobilitet**

COM(2011) 743 final

(2012/C 191/23)

Ordfører: **Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS**

Medordfører: **Brenda KING**

Kommissionen besluttede den 18. november 2011 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 samlet strategi for migration og mobilitet*

COM(2011) 743 final.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Eksterne Forbindelser, som vedtog sin udtalelse den 4. april 2012.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 480. plenarforsamling den 25.-26. april 2012, mødet den 25. april, følgende udtalelse med 125 stemmer for, 1 imod og 7 hverken for eller i mod:

## 1. Konklusioner

1.1 EØSU er enig i den samlede strategi for migration og mobilitet (SSMM), som kæder indvandrings- og asylpolitikken tæt sammen med EU's udenrigspolitik.

1.2 EØSU ønsker, at EU's udenrigspolitik baseres fuldt ud på strategien for global styring af den internationale migration inden for De Forenede Nationers rammer og på grundlag af relevante internationale retsinstrumenter såsom Verdenserklæringen om menneskerettigheder, FN's internationale konvention om beskyttelse af alle vandrende arbejdstageres og deres familiemedlemmers rettigheder (udvalget har foreslået <sup>(1)</sup>, at EU ratificerer den), Den Internationale Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder, Den Internationale Konvention om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder samt ILO's konventioner.

1.3 Udvalget anmoder Kommissionen om at udarbejde en rapport, som gør status over debatten i EU om FN's konvention. Kommissionen bør berede vejen for dens ratificering, og EØSU kan medvirke ved at udarbejde en ny initiativudtalelse.

1.4 Udvalget foreslår, at EU spiller en meget aktiv rolle i udviklingen af De Forenede Nationers dialog på højt plan om international migration og udvikling.

1.5 Det vigtigste mål med EU's migrations- og mobilitetsdialoger med tredjelande bør være at bane vejen for, at migration kan foregå lovligt og korrekt, garantere den internationale asylret, mindske den ulovlige indvandring og bekæmpe de kriminelle netværk, som driver menneskehandel.

1.6 Mobilitetspartnerskaberne, der er fælles politiske erklæringer, bør omdannes til internationale aftaler. EØSU mener, at EU kan yde et særligt værdifuldt bidrag til forhandlingerne med tredjelande.

1.7 Udvalget understreger, hvor vigtigt det er at sætte skub i dialogen med de regionale institutioner og udvide de nuværende aftaler, så de også kommer til at omfatte mobilitet og migration.

1.8 Udvalget mener, at mobilitetspartnerskaberne bør omfatte de fire søjler i den globale strategi: forvaltning og fremme af legal migration og mobilitet; forebyggelse og begrænsning af illegal migration og menneskehandel; fremme af international beskyttelse og styrkelse af asylpolitikens eksterne dimension; og maksimering af migrationens og mobilitetens udviklingseffekt.

1.9 Den største udfordring ligger i aftalerne om arbejdskraftindvandring, hvori arbejdsmarkedets parter i såvel EU som tredjelandene bør deltage. Udvalget støtter de ikke-bindende principper og retningslinjer for en tilgang til arbejdskraftindvandring, som ILO <sup>(2)</sup> har fastlagt, og foreslår, at de følges i mobilitetspartnerskaberne.

<sup>(1)</sup> EØSU's initiativudtalelse af 30. juni 2004 om »Den internationale konvention om vandrende arbejdstagere« (ordfører: Pariza CASTAÑOS), EUT C 302 af 7.12.2004.

<sup>(2)</sup> ILO. Multilateral ramme for arbejdskraftindvandring. 2007.



1.10 Udvalget foreslår, at kønsaspektet inddrages i mobilitetspartnerskaberne, for undertiden er indvandrerkvindernes situation mere sårbar og i mange tilfælde er de udsat for misbrug, diskrimination og ekstreme former for udnyttelse. Indvandrerkvindene spiller også en meget stor rolle i den økonomiske og sociale udvikling i oprindelseslandene <sup>(3)</sup>.

1.11 For at undgå, at migration får negative følger for den økonomiske og sociale udvikling i oprindelseslandene, bør Den Europæiske Union være på vagt navnlig over for de negative følger af hjerneflugt og indføre kompensationsmekanismer.

1.12 EU bør støtte diasporaorganisationerne, og EØSU foreslår at oprette en støttetjeneste for disse organisationer.

1.13 Grænsekontrollen og forebyggelsen af ulovlig indvandring bør foregå med respekt for menneskerettighederne. FRONTEX har brug for flere ressourcer, og dets aktiviteter bør evalueres af Agenturet for Grundlæggende Rettigheder og omfattes af Europa-Parlamentets demokratiske kontrol.

1.14 EU bør føre en åben politik for modtagelse af indvandrere ud fra et mellemfristet perspektiv, som rækker ud over den aktuelle økonomiske krise og tager hensyn til den demografiske situation. Procedurene for indvandring af arbejdskraft bør være lovlige og gennemsigtige, og man bør fremme samarbejdet mellem arbejdsmarkedets parter i EU og i oprindelseslandene.

1.15 EØSU mener, at EU's og medlemsstaternes indvandringslovgivning bør sikre ligebehandling på det arbejdsmæssige og sociale område. Ordningerne for cirkulær migration må ikke bruges diskriminatorisk til at begrænse ligebehandling.

1.16 I mobilitetspartnerskaberne skal det aftales, at tilbagevendelsesprocedurerne først og fremmest skal benyttes til frivillig tilbagevenden ledsaget af støtteordninger <sup>(4)</sup>. Hvis der iværksættes procedurer for tvangsmæssig tilbagesendelse, skal de pågældendes menneskerettigheder respekteres fuldt ud under hensyntagen til Europarådets anbefalinger <sup>(5)</sup>.

1.17 EØSU ønsker, at det fælles europæiske asylsystem baseres på en høj grad af lovgivningsmæssig harmonisering. Det støtter også samarbejdet med tredjelande for at få dem til at styrke deres asylordninger og overholdelsen af de internationale standarder. EU's aftaler med tredjelande bør omfatte procedurer, som effektivt garanterer retten til international beskyttelse af personer, som anmoder herom.

<sup>(3)</sup> EØSU's sonderende udtalelse om »Sundhed og migration«, EUT C 256/22 af 27.10.2007.

<sup>(4)</sup> I samarbejde med Den Internationale Migrationsorganisation.

<sup>(5)</sup> »Tyve retningslinjer om tvangsmæssig tilbagesendelse« CM(2005) 40.

1.18 De tredjelande, som EU indgår mobilitetspartnerskaber med, bør have underskrevet Genève-konventionen om flygtninge, råde over asylfaciliteter og være sikre lande, som overholder menneskerettighederne. De bør således have ratificeret De Forenede Nationers konvention om bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret kriminalitet og de tilhørende protokoller om menneskehandel og smugling af migranter <sup>(6)</sup>.

1.19 EU bør styrke integrationspolitikken og bekæmpelsen af racisme, fremmedhad og diskrimination mod indvandrere og minoriteter. Udvalget foreslår, at EU's institutioner optræder handlekraftigt i bekæmpelsen af racisme, fremmedhad og diskrimination, især når det er regeringsledere og lovgivere i medlemsstaterne, som tilskynder til en sådan adfærd <sup>(7)</sup>.

1.20 EØSU vil i samarbejde med Kommissionen fortsat støtte Det Europæiske Integrationsforums aktiviteter, da det mener, at integration i de kommende år vil være en strategisk udfordring for Europa, personer med indvandrerbaggrund og alle borgere generelt.

## 2. Generelle bemærkninger

2.1 Meddelelsen er et nyt initiativ fra Kommissionens side med det mål at udstyre indvandringspolitikken med en mere samlet strategi, som er i bedre overensstemmelse med andre EU-politikker, især den eksterne politik.

2.2 EØSU ser positivt på denne tilgang, der tager hensyn til de forslag, udvalget har udformet igennem de seneste år. Der er flere udtalelser, som er direkte relaterede til denne meddelelse <sup>(8)</sup>.

2.3 Udvalget har tilkendegivet, at EU bør have en fælles asylpolitik med en harmoniseret lovgivning og en fælles indvandringspolitik med en lovgivning, som giver mulighed for lovlig

<sup>(6)</sup> Palermo-protokollen af 2000.

<sup>(7)</sup> På grundlag af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder.

<sup>(8)</sup> EUT C 248 af 25.8.2011, s. 135-137, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse af 15. juni 2011 om »Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget – Meddelelse om migration« COM(2011) 248 final. Hovedordfører: Luis Miguel Pariza Castaños.

EUT C 120 af 16.5.2008, s. 82-88, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse 12. december 2007 om »Migration og udvikling: muligheder og udfordringer« (Initiativudtalelse). Ordfører: Sukhdev Sharma.

EUT C 48 af 15.2.2011, s. 6-13, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse af 15. september 2010 om den lovlige indvandrings rolle på baggrund af de demografiske udfordringer (sonderende udtalelse). Ordfører: Luis Miguel Pariza Castaños

EUT C 44 af 16.2.2008, s. 91-102, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse af 25. oktober 2007 om »En udviklingsfremmende EU-politik for indvandring og samarbejde med hjemlandene« (initiativudtalelse). Ordfører: Luis Miguel Pariza Castaños.

EUT C 128 af 18.5.2010, s. 29-35, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse af 4. november 2009 om Respekten for de grundlæggende rettigheder i europæisk indvandringspolitik og -lovgivning (initiativudtalelse). Ordfører: Luis Miguel Pariza Castaños.

indvandring via fælles, gennemsigtige procedurer, der tager hensyn til Europas og oprindelseslandenes interesser og til overholdelsen af de grundlæggende rettigheder.

2.4 Siden 2006 har en ny indstilling til håndteringen af migrationer vundet indpas på internationalt plan, navnlig efter affoldelsen af De Forenede Nationers dialog på højt plan om international migration og udvikling<sup>(9)</sup>. EØSU har deltaget i regeringskonferencerne i Det globale forum om migration og udvikling, hvori også flere civilsamfundsorganisationer deltager<sup>(10)</sup>. Udvalget foreslår, at EU spiller en meget aktiv rolle i udviklingen af De Forenede Nationers dialog på højt plan.

2.5 Det er overraskende, at medlemsstaterne fortsat ikke har ratificeret »Den internationale konvention om beskyttelse af vandrende arbejdstageres og deres familiemedlemmers rettigheder«, som blev vedtaget af De Forenede Nationers generalforsamling i dets resolution 45/158 af 18. december 1990, og som har været gældende siden 1. juli 2003. EØSU har i en initiativudtalelse<sup>(11)</sup> foreslået, at EU og medlemsstaterne ratificerer konventionen. Udvalget anmoder Kommissionen om, at den udarbejder en rapport, hvori den gør status over debatten i medlemsstaterne og deres holdning for at berede vejen for dens ratificering.

2.6 EØSU foreslår, at Kommissionen, Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union som led i udenrigspolitikken etablerer en international lovgivningsramme om migration på grundlag af den relevante lovgivning, især Verdenserklæringen om menneskerettigheder, FN's internationale konvention om beskyttelse af alle vandrende arbejdstageres og deres familiemedlemmers rettigheder, konventionen om borgerlige og politiske rettigheder samt konventionen om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder. Denne internationale retlige ramme bør omfatte:

- Konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination imod kvinder
- Konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination
- Konvention om barnets rettigheder
- ILO's konventioner om vandrende arbejdstagere (C 97 og C 143)
- Konvention C100 om lige løn for mænd og kvinder
- Konvention C189 om kvinder, der arbejder som hushjælp i private hjem

<sup>(9)</sup> Den 14. og 15. november 2006.

<sup>(10)</sup> Konferencer i Bruxelles, Manila y Athen.

<sup>(11)</sup> EØSU's initiativudtalelse af 30. juni 2004 om »Den internationale konvention om vandrende arbejdstagere« (ordfører: Pariza Astaños), EUT C 302 af 7.12.2004.

— ILO's erklæring om grundlæggende principper og rettigheder på arbejdspladsen

— ILO's multilaterale ramme for vandrende arbejdstagere

— Durban-erklæringen og handlingsprogrammet for FN's verdenskonference fra 2001 mod racisme.

2.7 I de seneste år har Den Europæiske Union efterhånden udviklet en fælles indvandrings- og asylpolitik, men de retlige og politiske instrumenter er stadig utilstrækkelige. Medlemsstaterne fører deres egen politik, som undertiden strider mod EU's tilgange og aftaler. EØSU opfordrer alle medlemsstater til at slutte op om den fælles politik som defineret i traktaten og Stockholmprogrammet.

2.8 Vi bør anlægge en mellemfristet tilgang, for på trods af den nuværende økonomiske krise og den øgede arbejdsløshed har EU brug for en mere åben politik for modtagelsen af nye vandrende arbejdstagere, således som EØSU har konstateret i sin sonderende udtalelse<sup>(12)</sup> »Den lovlige indvandrings rolle på baggrund af de demografiske udviklinger«, som det belgiske formandskab havde anmodet om. I meddelelsen nævner Kommissionen også, at det vil være nødvendigt at modtage nye indvandrere i lyset af den demografiske situation og arbejdsmarkedene.

2.9 EØSU er af den opfattelse, at EU ikke kan gå denne nye udviklingsetape i møde med restriktive og usammenhængende indvandringspolitikker i stil med dem, som medlemsstaterne førhen har ført. Den europæiske indvandringspolitik må lægge de gamle restriktioner bag sig og tilpasse sig de aktuelle behov.

2.10 Kommissionens meddelelse foreslår en samlet strategi for migration og mobilitet (SSMM), som kan danne grundlag for en bredere og mere sammenhængende politik, der bør udformes i samarbejde med de lande, hvor indvandrerne kommer fra, samt med transitlandene.

2.11 Særligt værdifuldt er det, at denne meddelelse introducerer mobilitetspartnerskaber mellem Den Europæiske Union og tredjelandene eller grupper af lande i nogle regioner såsom den sydlige del af Middelhavet, Østeuropa, AVS-lande, Latinamerika osv., som EU har naboskabs- og partnerskabsrelationer med.

2.12 Udvalget er allerede i en anden udtalelse<sup>(13)</sup> fremkommet med nogle forslag, som bør tages med i overvejelserne i forbindelse med mobilitetspartnerskaberne, bl.a. med hensyn til fleksible visaordninger, lempeligere indrejseregler, anerkendelse af faglige kvalifikationer, undgåelse af hjerneflugt samt ret til social sikring.

<sup>(12)</sup> EUT C 48 af 15.2.2011, s. 6-13.

<sup>(13)</sup> EUT C 120 af 16.5.2008, s. 82-88.

2.13 EØSU støtter denne samlede strategi, da det anser det for nødvendigt at skabe en tættere forbindelse mellem den interne og eksterne dimension af indvandringspolitikken og mobiliteten. Desuden er en af de operationelle prioriteter i den samlede strategi at skabe sammenhæng mellem EU's indvandrings- og asylpolitikker og politikkerne for udviklings-samarbejde.

2.14 Migration og mobilitet er to forskellige begreber. Mobilitet for tredjelandstatsborgere, som krydser Den Europæiske Unions ydre grænser, er ikke ensbetydende med indvandring af arbejdskraft. De fleste af de personer, som krydser disse grænser, gør det som besøgende, turister eller forretningsrejsende, dvs. med henblik på korte ophold, som ikke er led i noget migrationsprojekt. Indvandring af økonomiske årsager indebærer adgang til arbejdsmarkedet.

2.15 EØSU bifalder, at visumdialogerne styrkes inden for rammerne af SSMM. Visumdialogerne, som EU fører med tredjelændene, såvel som EU's fælles visumpolitik, vedrører såvel ophold af kort varighed som migrationer.

2.16 Hidtil har det været lettere at indgå aftaler om visa til kortvarige ophold, mens det er vanskeligt, når det gælder visa i forbindelse med migration (opholds- og arbejdstilladelse), som stadig henhører under medlemsstaterne. For nyligt er der opnået tilslutning i Rådet og Parlamentet til direktivet om en »kombineret tilladelse«, der indebærer en vis lovgivningsmæssig harmonisering af indrejseprocedurerne. Der lovgives også om specifikke kategorier af migranter (sæsonarbejdere, udstationerede).

2.17 Hvis denne situation ikke ændres, vil det være vanskeligt at gøre fremskridt med den samlede strategi. Man risikerer, at mobilitetspartnerskaberne kun tjener til at forbedre forvaltningen vedrørende korte ophold, men ikke bidrager væsentligt til at forbedre procedurerne for indvandring af arbejdskraft.

2.18 De bilaterale aftaler, som allerede findes med tredjelände vedrørende migration (bl.a. om indrejse af vandrede arbejdstagere, bekæmpelse af ulovlig indvandring, tilbagetagelse osv.), er indgået mellem regeringerne i medlemsstaterne og oprindelseslandene. EU har også iværksat nogle pilotprojekter. EØSU håber, at der med gennemførelsen af den samlede strategi kan opnås fremskridt i retning af bilaterale rammer mellem EU og tredjelændene.

2.19 EØSU mener, at den regionale dimension er fundamental, og foreslår derfor, at de eksisterende regionale institutioner, især dem som EU har partnerskabs- og samarbejdsaftaler med, bliver inddraget i SSMM. Nogle af de regionale institutioner i Sydamerika, Asien og Afrika er internt ved at udvikle aftaler om fri bevægelighed, indvandring og mobilitet, som også kan gøre det lette at organisere migration i Europa.

2.20 Udvalget er enig med Kommissionen i dens valg af geografiske prioriteter og i, at de regionale dialoger skal baseres på EU's naboskabspolitik, navnlig partnerskabet med det sydlige Middelhavsområde og det østlige partnerskab. Partnerskabet EU-Afrika og med de 19 lande i Pragprocessen bør også være en prioritet. Ligeledes prioriteres forbindelsen med de 27 lande i Rabatprocessen. Det gælder også Afrikas Horn.

2.21 EØSU foreslår, at dialogen med AVS-landene om migration og mobilitet bliver styrket, og at dialogerne med landene i Central- og Sydamerika også kommer i gang.

De bilaterale dialoger med kandidatlandet Tyrkiet og kandidatlandene på Balkan bør styrkes. Også med Rusland, Indien og Kina.

Dialogen med USA, Canada og Australien skiller sig ud fra de andre dialoger.

2.22 De fire søjler, som den samlede strategi baseres på i Kommissionens forslag, er:

- forvaltning og fremme af legal migration og mobilitet
- forebyggelse og begrænsning af ulovlig migration og menneskehandel
- fremme af international beskyttelse og styrkelse af asylpolitikens eksterne dimension
- maksimering af migrationens og mobilitetens udviklings-effekt.

2.23 EØSU er enig i, at det er disse søjler, som bør danne grundlag for en samlet strategi, der er i overensstemmelse med andre EU-politikker: beskyttelse af menneskerettigheder, asylpolitik, udviklingssamarbejde, bekæmpelse af menneskesmugling og menneskehandel osv.

### 3. Forvaltning og fremme af legal migration og mobilitet

3.1 Det vigtigste mål med dialogerne om migration og mobilitet med tredjelände bør være at bane vejen for, at migration kan foregå på legal og ordentlig vis. EU's tilbud om indvandringsmuligheder skal være troværdige, og procedurerne skal være gennemsigtige, således at befolkningen i oprindelseslandene får øjnene op for, at lovlig migration er mulig, og at de illegale fremgangsmåder bør fravælges.

3.2 Der er i dag snævre rammer for dialogerne, eftersom kompetencen vedrørende nye indvandreres indrejse henhører under medlemsstaterne. Udvalget foreslår, at medlemsstaterne og Rådet giver Kommissionen større råderum i disse spørgsmål, eftersom der på EU-planet kan opnås en stor merværdi.

3.3 De nationale indrejseregler for arbejdstagere fra tredjelande er i dag meget restriktive. Udarbejdelsen af EU-lovgivningen er i dag forbundet med mange politiske vanskeligheder, de vedtagne direktiver skal gennemføres i de nationale lovgivninger og andre er endnu til forhandling mellem Rådet og Parlamentet.

3.4 EØSU har i en anden udtalelse<sup>(14)</sup> konkluderet, at EU i lyset af visse nationale forskelle har brug for en åben lovgivning, som tillader arbejdskraftindvandring ad lovlige og gennemsigtige kanaler både for højt kvalificerede arbejdstagere og for arbejdstagere til mindre kvalificerede jobs. Mange indvandrere vil få langfristede arbejdstilladelser, mens de for andre vil være midlertidige. Mobilitetspartnerskaberne bør tage højde for denne situation.

3.5 Der bør iværksættes »ledsageordninger« for indvandrerne, fra de forlader deres hjemland, til de bliver integreret på deres arbejdsplads og i samfundet i bestemmelseslandet. Ledningsordningerne kan iværksættes af såvel de offentlige myndigheder som fagforeninger, arbejdsgiverorganisationer, diasporaorganisationer og andre civilsamfundsorganisationer og omfatte information og rådgivning under hele migrationsprocessen samt undervisning i sprog, vilkår på arbejdsmarkedet og sociale forhold, lovgivning og skikke.

3.6 EØSU gentager sit forslag fra andre udtalelser om at forbedre ordningerne for anerkendelse af vandrende arbejdstageres kvalifikationer, godkendelse af eksamensbeviser og kompetencer, som også bør indgå i mobilitetspartnerskaberne.

3.7 Som Udvalget har foreslået i tidligere udtalelser, bør der være reel garanti for, at indvandrerne kan overføre deres sociale rettigheder fra et EU-land til et andet og til oprindelseslandene, og derfor bør mobilitetspartnerskaberne omfatte spørgsmål vedrørende social sikring. Skønt de europæiske indvandringslove begrænser rettighederne til social sikring, kan mange af problemerne løses gennem disse aftaler. Dette er endnu en grund til, at mobilitetspartnerskaberne skal være juridisk bindende.

3.8 EØSU understreger integrationspolitikernes betydning. Udvalget er meget engageret i integrationsspørgsmålet og opmærksom på den rolle, som civilsamfundsorganisationerne kan spille. Det europæiske integrationsforum, som hver sjette måned afholder møde i EØSU, er et meget vigtigt værktøj for EU's institutioner. Integrationsforummet er et grundlæggende finansielt instrument, som bør udvides.

3.9 Integrationspolitikkerne angår såvel indvandrerne som værtssamfundene, fremmer lige rettigheder og pligter samt dialog på tværs af kulturer og etniske og religiøse grupper og har relation til beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder og bekæmpelsen af racisme, fremmedhad og forskelsbehandling.

Udvalget vil gerne understrege, at EU lovgivningen om indvandring skal sikre ligebehandling af vandrende arbejdstagere på det arbejdsmæssige og sociale område<sup>(15)</sup>.

3.10 I sine udtalelser har EØSU foreslået, at EU-lovgivningen kommer til at omfatte arbejdsmæssige og sociale rettigheder for vandrende arbejdstagere for at sikre værdige arbejdsvilkår og forhindre udnyttelse af deres arbejdskraft.

3.11 Vilkårene er særligt vanskelige for »papirløse« indvandrere. Arbejdstilsynet bør i samarbejde med arbejdsmarkedets parter overvåge overholdelsen af arbejdsstandarderne. EØSU henviser til den rapport, som Agenturet for Grundlæggende Rettigheder i Wien har udarbejdet om situationen for vandrende arbejdstagere i EU, som ikke har nogen opholdstilladelse<sup>(16)</sup>.

3.12 Udvalget har foreslået at ændre direktivet om familiesammenføring, som er utilstrækkeligt. Kommissionen har offentliggjort en grønbog, som udvalget er ved at udarbejde en udtalelse om<sup>(17)</sup>.

3.13 Gennem de seneste år har vi været vidner til begivenheder, erklæringer og politiske beslutninger, der har vakt stor bekymring i EØSU, fordi en gammel, velkendt europæisk sygdom igen er ved at brede sig i Europa: fremmedhad og den form for nationalisme, der lukker andre ude. Minoriteter og indvandrere udsættes for miskreditering, fornærmelser samt aggressive og diskriminerende politikker.

3.14 For år tilbage næredes fremmedhadet og populismen kun af ekstremistiske politiske mindretalsfløje. Men i dag står disse politikker på visse regerings dagsorden og program, hvor indvandrer- og minoritetsfjendske politikker bruges som våben i valgkampen. EØSU opfordrer EU-institutionerne til at forhindre, at EU's dagsorden smittes af fremmedhad og populisme.

#### 4. Forebyggelse og begrænsning af illegal migration og menneskehandel

4.1 EØSU er enig med Kommissionen i vigtigheden af at bekæmpe illegal indvandring.

<sup>(15)</sup> Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets beslutning om det europæiske år for interkulturel dialog«, EUT C 185/09 af 8.8.2006.

<sup>(16)</sup> Rapport fra Det Europæiske Agentur for Grundlæggende Rettigheder (FRA) »Migrants in an irregular situation employed in domestic work: Fundamental rights challenges for the European Union and its Member States« (Indvandrere med ulovligt ophold, der er beskæftiget i private husholdninger: Udfordringer mht. grundlæggende rettigheder for Den Europæiske Union og dens medlemsstater) [www.fra.europa.eu](http://www.fra.europa.eu).

<sup>(17)</sup> Grønbog om retten for tredjelandstatsborgere, der bor i EU, til familiesammenføring (direktiv 2003/86/EF) og EØSU's udtalelse om Grønbog om retten for tredjelandstatsborgere, der bor i EU, til familiesammenføring (direktiv 2003/86/EF) – endnu ikke offentliggjort i EUT.

<sup>(14)</sup> EUT C 48 af 15.2.2011, s. 6-13.

4.2 Det er nødvendigt at bekæmpe sort arbejde og gennemføre direktivet om sanktioner mod arbejdsgivere, som udnytter indvandrere med ulovligt ophold, effektivt i de nationale lovgivninger<sup>(18)</sup>. Indvandrere, som ikke har deres papirer i orden, er meget sårbare over for udnyttelse af deres arbejdskraft og bør betragtes som ofre. Arbejdsmarkedets parter bør samarbejde om at komme illegal beskæftigelse og udnyttelse af arbejdskraft til livs i samarbejde med Arbejdstilsynet.

4.3 Udvalget har erklæret<sup>(19)</sup>, at EU har brug for en politik for de ydre grænser, som er troværdig, effektiv, legitim og underkastet streng demokratisk kontrol og uafhængige evalueringer. Medlemsstaterne bør give FRONTEX-agenturet flere operationelle beføjelser og større autonomi i forbindelse med dets aktiviteter og ressourcer (teknisk udstyr).

4.4 Gennemførelsen af fælles operationer koordineret af agenturet og deres indvirkning på de grundlæggende rettigheder og administrative garantier, som er fastlagt i Schengengrænsekodeksen, bør imidlertid gøres til genstand for demokratisk kontrol udført af Europa-Parlamentet og EU's Agentur for Grundlæggende Rettigheder. Dette skal ledsages af en løbende evaluering, især af FRONTEX' aktiviteter og aftaler med tredjelande, de fælles operationers effektivitet og kvaliteten af agenturets risikoanalyser.

4.5 EØSU anser det for fundamentalt, at FRONTEX opfylder sine forpligtelser mht. adgang til international beskyttelse for asylansøgere og mht. princippet om »non-refoulement«.

4.6 Kommissionen påpeger i sin meddelelse, at »uden velfungerende grænsekontrol og mindre illegal migration og en effektiv politik for tilbagevenden vil det ikke være muligt for EU at øge mulighederne for legal migration og mobilitet«<sup>(20)</sup>. EØSU er enig heri, men understreger, at der er tale om fænomener, som hænger meget tæt sammen.

4.7 EØSU har allerede i adskillige udtalelser<sup>(21)</sup> peget på den klare forbindelse mellem legal indvandring og illegal indvandring, for hvis der ikke eksisterer passende, gennemsigtige og fleksible kanaler for legal indvandring, tager den illegale indvandring til.

4.8 Skønt de fleste personer, som opholder sig i Europa på ureglementeret vis, er indrejst lovligt, er der andre, som er ofre for kriminelle netværk. EU bør inddrage bekæmpelsen af de kriminelle netværk for menneskehandel og menneskesmugling i dialogerne om migration og mobilitet. Ofrene bør sikres beskyttelse.

<sup>(18)</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/52/EF af 18. juni 2009 om minimumsstandarder for sanktioner og foranstaltninger over for arbejdsgivere, der beskæftiger tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold, EUT L 168/24 af 30.6.2009.

<sup>(19)</sup> EUT C 248 af 25.8.2011, s. 135-137.

<sup>(20)</sup> Side 5 i Meddelelsen COM(2011) 743 final.

<sup>(21)</sup> EUT C 157 af 28.6.2005, s. 86-91.

4.9 I dialogerne bør man også drøfte procedurerne for tilbagesendelse og tilbagetagelse, som altid bør være baseret på overholdelsen af menneskerettighederne. Udvalget ønsker, at Agenturet for Grundlæggende Rettigheder udarbejder en etisk adfærdskodeks for tvangsmæssige tilbagesendelser på grundlag af de 20 principper for tvangsmæssig tilbagesendelse, som Europarådets Ministerudvalg har udarbejdet<sup>(22)</sup>.

4.10 Når det gælder tilbageholdelse og internering af indvandrere med ulovligt ophold er udvalget enig med Kommissionen i, at »der bør træffes foranstaltninger for at sikre migranterne anstændige levevilkår i modtagelsescentre og for at undgå arbitrær tilbageholdelse eller tilbageholdelse på ubestemt tid«<sup>(23)</sup>. EØSU mener, at personer, som befinder sig i en situation, hvor de administrativt set ikke har deres papirer i orden, ikke kan betragtes som lovovertredere, og beklager, at nogle nationale tiltag misbruger tilbagesendelsesdirektivet, som efter udvalgets mening bør ændres for at værne om de grundlæggende rettigheder.

4.11 EØSU er især imod, at mindreårige kan placeres i de samme interneringscentre som voksne, for børn bør leve i socialt åbne miljøer og om muligt sammen med deres familie.

4.12 Menneskehandel bør bekæmpes som noget af det vigtigste og bør medtages i alle dialoger. Man bør kræve, at før der indgås en aftale om mobilitet med EU, skal disse lande ratificere og i deres lovgivning gennemføre De Forenede Nationers konvention om bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret kriminalitet og de tilhørende protokoller om menneskehandel og smugling af migranter.

4.13 EØSU kræver, at myndighederne intensiverer kampen mod de kriminelle organisationer, som lever højt på menneskehandel og smugling af migranter. De personer, som bliver fanget i disse net, bør betragtes som ofre, der skal beskyttes.

## 5. Fremme af international beskyttelse og styrkelse af asylpolitikens eksterne dimension

5.1 I mange tilfælde lykkes det ikke asylansøgerne at indgive deres ansøgning på europæisk område, fordi de kontrolposter, der er oprettet til bekæmpelse af illegal indvandring, ikke giver dem mulighed for indrejse i Europa. Der er en åbenbar modstrid mellem de forholdsregler, der træffes i kampen mod illegal indvandring, og asylretten.

5.2 Der bør være garanti for, at princippet om »non-refoulement« bliver overholdt, at enhver, som har brug for international beskyttelse, kan indgive sin ansøgning på EU's område, og at denne bliver behandlet af de kompetente nationale myndigheder.

<sup>(22)</sup> »Tyve retningslinjer om tvangsmæssig tilbagesendelse« CM(2005) 40.

<sup>(23)</sup> Side 16 i Meddelelsen COM(2011) 743 final.

5.3 Udvalget støtter Kommissionens arbejde for at forbedre EU's asyllovgivning<sup>(24)</sup>, som bør opnå en høj grad af lovgivningsmæssig harmonisering med en ensartet status samt gennemsigtige og effektive procedurer. Personer, som opholder sig i EU under beskyttelse eller som asylansøgere, bør kunne deltage i arbejdsmarkedet på lige vilkår.

5.4 EØSU støtter også samarbejdet med tredjelande for at få dem til at styrke deres asylordninger og overholdelsen af de internationale standarder.

5.5 De tredjelande, som EU indgår mobilitetspartnerskaber med, bør have underskrevet Genève-konventionen om flygtninge, råde over asylfaciliteter og være sikre lande, som overholder menneskerettighederne. EU bør samarbejde med dem for at forbedre deres asylordninger.

5.6 EØSU støtter udviklingen af de regionale beskyttelsesprogrammer og mener, at forbedringen af asylstrukturene i tredjelandene ikke bør være til hinder for, at asylansøgere, som har brug for at indgive deres ansøgning i et europæisk land, kan gøre det.

5.7 Mobilitetspartnerskaberne må ikke resultere i, at partnerlandene kommer til at bære alle omkostningerne ved asylprocedurerne for de personer, der passerer deres område. EU bør samarbejde via Asylfonden.

5.8 EU skal fortsat være et område, der modtager indvandrere og giver asyl, og bør forstærke solidariteten mellem medlemsstaterne samt øge antallet af genbosættelsesprogrammer.

## 6. Maksimering af migrationens og mobilitetens udviklings-effekt

6.1 EU bør samarbejde, for at de lande, som migranterne kommer fra, kan råde over anstændige arbejdsvilkår for alle mennesker, og derigennem fremme frivillig migration. I dag er migration for de flestes vedkommende ikke et frivilligt valg. Udvalget støtter ILO's arbejde med at fremme anstændigt arbejde.

6.2 EØSU glæder sig over, at Kommissionen har fastlagt en klar forbindelse mellem politikken for modtagelse af veluddannede fagfolk og politikken for udviklingssamarbejde, blandt andet med det mål for øje at forhindre hjerneflugt og tab af menneskelig kapital i oprindelseslandene.

<sup>(24)</sup> Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Grønbogen om det fremtidige fælles europæiske asylsystem«, EUT C 204/17 af 9.8.2008.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs sonderende udtalelse om »Merværdien af et fælles europæisk asylsystem for asylansøgerne og EU's medlemsstater«, EUT C 44 af 11.2.2011.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »For-slag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om fastlæggelse af standarder for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne (omarbejdning)«, EUT C 24 af 28.1.2012.

6.3 Men udvalget ønsker et kraftigere engagement. Kommissionen henviser til nødvendigheden af at udfolde »bestræbelser for at afhjælpe hjerneflugt«, men i politikken for indlemmelse af arbejdssøgende indvandrere vil den gøre »en særlig indsats for at tiltrække højt kvalificerede migranter i den globale konkurrence om talent«. Disse to mål kolliderer ofte, men meddelelsen definerer ikke, hvor grænserne for tiltrækkelsen af »talent« skal trækkes, hvis man vil opfylde målet om at afhjælpe hjerneflugt. Dette dilemma omtales kun i forbindelse med sundhedspersonalet: meddelelsen støtter WHO's adfærdskodeks og går ind for pendlermigration, når der er tale om sundhedspersonale.

6.4 Men hjerneflugt sker ikke kun på sundhedsområdet, og der er følgelig brug for en bredere adfærdskodeks, som sætter grænser for tiltrækningen af højt kvalificerede arbejdstagere i nogle lande og i nogle faggrupper. EØSU foreslår, at mobilitetspartnerskaberne sætter grænser for hjerneflugt, således at migrationsprocesserne kan blive positive for begge parter.

6.5 EU bør oprette kompensationsordninger for de lande, som på grund af udvandringen til Europa lider under tab af menneskelige ressourcer. Denne kompensation bør blandt andet omfatte støtte til disse landes uddannelsessystemer og til udvikling af arbejdsmarkedsinstanser for jobskabelse og forbedring af arbejdsvilkårene.

6.6 Udvalget har foreslået at lempe direktivet om status som fastboende for at give mange faggrupper mulighed for cirkulær mobilitet mellem EU og oprindelseslandene uden fortabelse af retten til permanent ophold, således at de kan bevare og udbygge kontakter, som kan være til stor nytte for udviklingen.

6.7 I dag indebærer ordningerne for cirkulær migration tab af menneskelig kapital i oprindelseslandene, fordi de fleste indvandring foregår på uorganiseret vis. EØSU mener, at man kan forbedre den menneskelige kapital via velstrukturerede procedurer, som kombinerer uddannelse, kvalifikationer, sociale rettigheder og beskæftigelse.

6.8 Udvalget deler ILO's bekymring for, at cirkulær migration kan blive brugt til at begrænse arbejdsmæssige og sociale rettigheder og forhindre permanent ophold. Derfor foreslår EØSU, at princippet om ligebehandling mht. løn og arbejdsvilkår holdes i hævd, også når der er tale om midlertidige migranter.

6.9 EØSU har i tidligere udtalelser peget på den betydning, som diasporaorganisationerne<sup>(25)</sup> har, og på den rolle, de kan spille i udviklingen. EU bør støtte emigrantsamfundenes aktiviteter.

<sup>(25)</sup> EUT C 120 af 16.5.2008, s. 82-88 og EUT C 44 af 16.2.2008, s. 91-102.

6.10 Ligeledes bør man videreføre initiativerne til nedbringelse af omkostningerne ved pengeoverførsler og til udnyttelsen af dem til gavn for udviklingen. EØSU støtter oprettelsen af et forum for årlige overførsler og oprettelsen af en fælles portal.

6.11 EØSU går ind for, at der oprettes en støttetjeneste for diasporaorganisationerne for at fremme koordinationen mellem alle de organisationer, der arbejder med udvikling i et land eller en region, samt deres koordinering med de internationale organisationer for udviklingssamarbejde. En sådan tjeneste bør kanalisere midler til de projekter, der iværksættes. EU bør støtte diasporaorganisationerne og fremme oprettelsen af repræsentative platforme.

## 7. Finansiering og evaluering

7.1 Den fremtidige planlægning af de finansielle instrumenter bør fremme iværksættelsen af den samlede strategi. Udvalget er ved at udarbejde en udtalelse om dette emne på anmodning af Kommissionen.

7.2 EØSU foreslår, at der foretages en uafhængig undersøgelse af effektiviteten og virkningen af de mobilitetspartnerskaber, der er trådt i kraft. EØSU støtter Kommissionens initiativ til at sikre, at mobilitetspartnerskaberne udstyres med en effektiv evalueringsmekanisme.

7.3 De bilaterale aftaler, der hidtil er indgået, bliver brugt til at fremme visa til kortvarige ophold samt tilbagetagesaftalerne, mens de øvrige aspekter, der indgår i den samlede strategi, bliver forsømt. Evalueringen af partnerskaberne bør omfatte alle fire søjler i den samlede strategi.

7.4 På den anden side er mobilitetspartnerskaberne, som er fælles politiske erklæringer, ikke juridisk bindende for de deltagende stater, og EØSU foreslår derfor, at de omdannes til juridisk bindende internationale aftaler.

Bruxelles, den 25. april 2012

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 Den Europæiske Unions energieffektivitetsprogram for kontorudstyr og om ændring af forordning (EF) nr. 106/2008 om et fællesskabsprogram for energieffektivitetsmærkning af kontorudstyr**

COM(2012) 109 final

(2012/C 191/24)

Rådet besluttede den 26. marts 2012 under henvisning til artikel 194 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 Den Europæiske Unions energieffektivitetsprogram for kontorudstyr og om ændring af forordning (EF) nr. 106/2008 om et fællesskabsprogram for energieffektivitetsmærkning af kontorudstyr*

COM(2012) 109 final.

Da EØSU går ind for forslaget indhold og ikke har nogen bemærkninger, besluttede det på sin 480. plenarforsamling den 25.-26. april 2012, mødet den 25. april, med 144 stemmer for og 4 hverken for eller imod at afgive en udtalelse til støtte for Kommissionens forslag.

Bruxelles, den 25. april 2012

Staffan NILSSON

*Formand*

*for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg*

---





<u>Informationsnummer</u>	Indhold (fortsat)	Side
2012/C 191/13	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om europæiske venturekapitalfonde COM(2011) 860 <i>final</i> — 2011/0417 (COD) .....	72
2012/C 191/14	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om motorkøretøjers støjniveau — COM(2011) 856 <i>final</i> — 2011/0409 (COD) .....	76
2012/C 191/15	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om markeder for finansielle instrumenter og ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/39/EF (omarbejdning) — COM(2011) 656 <i>final</i> — 2011/0298 (COD) .....	80
2012/C 191/16	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om fremgangsmåderne ved indgåelse af kontrakter inden for vand- og energiforsyning, transport samt posttjenester COM(2011) 895 <i>final</i> — 2011/0439 (COD) — forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om offentlige indkøb COM(2011) 896 <i>final</i> — 2011/0438 (COD) — og forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om tildeling af koncessionskontrakter COM(2011) 897 <i>final</i> — 2011/0437 (COD) .....	84
2012/C 191/17	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — På vej mod en EU-politik på det strafferetlige område: Strafferetlig lovgivning til sikring af en effektiv gennemførelse af EU's politikker COM(2011) 573 <i>final</i> .....	97
2012/C 191/18	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 2005/36/EF om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer og forordning [...] om det administrative samarbejde ved hjælp af informationssystemet for det indre marked COM(2011) 883 <i>final</i> — 2011/0435 (COD) .....	103
2012/C 191/19	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om programmet for rettigheder og unionsborgerskab for perioden 2014 til 2020 COM(2011) 758 <i>final</i> — 2011/0344 (COD) .....	108
2012/C 191/20	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af et program for miljø og klimaindsatsen (Life) COM(2011) 874 <i>final</i> ....	111



2012/C 191/21	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fastsættelse af regler for direkte betalinger til landbrugere under støtteordninger inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik COM(2011) 625 <i>final</i> — 2011/0280 (COD) — forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om en fælles markedsordning for landbrugsprodukter (fusionsmarkedsordningsforordningen) COM(2011) 626 <i>final</i> — 2011/0281 (COD) (A-21) — forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) COM(2011) 627 <i>final</i> — 2011/0282 (COD) — forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om finansiering, forvaltning og overvågning af den fælles landbrugspolitik COM(2011) 628 <i>final</i> — 2011/0288 (COD) — forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 73/2009, for så vidt angår anvendelsen af direkte betalinger til landbrugere for 2013 COM(2011) 630 <i>final</i> — 2011/0286 (COD) — og forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 1234/2007, for så vidt angår enkeltbetalingsordningen og støtte til vinavlere COM(2011) 631 <i>final</i> — 2011/0285 (COD) .....	116
2012/C 191/22	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 2003/98/EF om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer COM(2011) 877 <i>final</i> — 2011/0430 (COD) .....	129
2012/C 191/23	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — En samlet strategi for migration og mobilitet COM(2011) 743 <i>final</i> .....	134
2012/C 191/24	Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om Den Europæiske Unions energieffektivitetsprogram for kontorudstyr og om ændring af forordning (EF) nr. 106/2008 om et fællesskabsprogram for energieffektivitetsmærkning af kontorudstyr — COM(2012) 109 <i>final</i> .....	142

## ABONNEMENTSPRISER 2012 (ekskl. moms, inkl. normale forsendelsesomkostninger)

EU-Tidende, L- + C-udgaven, kun papirudgave	22 officielle EU-sprog	1 200 EUR pr. år
EU-Tidende, L- + C-udgaven, papirudgave + årlig dvd	22 officielle EU-sprog	1 310 EUR pr. år
EU-Tidende, L-udgaven, kun papirudgave	22 officielle EU-sprog	840 EUR pr. år
EU-Tidende, L- + C-udgaven, månedlig kumulativ dvd	22 officielle EU-sprog	100 EUR pr. år
Supplement til EUT (S-udgaven), udbud og offentlige kontrakter, dvd, 1 udgave pr. uge	Flersproget: 23 officielle EU-sprog	200 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