Europa-Parlamentet
2014-2019

Retsudvalget
Formanden

22.6.2018

Thomas Händel
Formand
Udvalget om Beskæftigelse og Sociale Anliggender
BRUXELLES

Om: Udtalelse om retsgrundlaget for Det Europæiske Center for Udvikling af Erhvervsuddannelse (Cedefop) (COM(2016)0532 – C8-0343/2016 – 2016/0257(COD))

Ved skrivelse af 29. maj 2018 anmodede De Retsudvalget om en udtalelse om relevansen af retsgrundlaget for Kommissionens ovennævnte forslag, jf. forretningsordenens artikel 39, stk. 2.

Udvalget behandlede ovennævnte spørgsmål på mødet den 20. juni 2018.

Det af Kommissionen foreslåede retsgrundlag er artikel 166, stk. 4, artikel 165, stk. 4, og artikel 149, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF).

Rådet har i sin generelle indstilling ændret retsgrundlaget ved at slette henvisningerne til artikel 165, stk. 4, og artikel 149.

Under trepartsforhandlinger har de juridiske tjenester fra alle tre institutioner indtaget det uformelle standpunkt, at artikel 166, stk. 4, og artikel 165, stk. 4, i TEUF er det relevante fælles retsgrundlag for forslaget.

I – Baggrund

Forslaget sigter på at revidere forordningen om oprettelse af Det Europæiske Center for Udvikling af Erhvervsuddannelse (Cedefop) fra 1975[1] ved for det første at bringe visse bestemmelser i den eksisterende forordning om Cedefop i tråd med den fælles tilgang til decentrale agenturer og for det andet at ajourføre Cedefops mål og opgaver i lyset af de overordnede samfundsmæssige, institutionelle og økonomiske udviklinger og tendenser i de europæiske politikker, navnlig i teknologisk henseende.

Den seneste eksterne evaluering, som Kommissionen har foretaget, blev afsluttet i 2013, og det blev heri anbefalet, at oprettelsesforordningen blev ændret med henblik på at afspejle, at en af agenturets opgaver er dets arbejde med færdigheder og kvalifikationer, og med henblik på en mere tydelig integrering af arbejdet med politikrapportering og fælles europæiske redskaber og initiativer.

I begrundelsen til forslaget understreger Kommissionen derfor, at Cedefops nuværende aktiviteter rækker videre end erhvervsuddannelse, idet de også omfatter arbejde vedrørende kvalifikationer, navnlig den europæiske referenceramme for kvalifikationer, og analyse og prognoser med hensyn til færdigheder samt validering af ikke-formel og uformel læring. De nye mål og opgaver skal derfor ifølge Kommissionen tilpasses for bedre at afspejle denne udvikling.

II - Det foreslåede retsgrundlag

I forslaget begrunder Kommissionen sit valg af retsgrundlag som følger[2]:

> *"Det foreslåede retsgrundlag er artikel 166, stk. 4, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, vedrørende en erhvervsuddannelsespolitik, der støtter og supplerer medlemsstaternes aktioner med fuld respekt for, at ansvaret for undervisningsindholdet og tilrettelæggelsen af erhvervsuddannelserne ligger hos medlemsstaterne, og traktatens artikel 165, stk. 4, vedrørende EU's bidrag til udviklingen af et højt uddannelsesniveau ved at fremme samarbejdet mellem medlemsstaterne og om nødvendigt at støtte og supplere disses indsats, med fuld respekt for medlemsstaternes ansvar for undervisningsindholdet og opbygningen af uddannelsessystemerne, samt traktatens artikel 149 vedrørende vedtagelse af tilskyndelsesforanstaltninger, der skal fremme samarbejdet mellem medlemsstaterne og støtte deres indsats på beskæftigelsesområdet."*

De artikler i TEUF, som Kommissionen henviser til, har følgende ordlyd (understregning tilføjet):

Artikel 166
(tidl. artikel 150 i EF-traktaten)

[1] Rådets forordning (EØF) nr. 337/75 om oprettelse af et europæisk center for udvikling af erhvervsuddannelse (EFT L 39 af 13.2.1975, s. 1). Retsgrundlaget for denne forordning var fleksibilitetsbestemmelsen, således som den på daværende tidspunkt var formuleret i EØF-traktatens artikel 235.
[2] COM(2016)0532, s. 3.

1. Unionen iværksætter en erhvervsuddannelsespolitik, der støtter og supplerer medlemsstaternes aktioner med fuld respekt for, at ansvaret for undervisningsindholdet og tilrettelæggelsen af erhvervsuddannelserne ligger hos medlemsstaterne.

2. Målene for Unionens indsats er:

- *at lette tilpasningen til den industrielle udvikling, navnlig ved erhvervsuddannelse og omskoling*
- *at forbedre den grundlæggende erhvervsuddannelse samt efter- og videreuddannelsen for at lette den erhvervsmæssige integration og reintegration på arbejdsmarkedet*
- *at lette adgangen til erhvervsuddannelse og begunstige mobiliteten for erhvervslærere og personer under uddannelse, navnlig unge*
- *at stimulere samarbejdet om erhvervsuddannelse mellem uddannelsesinstitutioner og virksomheder*
- *at fremme udvekslingen af oplysninger og erfaringer om spørgsmål, der er fælles for medlemsstaternes uddannelsessystemer.*

3. Unionen og medlemsstaterne fremmer samarbejdet med tredjelande og med de internationale organisationer, der beskæftiger sig med erhvervsuddannelsesforhold.

4. Europa-Parlamentet og Rådet vedtager efter den almindelige lovgivningsprocedure og efter høring af Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget foranstaltninger, som kan bidrage til virkeliggørelsen af de mål, der er anført i denne artikel, men uden at der er tale om nogen form for harmonisering af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser, og Rådet vedtager henstillinger på forslag af Kommissionen.

Artikel 165
(tidl. artikel 149 i EF-traktaten)

1. Unionen bidrager til udviklingen af et højt uddannelsesniveau ved at fremme samarbejdet mellem medlemsstaterne og om nødvendigt at støtte og supplere disses indsats, med fuld respekt for medlemsstaternes ansvar for undervisningsindholdet og opbygningen af uddannelsessystemerne samt deres kulturelle og sproglige mangfoldighed.

Unionen bidrager til fremme af sport i Europa og tager i den forbindelse hensyn til sportens specifikke forhold, dens strukturer, der bygger på frivillighed, og dens sociale og uddannende funktion.

2. Målene for Unionens indsats er:

- *at udvikle den europæiske dimension på uddannelsesområdet, navnlig gennem undervisning i og udbredelse af medlemsstaternes sprog*
- *at begunstige studerendes og læreres mobilitet, bl.a. ved at fremme den akademiske anerkendelse af eksamensbeviser og studieperioder*

— *at fremme samarbejdet mellem uddannelsesinstitutionerne*
— *at fremme udvekslingen af oplysninger og erfaringer om spørgsmål, som er fælles for medlemsstaternes uddannelsessystemer*
— *at tilskynde til udvikling af udvekslingen af unge og ungdomsledere og fremme de unges deltagelse i det demokratiske liv i Europa*
— *at tilskynde til udvikling af fjernundervisning*
— *at udvikle sportens europæiske dimension ved at fremme retfærdighed og åbenhed i sportskonkurrencer og samarbejde mellem de organisationer og myndigheder, der har ansvar for sport, samt ved at beskytte sportsudøvernes, især de yngstes, fysiske og moralske integritet.*

3. Unionen og medlemsstaterne fremmer samarbejdet med tredjelande og med de internationale organisationer, der beskæftiger sig med uddannelsesforhold og sport, herunder navnlig Europarådet.

4. For at bidrage til virkeliggørelse af målene i denne artikel

— *vedtager Europa-Parlamentet og Rådet efter den almindelige lovgivningsprocedure og efter høring af Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: tilskyndelsesforanstaltninger, men uden at der er tale om nogen form for harmonisering af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser*
— *vedtager Rådet på forslag af Kommissionen: henstillinger.*

Artikel 149
(tidl. artikel 129 i EF-traktaten)

Europa-Parlamentet og Rådet kan efter den almindelige lovgivningsprocedure og efter høring af Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget vedtage tilskyndelsesforanstaltninger, der skal fremme samarbejdet mellem medlemsstaterne og støtte deres indsats på beskæftigelsesområdet gennem initiativer, der tager sigte på at udvikle en udveksling af oplysninger og gode erfaringer, og som skal sikre komparativ analysevirksomhed og rådgivning samt fremme fornyende metoder og evaluere erfaringer, navnlig ved hjælp af pilotprojekter.

Disse foranstaltninger indebærer ikke harmonisering af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser.

III - Retspraksis vedrørende retsgrundlag

Det fremgår af Domstolens faste retspraksis, at "valget af hjemmel for en fællesskabsretsakt skal foretages på grundlag af objektive forhold, som gør det muligt at foretage en domstolskontrol, herunder især retsaktens formål og indhold"[1]. Vælges en forkert hjemmel,

[1] Sag C-45/86, Kommissionen mod Rådet (generelle toldpræferencer), Sml. 1987, s. 1439, præmis 5; sag C-440/05, Kommissionen mod Rådet, Sml. 2007 I, s. 9097; sag C-411/06, Kommissionen mod Parlamentet og

vil den pågældende retsakt derfor kunne annulleres.

En institutions ønske om en mere aktiv deltagelse i vedtagelsen af en given retsakt, omstændighederne omkring vedtagelsen af en retsakt og det arbejde, der er blevet udført i forbindelse med andre aspekter inden for en given retsakts anvendelsesområde, er i den forbindelse irrelevant for fastlæggelsen af det korrekte retsgrundlag.[1]

Hvis en gennemgang af en retsakt viser, at den har et dobbelt formål, eller at den består af to led, og det ene af disse kan bestemmes som det primære eller fremherskende, mens det andet kun er sekundært, skal retsakten have en enkelt hjemmel, nemlig den, der kræves af det primære eller fremherskende formål eller led.[2] Hvis en retsakt imidlertid samtidig forfølger flere formål eller har flere led, der på uadskillelig måde er indbyrdes forbundne, uden at et af disse formål eller led er sekundært og indirekte i forhold til det andet, skal en sådan retsakt baseres på de dertil svarende forskellige retsgrundlag,[3] hvis de procedurer, der er fastlagt for de respektive retsgrundlag, ikke er uforenelige med og ikke underminerer Europa-Parlamentets rettigheder.[4]

IV - Den foreslåede forordnings formål og indhold

Revisionen af oprettelsesforordningen har til formål at ajourføre Cedefops mål og opgaver for at afspejle udviklingen inden for agenturet og i den kontekst, agenturet fungerer i, navnlig med hensyn til at støtte udformningen og gennemførelsen af politikker vedrørende erhvervsuddannelse, færdigheder og kvalifikationer.

Derudover har revisionen til formål at skabe mulighed for at fastsætte foranstaltninger vedrørende bekæmpelse af svig, interessekonflikter, evaluering og revision samt fastlæggelse af en hjemstedsaftale. Revisionen vil desuden harmonisere bestemmelserne om programmering og rapportering samt føre til en ændring af proceduren for udnævnelse af den administrerende direktør i tråd med den procedure, der er fastsat i den fælles tilgang. Forslaget fastlægger endvidere proceduren for Rådets udnævnelse af bestyrelsesmedlemmer, der repræsenterer arbejdsgivernes og arbejdstagernes organisationer fra hver medlemsstat.

I betragtning 1-4 redegøres der for behovet for at ajourføre oprettelsesforordningen i forhold til de udviklinger, der har fundet sted i de seneste godt 40 år, og navnlig understreges det, at gennemførelsen af erhvervsuddannelsespolitikken forudsætter, at der fokuseres på grænsefladen mellem erhvervsuddannelse og arbejdsmarkedet.

I betragtning 5-6 fastslås det, at oprettelsesforordningen af klarhedshensyn bør ophæves og erstattes af en forordning, som er i tråd med den fælles tilgang til decentrale agenturer.

Rådet, Sml. 2009 I, s. 7585.

[1] Sag C-269/97, Kommissionen mod Rådet, Sml. 2000 I, s. 2257, præmis 44.

[2] Sag C-137/12, Kommissionen mod Rådet, EU:C:2013:675, præmis 53; sag C-490/10, Parlamentet mod Rådet, EU:C:2012:525, præmis 45; sag C-155/07, Parlamentet mod Rådet, Sml. 2008 I, s. 8103, præmis 34.

[3] Sag C-211/01, Kommissionen mod Rådet, Sml. 2003 I, s. 8913, præmis 40; sag C-178/03, Kommissionen mod Europa-Parlamentet og Rådet, Sml. 2006 I, s. 107, præmis 43-56.

[4] Sag C-300/89, Kommissionen mod Rådet ("titandioxid"), Sml. 1991 I, s. 2867, præmis 17-25; sag C-268/94, Portugal mod Rådet, Sml. 1996 I, s. 6177.

I betragtning 7 henvises der til de tre såkaldte trepartsorganer (Cedefop, Det Europæiske Institut til Forbedring af Leve- og Arbejdsvilkårene (Eurofound) og Det Europæiske Arbejdsmiljøagentur (EU-OSHA)), som alle beskæftiger sig med emner i tilknytning til arbejdsmarkedet, arbejdsmiljø og erhvervsuddannelse og færdigheder, og det fastslås, at der er behov for tæt koordination og synergi mellem dem.

I betragtning 8-10 redegøres der for forslagets forhold til finansforordningen, personalevedtægten og bestemmelserne om behandling af fortrolige oplysninger

Endelig nævnes det i betragtning 11, at der er behov for at fastsætte overgangsbestemmelser med hensyn til visse dele af forslaget.

Den dispositive del af den foreslåede forordning omfatter 36 artikler, som er fordelt på syv kapitler, der omhandler henholdsvis: agenturets mål og opgaver, agenturets organisation, finansielle bestemmelser, personale, almindelige bestemmelser, overgangsbestemmelser og afsluttende bestemmelser.

I artikel 1, stk. 2, hedder det, at agenturets mål er at støtte udformningen og gennemførelsen af politikker vedrørende erhvervsuddannelse, færdigheder og kvalifikationer.

Forslagets artikel 2, stk. 1, har følgende ordlyd (understregning tilføjet):

Artikel 2 — Opgaver

1. Agenturet udfører følgende opgaver <u>med hensyn til politikkerne vedrørende erhvervsuddannelse, færdigheder og kvalifikationer</u>:

a) analysere udviklingen og foretage sammenlignende analyser af politikker og praksisser i de forskellige lande

b) analysere tendenserne på arbejdsmarkedet med hensyn til færdigheder og kvalifikationer

c) analysere og bidrage til udviklingen i forbindelse med udformning og tildeling af kvalifikationsbeviser, organisering af dem inden for rammer og deres funktion på arbejdsmarkedet med henblik på at fremme deres gennemsigtighed og anerkendelse

d) analysere og bidrage til udviklingen med hensyn til validering af ikke-formel og uformel læring

e) gennemføre eller bestille undersøgelser om og udføre forskning i relevant socioøkonomisk udvikling og dertil knyttede politiske spørgsmål

f) skabe fora for udveksling af erfaringer og oplysninger mellem regeringer, arbejdsmarkedets parter og interessenter på nationalt plan og støtte gennemførelse på nationalt plan af reformer og politikker

g) formidle oplysninger som et bidrag til politikker og øge kendskabet til og forståelsen af erhvervsuddannelses potentiale med hensyn til at <u>fremme og støtte menneskers beskæftigelsesegnethed</u>, produktivitetsniveauet i virksomhederne og livslang læring

h) forvalte og tilbyde redskaber, datasæt og tjenesteydelser vedrørende færdigheder, professioner og kvalifikationer til borgere, virksomheder, politiske beslutningstagere, arbejdsmarkedets parter og andre interessenter.

2. [...]

EMPL-betænkningen[1] og Rådets generelle indstilling[2] foretager ikke væsentlige ændringer i artikel 1 om agenturets mål eller i listen over opgaver i artikel 2, stk. 1.

VI - Analyse og fastlæggelse af det relevante retsgrundlag

Kommissionen har baseret sit forslag på tre søjler, nemlig uddannelse, erhvervsuddannelse og beskæftigelse, men når man kaster et nærmere blik på forslagets formål og indhold, viser det sig, at de første to emneområder klart er repræsenteret i dets bestemmelser, ikke mindst i indledningen til artikel 2, stk. 1, om Cedefops opgaver, hvorimod beskæftigelse kun omtales sporadisk, og i de få tilfælde, hvor dette emne tages op, som f.eks. i litra b) og g) i den nævnte artikel, er det altid i relation til uddannelse og erhvervsuddannelse.

Som fastslået af Juridisk Tjeneste er artikel 165, stk. 4, i TEUF om uddannelse og artikel 166, stk. 4, i TEUF om erhvervsuddannelse tidligere blevet anvendt som et fælles retsgrundlag for retsakterne om indførelse af Europass-konceptet og Erasmus+-programmet.[3] Både uddannelses- og erhvervsuddannelsespolitikker har en fremtrædende placering igennem hele forslaget, ikke blot i listen over opgaver i artikel 2, stk. 1, men også i betragtningerne og begrundelsen, herunder Kommissionens begrundelse for det valgte retsgrundlag, og derfor virker det indlysende, at begge disse politikområder er de egentlige søjler i forslaget, selv som ændret af Parlamentet og Rådet forud for trepartsforhandlingerne.

Det virker således indlysende, at forslaget samtidig forfølger både målsætningen om at udvikle et højt uddannelsesniveau og iværksætte en erhvervsuddannelsespolitik, jf. artikel 165 og 166 i TEUF, og de kan fungere som et fælles retsgrundlag, såfremt det kan påvises, at de på uadskillelig måde er indbyrdes forbundne, uden at et af disse formål eller led er sekundært og indirekte i forhold til det andet. I lyset af den målsætning, der er angivet i artikel 1, stk. 2, i forslaget, nemlig at støtte udformningen og gennemførelsen af politikker vedrørende erhvervsuddannelse, færdigheder og kvalifikationer, hvilket også gentages i indledningen til listen over opgaver i artikel 2, stk. 1, ville det være yderst vanskeligt at forsøge at hævde, at den ene del af dette formål er sekundær og indirekte i forhold til den anden.

Det må derfor konstateres, at forslaget samtidig forfølger uddannelse og erhvervsuddannelse som uadskillelige mål, uden at det ene formål er sekundært og indirekte i forhold til det andet, og at artikel 165, stk. 4, og artikel 166, stk. 4, i TEUF derfor kan anvendes som et fælles retsgrundlag for forslaget.

Da beskæftigelsespolitiske spørgsmål kun optræder meget sporadisk i forslaget og altid indirekte i relation til uddannelse og erhvervsuddannelse – bl.a. i Kommissionens egen

[1] Se A8-0273/2017.
[2] Se Rådets dokument 15024/16.
[3] Jf. SJ-0736/16, punkt 25.

begrundelse for retsgrundlaget, hvor beskæftigelse nævnes som det allersidste ord – må det konstateres, at denne komponent i forslaget er sekundær i forhold til de to hovedformål. Artikel 149 i TEUF, der åbner mulighed for tilskyndelsesforanstaltninger til støtte for medlemsstaternes indsats på beskæftigelsesområdet, kan derfor ikke betragtes som et passende retsgrundlag for forslaget.

VI – Konklusion og henstilling

På baggrund af den forudgående analyse må artikel 165, stk. 4, og artikel 166, stk. 4, i TEUF betragtes som det relevante fælles retsgrundlag for forslaget i den nuværende fase af forhandlingerne.

Alle de tre ovennævnte artikler fastslår, at den almindelige lovgivningsprocedure finder anvendelse. Det foreslåede fælles retsgrundlag påvirker således ikke Parlamentets rolle eller prærogativer i forhold til dette dossier.

På mødet den 20. juni 2018 vedtog Retsudvalget derfor enstemmigt[1] at henstille, at det i den nuværende fase af trepartsforhandlingerne er korrekt at indtage det standpunkt, at artikel 165, stk. 4, og artikel 166, stk. 4, er det relevante retsgrundlag for forslaget.

Med venlig hilsen

Pavel Svoboda

[1] Til stede ved den endelige afstemning: Pavel Svoboda (formand), Lidia Joanna Geringer de Oedenberg (næstformand), Jean-Marie Cavada (næstformand), Joëlle Bergeron, Marie-Christine Boutonnet, Sergio Gaetano Cofferati, Geoffroy Didier, Angel Dzhambazki, Rosa Estaràs Ferragut, Enrico Gasbarra, Mary Honeyball, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Gilles Lebreton, António Marinho e Pinto, Angelika Niebler, Evelyn Regner, József Szájer, Francis Zammit Dimech, Tadeusz Zwiefka.