

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „De organisaties van het maatschappelijk middenveld en het voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie” (initiatiefadvies)

(2010/C 354/09)

Rapporteur: **de heer BARABÁS**

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 25 maart 2009 besloten overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde een initiatiefadvies op te stellen over

„De organisaties van het maatschappelijk middenveld en het voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie”.

Het subcomité dat was belast met de voorbereidende werkzaamheden, heeft zijn advies op 12 januari 2010 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 17 en 18 maart gehouden 461^e zitting (vergadering van 17 maart 2010) onderstaand advies met 156 stemmen vóór en 2 tegen, bij 5 onthoudingen, goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1 Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon op 1 december 2009 heeft het institutionele bestel van de Europese Unie ingrijpende wijzigingen ondergaan, zoals het feit dat de Europese Raad een vaste voorzitter heeft gekregen. Ook heeft het zgn. „voorzitterstrio”⁽¹⁾, d.w.z. de drie lidstaten die gedurende een periode van 18 maanden volgens een vooraf overeengekomen programma de taken van het voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie op zich nemen, met het Verdrag van Lissabon een rechtsgrondslag gekregen.

1.2 Uit oogpunt van het maatschappelijk middenveld is artikel 11 van het Verdrag van Lissabon van bijzonder belang. Dit artikel voorziet in versterking van de participatiedemocratie, intensivering en institutionalisering van de dialoog met de burger, voorzetting van uitvoerige raadplegingen in het kader van het uitwerken van communautair beleid en invoering van het burgerinitiatief. Al deze maatregelen kunnen de dialoog met de burger ten goede komen.

1.3 In dit document wordt nader ingegaan op de in de vorige paragrafen genoemde thema's. Daartoe wordt stilgestaan bij de specifieke rol van het EESC als institutionele vertegenwoordiger van het Europese georganiseerde maatschappelijk middenveld, worden voorstellen gedaan om deze rol te consolideren en wordt ook steun uitgesproken voor de in het Verdrag van Lissabon opgenomen bepalingen om de Europese Unie doeltreffender en transparanter te laten functioneren en de legitimiteit van de EU te vergroten.

2. Het nieuwe voorzitterschap: het „voorzitterstrio”

2.1 Het fungerend voorzitterschap, of beter gezegd het fungerend voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie, is niet nieuw: kenmerkend voor deze functie is dat het voorzitter-

schap per toerbeurt van zes maanden wordt waargenomen door een van de EU-lidstaten. In die periode is de betrokken lidstaat „het gezicht en de stem” van de EU: hij zet strategieën uit en fungeert als organisator en officiële vertegenwoordiger van de EU.

2.2 De taken van het voorzitterschap brengen een grote verantwoordelijkheid met zich mee en vergen de inzet van de hele regering. Zolang een lidstaat voorzitter is, mag hij geen nationale standpunten verdedigen.

2.3 De regels inzake het voorzitterschap zijn op 15 september 2006 gewijzigd bij het Besluit van de Raad houdende vaststelling van zijn reglement van orde (2006/683/EG), waarmee de basis werd gelegd voor invoering van het „voorzitterstrio”. Volgens deze verordening moet om de 18 maanden door de drie aanstaande voorzitterschappen, in nauwe samenwerking met de Commissie en na passend overleg, een ontwerp-programma van de Raadswerkzaamheden voor de betreffende periode opgesteld worden.

2.4 Wat is het voordeel van deze nieuwe voorzitterschapsstructuur? Het halfjaarlijkse voorzitterschap, dat het voorzittersland een zekere manoeuvreerruimte biedt, blijft behouden. Het programma dat door de drie landen van het „voorzitterstrio” wordt opgesteld, leidt tot een betere samenwerking tussen de lidstaten, hetgeen de continuïteit en de samenhang van het EU-beleid en dus van het reilen en zeilen in de EU ten goede komt.

2.5 Het eerste „voorzitterstrio” begon op 1 januari 2007 en bestond uit Duitsland, Portugal en Slovenië. Het werd van 1 juli 2008 tot 31 december 2009 opgevolgd door Frankrijk, Tsjechië en Zweden. Om verschillende redenen, in de eerste plaats het ontbreken van een rechtsgrondslag, stonden de werkzaamheden van deze „voorzitterstrio's” echter vooral in het teken van nationale overwegingen en aspiraties, en niet zozeer in het teken van gemeenschappelijke standpunten van het „voorzitterstrio”.

⁽¹⁾ „Het voorzitterschap van de Raad ... wordt gedurende 18 maanden door vooraf bepaalde groepen van drie lidstaten vervuld.” (PB C 115 van 9.5.2008, blz. 341: Verklaring ad artikel 16, lid 9, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, betreffende het besluit van de Europese Raad inzake de uitoefening van het voorzitterschap van de Raad, artikel 1, lid 1) — gewoonlijk „voorzitterstrio” genoemd.

2.6 Spanje, België en Hongarije zijn op 1 januari 2010 aan de slag gegaan als eerste „voorzitterstrio” sinds de inwerking-treding van het Verdrag van Lissabon. Zij gaan daarbij uit van het werkprogramma dat door de Europese Raad op 17 december 2009 is goedgekeurd. Het gaat om een zeer ambitieus programma dat op de meest uiteenlopende terreinen betrekking heeft. Van groot belang voor het succes van de werkzaamheden is de samenstelling van het „trio”: het bestaat uit een van de grote lidstaten en/of oorspronkelijke lidstaten – dus een land dat over veel ervaring beschikt – plus een land dat later tot de EU is toegetreden en een „nieuwe” lidstaat.

2.7 De ervaring leert dat landen met een groter politiek gewicht weliswaar sterker staan bij onderhandelingen, maar dat de kleinere landen hun – vaak slechts schijnbare – handicaps of hun eventuele gebrek aan ervaring kunnen compenseren door goed gekozen prioriteiten, een goede onderhandelingsstrategie en een grote bereidheid tot het sluiten van compromissen.

2.8 Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon scheidt het optreden van het nieuwe „voorzitterstrio” een precedent wat betreft de verdeling van de taken tussen de voorzitter van de Europese Raad, die voor een periode van 2½ jaar wordt gekozen (en één keer herkozen kan worden), en het „trio”, dat per toerbeurt werkt. Niet alle aspecten van deze taakverdeling zijn momenteel duidelijk. Op dit gebied kan alleen succes behaald worden als nauw wordt samengewerkt. Aangezien het huidige systeem voor het overige op een groot aantal terreinen van toepassing blijft, zullen de nationale regeringen uiteraard blijven proberen om tijdens het halfjaar dat zij het voorzitterschap bekleeden van zich te laten horen en doeltreffend op te treden. Ook voor de organisaties van het maatschappelijk middenveld heeft deze nieuwe situatie belangrijke aspecten.

3. De organisaties van het maatschappelijk middenveld en de huidige praktijk: enkele kenmerken

3.1 Uitgangspunt is dat de taken die het roulerend voorzitterschap van de Raad dient te vervullen, in feite door de nationale regering worden uitgevoerd. Deze wordt daarbij in belangrijke mate bijgestaan door ambtenaren (diplomaten), deskundigen en politici. Noch in de documenten over de uitvoering van de taken van het voorzitterschap, noch in het Verdrag van Lissabon staat iets over georganiseerde en institutionele participatie van het maatschappelijk middenveld.

3.2 Zowel de EU-instellingen als de regeringen van de landen die het roulerend voorzitterschap van de Raad bekleeden zien echter steeds meer in dat participatie van de samenleving, d.w.z. de organisaties van het maatschappelijk middenveld en de burgers, een waardevolle bijdrage aan de werkzaamheden kan leveren. Zo wordt erkend hoe waardevol de participatiedemocratie en hoe groot het belang van de civiele dialoog is.

3.3 Dit betekent echter niet dat er op EU-niveau gesproken kan worden van één uniform beleid en één uniforme praktijk waar het gaat om de inschakeling en inbreng van de organisaties van het maatschappelijk middenveld bij de uitvoering van de programma's van de voorzitterschappen van de Raad. De situatie op nationaal niveau verschilt sterk van land tot land; veel hangt af van de organisatiegraad en de dynamiek van het maatschappelijk middenveld van het land dat het voorzitterschap van de Raad bekleedt, en van de betrekkingen tussen maatschappelijk middenveld en nationale overheid. Van een echt partnerschap is op dit gebied meestal geen sprake.

3.4 Uit het voorgaande kan worden geconcludeerd dat de organisaties van het maatschappelijk middenveld niet per definitie worden betrokken bij het opstellen van de prioriteiten van het land dat voorzitter van de Raad is. Logisch gevolg hiervan is dat het maatschappelijk middenveld zich er niet of nauwelijks mee identificeert.

3.5 Aangezien het „voorzitterstrio” nog een betrekkelijk nieuw concept is, is het niet verbazingwekkend dat er nog nauwelijks vooraf overeengekomen gezamenlijke acties of initiatieven van de organisaties van het maatschappelijk middenveld van de drie betrokken landen zijn geweest. Wel zijn er in dit opzicht veelbelovende tekenen van het „voorzitterstrio” van Spanje, België en Hongarije, met name in het kader van de voorbereiding en de organisatie van evenementen van het maatschappelijk middenveld die veel aandacht zullen trekken (in 2010 in Málaga en in 2011 in Boedapest).

3.6 De afgelopen jaren is het de gewoonte geworden dat het land dat het voorzitterschap van de Raad bekleedt met steun van de Commissie een bijeenkomst met het maatschappelijk middenveld organiseert. Zo heeft onder het Franse voorzitterschap in september 2008 in La Rochelle een groots opgezet forum van het maatschappelijk middenveld plaatsgehadt. Tijdens deze bijeenkomsten worden zaken besproken waarmee de organisaties van het maatschappelijk middenveld rechtstreeks te maken hebben. In het ideale geval worden deze verwerkt in de prioriteiten van het desbetreffende land.

3.7 De themajaren die door de Europese Unie worden uitgeroepen (zoals het Europees Jaar van de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting in 2010) bieden de organisaties van het maatschappelijk middenveld goede mogelijkheden om aan de programma's en activiteiten van het voorzitterschap van de Raad deel te nemen.

4. Het Europees Economisch en Sociaal Comité en het voorzitterschap van de Raad: de huidige praktijk

De afgelopen jaren heeft het EESC in het kader van het voorzitterschap van de Raad allerlei activiteiten ondernomen, zoals:

- het uitnodigen van hooggeplaatste vertegenwoordigers van het land dat het voorzitterschap van de Raad bekleedt voor zittingen en vergaderingen van zijn organen (afdelingen, groepen, enz.);
- het vaststellen van prioriteiten en het voorbereiden van specifieke activiteiten van het EESC in het kader van het halfjaarlijkse Raadsvoorzitterschap;
- het uitbrengen van adviezen over specifieke thema's, op verzoek en op initiatief van het Raadsvoorzitterschap;
- het deelnemen aan de verschillende programma's van het Raadsvoorzitterschap; het publiceren van adviezen over kwesties waarover op dat moment gedebatteerd wordt;
- het bezoeken van het land dat het voorzitterschap van de Raad bekleedt; het deelnemen aan speciale programma's en het aanhalen van de banden met de verschillende organisaties van het maatschappelijk middenveld;
- het deelnemen aan grootschalige Europese evenementen die worden georganiseerd door het maatschappelijk middenveld in het land dat het voorzitterschap van de Raad bekleedt;

- het organiseren van conferenties, presentaties, culturele manifestaties, tentoonstellingen, enz. in zijn gebouw om het land dat het voorzitterschap van de Raad bekleedt en zijn middenveldorganisaties beter te leren kennen;
- het ontvangen van bezoekersgroepen (vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld) uit het voorzittersland;
- het schenken van meer aandacht aan het voorzittersland en zijn maatschappelijk middenveld in het communicatiebeleid van het EESC.

5. De volgende stap: het Verdrag van Lissabon, het voorzitterschap van de Raad en het maatschappelijk middenveld - voorstellen

5.1 Uitgangspunt is het Verdrag van Lissabon en de inwerkingtreding daarvan op 1 december 2009, waarmee de nodige voorwaarden zijn gecreëerd om de Europese Unie in staat te stellen een toekomstgericht antwoord te zoeken op de vele uitdagingen waarmee zij wordt geconfronteerd.

5.2 Het EESC streeft naar ontwikkeling van de participatiedemocratie, intensivering van de dialoog met de burger, versterking van de civiele dialoog om zo ook een bijdrage te kunnen leveren aan het versterken van de democratische legitimiteit van de Europese instellingen.

5.3 Artikel 11 van het Verdrag van Lissabon biedt daartoe een goede grondslag; het voorziet in nieuwe mogelijkheden die perfect aansluiten op eerdere adviezen van het EESC, met name het advies over het Commissiedocument „*De Commissie en niet-gouvernementele organisaties: bouwen aan een sterker partnerschap*” (goedgekeurd op 13 juli 2000) ⁽²⁾ en over „*De representativiteit van de Europese maatschappelijke organisaties in het kader van de civiele dialoog*” (goedgekeurd op 14 februari 2006) ⁽³⁾. Als institutionele vertegenwoordiger op Europees niveau van het georganiseerde maatschappelijk middenveld kan en moet het EESC er actief voor ijveren dat de mogelijkheden van het Verdrag van Lissabon, en dan met name artikel 11, ten volle benut worden, zoals het ook al stelde in zijn advies „*De toepassing van het Lissabonverdrag: participatiedemocratie en burgerinitiatief (art. 11)*”, dat eveneens op 17 maart 2010 is goedgekeurd ⁽⁴⁾.

5.4 In dit verband vormt het voorzitterschap van de Raad een adequaat instrument om:

- meer enthousiasme voor „Europa” te kweken en ertoe bij te dragen dat actief Europees burgerschap een grotere rol gaat spelen in het dagelijkse leven;

- ervoor te zorgen dat de organisaties van het maatschappelijk middenveld en de burgers als actoren en als drijvende krachten rechtstreeks deelnemen aan beleidsprocessen die, op verschillende niveaus, de toekomst van de Europese Unie bepalen;
- de civiele dialoog te versterken;
- het EESC ertoe aan te zetten zijn activiteiten in het kader van het voorzitterschap van de Raad voort te zetten en daarbij voortdurend nieuwe paden te bewandelen; zo moet het EESC in aanvulling op de punten in paragraaf 4:
 - a) een impuls geven aan gezamenlijke initiatieven en acties van het maatschappelijk middenveld, waaronder de organisatie van evenementen van het maatschappelijk middenveld die veel aandacht trekken in het land dat het voorzitterschap bekleedt;
 - b) zich ervoor inzetten dat de belangrijkste uit de partnerschapsdialoog met de overheden voortvloeiende initiatieven van het maatschappelijk middenveld worden opgenomen in de programma's van het voorzitterschap, zodat deze meer aanvaarding en steun onder de bevolking vinden;
 - c) zich in het kader van de verbindingsgroep van Europese organisaties en netwerken van het maatschappelijk middenveld regelmatig buigen over kwesties die verband houden met het voorzitterschap van de Raad en voor de organisaties van het maatschappelijk middenveld belangrijk zijn;
 - d) de sociaaleconomische raden (of soortgelijke instanties) van de voorzitterslanden aansporen om actief deel te nemen aan de programma's en activiteiten die voor hen van belang zijn;
 - e) zijn leden uit het land dat het voorzitterschap van de Raad bekleedt, alle hulp bieden bij hun activiteiten in het kader van het voorzitterschap;
 - f) er door het verspreiden van *best practices* voor zorgen dat de organisaties van het maatschappelijk middenveld een zinvolle bijdrage kunnen leveren aan de werkzaamheden van het land dat het voorzitterschap van de Raad bekleedt.

Brussel, 17 maart 2010.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Mario SEPI

⁽²⁾ PB C 268 van 19.9.2000.

⁽³⁾ PB C 88 van 11.4.2006.

⁽⁴⁾ Zie bladzijde 59 van dit Publicatieblad.