

Publicatieblad

van de Europese Unie

C 51



Uitgave
in de Nederlandse taal

Mededelingen en bekendmakingen

54e jaargang
17 februari 2011

<u>Nummer</u>	Inhoud	Bladzijde
	I <i>Resoluties, aanbevelingen en adviezen</i>	
	ADVIEZEN	
	Europees Economisch en Sociaal Comité	
	466e plenaire zitting op 19, 20 en 21 oktober 2010	
2011/C 51/01	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Financiële participatie van werknemers in Europa” (initiatiefadvies)	1
2011/C 51/02	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het thema „Structuurveranderingen in en vooruitzichten voor de metaalverwerkende industrie” (initiatiefadvies)	8
2011/C 51/03	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „De gevolgen van de staatsschuldcrisis voor de EU-governance” (initiatiefadvies)	15
2011/C 51/04	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „De trans-Atlantische betrekkingen en de wereldwijde bevordering van het Europees sociaal model” (initiatiefadvies)	20
2011/C 51/05	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „De vernieuwing van de communautaire methode (richtsnoeren)” (initiatiefadvies)	29

Prijs:
4 EUR

(Vervolg z.o.z.)

III Voorbereidende handelingen

Europees Economisch en Sociaal Comité**466e plenaire zitting op 19, 20 en 21 oktober 2010**

2011/C 51/06	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Gewijzigd voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad strekkende tot het coördineren van de waarborgen welke in de lidstaten worden verlangd van de vennootschappen in de zin van artikel 54, tweede alinea, van het Verdrag, om de belangen te beschermen zowel van de deelnemers in deze vennootschappen als van derden met betrekking tot de oprichting van de naamloze vennootschap, alsook de instandhouding en wijziging van haar kapitaal, zulks teneinde die waarborgen gelijkwaardig te maken” (COM(2010) 388 definitief — 2008/0173 (COD))	35
2011/C 51/07	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Gewijzigd voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende fusies van naamloze vennootschappen” (COM(2010) 391 definitief — 2008/0009 (COD))	36
2011/C 51/08	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité — Een Europese strategie voor schone en energiezuinige voertuigen” (COM(2010) 186 definitief)	37
2011/C 51/09	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Groenboek — Het potentieel van culturele en creatieve industrieën vrijmaken” (COM(2010) 183 definitief)	43
2011/C 51/10	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers, en tot intrekking van Kaderbesluit 2002/629/JBZ” (COM(2010) 95 definitief — 2010/0065 (COD))	50
2011/C 51/11	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Europees Jaar voor actief ouder worden (2012)” (COM(2010) 462 definitief)	55
2011/C 51/12	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over — De mobilisering van particuliere en openbare investeringen voor herstel en structurele verandering op lange termijn: de ontwikkeling van publiek-private partnerschappen” (COM(2009) 615 definitief)	59
2011/C 51/13	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EEG betreffende het gemeenschappelijk stelsel van belasting over de toegevoegde waarde wat betreft de geldigheidsduur van de minimumhoogte van het normale tarief” (COM(2010) 331 definitief — 2010/0179 (CNS))	67



I

(Resoluties, aanbevelingen en adviezen)

ADVIEZEN

EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

466E PLENAIRE ZITTING OP 19, 20 EN 21 OKTOBER 2010

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Financiële participatie van werknemers in Europa” (initiatiefadvies)

(2011/C 51/01)

Rapporteur: **de heer von SCHWERIN**

Corapporteur: **mevrouw SHARMA**

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 17 februari 2010 overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde besloten een initiatiefadvies uit te brengen over:

Financiële participatie van werknemers in Europa.

De afdeling Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap, die belast was met de voorbereidende werkzaamheden, heeft haar advies goedgekeurd op 2 september 2010.

In het kader van de vernieuwing van het Comité heeft de voltallige vergadering besloten om tijdens de oktoberzitting over dit advies te stemmen, en heeft zij de heer **von SCHWERIN** aangewezen als algemeen rapporteur, overeenkomstig artikel 20 van het reglement van orde.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 21 oktober 2010 gehouden 466^e zitting onderstaand advies uitgebracht, dat met 170 stemmen vóór en 9 tegen, bij 22 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Samenvatting en aanbevelingen

1.1 Financiële participatie van werknemers (hierna FPW) is een mogelijkheid om zowel ondernemingen, werknemers alsook de samenleving in haar geheel beter en meer te laten delen in het succes van de toenemende Europeanisering van de economische bedrijvigheid. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) beoogt daarom met onderhavig initiatiefadvies aan dit onderwerp meer algemene bekendheid te geven. **Doel is Europa ertoe aan te zetten een conceptueel kader uit te werken** dat FPW op verschillende niveaus vergemakkelijkt (bv. winstdeling, aandeelhouderschap, spaarloon) en zo de sociaal-economische samenhang in Europa ten goede komt.

1.2 Met de groei van Europa zijn ook veel ondernemingen, waaronder talrijke kleine en middelgrote bedrijven, internationaal actief geworden. Een van de **prioriteiten van de Europa 2020-strategie** is de aandacht te vestigen op de omzetting van de *Small Business Act* – met name wat betreft de verbetering van

de financiële situatie van het mkb. FPW kan in dit verband een middel zijn om deze doelstelling kracht bij te zetten en zo **het concurrentievermogen van het Europese mkb te verhogen**. Los van de grootte van de onderneming moeten FPW-modellen oplossingen op ondernemingsniveau respecteren en de rechten van werknemers beschermen teneinde met de diversiteit van ondernemingen en landen rekening te houden.

1.3 Doel van dit initiatiefadvies is dan ook

— **de discussie** over FPW op Europees niveau weer op te nemen en deze **in de hele EU een nieuwe impuls te geven;**

— **het thema bij het brede publiek meer bekendheid te geven** en de sociale partners op Europees en nationaal niveau aan te moedigen deze problematiek terdege ter harte te nemen;

- obstakels voor grensoverschrijdende FPW vast te stellen en **mogelijke oplossingen aan te reiken**;
- waar dit zinvol is, de betreffende **Europese instellingen ertoe aan te zetten** oplossingen uit te werken;
- nog open **vragen** die verder moeten worden behandeld, te **commentariëren**.

1.4 De invoering van **FPW moet op vrijwillige basis gebeuren**. Zij mag niet in de plaats komen van de bestaande vergoedingen maar moet een **extra aanvulling op de vergoedingsregelingen** vormen zonder de eigenlijke loononderhandelingen te belemmeren. FPW-programma's moeten voor werknemers inzichtelijk zijn en completeren in dit opzicht andere vormen van werknemersparticipatie. FPW moet losstaan van de pensioenstelsels maar kan op individuele basis een extra bijdrage leveren aan het pensioen.

1.5 Aangenomen wordt dat FPW van nut kan zijn

- voor het **verbeteren van de lokale koopkracht**, wat de ondernemingskansen in de regio tevens kan verhogen;
- om, als kwalitatief belangrijk **onderdeel van goede bedrijfspraktijken**, inkomensverbetering te bevorderen (omdat werknemers delen in het succes van de onderneming);
- om, als **middel tot vermogensopbouw, werknemers meer te motiveren**, ervoor te zorgen dat zij zich meer met de onderneming gaan identificeren en aldus bij te dragen tot grotere betrokkenheid van de werknemers bij hun bedrijf.

1.6 Het EESC dringt er daarom bij de Raad op aan met een **nieuwe aanbeveling** (vergelijkbaar met Aanbeveling 92/443/EWG van 27 juli 1992) betreffende de bevordering van werknemersparticipatie in bedrijfswinsten en -resultaten (inclusief aandelenparticipatie) te komen alsook voorstellen uit te werken om een oplossing te vinden voor de obstakels die grensoverschrijdende initiatieven in de weg staan.

1.6.1 Een en ander vereist op Europees niveau een aantal maatregelen:

- 1) de tenuitvoerlegging van FPW moet op **basis van gemeenschappelijke beginselen** in de hele EU vergemakkelijkt worden;
- 2) de verschillende vormen van FPW – waarvan inmiddels steeds vaker sprake is – en hun relatieve aandeel moeten geanalyseerd en met het oog op gebruik in de praktijk op een duidelijke manier gepresenteerd worden, teneinde **FPW met name in het mkb eenvoudiger te maken**;
- 3) **internationaal opererende ondernemingen** zouden steun moeten krijgen om met name fiscale hindernissen in EU- en EER-lidstaten te overwinnen, zodat ze m.b.v. FPW hun

werknemers beter bij het bedrijf kunnen betrekken en ervoor kunnen zorgen dat zij zich meer daarmee gaan identificeren;

- 4) er moeten **vormen van FPW** worden uitgewerkt **die** met name **het aanbod** vanwege de onderneming, werknemersparticipatie, individuele bevordering van vermogensopbouw, grotere deelname van werknemers aan bedrijfsresultaten en grensoverschrijdende overdracht **verbeteren**;
- 5) het positieve effect dat uitgaat van het medebezit van eigendomsrechten door werknemers en het daarmee gepaard gaande verantwoordelijkheidsgevoel, kan het **ondernemingsbestuur ten goede komen**;
- 6) ter bevordering van FPW moet aan **goede praktijkvoorbeelden** daarvan meer bekendheid worden gegeven; voor betreffende activiteiten moet **de EU-begroting in een afzonderlijke begrotingslijn** voorzien;
- 7) **FPW is als model voor bedrijfsopvolging** (*Employee-buy-outs*) een middel om de continuïteit en het concurrentievermogen van Europese ondernemingen te bevorderen en deze bedrijven tegelijkertijd meer aan de regio te binden;
- 8) de salarissen en de koopkracht van werknemers hebben geen gelijke tred gehouden met de productiviteitsstijging en de winst die de aandeelhouders hebben gemaakt ⁽¹⁾; de gevolgen van de crisis op de financiële markten zullen zich ook doen gevoelen bij de werknemers; FPW zou, naargelang van de vorm ervan, in deze context kunnen zorgen voor een – **gedeeltelijke – compensatie voor het verlies aan koopkracht en voor een correctie van herhaalde schommelingen**, maar mag niet in de plaats komen van loonontwikkelingen;
- 9) **er moet werk worden gemaakt van informatiebronnen over de gevolgen van FPW** voor zowel bedrijven als werknemers, alsook van scholings- en adviesaanbod van onafhankelijke instellingen, met name ngo's;
- 10) waar collectieve onderhandelingen gebruikelijk zijn, moeten de voorwaarden voor FPW ook in het kader van collectieve overeenkomsten vastgelegd worden.

2. Achtergrond

2.1 Raad van de EU en Europese Commissie

In de Aanbeveling van de Raad (vervolgens Raad van de EU) betreffende de bevordering van werknemersparticipatie in bedrijfswinsten en -resultaten ⁽²⁾ werden reeds in 1992 de volgende **door het EESC onderschreven algemene beginselen** geformuleerd, nl.:

- regelmatige tenuitvoerlegging;

⁽¹⁾ Zie in dit verband ook: D. Vaughan-Whitehead, *The Minimum Wage Revisited in the Enlarged EU*, 2010, Edward Elgar-ILO

⁽²⁾ 92/443/EEG

- berekeningen op basis van een van tevoren vastgelegde formule;
- aanvulling op het traditionele beloningssysteem;
- variabele participatie op basis van bedrijfsresultaten;
- voordelen voor alle werknemers;
- tenuitvoerlegging mogelijk in zowel particuliere ondernemingen als overheidsbedrijven;
- tenuitvoerlegging mogelijk in ondernemingen van elke mogelijke grootte;
- eenvoudige participatieregelingen;
- voorlichting en scholing voor werknemers over de participatieregelingen;
- vrijwillige invoering van en deelname aan participatieregelingen.

Deze uitgangspunten 2002 werden bekrachtigd in de mededeling van de Europese Commissie over *Een kader voor de bevordering van de financiële participatie van werknemers* ⁽³⁾.

2.2 De PEPPER-rapporten in opdracht van de Europese Commissie

2.2.1 Resultaten: positieve dynamiek van FPW

Uit de PEPPER-rapporten blijkt het blijvende belang van dit onderwerp voor het Europese beleid. In het vierde PEPPER-rapport ⁽⁴⁾ valt te lezen dat er de **afgelopen tien jaar in de EU-27 sprake is van een gestage groei van FPW**. In de periode 1999-2005 steeg het percentage ondernemingen met aandelenregelingen waaraan alle werknemers kunnen deelnemen, met ongeveer 5 procentpunten, van gemiddeld 13 % tot 18 %, en het percentage ondernemingen met winstdelingsregelingen met ca. 6 procentpunten, van gemiddeld 29 % tot 35 % (gegevens afkomstig van CRANET, gewogen gemiddelde van alle landen samen). Ook steeg het percentage werknemers dat daadwerkelijk aan deze regelingen deelneemt, zij het in mindere mate (gegevens afkomstig uit het Europees onderzoek arbeidsvoorwaarden, EWCS).

2.2.2 Aanbevelingen

In het vierde PEPPER-rapport wordt voorgesteld een **Aanbeveling van de Raad van de EU betreffende een Europees platform voor FPW** uit te brengen. In dit verband omvat het transnationale bouwstenenmodel, overeenkomstig het beginsel van vrijwilligheid, alle in de praktijk bestaande vormen van FPW:

⁽³⁾ COM(2002) 364 final.

⁽⁴⁾ Het vierde PEPPER-rapport – *Assessing and Benchmarking Financial Participation of Employees in the EU-27*, Berlijn, 2009; <http://www.eurofound.europa.eu/areas/participationnetwork/pepperreports.htm>; voor een samenvatting in het Engels, Duits en Frans zie <http://www.intercentar.de/en/research/focus-financial-participation-of-employees/>.

- 1) winstdeling (contante of uitgestelde betaling of betaling in aandelen);
- 2) individuele financiële participatie (werknemersaandelen of -aandelenopties);
- 3) het ESOP-concept (een collectieve financiëleparticipatieregeling die wordt gefinancierd met de opbrengst van een bovenop het salaris komende winstdelingsregeling).

Dit biedt tegelijk mogelijkheden voor nieuwe vormen van FPW. Voor oplossingen op maat zouden alle **modules met elkaar kunnen worden gecombineerd**.

2.2.3 Bevordering van eventuele fiscale prikkels

Fiscale prikkels zijn niet absoluut noodzakelijk voor FPW, maar blijken in de landen waar ze bestaan, een duidelijk positief effect te hebben. Los van het feit dat belastingen een exclusieve bevoegdheid van de lidstaten zijn, kunnen ook **coördinatie, onderlinge afstemming en wederzijdse erkenning** FPW in ondernemingen die grensoverschrijdend actief zijn, vergemakkelijken. Door voor standaardscenario's de **„effectieve belastingtarieven” te berekenen**, zouden de 27 EU-lidstaten rechtstreeks met elkaar kunnen worden vergeleken en zou aldus ook verdere harmonisering worden bewerkstelligd. Zolang fiscale prikkels optioneel blijven, worden conflicten met het nationale recht vermeden.

2.2.4 Overzicht van de status quo

Sociale partners en beleidsmakers hebben behoefte aan een duidelijk, maar gedetailleerd overzicht van de bestaande nationale FPW-regelingen, de mogelijkheden daarvan en de mate waarin van die regelingen gebruik wordt gemaakt. Tot nu toe bestaan er geen op meerdere landen tegelijk betrekking hebbende onderzoeksgegevens over FPW. Door bijvoorbeeld regelmatig enquêtes te organiseren moet hierin verandering worden gebracht.

2.3 Uitwerking van het bouwstenenmodel als EU-benadering op basis van door de Commissie gesteunde projecten

2.3.1 Teneinde een verband te leggen tussen de vele zeer diverse FPW-regelingen in de lidstaten, heeft de Europese Commissie de aanzet gegeven tot de uitwerking van het zgn. **„bouwstenenmodel” (Building Block Approach)** ⁽⁵⁾. In dit model wordt onderscheid gemaakt tussen de drie in Europa voorkomende basisvormen van FPW (winstdeling, individuele kapitaaldeelname en het ESOP-concept; zie ook de bijlage).

2.3.2 Het bouwstenenmodel **komt tegemoet aan de eisen van de Europese Commissie** (transparantie, geen discriminatie, enz.). Belastingvoordelen worden noch in het vooruitzicht gesteld, noch uitgesloten. Alle onderdelen zijn voor zowel ondernemingen als werknemers facultatief en kunnen naargelang van de specifieke behoeften van de onderneming worden gecombineerd.

⁽⁵⁾ Resultaten in J. Lowitzsch et al., *Mitarbeiterbeteiligung für ein Neues Soziales Europa*, Berlijn/Parijs/Brussel 2008; Rome 2009, Krakau 2010; beschikbaar in het Engels, Duits en Frans op <http://www.intercentar.de/en/research/focus-financial-participation-of-employees/>.

2.3.3 In het vierde PEPPER-rapport wordt verondersteld dat een FPW-model dat in meerdere landen zou kunnen worden gebruikt en door alle lidstaten in dezelfde mate zou worden ondersteund, FPW voor alle betrokkenen aantrekkelijker zou maken. Eén uniform model zou minder administratieve rompslomp betekenen en tegelijkertijd de overdraagbaarheid verbeteren en zodoende in het bijzonder gunstig zijn voor ondernemingen met vestigingen in meerdere landen. Voor mkb zou één uniform FPW-model FPW-regelingen overzichtelijker en vergelijkbaarder maken.

2.3.4 In afwachting van de voltooiing van één EU-model is het zaak te streven naar **wederzijdse erkenning** van de in de lidstaten bestaande verschillende vormen van FPW en de fiscale behandeling daarvan.

3. Voordelen die pleiten voor een verdere veralgemening van FPW

3.1 Voordelen van FPW voor ondernemingen

- I. In het licht van de Europa 2020-strategie kan de invoering van FPW Europese ondernemingen, en vooral het **mkb, helpen om hun concurrentievermogen te verbeteren**. FPW leidt er namelijk toe dat werknemers zich meer met hun bedrijf gaan identificeren en zich meer daarbij betrokken gaan voelen, in zowel goede als slechte tijden. FPW draagt aldus ook bij tot duurzaamheid en zekerheid op de lange termijn.
- II. De lokale werknemers krijgen een deel van de winst van hun onderneming contant uitbetaald, wat op zijn beurt weer de **regionale koopkracht** vergroot.
- III. FPW kan helpen om **demografische veranderingen een halt toe te roepen**, aangezien zeer gewilde, hoogopgeleide werknemers daarmee een aantrekkelijke woon- en werkplek kan worden aangeboden. Dit maakt het ook **eenvoudiger vaklui aan te werven**.
- IV. FPW maakt ondernemers en hun werknemers gemotiveerder, waardoor de **productiviteit stijgt en de kwaliteit van het ondernemingsbestuur verbetert**.
- V. Naargelang sprake is van vreemd of eigen vermogen kan FPW het rendement op het eigen vermogen of het eigen vermogensaandeel van een onderneming ten goede komen. Hierdoor kan het **aantrekken van vreemd vermogen voordeliger** worden en de onderneming **een betere kredietbeoordeling** krijgen.
- VI. Met het oog op **bedrijfsopvolging** kan FPW, in de vorm van volledige of gedeeltelijke verkoop van het bedrijf aan de werknemers, voor mkb of familiebedrijven een geschikt middel zijn om het voortbestaan van het bedrijf te verzekeren ⁽⁶⁾.

⁽⁶⁾ Dit aspect werd reeds in het licht gesteld in de Aanbeveling 94/1069/EG van de Commissie „inzake de overdracht van kleine en middelgrote ondernemingen” en vervolgens bekrachtigd in de „Mededeling van de Commissie over de overdracht van kleine en middelgrote ondernemingen” (PB C 93/2 van 28.3.1998).

3.2 Voordelen van FPW voor werknemers

- I. Via FPW **kunnen werknemers** vrijwillig **genieten** van extra inkomsten bovenop hun in een arbeidscontract of collectieve arbeidsovereenkomst vastgestelde salaris.
- II. Voor werknemers wordt het zo **eenvoudiger om (gedurende langere tijd) aan vermogensopbouw** te werken, waarmee ze bijvoorbeeld extra geld opzij kunnen zetten voor wanneer ze met pensioen gaan.
- III. Werknemers die financieel kunnen participeren in hun onderneming, vinden dat hun inzet voor goede bedrijfsresultaten serieuzer wordt genomen **en dat ze in het algemeen meer worden gewaardeerd**.
- IV. Met FPW kan de autonomie op de werkplek worden vergroot en FPW biedt werknemers de kans mee te denken over de **toekomstplannen van hun onderneming**. Zo kunnen ze proberen hun baan voor langere tijd veilig te stellen.
- V. Als aanvullend element naast het salaris **verbetert FPW de financiële situatie** van werknemers en maakt het voor hen gemakkelijker crises of instabiele periodes gedurende hun loopbaan door te komen.
- VI. Op een steeds Europese wordende arbeidsmarkt zouden **FPW-regelingen uit het ene land** bij verandering van werkland echter moeten kunnen worden meegenomen en door het andere land erkend moeten worden.
- VII. Werknemers die hun baan en loonniveau behouden, kunnen **in geval van reorganisaties of crisissituaties**, die door bestuur en personeel gezamenlijk worden aangepakt, hun onderneming – tijdelijk – ondersteunen om aldus te proberen hun baan te behouden.

3.3 Bedrijfsopvolging en financiële participatie

3.3.1 De Europese Commissie ⁽⁷⁾ merkt in samenhang met de vergrijzing op dat een derde van de ondernemers in de EU, vooral diegenen die een familiebedrijf leiden, er de komende tien jaar mee zal stoppen. Dit betekent dat het aantal **bedrijfs-overdrachten enorm zal toenemen**. Daarmee kunnen jaarlijks wel 690 000 niet-beursgenoteerde ondernemingen en 2,8 miljoen arbeidsplaatsen gemoeid zijn. Kleine ondernemingen en de middenstand zijn als grootste werkgevers een belangrijke factor in het arbeidsmarktbeleid. In dit verband is de vraag belangrijk of de ondernemingen die met generatieopvolging te maken krijgen en de door die ondernemingen gecreëerde werkgelegenheid behouden kunnen blijven. In het licht van deze toenemende behoefte kan een **FPW-model met mogelijkheden voor bedrijfsopvolging** een alternatief bieden.

⁽⁷⁾ Zie Commissiemededeling „Uitvoering van het communautair Lissabonprogramma voor groei en werkgelegenheid” (COM(2006) 117 final).

3.3.2 Voor bedrijfsopvolging kunnen met name **ESOP-regelingen** dienstig zijn (zie bijlage). Een belangrijk aspect van het ESOP-model is dat het specifiek voor niet-beursgenoteerde ondernemingen is bedacht. Het moedigt eigenaars aan, hun onderneming aan de werknemers over te laten en niet aan derden te verkopen en maakt het mogelijk dat ondernemingen stapsgewijs tot voor 100 % in handen van de werknemers komen. Een en ander maakt dat eigenaars die hun aandelen willen verkopen, dit kunnen doen zonder de andere eigenaars ook tot verkoop te dwingen. De werknemers moeten daarbij geen eigen kapitaal inbrengen daar hun aankoop van de onderneming gefinancierd wordt via een bovenop het salaris komende winstdelingsregeling. Deze regeling brengt daarom in principe ook geen extra risico voor de werknemers met zich mee. Als een groter aandelenpakket op korte termijn moet worden overgenomen wordt een lening aangevraagd met een gemiddelde looptijd van 7 jaar, die met de bedrijfswinsten wordt afgelost.

3.3.3 Als het gaat over bedrijfsopvolging in het licht van een toekomstig Europees kader, dient absoluut ook te worden gewezen op het **coöperatieve ondernemingsmodel**, dat zijn waarde heeft bewezen. Er zijn voorbeelden van goede praktijken (zie bijlage) waarbij het personeel de onderneming in de vorm van een coöperatie heeft overgenomen en aldus de sluiting van het bedrijf, waarvoor geen andere overnemer kon worden gevonden, heeft verhinderd. Het EESC is van mening dat de specifieke vraag naar het verband tussen financiële participatie en bedrijfsoverdracht als een afzonderlijke kwestie in een aparte tekst moet worden behandeld.

3.4 Bedrijfs crisis en financiële participatie

3.4.1 Het gaat ondernemingen financieel niet altijd voor de wind. In slechte tijden staat **bedrijfsbehoud voorop**. Als reorganisaties of crisissituaties door bestuur en personeel gezamenlijk worden aangepakt, dan moet financiële participatie in een dergelijke uitzonderlijke situatie mogelijk zijn maar moeten ook de eventuele nadelen van een dergelijke participatie in overweging worden genomen. Het is dan zaak een duurzame oplossing te vinden die de werknemers die hun baan en loon hebben behouden (rekening houdend met flexizekerheid en periodes van werkloosheid en/of herscholing), in staat stelt gedurende langere tijd bij te dragen aan het herstel van hun onderneming en de economie in haar geheel. In het voorafgaande is immers al opgemerkt dat werknemers bij FPW zelf belang hebben bij een langdurige winstgevendheid van hun bedrijf met alle positieve gevolgen voor de onderneming van dien.

3.4.2 Critici van FPW zeggen vaak dat werknemers die financieel participeren in de onderneming waar zij hun baan hebben, een **dubbel risico** lopen: Bij insolventie dreigen zij niet alleen hun baan, maar ook het door hen geïnvesteerde kapitaal te verliezen, luidt het. Wat dit betreft moet een onderscheid worden gemaakt tussen financiële participatie zonder gevolgen voor het salaris („*on top*”) en financiële participatie waarbij werknemers hun spaargeld investeren in de onderneming die hun werk verschaft. In het laatste geval moeten vorderingen van werknemers in geval van vereffening en/of faillissement voorrang krijgen op die van andere schuldeisers. Voorts moet ook verder werk worden gemaakt van oplossingen zoals het **poolen van het risico of herverzekeringen**.

3.5 Ondernemingsbestuur en financiële participatie

3.5.1 Los van andere vormen van medezeggenschap en deelname aan de besluitvorming in de onderneming kunnen werknemers via participatieregelingen – afhankelijk van de invulling van de regeling – **deelnemen aan besluitvormingsprocessen, bv. over het stemrecht van aandeelhouders**. In het geval van aandelenparticipatie kan het aandeelhoudersstemrecht individueel of collectief, bv. via een participatiemaatschappij, worden uitgeoefend.

3.5.2 Ondernemingen die grote aantallen **werknemersaandelen** uitgeven, kunnen rekenen op een veeleisende, maar **geduldige en trouwe groep aandeelhouders**, nl. hun eigen werknemers. Daarmee staan ze sterker tegenover de heersende kortetermijngerichtheid van de financiële markten. De welkome neveneffecten van FPW zijn in dit geval **solide ondernemingsbeslissingen** en inachtneming van de **maatschappelijke verantwoordelijkheid van de onderneming op de lange termijn** (m.a.w. bestuurders zullen maatschappelijk verantwoord handelen en geen buitensporige risico's nemen).

3.5.3 Participatie van werknemers via aandelen bevordert een op de lange termijn gericht eigenbelang bij de onderneming. Dat leidt meestal tot een goed **ondernemingsbestuur** waarmee wordt gestreefd naar het voortbestaan van de onderneming op de lange termijn.

3.5.4 Iedereen met een baan bij een bepaald bedrijf, wil volledige openheid over de prestaties van dat bedrijf en inspraak in de besluitvorming. In dit opzicht bestaat er geen verschil tussen participatie op grond van mede-eigendom en participatie op grond van voorlichtings-, raadplegings- en medebeslissingsrechten.

3.6 Financiële participatie en participatie aan besluitvormingsprocessen

3.6.1 In tegenstelling tot wat vaak wordt gevreesd – vooral in ondernemingen waar nog geen FPW bestaat – **bepert FPW niet de autonomie van de ondernemer**, maar biedt FPW hem veeleer houvast in besluitvormingsprocessen.

3.6.2 Voor de aandeelhouders van een onderneming is het een voordeel om te weten dat ook de werknemers van die onderneming aandeelhouders zijn, aan hun kant staan en dezelfde doelstellingen nastreven. Het positieve **effect** dat uitgaat van het **medebezit van eigendomsrechten** door werknemers en het daarmee gepaard gaande verantwoordelijkheidsgevoel, kan het ondernemingsbestuur⁽⁸⁾ ten goede komen. Zo ook kan de mogelijkheid die werknemers hebben om voorstellen voor de bedrijfsstrategie te formuleren, althans binnen de bovenvermelde grenzen, juist een rijkdom zijn en de keuze aan bedrijfsbeslissingen verruimen. Werknemers die ook aandeelhouders zijn, moeten dezelfde rechten hebben als de overige aandeelhouders.

3.6.3 Tot slot zij erop gewezen dat noch traditionele medezeggenschapsrechten in de betreffende lidstaten noch de contractuele arbeidsverhouding mogen en kunnen worden aangetaast door via FPW verworven eigendomsrechten. Voor die rechten heeft FPW geen enkel gevolg.

⁽⁸⁾ Zo is het bijv. in Oostenrijk mogelijk FPW in de vorm te gieten van een gezamenlijke participatiemaatschappij.

4. Een Europese benadering: bouwstenen voor praktische problemen en oplossingen

Voor de vormgeving van de Europese sociaaleconomische ruimte is het van groot politiek belang dat er begrijpelijke en uitvoerbare Europese FPW-regelingen worden ontwikkeld en gepromoot. In principe moet de deelname door werkgevers en werknemers aan dit soort regelingen blijven berusten op vrijwilligheid en moet de financiering ervan een aanvulling vormen op de in arbeidscontracten of collectieve arbeidsovereenkomsten vastgestelde salarissen of gebeuren met de opbrengst van winstdelingsregelingen.

4.1 Een combinatie van financiële participatie en winstdeling als toekomstige trend voor FPW

4.1.1 In het geval van op aandelen gebaseerde winstdeling met vervaltermijn kunnen, rekening houdend met een bijbehorend belastinguitstel, drie stappen worden onderscheiden:

- de beginfase van de participatie van werknemers aan de bedrijfswinst;
- een tussenfase waarbij de geaccumuleerde middelen voor bedrijfsparticipatie worden ingezet;
- de slotfase waarbij de verworven aandelen vrij ter beschikking van de werknemers worden gesteld.

4.1.2 Er bestaan al financiële participatieregelingen waarbij de werknemersaandelen **via een fiduciair fonds** worden gefinancierd met de opbrengst van een bovenop het salaris komende winstdelingsregeling. Doorgaans wordt in het kader van dergelijke participatieregelingen een onafhankelijke maatschappij⁽⁹⁾ opgericht, die de werknemersaandelen als fiduciair fonds beheert. Het bestuur van de participatiemaatschappij moet op democratische basis via stemming worden gekozen waarbij alle werknemers/aandeelhouders hun stem moeten kunnen laten horen, zonder door het management beïnvloed te worden. Voorbeelden van goede praktijken inzake participatiemaatschappijen zijn o.a. AUCHAN⁽¹⁰⁾ (Frankrijk); HOMAG AG⁽¹¹⁾ (Duitsland); Pfalz Flugzeugwerke PFW Aerospace AG⁽¹²⁾ (Duitsland); Voestalpin AG⁽¹³⁾ (Oostenrijk) Oktogonen Stiftung⁽¹⁴⁾ (Zweden); Herend-ESOP⁽¹⁵⁾ (Hongarije); Tullis Russel ESOP⁽¹⁶⁾ (UK); Eircom-ESOP⁽¹⁷⁾ en Aerlingus-ESOP⁽¹⁸⁾ (Ierland).

⁽⁹⁾ Op het Europese continent gewoonlijk een b.v., stichting of vereniging, in Anglo-Amerikaanse landen een trust.

⁽¹⁰⁾ Doel: bevordering van loyaliteit en motivatie van werknemers, zie <http://www.groupe-achan.com/emploi.html>.

⁽¹¹⁾ Doel: financiering van de groei, zie <http://www.homag.com/de-de/career/Seiten/mitarbeiterkapitalbeteiligung.aspx>.

⁽¹²⁾ Doel: EADS-concernafplitsing, zie <http://www.netz-bund.de/pages/mitarbges.pdf>, vanaf blz. 32 e.v.

⁽¹³⁾ Doel: privatisering en strategische participatie, zie http://www.voestalpine.com/annualreport0809/en/management_report/employees.html.

⁽¹⁴⁾ Doel: bevordering van loyaliteit en motivatie van werknemers, zie Handelsbanken, Jaarverslag 2009, [http://www.handelsbanken.se/shb/inet/icensv.nsf/vlookuppics/investor_relations_en_hb_09_eng_ar_rev/\\$file/hb09eng_medfoto.pdf](http://www.handelsbanken.se/shb/inet/icensv.nsf/vlookuppics/investor_relations_en_hb_09_eng_ar_rev/$file/hb09eng_medfoto.pdf), blz. 53, 56.

⁽¹⁵⁾ Doel: privatisering en bevordering van loyaliteit en motivatie van werknemers, zie <http://www.herend.com/en/manufactory/story/>, zonder details over ESOP, zie 1992.

⁽¹⁶⁾ Doel: bedrijfsopvolging, zie <http://www.tullis-russell.co.uk/group/about/>.

⁽¹⁷⁾ Doel: privatisering en strategische participatie, zie <http://www.esop.eircom.ie/>.

⁽¹⁸⁾ Doel: privatisering en strategische participatie, zie <http://www.aerlingus.com/aboutus/investorrelations/shareregister>.

4.1.3 Om ervoor te zorgen dat dit soort participatiemaatschappijen in veel meer ondernemingen worden opgericht, moeten de goede praktijkvoorbeelden (zie ook bijlage) die als zodanig kunnen worden geïdentificeerd, verder worden geanalyseerd.

4.2 Fiscale prikkels en wederzijdse erkenning van FPW-regelingen

4.2.1 Fiscale prikkels zijn aantoonbaar⁽¹⁹⁾ niet absoluut noodzakelijk voor financiële participatie, maar wel een **effectief instrument ter bevordering van FPW** in de landen waar ze voorhanden zijn. Om FPW aan te moedigen wordt dan ook meestal gebruik gemaakt van fiscale stimulansen. Een Europees model dat de lidstaten tot fiscale prikkels verplicht, valt evenwel buiten de bevoegdheden van de EU en zou botsen met de nationale wetgevingsbevoegdheden. Maar terwijl ondernemingen en werknemers in de praktijk steeds vaker internationaal actief zijn, bestaan er tot nu toe alleen nationale FPW-regelingen, waardoor de groei van FPW in Europa achterblijft bij wat wenselijk zou zijn. De invoering van FPW in buitenlandse filialen is meestal alleen mogelijk als dure deskundigen worden ingehuurd, maar daardoor wordt FPW zo duur dat er in veel gevallen toch van wordt afgezien. Een **facultatief, homogeen en eenvoudig stimuleringsmodel met voor de hele EU dezelfde fiscale opzet en fiscale prikkels**, zou de bereidheid om FPW in te voeren flink kunnen vergroten, omdat het daarmee voor concerns⁽²⁰⁾ een stuk gemakkelijker zou worden één FPW-regeling op te zetten.

4.2.2 Als kleinste gemene deler zou **belastinguitstel** de basis kunnen vormen van een voorstel voor een model.

4.2.3 In afwachting van één Europees model met uniforme fiscale prikkels zou moeten worden gestreefd naar **wederzijdse erkenning van de FPW-regelingen** van de lidstaten. Daardoor zou FPW ook zonder een overkoepelende Europese oplossing al attractiever en uitvoerbaarder worden.

4.2.4 Behalve door deze fiscale prikkels kunnen ondernemingen ook via aandelenkortingen aangemoedigd worden.

4.3 FPW in coöperaties

4.3.1 **Productiecoöperaties vormen een goede voorbeeld** van FPW, met name als de meeste werknemers ook mede-eigenaars zijn. Conform de wereldwijd erkende waarden en beginselen van coöperaties hebben alle werknemers/leden een onbeperkt recht op deelname aan de besluitvorming⁽²¹⁾. Als werknemers eigenaar zijn van hun bedrijf, het controleren en beheeren, blijkt uit ervaring dat hun gegarandeerde rechten ook zorgen voor betere economische prestaties, een grotere capaciteit om in crisissituaties stand te houden en het langdurig behoud van hun arbeidsplaats in de eigen regio. Een wettelijk geregeld belangenbehartiging bevordert de totstandbrenging van een kader voor versterkte financiële participatie.

⁽¹⁹⁾ Zie het vierde PEPPER-rapport, deel I, hoofdstuk IV, blz. 56-58.

⁽²⁰⁾ Zie Thyssen Krupp <http://www.thyssenkrupp.com/de/investor/belegschaftsaktie.html>.

⁽²¹⁾ Zie bv. de IAO-aanbeveling 193 over de bevordering van de coöperatieve verenigingen.

4.4 FPW in de publieke sector

4.4.1 De meeste FPW-regelingen zijn te vinden in naamloze of besloten vennootschappen, omdat ze daar relatief eenvoudig ten uitvoer kunnen worden gelegd. Bepaalde, vooral niet-commerciële ondernemingsvormen – en dus ook de betrokken werknemers – zijn per definitie van FPW uitgesloten (publieke dienstverlening, ondernemingen zonder winstoogmerk) of kunnen FPW maar met grote moeite invoeren (verenigingen, stichtingen enz.). In de desbetreffende sectoren zijn er echter een

groot aantal ondernemingen en dus werknemers voor wie FPW in het geheel nog niet mogelijk is.

4.4.2 Met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel moet daarom worden gestreefd naar een FPW-model dat FPW **voor alle beroepsgroepen en alle ondernemingsvormen** mogelijk maakt en waarbij rekening wordt gehouden met de bijzondere situatie van de openbare sector.

Brussel, 21 oktober 2010

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Staffan NILSSON

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het thema „Structuurveranderingen in en vooruitzichten voor de metaalverwerkende industrie” (initiatiefadvies)

(2011/C 51/02)

Rapporteur: **de heer RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO**

Corapporteur: **de heer GIBELLIERI**

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 16 februari 2010 besloten om overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde een initiatiefadvies op te stellen over het thema:

Structuurveranderingen in en vooruitzichten voor de metaalverwerkende industrie.

De adviescommissie Industriële reconversie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 8 september 2010 goedgekeurd.

In het kader van de vernieuwing van het Comité heeft de voltallige vergadering besloten om tijdens de oktoberzitting over dit advies te stemmen, en heeft zij de heer Rodríguez García-Caro aangewezen als algemeen rapporteur, overeenkomstig artikel 20 van het reglement van orde.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 21 oktober 2010 gehouden 466e zitting onderstaand advies met 72 stemmen vóór, bij 8 onthoudingen, goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 *Strategisch belang*

De metaalverwerkende sector is van vitaal belang voor de overgang naar een hulpbronefficiënte en koolstofarme economie, conform de doelstellingen van de EU 2020-strategie. De doelstelling om een efficiënter gebruik van de hulpbronnen te bevorderen is een uitdaging voor de sector en vormt tegelijkertijd een business opportunity: een economie die een efficiënt gebruik maakt van de hulpbronnen kan niet bestaan zonder de metaalverwerkende industrie. Het is een robuuste sector, die veel werkgelegenheid schept en van fundamenteel belang is voor de totstandbrenging van toegevoegde waarde, die de Europese waardeketen versterkt en een schakel is in de waardeketen die moet leiden tot een hulpbronefficiënte economie.

1.2 De metaalverwerkende sector is tevens van vitaal belang voor de innovatie en bevoorrading, zeker in het kader van het kerninitiatief „Efficiënt gebruik van hulpbronnen”. De sector kan helpen de economische groei los te koppelen van het gebruik van extra hulpbronnen, de overgang naar een koolstofarme economie te begeleiden, meer gebruik te maken van hernieuwbare energiebronnen, de vervoerssector te moderniseren en de energie-efficiëntie te vergroten.

1.3 *Zichtbaarheid*

De metaalverwerkende industrie kampt met een gebrek aan zichtbaarheid.

1.4 Het is van belang erop te wijzen dat de metaalverwerkende sector niet mag worden verward met de metaalproducerende sector. In de Eurostat-publicatie „European Facts and Figures” wordt de productie van ijzer, staal en ferrolegeringen (Nace 27) samen met de vervaardiging van metalen producten geanalyseerd, oftewel de metallurgie (Nace 28). Dit maakt het zeer moeilijk om de werkgelegenheid en de industriële tenden-

sen van de metaalverwerkende sector op correcte wijze te analyseren. De geringe zichtbaarheid uit zich in het feit dat effectbeoordelingen nauwelijks rekening houden met zeer belangrijke micro-economische gevolgen van de toekomstige verordeningen voor deze sector. Het is van fundamenteel belang dat het potentieel van de sector wordt ontwikkeld, met name in het kader van de groeiende export, en dat praktische lessen worden getrokken uit diens ondernemings- en innovatiecultuur.

1.4.1 Het EESC verzoekt de Europese Commissie dan ook om bij haar organisatie en verdeling van personele middelen naar behoren rekening te houden met deze tak van de verwerkende industrie, en om de vertegenwoordiging en aanspreekpunten van de metaalverwerkende sector op het niveau van DG Ondernemingen en Industrie en DG Handel te verbeteren, in overeenstemming met zijn specifieke belang en met het feit dat hij werk verschaft aan 4,3 miljoen mensen in de Europese Unie. Om die reden dringt het EESC aan op een grotere formele vertegenwoordiging van de metaalverwerkende industrie binnen de diensten en werkzaamheden van de Commissie, bijvoorbeeld in de dialoog EU-China.

1.5 *Hierop zou het „Think Small First”-beginsel („Eerst aan de kleintjes denken”) moeten worden toegepast.*

De administratieve lasten die voortvloeien uit de verplichting om de door de lokale en Europese regelgeving vereiste informatie te verstrekken aan de bevoegde autoriteiten zijn zeer zwaar, en het is vooral het MKB dat hieronder lijdt. Gezien het algemene investeringsklimaat in veel landen wordt het voor ondernemingen bovendien steeds makkelijker, aantrekkelijker en winstgevender om een deel van de producten buiten de EU te kopen, in plaats van de productie op te voeren, de technologie te ontwikkelen en te investeren in innovatie. Dergelijke praktijken zullen het concurrentievermogen op lange termijn in gevaar brengen en jonge technici van de sector doen vervreemden.

Het EESC hoopt dat bij de uitvoering van de EU 2020-strategie in het kader van het industriebeleid werkelijk en op doeltreffende wijze rekening wordt gehouden met het „Think Small First”-beginsel, zoals dat is bevestigd door de Europese Raad van juni 2010 en zoals dat zal worden verwoord in de komende Mededeling over de agenda voor het industriebeleid voor Europa, die is gebaseerd op het kerninitiatief „Industriebeleid in een tijd van mondialisering”.

1.5.1 Verder is het van fundamenteel belang dat de nationale autoriteiten ondernemers op alle niveaus ondersteunen, door de oprichting van ondernemingen te vergemakkelijken en de ondernemingsgeest te stimuleren.

Het sociaal beleid en het werkgelegenheidsbeleid zijn andere vitale aspecten van de algemene omstandigheden waarin bedrijven opereren. Het EESC dringt er bij de lidstaten op aan gezamenlijke inspanningen te leveren, vooral op het gebied van sociaal beleid, om bij te dragen aan betere omstandigheden voor de ontwikkeling van concurrerende en winstgevendende bedrijven, waarmee duurzame arbeidsplaatsen in de Europese metaalverwerkende industrie kunnen worden gecreëerd. Het is van belang ervoor te zorgen dat de industrie via de sociale dialoog en via tijdige en daadwerkelijke informatie en raadpleging kan vooruitlopen op mogelijke veranderingen in de bedrijfsvoering of –strategie van de afnemers en in de productie van materialen. In dit verband zou kunnen worden overwogen om uitwisselingen tussen de lidstaten en de sociale partners van de EU te stimuleren, zodat zij van elkaar kunnen leren en doeltreffende instrumenten kunnen aanwijzen. Ook zou meer aandacht kunnen worden besteed aan de rol van flexizekerheid.

1.6 *Gekwalificeerd personeel, adequaat anticiperen op de opleidingsbehoeften en meer jongeren aantrekken*

Gezien de gemiddelde omvang van de bedrijven in deze sector wordt het steeds belangrijker om over voldoende gekwalificeerd personeel te beschikken. Maatregelen om iets te doen aan het gebrek aan geschoold personeel, of het nu gaat om stagiairs, gekwalificeerde werknemers, technici, ingenieurs of onderzoekers, evenals passend onderwijs en opleiding (zowel algemene als beroepsopleiding), zijn dan ook van kapitaal belang.

1.6.1 Het EESC onderstreept dat het van fundamenteel belang is dat op alle niveaus initiatieven worden ontplooid om het imago van de industrie en de aantrekkingskracht op jongeren te verbeteren. Het is essentieel dat deze relatief arbeidsintensieve sector zijn personeelsbestand zowel in kwantitatief als kwalitatief opzicht weet te behouden en zo mogelijk zelfs te verbeteren. Het EESC verzoekt de Commissie een Europese studie te laten verrichten naar de educatieve en technische kwalificaties die vereist zijn in de metaalverwerkende industrie, om te kunnen anticiperen op de opleidingsbehoeften. Zo'n studie zou een belangrijk referentiedocument kunnen zijn om de samenwerking te intensiveren tussen de metaalverwerkende sector, technische universiteiten en centra voor beroepsopleiding. Het EESC beveelt aan dat de recent opgerichte Europese sociale dialoog voor de metaalsector deze studie zal leiden en uitvoeren, en dat

alle mogelijkheden voor de uitwisseling van informatie worden bestudeerd die nuttig zijn om de situatie van het MKB en de werknemers te verbeteren.

1.7 *Innovatie*

Voor het succes van O&O is samenwerking tussen metaalproducenten en de metaalverwerkende industrie van bijzonder belang. Over het algemeen zouden meer Europese onderzoeksmiddelen moeten worden uitgetrokken voor de metaalproducerende en metaalverwerkende sectoren, in het bijzonder voor materiaaltechnologie en nanotechnologie, ten einde de mechanische eigenschappen van metaal te verbeteren en zo het concurrentie- en innovatievermogen van de sector te verbeteren en te bevorderen. Het EESC beveelt aan dat de Europese autoriteiten en met name de Europese Commissie er bij de vaststelling van de structuur van het 8e KP alles aan doen om de projecten zo breed mogelijk toegankelijk te maken. Vooral de samenwerking met het MKB zou moeten worden gesteund, aangezien het slechts over beperkte personele middelen beschikt voor het bedenken, indienen en uitvoeren van mogelijke innovatieprojecten.

1.7.1 Aangezien industriële innovatie niet uitsluitend op nieuwe wetenschappelijke kennis is gebaseerd maar ook op verschillende vormen van innovatie (zoals nieuwe logistieke of marketingconcepten, organisatie-innovatie, nieuwe bedrijfsmodellen en innovatief productontwerp) dringt het EESC erop aan dat het innovatiebeleid van de EU hier meer rekening mee houdt.

1.7.2 Aangezien het ontwerp en de ontwikkeling van producten naar het begin of het einde van de productieketen worden verplaatst, vormen de bescherming van de intellectuele eigendomsrechten en het probleem van vervalsingen een steeds grotere uitdaging. Ook wat dit aspect betreft zijn er maar heel weinig metaalverwerkende bedrijven die evenveel middelen aan de bescherming van hun intellectuele eigendom kunnen besteden als de grote ondernemingen.

1.8 *Imagoprobleem*

De metaalverwerkende sector kampt met een „imagoprobleem”. De industrie staat voor de taak een adequaat beeld van de sector en zijn kansen te geven; zij zou hierbij moeten worden gesteund door de autoriteiten. In dit verband beveelt het EESC aan dat de nationale en Europese autoriteiten de toestand van de sector analyseren vanuit het oogpunt van zijn rol als industriële barometer en betrouwbare indicator van de „gezondheidstoestand” van de industriële productieketen, en van de bijdrage die het MKB hieraan levert.

Als gevolg van het negatieve beeld dat al tientallen jaren wordt geschetst, wordt over het algemeen niet erg goed aangekeken tegen deze industrie en haar projecten. Politici, de industrie en de overheid moeten een nieuwe manier van samenwerking tot stand brengen om ervoor te zorgen dat de bedrijven in kwestie een beter imago krijgen en om te laten zien dat zij aan alle wettelijke vereisten voldoen.

1.9 Handelsbeleid

Zowel DG Handel als DG Ondernemingen en Industrie zouden voldoende kennis in huis moeten hebben over de metaalverwerkende industrie, en een evenwichtige aanpak moeten hantieren bij maatregelen die de ondernemingen in deze sector betreffen. Het EESC beveelt de Europese Commissie dan ook aan de nodige maatregelen te nemen en daarbij rekening te houden met het Gemeenschapsbelang en de bijbehorende impact op de gehele waardeketen en het industriële weefsel. De Europese Commissie zou in haar betrekkingen met derde landen en vooral ook in het handelsbeleid, het wederkerigheidsbeginsel moeten toepassen.

1.10 Clusters

Er is veel belangstelling voor de ontwikkeling van de metaalverwerkende sector op basis van reeds bestaande groeperingen of clusters, die in de hele Europese Unie te vinden zijn. Deze bevinden zich met name in Baskenland (Spanje), Brescia (Italië), Vlaanderen (België), Litouwen, Pays de la Loire (Frankrijk), Silezië (Polen), Südwestfalen (Duitsland), Vorarlberg (Oostenrijk) en Valencia (Spanje). Desalniettemin zou het nuttig zijn meer studies te verrichten naar de gevolgen, de belangrijkste tendensen en de industriële reconversie, en om eventuele benchmarkanalyses te maken van de afzonderlijke gebieden.

1.11 Financiering

Het EESC zou het toejuichen indien meer nadruk werd gelegd op de noodzaak om de verwerkende industrie adequate liquiditeitsfaciliteiten te bieden, en dan met name aan het MKB. Dit zou in heel Europa tot betere praktijken kunnen leiden.

2. Inleiding

2.1 Met het Verdrag van Lissabon heeft de Europese Unie een nieuw raamwerk voor haar functionering gekregen; er is een nieuwe Europese Commissie aan de slag gegaan en in 2009 is het Europees Parlement een nieuwe ambtstermijn ingegaan. Ondertussen zijn de EU in het algemeen en de Europese industrie in het bijzonder voor wereldwijde ontwikkelingen en uitdagingen komen te staan die sinds de oprichting van de EU nog niet eerder vertoond waren.

2.2 Wij moeten deze uitdagingen voortvarend aanpakken willen wij de groeiende werkloosheid, de voortschrijdende teeloorgang van bedrijfsleven en industrie en het verlies aan vertrouwen van de burgers een halt kunnen toeroepen.

2.3 Met dit initiatiefadvies over de Europese metaalverwerkende sector hoopt het EESC enkele antwoorden te kunnen geven op vragen die op lange termijn bepalend zullen zijn voor de innovatiekracht, de economische weerbaarheid en de mondiale concurrentiepositie van de Europese metaalverwerkende industrie. De CCMI analyseert de uitdagingen en kansen voor deze sector die voortvloeien uit de overgang naar een duurzame economie en een doeltreffender beheer van de natuurlijke hulpbronnen, zoals vastgesteld in de EU 2020-strategie.

2.4 Vragen die worden gesteld zijn onder meer: Hoe moeten deze uitdagingen worden aangepakt? Zullen de EU-instellingen hierop een antwoord kunnen geven? Op welke gebieden kunnen zij voor toegevoegde waarde zorgen? Is de formule „EU-ROPA 2020 - Een strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei” de sleutel tot het succes?

3. De metaalverwerkende industrie is overal

3.1 In alle delen van de Europese Unie en in vrijwel alle Europese regio's en steden zijn metaalverwerkende bedrijven te vinden. Het zijn flexibele en innoverende bedrijven, vaak (relatief) klein, pragmatisch en dienstgericht, die werkgelegenheid scheppen (en in stand houden), en die diepgeworteld zijn in de industriële toeleveringsketen zoals wij die kennen. Deze ondernemingen zijn zo gewoon dat we hun bestaan vaak als vanzelfsprekend beschouwen. Hoewel metaalverwerkende bedrijven worden gekenmerkt door diversiteit, flexibiliteit en weerbaarheid, ontsnappen zij – ondanks de belangenvertegenwoordiging van de hele sector – grotendeels aan de aandacht van de politiek, waarschijnlijk vanwege hun omvang. De Europese Commissie heeft met haar recente pan-Europese studie de eerste stappen gezet om hierin verandering te brengen, wat moet worden toegejuicht.

3.2 Deze onzichtbaarheid blijkt bijvoorbeeld ook uit het feit dat in de Eurostat-publicatie „European Facts and Figures” de productie van ijzer, staal en ferrolegeringen (Nace 27) samen met de vervaardiging van metalen producten (oftewel de metallurgie, Nace 28) wordt geanalyseerd. Dit maakt het zeer moeilijk om de werkgelegenheid en de industriële tendensen van de metaalverwerkende sector apart en correct te analyseren.

3.3 Dit is niet terecht. De metaalverwerkende sector is de „onzichtbare” schakel die van fundamenteel belang is voor de industriële toeleveringsketen van de EU en die, ondanks de relatief kleine omvang van de afzonderlijke bedrijven, werkelijk indrukwekkende cijfers laat zien binnen de Europese economie.

3.4 Onderstaande cijfers illustreren in het kort de grootte en het strategisch belang van de metaalverwerkende sector voor de Europese economie en werkgelegenheid.

3.4.1 De sector telt ontelbaar veel kleine bedrijfjes (zo'n 400 000) in heel Europa, waarvan de meeste (circa 95 %) minder dan 50 werknemers in dienst hebben.

3.4.2 De metaalverwerkende industrie verschaft in heel Europa werk aan 4,2 miljoen personen, dat wil zeggen zo'n 12 % van de totale werkgelegenheid in de industriële sector.

3.4.3 Het is een sector die werkgelegenheid creëert: betekenisvol is het feit dat, in tegenstelling tot de meeste andere sectoren, zijn werkgelegenheidscijfers de afgelopen tien jaar constant zijn gestegen, tot aan de recente economische recessie. Zo is de werkgelegenheid in de sector tussen 2000 en 2006 met circa 8 % gestegen.

3.4.4 Het is een uiterst belangrijke economische sector: de waarde van zijn productie wordt becijferd op 530.000 miljoen euro (in 2008).

3.4.5 De sector speelt een centrale rol in het industriële weefsel van de EU door onderdelen voor andere industrieën te produceren.

4. Strategisch belang van de metaalverwerkende sector

4.1 Een fundamentele schakel in de toeleveringsketen

De Europese metaalverwerkende sector is een fundamentele schakel in de Europese industriële toeleveringsketen, aangezien hij onderdelen en afgewerkte producten voor alle andere productiesectoren produceert.

- De onderdelen zijn met name bestemd voor de auto-industrie, lucht- en ruimtevaartindustrie, vervoer en machinebouw, in het bijzonder de mechanische engineering, die op zijn beurt een sleutelement is voor de overgang naar een economie met een efficiënter beheer van de hulpbronnen;
- Stalen profielen en platen zijn essentieel voor de bouwsector (stalen constructies voor gebouwen, betonwapeningsstaven, stalen infrastructures, bekleding van gebouwen, materialen, enz.);
- Recipiënten voor de verwerkende industrie, zoals de levensmiddelenindustrie en de farmaceutische, chemische en petrochemische industrie.
- Bevestigingsproducten (schroeven, moeren en bouten) en instrumenten die zowel door de industrie als door de consumenten worden gebruikt.

4.2 Een robuuste sector

De metaalverwerkende sector heeft een stevige structuur die niet gebukt gaat onder een grote overcapaciteit.

4.3 Een sector die werkgelegenheid creëert

De metaalverwerkende sector verschaft werkt aan circa 12 % van de werknemers in de industriële sector van de EU-27, en omvat ongeveer een vijfde van de fabricagebedrijven.

4.4 Een sector die toegevoegde waarde genereert

De Europese metaalverwerkende industrie genereert zo'n 10 % van de toegevoegde waarde van de industrie in de EU-27, en 7,4 % (in 2006) van de industriële productie. In dit opzicht behoort de metaalverwerkende sector (qua bruto productie en productievolume) tot de Europese kampioenen van de toegevoegde waarde, en doet hij het duidelijk beter dan andere industriële sectoren.

4.5 Een grote sector van kleine bedrijven

De Europese metaalverwerkende sector is een belangrijke, op zichzelf staande sector van de industrie, ondanks (of soms dankzij) het feit dat hij overwegend uit kleine bedrijven bestaat⁽¹⁾ (meer dan 90 % zijn kleine en middelgrote familiebedrijven). Bovendien wordt de sector in veel landen – met Duitsland als voornaamste uitzondering – gedomineerd door micro-ondernemingen (hooguit 10 werknemers), die 80 % van de ondernemingen in de sector vertegenwoordigen (2006).

4.6 Een sector die de Europese toeleveringsketen versterkt

4.6.1 De structuur van de metaalverwerkende sector is waarschijnlijk niet te danken aan toeval of willekeur, maar is het gevolg van een aanpassing aan de praktische behoeften van de markt, die de industriële toeleveringsketen in Europa de nodige flexibiliteit, het innovatievermogen en de nichefunctie hebben gegeven waardoor de sector momenteel wordt gekenmerkt. Het feit dat een metaalverwerkend bedrijf klein of middelgroot is moet dus niet als zwakte worden beschouwd, maar juist als een relatief voordeel.

4.6.2 Vooral omdat studies laten zien dat de industrie in grote mate een sector van kleine en middelgrote bedrijven is en zal blijven. In feite worden ze steeds kleiner, zeker in verhouding tot de grote spelers van de toeleveringsketen die, in tegenstelling tot de metaalverwerkende industrie, een belangrijk consolidatieproces hebben gekend. De mogelijkheden voor consolidatie in de metaalverwerkende sector zijn over het algemeen en om structurele redenen zeer beperkt.

4.6.3 In de hele toeleveringsketen moet nauw worden samengewerkt. In dat verband dringt het EESC er bij de Europese Commissie en de lidstaten op aan te bestuderen hoe het partnerschap en de samenwerking binnen de toeleveringsketen kunnen worden verbeterd. Er zouden in het bijzonder kanalen moeten worden aangeboden waarmee de metaalverwerkende sector de ontwikkeling kan beïnvloeden van nieuwe soorten staal, die zijn aangepast aan de huidige vereisten.

⁽¹⁾ Zie: „European Commission FWC Sector Competitiveness Studies - Competitiveness of the EU Metalworking and Metal Articles Industries, Final report, 18.11.2009”, blz. 91, Hoofdstuk „Industry structure and size distribution of companies”, par. 2.7.1 – „Extent and role of SMEs in the MMA sector”: Een analyse van de metaalverwerkende sector volgens bedrijfsomvang (aantal werknemers) (zie tabel hieronder) laat zien dat de sector wordt gedomineerd door micro-ondernemingen (minder dan 10 werknemers), die in 2006 goed waren voor 80% van alle ondernemingen in de metaalverwerkende sector. Tegelijkertijd kon circa 17 % van alle ondernemingen in de metaalverwerkende sector (2006) als klein worden bestempeld (10-49 werknemers). Ofsewel: meer dan 95 % van alle ondernemingen in de metaalverwerkende sector hadden in 2006 minder dan 50 personen in dienst; 3 % kan worden beschouwd als middelgrote onderneming (50-249 werknemers), terwijl slechts circa ½ % van de ondernemingen grote ondernemingen (meer dan 250 werknemers) waren.

4.7 Een sector in een sandwichpositie

Wat omvang en schaalvoordelen betreft zullen de betrekkingen tussen de metaalverwerkende sector en zijn klanten en leveranciers de komende jaren steeds asymmetrischer worden. De sector zal dan ook meer en meer in een sandwichpositie worden gedrukt, waardoor hij steeds minder controle kan uitoefenen op zijn eigen lot en minder invloed kan uitoefenen op de economische context. Hierdoor komen de vaste kosten en de kwaliteit van de werkgelegenheid in deze sector steeds meer onder druk te staan.

4.8 Antwoorden voor de toekomst aan de hand van nauwkeurige analyses

Op grond van deze strategische elementen is het onderhavige initiatiefadvies bedoeld om antwoorden te geven die zijn afgeleid van reële ervaringen uit de metaalsector, een sector wiens ondernemingen en clusters alle grote Europese regio's van arbeidsplaatsen, opleidingsmogelijkheden en kansen voorzien. Een veelzijdige, sterke en innoverende sector, met een buitengewoon aanpassingsvermogen en een werkgelegenheid die in de meest uiteenlopende omstandigheden stabiel blijft, die als model kan dienen voor de uitdagingen die voor ons liggen en, vooral, voor de reconversie.

5. Wat moet er op Europees niveau worden gedaan?

5.1 De metaalverwerkende industrie: MKB-kampioen

5.1.1 Hoewel er in absolute cijfers zeker regionale verschillen bestaan (zo zijn de Duitse metaalverwerkende bedrijven meestal groter dan in de rest van de EU), onderscheidt de metaalverwerkende sector zich duidelijk van andere sectoren van de economie door de kleine en middelgrote omvang van de bedrijven.

5.1.2 Het EESC is van mening dat de politici zich niet moeten beperken tot een erkenning van deze vaststelling, zonder er verder iets mee te doen. Recente analyses laten zien dat het feit dat de sector voornamelijk uit mkb's bestaat, niet mag worden afgedaan als een marginaal aspect van de metaalverwerkende sector of een toevalligheid, maar dat het juist moet worden beschouwd als een fundamenteel element dat de kracht van de sector uitmaakt.

5.1.3 Het EESC dringt er bij de EU op aan dat zij de grondige analyse van de belangrijkste kenmerken van deze sector voortzet, en dat zij duidelijk en nauwkeurig vaststelt welke aspecten van de metaalverwerkende sector zij als positief beschouwt, en wat de belangrijkste sterke punten zijn, die in staat zijn toegevoegde waarde te creëren binnen de productieketen van de EU.

5.1.4 In een later stadium zou de EU een beleid voor het MKB moeten vaststellen, om tegemoet te komen aan concrete behoeften. Er zouden optimale beleidsmaatregelen en goede praktijken moeten worden uitgewerkt, aan de hand van bench-

markingsinstrumenten, om aan de specifieke behoeften van het MKB in de Europese metaalverwerkende sector te voldoen. Op die manier zouden de kwaliteiten en voordelen van de sector kunnen worden verbeterd en gestimuleerd, en zou de sector worden gesteund zodat hij de Europese kampioen van de industriële mkb's kan blijven.

5.1.5 Bovendien zullen studies over de sterke punten van de sector nuttig zijn om te bewijzen dat de sector een van de drijvende krachten achter de industriële innovatie in Europa is, om zijn voordelen te benadrukken en zijn imago te verbeteren, wat noodzakelijk is om meer arbeidskrachten (met name jonge werknemers) aan te trekken. Er is een politieke visie nodig om de Europese industrie op het politieke voorplan te brengen als „bron van werkgelegenheid” en innoverende kracht binnen de industriële keten.

Op een moment dat verschillende administratieve instanties in heel Europa theoretische, retorische en vaak vage uitspraken doen over het belang van Europese mkb's, zou het goed zijn dat er in plaats van een „one-size-fits-all”-aanpak werd nagedacht over meer specifieke praktische en realistische maatregelen om deze belangrijke sector te begrijpen, te versterken en te beschermen.

5.1.6 Als gevolg van de gemiddelde omvang van de bedrijven in deze sector hebben de meeste werknemers in de metaalverwerkende sector geen toegang tot „Europese ondernemingsraden” of vergelijkbare Europese netwerken die hun belangen vertegenwoordigen. Desondanks zijn de meeste bedrijven in deze sector onderdeel van een Europese waardeketen of hebben zij concurrenten in landen buiten de Unie. In veel gevallen zijn de salarissen, werktijden en arbeidsomstandigheden dan ook onderhevig aan een rechtstreekse concurrentie. Om discrepanties in de informatieverstrekking te voorkomen pleit het EESC voor een doeltreffende en tijdige informatie en raadpleging van de werknemers, en voor het bevorderen van de sociale dialoog. Gezien het belang van de werkgelegenheid in het Europese MKB zou de Europese politiek in staat moeten zijn om in te spelen op de behoeften van de betreffende werknemers.

5.2 Beschikbaarheid van grondstoffen, met name staal

5.2.1 De beschikbaarheid van grondstoffen garanderen tegen een juiste prijs is van fundamenteel belang, aangezien grondstoffen een steeds grotere rol spelen op de veranderde en globaliseerde markt.

5.2.2 Omdat zij meestal klein zijn kunnen de Europese metaalverwerkende bedrijven binnen de EU niet concurreren op het stuk van de arbeidskosten, en kunnen zij ook niet dezelfde schaalvoordelen realiseren als hun toeleveranciers, bijv. staalfabrieken. Vandaar dat het van groot belang is dat zij tegen competitieve marktvoorwaarden toegang hebben tot grondstoffen en energie.

5.2.3 Het EESC verzoekt de Europese Commissie om in de betrekkingen met derde landen aan te dringen op de toepassing van het wederkerigheidsbeginsel. Zij zou zich in dit verband moeten buigen over de verschillende factoren die ertoe leiden dat Europese ondernemingen zich wat de toegang tot grondstoffen betreft in een nadelige positie bevinden ten opzichte van andere landen. Zo hebben Chinese ondernemingen tegen concurrerende voorwaarden toegang tot de Europese markt voor metaalschroot, zonder dat de Europese ondernemingen dezelfde toegang hebben, gezien het gesloten karakter van de Chinese schrootmarkt.

5.2.4 Ook zou de capaciteit om vooruit te plannen en in te spelen op prijsschommelingen en verschillende scenario's (risicobeheer) moeten worden gesteund, en zou ervoor moeten worden gezorgd dat de regelgeving die aan de Europese metaalverwerking wordt opgelegd geen belemmering voor investeringen in deze sector vormt. De overstap van meerjarencontracten of jaarcontracten naar contracten voor steeds kortere termijnen, of de steeds meer voorkomende *spot transactions*, zullen deze tendens nog verder versterken en de planningscapaciteit van metaalverwerkende bedrijven steeds meer bemoeilijken. Het EESC beveelt aan dat de Europese instellingen hier rekening mee houden en dat zij maatregelen treffen waarmee de toenemende prijsschommelingen voor mkb's in de metaalsector kunnen worden ondervangen. Het EESC dringt er in het bijzonder op aan dat dit belangrijke aspect in de komende mededeling over de Europese grondstoffenstrategie wordt opgenomen.

5.2.5 Ook wijst het EESC op de toenemende concentratie in de ijzerertssector, en vraagt het aan de Europese Commissie om rekening te houden met de risico's die de totstandkoming van virtuele monopolies op mondiaal niveau kunnen inhouden voor de Europese industrie, zoals de Europese staal-, bouw- en autosector hebben betoogd in hun gemotiveerde standpunt ten aanzien van de aangekondigde fusie tussen de mijnbouwconcerns BHP Billiton Plc en Rio Tinto Plc.

5.3 Energie

5.3.1 Zorgen voor een stabiele energievoorziening is van vitaal belang voor de metaalverwerkende industrie van de EU. Hiervoor is het zaak dat alle energiebronnen tegen concurrerende marktvoorwaarden worden aangeboden.

5.3.2 De totstandkoming en financiering van de infrastructuur en de noodzakelijke grensoverschrijdende verbindingen zijn, net als de opheffing van de nationale grenzen (met name voor de elektriciteitstransmissie), van fundamenteel belang om ervoor te zorgen dat leveranciers en netbeheerders met elkaar de concurrentie aangaan.

5.3.3 Ook is het van belang dat bij de besluitvorming op het gebied van energiebeleid wordt gestreefd naar het juiste evenwicht tussen milieuoverwegingen en de economische gevolgen voor de stabiliteit en de prijzen. Dit evenwicht is van cruciaal belang voor het concurrentievermogen van deze sector.

5.4 Gelijke concurrentievoorwaarden

5.4.1 De in de EU gevestigde bedrijven worden ook meer blootgesteld aan de internationale concurrentie, zowel op de eigen markt (van ingevoerde producten) als op de exportmarkt. De zeer uiteenlopende voorwaarden binnen de EU (bv. energieprijzen, vergunningsprocedures voor installaties/fabrieken, bedrijfsomstandigheden) maken de situatie extra moeilijk. Het EESC dringt er bij de Europese Commissie op aan te zorgen voor gelijke voorwaarden in de interne (EU) en internationale (met andere landen) concurrentie.

5.4.2 Het EESC verzoekt de Europese Commissie te zorgen voor gelijke voorwaarden in de internationale concurrentie met andere landen.

5.4.3 Bovendien moeten de mededingingsautoriteiten veel meer aandacht besteden aan misbruiken die het gevolg zijn van de relatief kleine omvang van de bedrijven in deze sector vergeleken met die van hun klanten en, in het bijzonder, hun toeleveranciers.

5.5 Financiering

5.5.1 De financiële instellingen spelen een belangrijke rol bij de verwezenlijking van de doelstellingen van het industriebeleid, door al dan niet risico's te nemen en door hun mate van toegankelijkheid.

De financiële crisis die de reële economie vanaf eind 2008 zo hard heeft getroffen bleef niet zonder gevolgen voor de metaalverwerkende industrie. Terwijl de kredietvraag in het slechte economische klimaat van 2009 relatief laag was, heeft de opleving van 2010, die sterker was dan voorspeld, tot tekorten in de kapitaalverstreking geleid nu de kredietvraag weer aantrekt. Deze tekorten worden met name gevoeld door mkb's, die vrijwel volledig van bankleningen afhankelijk zijn. Met zijn hoge percentage mkb's begint de metaalverwerkende sector de gevolgen hiervan te voelen, die in een echte crisis dreigen uit te monden.

5.5.2 De banken waren niet vies van risico's toen het erop aankwam te investeren in hefboomfondsen en andere waardepapieren, maar nu het erop aankomt middelen te verschaffen aan de reële economie – hun fundamentele taak – zijn zij dat wel. Het is belangrijk te onderstrepen dat de financiële sector een middel moet zijn om een doel te bereiken. Op dit ogenblik bereidt de banksector zich voor op de implementatie van de Richtlijn Kapitaalvereisten (RKV), waardoor de banken nog meer onder druk komen te staan om de hefboomfinanciering af te bouwen („deleveraging”) en zich veel restrictiever op te stellen ten aanzien van risico's. Een nadere inspectie van de regelgeving is noodzakelijk om negatieve bijwerkingen voor de beschikbaarheid van krediet voor de gehele sector te voorkomen.

5.5.3 Het EESC zou het toejuichen indien meer nadruk werd gelegd op de noodzaak om de verwerkende industrie adequate liquiditeitsfaciliteiten te bieden, en dan met name aan het MKB. Dit zou in heel Europa tot betere praktijken kunnen leiden.

5.5.4 De metaalverwerkende industrie is een belangrijke sector voor de Europese export. Het EESC is voorstander van ondersteunende maatregelen om het potentieel van deze sector te ontwikkelen, met name in het kader van de exportstijging.

Deze maatregelen zouden onder meer betrekking moeten hebben op een verbetering van de toegang van de sector tot financiële middelen en exportkredieten.

Brussel, 21 oktober 2010

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Staffan NILSSON

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „De gevolgen van de staatsschuldcrisis voor de EU-governance” (initiatiefadvies)

(2011/C 51/03)

Rapporteur: **de heer SMYTH**

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 29 april 2010 besloten om overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde een initiatiefadvies op te stellen over het thema

De gevolgen van de staatsschuldcrisis voor de EU-governance.

De afdeling Economische en Monetaire Unie, economische en sociale samenhang, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 7 september 2010 goedgekeurd.

In het kader van de vernieuwing van het Comité heeft de voltallige vergadering besloten om tijdens de oktoberzitting over dit advies te stemmen en heeft zij de heer SMYTH aangewezen als algemeen rapporteur, overeenkomstig artikel 20 van het reglement van orde.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 21 oktober 2010 gehouden 466^e zitting onderstaand advies uitgebracht, dat met 120 stemmen vóór en 7 stemmen tegen, bij 5 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 De staatsschuldcrisis - veroorzaakt door een financiële en budgettaire crisis - kan het bestaan van de EMU in gevaar brengen en vereist doeltreffende financiële, economische en politieke actie. De crisis toont aan dat het stabiliteits- en groeipact tekortschiet als waarborg voor budgettaire verantwoordelijkheid van de lidstaten.

1.2 Het EESC staat achter de tot nu toe genomen maatregelen van de Raad en ECOFIN om lidstaten in financiële problemen te hulp te schieten via het Europees Financieel Stabilisatiemechanisme (EFSM) en de Europese faciliteit voor financiële stabiliteit (EFSF). Dit is een tijdelijke oplossing, die echter de basis kan vormen van een meer permanente procedure en kader voor voorwaardelijke financiële steun als ze leidt tot de oprichting van een echt Europees monetair fonds. Er zou ook gekeken kunnen worden naar de instelling van een Europees agentschap voor het beheer van staatsschulden dat euro-obligaties uitgeeft.

1.3 Het EESC hoopt dat er voorstellen worden gedaan ter reductie van de staatsschuld in de eurozone die de economische en monetaire stabiliteit waarborgen en die aansluiten op de door de crisis zwaar onder druk staande doelstellingen voor economisch herstel en werkgelegenheid, zoals vastgesteld in de Mededeling van de Commissie „Europa 2020 – Een strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei”. Een en ander zou moeten gebeuren om de doelstellingen van het Europees economisch herstelprogramma niet in gevaar te brengen.

1.4 Er valt veel lering te trekken uit de schulden crisis voor de toekomstige EU-governance. De aanvankelijke voorstellen van de werkgroep voor economisch beleid zijn, wat toezicht en sancties betreft, stappen in de juiste richting, maar het EESC

vindt dat sancties wel gepaard moeten gaan met een grotere Europese solidariteit ten aanzien van het beheer van staatsschulden. Het stelt vast dat er tot nu toe nog geen officieel mechanisme is om staatsschuldproblemen aan te pakken. Dit blijft een structurele tekortkoming in de opbouw van de EMU die beleidsmakers moeten oplossen. Verder is wenselijk dat de sancties zowel van politieke als economische aard zijn, om te voorkomen dat de schuld van de betrokken landen nog verder toeneemt.

1.5 De staatsschuldcrisis is grotendeels het gevolg van het onverantwoorde budgettaire beleid van sommige lidstaten. Een andere oorzaak zijn de ondoordacht door banken verstrekte leningen die tot zeepbellen in de bouw- en onroerendgoedsector leidden, alsook het onvoorzichtig optreden van kredietbeoordelaars. De enorme, door de belastingbetaler gefinancierde redding van banken in sommige lidstaten en de hierop volgende kwetsbaarheid van het mondiale financiële stelsel droegen ook in hoge mate tot de crisis bij. Het wereldwijde bankieren moet doeltreffend hervormd worden om een herhaling van zulk gedrag in de toekomst te vermijden.

1.6 Het EESC hoopt dat de versterking van de Europese economische governance, die in januari 2011 met het „Europese semester” voor meer coördinatie van het economisch beleid van de lidstaten van start gaat ⁽¹⁾, uitmondt in het behoud van werkgelegenheid in Europa, die ernstig bedreigd wordt door de crisis.

1.7 Het Comité is echter van oordeel dat, ten minste voor de landen van de eurozone, alleen coördinatie van het economisch beleid niet volstaat, maar dat een echt gemeenschappelijk economisch beleid vereist is, zoals ook coördinatie van het begrotingsbeleid zinvol zou zijn, tenminste in de eerste fase.

⁽¹⁾ COM(2010) 367. Naar een intensivering van de economische beleidscoördinatie ten behoeve van stabiliteit, groei en werkgelegenheid – Instrumenten voor een krachtigere economische governance van de EU.

2. Achtergrond van de crisis – budgettair beleid als fundament van de Economische en Monetaire Unie

2.1 Begrotingsdiscipline is een van de sleutelementen van macro-economische stabiliteit. Dit geldt bij uitstek voor een monetaire unie zoals de eurozone die uit soevereine staten bestaat die bevoegd blijven voor het budgettair beleid. In de eurozone is er geen nationaal monetair noch wisselkoersbeleid meer om te reageren op schokken in specifieke landen. Budgettair beleid is derhalve allesbepalend, maar daarmee kan beter worden ingespeeld op schokken als de Ausgangssituatie goed is.

2.2 Er zijn diverse mechanismen en regelingen ingevoerd om een gezond budgettair beleid te garanderen en de risico's voor de prijsstabiliteit te beperken. Deze regelingen zijn vastgelegd in de artikelen 121, 123, 124, 125 en 126 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) en omvatten het stabiliteits- en groeipact (art. 121 en 126), de procedure bij buitensporige tekorten (art. 126), het verbod op monetaire financiering (art. 123), het verbod op bevoorrechte toegang van de overheidssector tot financiële instellingen (art. 124) en de no-bail-out-regel (art. 125).

2.3 Uitgangspunt voor het begrotingsbeleid in het Verdrag is dat de lidstaten buitensporige tekorten vermijden. Daartoe moeten ze een plafond voor het jaarlijkse begrotingstekort in acht nemen van 3 % van het BBP en erop toezien dat de bruto nationale schuld in verhouding tot het BBP maximaal 60 % bedraagt.

2.4 In uitzonderlijke omstandigheden kan een tijdelijk overschrijding van het maximumtekort niet als zodanig worden aangemerkt mits zij dicht bij dat maximum blijft. Het besluit of er in een lidstaat sprake is van een overschrijding van het maximumtekort, ligt in handen van de Raad ECOFIN, die optreedt op aanbeveling van de Commissie. Als de Raad besluit dat een lidstaat zijn maximumtekort overschrijdt, voorziet een procedure in de nodige stappen. Uiteindelijk kunnen het betrokken land sancties worden opgelegd.

2.5 De gedachte achter het stabiliteits- en groeipact is dat er permanent degelijk begrotingsbeleid wordt gevoerd. Het pact verplicht de lidstaten om te voldoen aan de middellangetermijndoelstelling, nl. dat „de begroting op de middellange termijn vrijwel in evenwicht is of een overschot vertoont”, zoals vastgelegd is in landspecifieke criteria. Als zij hieraan werken, zo is de veronderstelling, kunnen de lidstaten zich richten op de normale cyclische bewegingen, zonder het maximum voor het begrotingstekort (3 % van het BBP) te overschrijden. In werkelijkheid liggen het idee en de uitvoering van het stabiliteits- en groeipact heel ver uiteen. Zoals de Europese Centrale Bank (ECB) recentelijk opmerkte:

„De naleving door de lidstaten van de begrotingsregels van het Verdrag van Maastricht en het stabiliteits- en groeipact loopt evenwel uiteen. Overschrijdingen van de referentiewaarde van 3 % van het BBP voor het begrotingstekort kwamen herhaaldelijk voor en in sommige landen nog steeds, wat tot de conclusie leidt dat in deze gevallen de uitvoering van het pact te vrijblijvend was en politieke wil ontbeerde. In verschillende mate is in de lidstaten afgeweken van begrotingsplannen vanwege te optimistische groeiverwachtingen, herziening van data achteraf, te hoog ingeschatte inkomsten en aanhoudende overschrijding van de uitgaven.” (Ten years of the Stability and Growth Pact, artikel in ECB Monthly Bulletin, oktober 2008)

2.6 De overduidelijke niet-naleving van de begrotingsregels die ten grondslag liggen aan de EMU dateert van vóór de wereldwijde financiële crisis, maar gesteld kan worden dat staats-schuldproblemen in de monetaire unie de tweede fase van de crisis vormen. Na een decennium van soepelere kredietverstrekking die tot de zeepbellen in de bouw- en onroerendgoedsector leidden, hebben de daaropvolgende economische implosies sommige lidstaten met een schuldschroef opgezadeld. Het is enigszins ironisch dat de regeringen van Griekenland, Spanje en Portugal geen door belastingbetalers gefinancierde reddeningen van banken moesten uitvoeren, maar dat hun staats-schuldproblemen nu banken in de gehele EU dreigen te destabiliseren. Hieruit blijkt dat door de belastingbetaler gefinancierde reddeningen van banken niet de primaire oorzaak van de toegenomen staats-schuld zijn.

2.7 Tijdens de bankencrisis is vaak gezegd dat sommige banken „te groot waren om failliet te laten gaan”. Nu is er sprake van lidstaten die, kampend met een toenemende staats-schuld, „te belangrijk zijn om ze hun verplichtingen niet na te laten komen”. Het was zuur voor de belastingbetaler om nalatige banken te hulp te schieten; misschien nog pijnlijker is nu het verzoek van de internationale obligatiemarkten aan sommige lidstaten om hun overheidsfinanciën aan te passen. De onzekerheid die de staats-schuldproblemen hebben veroorzaakt, tast nu ook de euro zelf aan en wekt de vrees dat meer landen in de eurozone ermee te maken kunnen krijgen.

2.8 De staats-schuldcrisis is een vertrouwenscrisis voor de EU in het algemeen en de eurozone in het bijzonder. Vereist is een politieke en financiële oplossing. Het gaat er nu om hoe adequaat de bovenvermelde budgettaire afspraken zijn die de stabiliteit van de eenheidsmunt moeten garanderen. Tot op zekere hoogte is het terecht om te beweren dat het stabiliteits- en groeipact is mislukt en dat Europa nu behoefte heeft aan een nieuw budgettair en monetair kader dat effectiever inspeelt op zeer ernstige economische tegenwind of zelfs het failliet van een lidstaat. Als dat juist is, hoe moet zo'n kader er dan uitzien?

3. Alternatieve budgettaire en monetaire kaders

3.1 De afgelopen maanden hebben er diverse ontwikkelingen plaatsgevonden ten aanzien van de theorie en de uitvoering van beleid. Een interessant voorstel om de staatsschuldcrisis en de kwestie van de niet-nakoming van betalingsverplichtingen door lidstaten aan te pakken, betreft de oprichting van een Europees Monetair Fonds (EMF) ⁽²⁾. Argumenten voor dit voorstel zijn dat het Internationaal Monetair Fonds (IMF) geen ervaring heeft met de aanpak van de situatie die ontstaat als een lid van een monetaire unie zijn schuld niet meer dreigt te kunnen aflossen, en dat een operationeel EMF de EU veel krachtigere handhavingmechanismen ter hand zou stellen.

3.2 Het idee van een Europees Monetair Fonds sluit aan op de beleidsreacties op de recente financiële ineenstorting, toen het beleid erop gericht was om het failliet van grote financiële instellingen te voorkomen. Nu de EU oprabbelt uit de bankencrisis, richt het politieke debat zich op hervormingen die een ordelijk verzuim van verplichtingen door financiële instellingen mogelijk maken en op de zelffinanciering van reddingsfondsen voor grotere banken met solvabiliteitsproblemen. Met andere woorden: nu de financiële stelsels weer stabiel zijn, proberen Europese beleidsmakers te garanderen dat voortaan financiële instellingen, en niet de belastingbetaler, in geval van crisis de kastanjes uit het vuur halen. De voorstellen voor bankhervorming omvatten hogere kapitaalratio's, strikter toezicht, een plafond aan de bonussen voor bankiers en het opstellen van „levenstestamenten”. In de EMU moeten, ook om de eenheidsmunt te beschermen, de regels aangescherpt worden om het hoofd te kunnen bieden aan instabiliteit ten gevolge van ingebreke blijven of het failliet van een van de leden.

3.3 Volgens de voorstanders van een EMF zou dat aansluiten bij de in het Verdrag opgenomen bepalingen inzake samenwerking en is er dus geen verdragswijziging nodig. Een solide EMF zou de zwakke schakels uit de structuur van de EMU kunnen halen, die het gevolg zijn van het mislukte stabiliteitspact en de klaarblijkelijk ongeloofwaardige no-bail-out-regel.

3.4 Hoe moet zo'n fonds gefinancierd worden? Om de morele problemen tot een minimum te beperken waarmee Duitsland en Frankrijk nu kampen bij de cofinanciering van het noodpakket voor Griekenland, zouden alleen die landen aan het EMF bijdragen die de Maastricht-criteria overschrijden. De hoogte van de bijdrage zou van twee criteria afhangen:

- jaarlijks 1 % van de omvang van de „bovenmatige schuld”, opgevat als het verschil tussen het huidige niveau van de staatsschuld (aan het eind van het voorafgaande jaar) en de

Maastrichtnorm van 60 % van het BBP. Voor Griekenland, met een schuld-BBP-ratio van 115 %, komt dit neer op een bijdrage aan het EMF van 0,55 %.

- 1 % van de omvang van het „bovenmatige tekort”, d.w.z. dat deel van het begrotingstekort in een bepaald jaar dat de Maastricht-norm van 3 % van het BBP overschrijdt. Voor Griekenland, met een tekort van 13 % van het BBP, zou dat een bijdrage aan het EMF betekenen van 0,10 % van het BBP.

Voor 2009 zou de totale bijdrage van Griekenland 0,65 % van het BBP zijn geweest, heel wat minder dan de nu gevraagde strenge bezuinigingen.

3.5 Verder zou het EMF op de markt kunnen lenen, zodat het, in combinatie met de gespaarde bijdragen, over genoeg middelen zou beschikken om aan alle behoeften te voldoen. Het EMF zou kunnen ingrijpen en financiële steun verlenen door zijn bezittingen deels van de hand te doen of door zich garant te stellen in geval van staatsschuldproblemen van een lidstaat. Ter illustratie: met de kennis van nu zou het EMF, als het op de genoemde wijze gefinancierd was, een reserve van 120 miljard euro hebben opgebouwd sinds de oprichting van de EMU. Samen met passende marktleningen zou dit genoeg zijn om een van de kleinere landen uit de eurozone financieel te redden.

3.6 Voor de naleving kan de EU bogen op diverse opties, variërend van blokkering van structuurfondsen, intrekking van nieuwe financieringsgaranties of het land zelfs uitsluiten van de geldmarkt van de eurozone. Deze sancties zouden geleidelijk en per land opgelegd worden, aangezien zij elk afzonderlijk aanzienlijke economische druk op een lidstaat uitoefenen die eerder overeengekomen hervormingsprogramma's aan zijn laars lapt.

3.7 Een van de beweerde voordelen van het EMF is dat daarmee een ordelijk verzuim van verplichtingen door een lid van de eurozone dat de voorwaarden van een hervormingsprogramma niet nakomt, kan worden gerealiseerd. In plaats van een hachelijke schuldhervorming op internationale obligatiemarkten kan het EMF de schuldeisers van een in gebreke blijvende lidstaat aanbieden om de schuld tegen een standaardkorting in te ruilen voor vorderingen op het EMF. Zo zou de door het verzuim ontstane ontwrichting kunnen worden beperkt, evenals de door financiële instellingen geleden verliezen.

3.8 Voorstanders van een EMF beweren dat zo'n fonds belangrijke voordelen biedt boven het simpelweg inschakelen van het IMF. Het EMF zou staatsschuldproblemen ordelijk kunnen aanpakken zodat ontwrichtende spillover-effecten op de obligatie- en andere financiële markten tot een minimum worden beperkt. Gelet op de lessen van de bankencrisis dient nieuw beleid ter zake niet alleen een toekomstige crisis te voorkomen, maar moet het Europa er ook op voorbereiden. Dat geldt evenzeer voor de staatsschuldcrisis. Als de huidige crisis voorbij is, moet Europa voorbereid zijn voor een volgende keer.

⁽²⁾ Het volledige voorstel is uitgewerkt in D. Gros en T. Mayer, „How to deal with sovereign debt default in Europe: Towards a Euro(pean) Monetary Fund”, Policy Brief No 202, Centre for European Policy Studies, mei 2010. Veel argumenten in dit advies zijn overgenomen uit dit verhelderende artikel.

3.9 Een ander interessant voorstel betreft de spanning tussen de behoefte aan herstel van de Europese economie en schuldvermindering. Uit onderzoek blijkt dat in de eurozone de begrotingsregels, de Maastrichtcriteria en het stabiliteits- en groeipact een temperend effect hadden op de economische groei, in vergelijking met de VS en het VK⁽³⁾. De ironie wil dat de financiële crisis in de VS begon en dat de beleidsreactie daar een enorme budgettaire en monetaire anticyclische impuls vormt. Het macro-economisch beleid in de eurozone lijdt onder inertie ten gevolge van een beleidsvoorkeur voor monetaire stabiliteit in plaats van groei. Dit is begrijpelijk gezien het streven om de eenheidsmunt en de ECB geloofwaardig te maken, maar het kan nu beschouwd worden als mogelijke belemmering voor economisch herstel. Men zou zelfs kunnen stellen dat versoepeling van de regels van het stabiliteits- en groeipact het economisch herstel stimuleert en een eind kan maken aan de schulden crisis.

3.10 Beweerd wordt dat elke beleids- of institutionele reactie op de staatsschuldcrisis moet leiden tot schuldvermindering zonder de doelstellingen van het Europees economisch herstelprogramma in gevaar te brengen. Dat valt misschien te bereiken door schuldvermindering te combineren met uitbreiding van investeringen om de deflatoire effecten van schuldreductie tegen te gaan. Dat voorstel is gebaseerd op het Witboek over groei, concurrentievermogen en werkgelegenheid van Delors uit 1993, waarin de mogelijkheid van schuldoverdracht centraal staat. De staatsschuld van elke lidstaat zou aldus gedeeltelijk worden omgezet in obligaties van de Europese Unie. Die overdracht verplicht lidstaten nog wel om over het in euro-obligaties omgezette deel van de schuld rente te blijven betalen. Het is dus geen afschrijving van schuld, noch zouden lidstaten met schuldproblemen meer gaan lenen; in plaats daarvan dalen de kosten van het overgedragen gedeelte. Voorstanders van dit voorstel beweren dat het in de bestaande richtsnoeren van het Verdrag kan worden ingebed. Tegelijk met de schuldoverdracht wordt voorgesteld dat de Europese Investeringsbank (EIB) en nationale financiële instellingen meer gaan lenen om het Europees economisch herstelplan te financieren en om het slinken van de inkomsten uit arbeid en handel, ten gevolge van agressieve schuldreductie, tegen te gaan.⁽⁴⁾

3.11 De officiële reactie op de schulden crisis kwam tot stand na de buitengewone bijeenkomst van de Raad van 9 mei 2010. Naar aanleiding daarvan werd het Europees Financieel Stabilisatiemechanisme (EFSM) in het leven geroepen, krachtens artikel 122, lid 2 (uitzonderlijke omstandigheden), van het VWEU, en op basis van een intergouvernementeel akkoord tussen de lidstaten van de eurozone. Het EFSM kan beschikken over 60 miljard euro en is van toepassing onder voorwaarden die vergelijkbaar zijn met die van het IMF. Verder is er een

„Special Purpose Vehicle” (SPV) gekomen, in het vervolg aangeduid als Europese faciliteit voor financiële stabiliteit (EFSF). De SPV heeft een looptijd van drie jaar en heeft maximaal 690 miljard euro ter beschikking om lidstaten in de eurozone met buitengewone financiële moeilijkheden te ondersteunen. Voorts is de Europese Centrale Bank (ECB) begonnen op obligatiemarkten schulden op te kopen van regeringen die in financiële problemen zijn geraakt.

3.12 Deze nieuwe regelingen bevatten enkele belangrijke aspecten. Ten eerste is dit geen goedkope financieringsoptie; de betreffende lidstaten betalen alle rente en de hoofdsom via de Commissie terug. Zo gezien is het EFSM geen bail out en dus verenigbaar met artikel 125. Ten tweede zijn het EFSM en de EFSF kredietlijnen, en geen begrotingslijnen; daarom blijven zij onder het besluit inzake „eigen middelen” vallen. Ten derde heeft de EFSF een looptijd van drie jaar, maar de effecten ervan kunnen nog diverse jaren hierna duren als obligaties worden uitgegeven met een langere looptijd. Ten vierde is het de bedoeling dat de via de EFSF uitgegeven obligaties tot maximaal 120 % door alle EU-lidstaten worden gegarandeerd; deze obligaties zouden een AAA-rating moeten krijgen waardoor de kosten ervan minimaal zijn⁽⁵⁾. Tot slot is het EFSM een tastbaar bewijs dat solidariteit in de EU de hoeksteen van de EMU blijft.

3.13 Hoe doeltreffend de EFSM-voorstellen voor de aanpak van de huidige schulden crisis zullen zijn, zal de komende maanden duidelijk worden en afhangen van de mate waarin de lidstaten de door de EU en het IMF verlangde budgettaire hervormingen zullen doorvoeren. De EU heeft haar wens bekrachtigd dat er meer begrotingsdiscipline moet komen alsmede een permanent kader om crises het hoofd te bieden. Dit laatste heeft speculaties gevoed dat het EFSM en de EFSF permanent zouden kunnen worden; het probleem hierbij is dat unanieme goedkeuring van de lidstaten vereist is. Het ontbreken van substantiële voorstellen die rekening houden met de mogelijkheid dat een lidstaat niet meer aan zijn betalingsverplichtingen kan voldoen, duidt er impliciet op dat beleidsmakers het niet zover zullen laten komen. Hoewel dit volstrekt begrijpelijk is, neemt het niet weg dat zo'n situatie toch kan ontstaan.

4. Lering

4.1 Het wordt duidelijk dat de schulden crisis had kunnen worden vermeden als er in de lidstaten en in de EU betere governance was geweest; de zwakke aanpak in het verleden mag zich hoe dan ook niet nog eens voordoen. Hiertoe heeft de werkgroep Coördinatie economisch beleid een reeks maatregelen aangekondigd om het begrotingstoezicht aan te scherpen, in overeenstemming met het stabiliteits- en groeipact. Deze

⁽³⁾ Zie Fitoussi, J.P. en F. Saraceno: „Europe: How deep is a Crisis? Policy Responses and Structural Factors Behind Diverging Performances”, *Journal of Globalisation and Development*. Band 1, deel 1, Berkeley Electronic Press, 2010.

⁽⁴⁾ Zie voor een volledige beschrijving van de voorstellen: Holland, S.: „A European Monetary Fund, Recovery and Cohesion” in *Insight*, <http://www.insightweb.it/web/node/136> (bereikbaar op 10/06/2010).

⁽⁵⁾ Op 21 september verklaarden de belangrijkste kredietbeoordelaars dat zij de via de EFSF uitgegeven schuldbewijzen een AAA-rating zullen geven.

maatregelen betreffen wederzijdse beoordeling van de ontwerp-begrotingen van de lidstaten, het eerder opleggen van sancties in geval van overschrijding van de 3 %- en 60 %-drempels, de inwerkingtreding van de procedure voor buitensporige tekorten als de schuldvermindering niet bijtijds begint, en meer onafhankelijkheid voor de nationale bureaus voor de statistiek van de nationale regeringen.

4.2 De rol en het gedrag van de belangrijkste kredietbeoordelaars tijdens de gehele financiële en schulden crisis is op zijn zachtst gezegd onverkwikkelijk geweest⁽⁶⁾. Kanselier Merkel heeft een nieuw, Europees kredietbeoordelingsagentschap voorgesteld dat met de bestaande grote drie zou moeten concurreren⁽⁷⁾. Er is ook voorgesteld dat Eurostat bevoegd zou worden om de overheidsfinanciën van lidstaten te beoordelen (raten). Had het dat al eerder kunnen doen, dan had het vroeger kunnen waarschuwen voor de Griekse schulden crisis⁽⁸⁾.

4.3 De Commissie kreeg kritiek omdat ze niet waakzaam en proactief was t.a.v. de kwaliteitsborging van nationale gegevens over de overheidsfinanciën. Dit aspect houdt verband met de algemene problemen m.b.t. toezicht, beoordeling en naleving, die ten grondslag liggen aan de mislukking van de mechanismen van het stabiliteits- en groeipact. Elke langetermijnoplossing moet deze kwesties doeltreffend aanpakken.

4.4 Terwijl er geen door de belastingbetaler gefinancierde bail out is geweest voor banken in Griekenland, Spanje en Portugal, heeft de omvang van zulke reddingsplannen elders in de EU en de VS bijgedragen tot een ongekennde druk op de markt voor overheidsobligaties en de crisis verergerd. De mondiale banksector moet hoe dan ook doeltreffend worden hervormd om een herhaling van dergelijke financiële, economische en sociale instabiliteit te voorkomen.

Brussel, 21 oktober 2010

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Staffan NILSSON

⁽⁶⁾ Zie voor een complete bespreking van tekortkomingen van kredietbeoordelaars: U.S. Securities and Exchange Commission: (SEC) „Summary Report of Issues Identified in the Commission Staff's Examinations of Select Credit Rating Agencies” <http://www.sec.gov/news/studies/2008/craexamination070808.pdf> (bereikbaar op 10/06/2010).

⁽⁷⁾ Volgens de Irish Times van 21 mei 2010 zei de Duitse kanselier dat het nieuwe agentschap „natuurlijk niet politiek afhankelijk” zou zijn, maar zou „optreden vanuit het streven naar een duurzame economie, die minder op de korte termijn gericht is.”

⁽⁸⁾ Tijdens ons bezoek aan Eurostat kregen we te horen dat Eurostat herhaaldelijk had gewaarschuwd voor het hoge Griekse tekort en voor een staatsschuldcrisis, maar dat niemand naar Eurostat luisterde.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „De trans-Atlantische betrekkingen en de wereldwijde bevordering van het Europees sociaal model” (initiatiefadvies)

(2011/C 51/04)

Rapporteur: **mevrouw BATUT**

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 14 juli 2009 besloten overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde een initiatiefadvies op te stellen over

De trans-Atlantische betrekkingen en de wereldwijde bevordering van het Europees sociaal model.

De afdeling Externe betrekkingen, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 3 september 2010 goedgekeurd.

In het kader van de vernieuwing van het Comité heeft de voltallige vergadering besloten om tijdens de oktoberzitting over dit advies te stemmen en heeft zij mevrouw Batut aangewezen als algemeen rapporteur, overeenkomstig artikel 20 van het reglement van orde.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 21 oktober 2010 gehouden 466^e zitting onderstaand advies uitgebracht, dat met 110 stemmen vóór en 34 tegen, bij 16 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Tegen de achtergrond van de stapsgewijze integratie van de vrije trans-Atlantische markt wil het EESC de betrekkingen tussen Europa en de VS verdiepen en daarbij met speciale aandacht voor de sociale aspecten nagaan wat de voltooiing van deze trans-Atlantische economische integratie voor gevolgen zal hebben. De Amerikaanse en Europese samenlevingen zouden op gelijke wijze moeten profiteren van de integratie, die er uiteindelijk voor moet zorgen dat ze samen beter opgewassen zijn tegen de concurrentie uit landen die economisch sterk in opkomst zijn.

1.2 Het sociaaleconomische systeem dat bekend staat als het „Europees sociaal model” (ESM) kent nergens ter wereld zijn gelijke. Het heeft de ontwikkeling van Europa vooruitgeholpen ⁽¹⁾ en kan als schokbreker de klappen opvangen voor de burgers die door de huidige wereldwijde crisis zijn getroffen. Het EESC wijst erop dat de ondertekenaars van het Verdrag van Lissabon ervoor gekozen hebben om dit model te bevorderen. Het zou dan ook graag zien dat er in de trans-Atlantische dialoog meer aandacht komt voor de legitimiteit van:

- 1) de Europese identiteit;
- 2) de Europese waarden en cultuur, met inbegrip van de zorg om het milieu;
- 3) het EESC, dat via zijn leden het maatschappelijk middenveld van de EU vertegenwoordigt.

⁽¹⁾ Getuige de stijging van het bbp van de lidstaten sinds de EU werd opgericht; zie ook voetnoot 6.

1.3 Kenmerkend voor het Europees sociaal model zijn collectieve socialebeschermingsstelsels, openbare diensten en sociaal overleg. **Het EESC doet een oproep aan alle EU-instellingen om dit model, waar de burgers groot belang aan hechten, niet alleen uit te dragen, maar ook actief te bevorderen, onder alle omstandigheden, en dan met name in het kader van de trans-Atlantische dialoog.**

1.3.1 Wordt de sociale dimensie in het algemeen op de prioriteitenlijst van de EU gezet, dan zal het voor de Europeanen ook gemakkelijker worden zich te profileren en hiervoor op de bres te gaan staan in het bestaande overleg binnen zowel de TEC als de TALD ⁽²⁾.

1.3.2 Om de VS vertrouwder te maken met de sociale waarden waar de EU voor staat, om ervoor te zorgen dat een beter begrip aan weerszijden van de Atlantische Oceaan op den duur leidt tot convergentie bij de vooruitgang van hun sociale belangen en om meer sociaal begrip te kweken, zou de EU de Amerikaanse burgers moeten informeren over het ESM. Dat zou via de TEC en de TALD kunnen gebeuren. Om het ESM te bevorderen ⁽³⁾ zou de EU eerst zichtbaarder moeten worden in de VS.

1.4 Naast nieuwe financiële voorschriften zou het Europees-Atlantische gebied ook gemeenschappelijke normen moeten opstellen voor ratingbureaus, alsook nieuwe mededingingsregels die meer tegemoetkomen aan de belangen van de burgers. De EU zou zich krachtig moeten opstellen om het levenspeil van haar burgers te waarborgen en in de trans-Atlantische dialoog zou beter geluisterd moeten worden naar maatschappelijke organisaties van weerszijden van de oceaan.

⁽²⁾ TEC: trans-Atlantische economische raad; TALD: trans-Atlantische arbeidsdialoog, vakbondsdialoog.

⁽³⁾ PB C 309 van 16.12.2006, blz. 119-125.

1.5 De dialoog tussen maatschappelijke organisaties en de arbeidsdialoog zou zowel intern als in het kader van de betrekkingen met de vertegenwoordigers van het bedrijfsleven kracht moeten worden bijgezet, om te beginnen in de bestaande Europees-Amerikaanse organen. De Europese Commissie, die haar bijdrage aan de dialoog heeft verhoogd van 600 000 naar 800 000 euro voor 2011/2012, zou dit kunnen faciliteren. Het EESC is bereid om samen met zijn Amerikaanse tegenhangers de structurering van een Europees-Amerikaanse raad van het maatschappelijk middenveld op zich te nemen. Het Europees en Amerikaans maatschappelijk middenveld moeten het eens zien te worden over manieren om de werknemers inspraak te geven en voorlichting en raadpleging te bevorderen, vooral in deze cruciale periode na de financiële krach van 2008. Het EESC is van mening dat deze crisis, die nu al drie jaar duurt, voorkomen had kunnen worden als er meer transparantie aan de dag was gelegd en er meer overleg (burgerdialoog en sociale dialoog) had plaatsgevonden.

1.5.1 Met de trans-Atlantische dialoog moet er ook naar gestreefd worden om van elkaar te leren en om de mensenrechten en de politieke en burgerrechten, maar ook de economische en sociale rechten, concreet te helpen bevorderen. De EU moet er in de trans-Atlantische dialoog op wijzen dat de economische en sociale rechten van de burgers onlosmakelijk met haar samenlevingsmodel zijn verbonden.

1.5.2 Het zou de dialoog tussen Europa en de VS ten goede komen als er ook sociale kwesties werden behandeld die aan weerszijden van de Atlantische Oceaan essentieel zijn voor de maatschappelijke cohesie, bijv. onderwijs en levenslang leren, die een nationale maar ook „federale” bevoegdheid zijn en waar de op kennis gebaseerde diensteneconomie in beide samenlevingen niet omheen kan. Om werkgelegenheid te scheppen en het levenspeil van de Europeanen te verbeteren is het allereerst zaak dat de bevordering van productieve investeringen en innovatie bovenaan de politieke agenda wordt gezet, want de Verenigde Staten hebben ter zake een veel groter creërend en stimulerend vermogen ontwikkeld dan Europa.

1.5.3 Aan de hand van samen opgestelde indicatoren zou de toestand op sociaal en arbeidsgebied in de VS en Europa beoordeeld en met elkaar vergeleken kunnen worden, zo meent het EESC.

1.6 Het migratievraagstuk is voor democratische samenlevingen belangrijk en zou volgens het EESC dan ook aan de orde moeten komen tijdens de sociale trans-Atlantische dialoog, waarbij ook het Europees Integratieforum (EIF) zou kunnen worden betrokken.

1.7 Volgens het EESC kan de trans-Atlantische dialoog bijdragen tot een snellere bewustwording van de noodzaak van meer duurzaamheid en consumentenbescherming en kunnen maatschappelijke organisaties en consumenten in de VS en de EU hierbij een rol vervullen.

1.8 Het EESC wil voor vernieuwing zorgen door vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties een rol te geven in de instellingen voor de trans-Atlantische dialoog. De EU zou

zich op sociaal gebied in deze dialoog nu eindelijk eens „Europees” moeten opstellen. In alle fases van de trans-Atlantische dialoog zou de sociale dimensie in aanmerking moeten worden genomen.

1.9 Door het goedkeuren van een samenwerkingsprogramma en het oprichten van een trans-Atlantische economische raad ⁽⁴⁾ hebben beide partijen zich ertoe verbonden om sneller tot echte integratie te komen teneinde tegen 2015 een *eenvormige trans-Atlantische markt te creëren* ⁽⁵⁾. Hier zitten tal van haken en ogen aan, met name op wetgevingsgebied, maar de doelstelling is aangegeven en het EESC zou er zich nu al van willen vergewissen dat er wordt vastgehouden aan de in het verleden gemaakte keuzes waarmee Europa zijn sociale model ⁽⁶⁾ gestalte heeft gegeven. De Europese en Amerikaanse samenlevingen vertonen gelijkenissen vanwege de waarden waarop ze zich beroepen, maar zijn op sociaal vlak niet zo gemakkelijk „integreerbaar”. De Europeanen geven toe dat sommige aspecten van hun model als gevolg van de huidige economische crisis moeten worden aangepast, maar dat doen ze om de beginselen van het model op lange termijn beter te kunnen redden.

2. Economische integratie

2.1 De VS zijn de drijvende kracht achter het Noord-Amerikaanse economische blok dat met de NAFTA-overeenkomst is ontstaan. De EU-lidstaten en de VS zijn samen goed voor 60 % van het mondiale bbp, 40 % van de wereldhandel en 62 % van de rechtstreekse investeringen. Zeven miljoen arbeidsplaatsen aan beide zijden van de Atlantische Oceaan zijn van de trans-Atlantische betrekkingen afhankelijk.

2.2 Voordat de crisis in de VS en de EU toesloeg, verscheen er een OESO-rapport ⁽⁷⁾ waarin werd becijferd dat volledige integratie van beide economieën elk van de partners 3 % economische groei zou kunnen opleveren en hun samen het economische leiderschap zou geven over vrijwel alle andere landen in de wereld.

2.3 Naar het oordeel van het EESC zouden de Europees-Amerikaanse betrekkingen door de crisis wel eens kunnen veranderen en is het hoog tijd om in het kader van de TEC en de TALB een discussie tussen de sociale partners over de modellen aan te moedigen. De crisis zal de integratie mogelijk afremmen, zodat er tijd vrijkomt om samen te bekijken wat bijv. het nut is van overlegorganen (die in de VS minder aanwezig zijn) en in

⁽⁴⁾ Overeenkomst in het Witte Huis ondertekend door G.W. Bush, A. Merkel en J.M. Barroso.

⁽⁵⁾ EP-resolutie over de stand van de trans-Atlantische betrekkingen in de nasleep van de VS-verkiezingen, 26 maart 2009.

⁽⁶⁾ Voor het Europees sociaal model, zie de Preambule bij het Verdrag van Lissabon: „Bevestigend hun gehechtheid aan de sociale grondrechten zoals omschreven in het op 18 oktober 1961 te Turijn ondertekende Europees Sociaal Handvest en in het Gemeenschaps-handvest van de sociale grondrechten van de werkenden van 1989...”; zie VEU, art. 3, 6, 32; zie VWEU, art. 9 en Titel X; zie Verdrag van Lissabon – Handvest van de grondrechten, art. 28, 34, 35, 36.

⁽⁷⁾ OESO, afdeling Economische zaken, *The benefits of liberalising product markets and reducing barriers to international trade and investments: the case of the USA and the EU* (2005).

hoeverre immigratie, waarmee beide blokken op maatschappelijk en werkgelegenheidsgebied te maken hebben, als middel kan dienen om de gevolgen van de vergrijzing op te vangen (arbeidskrachtenreservoir).

2.4 De herstelplannen van de EU en de VS mogen dan niet met elkaar te vergelijken zijn, de gevolgen ervan zijn wel dezelfde, nl. een oplopend overheidstekort, een sterker overheidsingrijpen en een luider wordende roep om meer toezicht en om een nieuwe kijk op de herverdeling van de rijkdom. Over deze verschillen en overeenkomsten zou van gedachten kunnen worden gewisseld in de TALD en in het nog op te richten bilaterale adviesorgaan.

2.4.1 De gevolgen van de crisis worden besproken op hoog niveau (EU/VS-topontmoetingen), net als tal van andere onderwerpen die deel uitmaken van de bestaande platformen voor dialoog tussen de Commissie en haar gesprekspartners binnen de Amerikaanse regering en bijbehorende instanties voor financiën, economie en de binnenlandse markt. De burgers in Europa lijden onder het feit dat de regels voor de handelwijzen van banken en ratingbureaus tekortschieten⁽⁸⁾ en dat de transparantie in dezen sterk te wensen overlaat. De burger draait bovendien voor de herstelplannen op en moet toezien hoe er bezuinigd wordt op zijn sociale bescherming, die te duur zou zijn, terwijl „bevordering van de economische en sociale vooruitgang” van de Europese volkeren nu juist een Verdragsdoelstelling is. De financiële stelsels hebben gefaald en de reële economie ernstige schade toegebracht. Hierdoor worden de problemen met de sociale stelsels, die te wijten zijn aan een gebrek aan groei en werkgelegenheid, nog verergerd. Omdat protectionisme niet per definitie bevorderlijk is voor de werkgelegenheid, pleit het EESC voor onbelemmerde handel en investeringen, mits de sociale rechten niet worden vergeten. Om het vertrouwen te herstellen – iets wat de hoogste prioriteit heeft – zijn wel nieuwe en goed doordachte regelingen voor de financiële markten nodig. Daarnaast is het in de ogen van het EESC van het grootste belang dat in het kader van de trans-Atlantische dialoog aandacht wordt besteed aan de versterking van de sociale dimensie van economie en handel. Het EESC zou graag zien dat de EU-afgevaardigden in de trans-Atlantische dialoog, in hun rol van vertegenwoordigers van de burgers, inzake economische en handelskwesties blijven opkomen voor het Europees sociaal model. De Commissie op haar beurt zorgt ervoor dat het Verdrag in acht wordt genomen en dat de bepalingen ervan ten uitvoer worden geleid.

2.4.2 Het zou volgens het EESC goed zijn als de landen aan weerszijden van de Atlantische Oceaan hun economische banden aanhalen en als de EU-lidstaten onderling solidariteit aan de dag leggen. Beide elementen zouden ertoe kunnen bijdragen om de groei weer aan te zwengelen en de economie te ontwikkelen, maar een en ander moet wel gelijke tred houden met de ontwikkeling van het Europese sociale beleid. Zo is er voor de Europeanen in de dialoog tussen maatschappelijke organisaties genoeg om over te onderhandelen.

2.5 Veel burgers zijn onbekend met het plan voor integratie van het trans-Atlantische gebied („transatlantic marketplace”) ⁽⁹⁾. In de Noord-Amerikaanse integratieovereenkomst NAFTA werden sociaal en milieubeleid slechts stiefmoederlijk bedeed en werd niet ingezet op werkgelegenheidsbevordering in de bij de overeenkomst betrokken landen. Het is zaak om hiervan de balans op te maken: het milieu in de VS, Canada en Mexico is erop achteruitgegaan, de lonen zijn gedaald en arbeidsplaatsen zijn verdwenen naar China. De Europese integratie heeft enerzijds welvaart gegenereerd (toename van het bbp), maar er anderzijds ook toe geleid dat mijnen en scheepswerven zijn gesloten, de metaal- en textielindustrie het loodje hebben gelegd en hele sectoren - zoals de landbouw, de visserij en de auto-industrie - op de schop zijn gegaan. Meteen al bij de totstandbrenging van de gemeenschappelijke markt is er echter voor bepaalde compensaties gezorgd. Het EESC zou graag zien dat er in een vroeg stadium van gedachten kan worden gewisseld over de sociale en milieugevolgen (bijv. ggo's) van de huidige integratie. Sommige gevolgen zijn al een feit; denken we maar aan de werkgelegenheid in de filmindustrie en aan de bescherming van persoonsgegevens in het kader van SWIFT.

3. Mogelijke effecten van trans-Atlantische integratie

3.1 Economie en handel zijn in de EU en de VS op vergelijkbare wijze gestructureerd. Als eerste effect zou men kunnen verwachten dat de concurrentie scherper wordt, niet zozeer wat prijzen betreft als wel waar het om kwantiteit, kwaliteit en differentiëring van producten gaat. De wisselkoers van de dollar maakt het de VS mogelijk om in de export weer concurrerende te worden. De rentetarieven liggen in de VS lager en de FED reageert sneller dan de ECB. Zonder ingrijpende hervormingen zou de eurozone momenteel niet over het reactievermogen beschikken om te evolueren in een grote trans-Atlantische markt.

3.2 De integratie zou wel eens zwaar op de arbeidskosten en -voorwaarden kunnen doorwegen en tot grotere arbeidsonzekerheid kunnen leiden. Dit is allesbehalve denkbeeldig, want in het kader van een strategie van „competitieve desinflatie” is de arbeidsmarkt geflexibiliseerd en is er sprake van sterkere loonmatiging en meer bedrijfsverplaatsingen. De Europeanen vrezen dat zij hun normen op het gebied van volksgezondheid, milieu en sociaal beleid en hun werkgelegenheids- en levenspeil onder druk zullen moeten verlagen, terwijl integratie nu juist beide partijen ten goede moet komen. Betere economische prestaties en een hogere productiviteit kunnen voor een deel een oplossing zijn, maar een aantal van de mensen die werkloos zijn geraakt, krijgen hun baan niet terug. De EU-lidstaten, die na de oorlog heropgebouwd zijn op basis van een sterke interne sociaaleconomische consensus, hebben nu al te maken met

⁽⁸⁾ Hoofdstuk 1, PB C 277 van 17.11.2009, blz. 117-124.

⁽⁹⁾ Dit plan voor de betrekkingen tussen de EU en VS is in maart 1998 gezamenlijk gepresenteerd door de commissarissen Leon Brittan (Buitenlandse Handel), Martin Bangemann (Industrie en Telecommunicatie) en Mario Monti (Interne Markt). Het bestaat uit vier onderdelen: 1) een vrijhandelszone voor diensten; 2) opheffing van technische handelsbelemmeringen, met name via overeenkomsten voor wederzijdse erkenning; 3) liberalisering op het gebied van overheidsopdrachten, intellectuele eigendom en investeringen; 4) eventueel de geleidelijke afschaffing van douaneheffingen op industrieproducten tegen 2010, later uitgesteld tot 2015.

spanningen als gevolg van het feit dat hun respectieve systemen uiteenlopen. Deze spanningen zijn sterk aan het licht gekomen in mei 2010, met speculaties tegen de gemeenschappelijke munt.

3.3 Nu productieprocessen alsmaar meer versnipperd raken⁽¹⁰⁾, zouden de opkomende landen wel eens de grote winnaars kunnen worden van een trans-Atlantische integratie die de concurrentie tussen de twee grootste economieën van de OESO zou kunnen verheven. Voor het EESC is dit een van de belangrijkste thema's die aan bod moeten komen in de trans-Atlantische dialoog.

4. Praktische aspecten van integratie

4.1 Er kan geen Europees-Atlantisch blok worden geschapen als de betrokken volkeren in onwetendheid worden gehouden. De Unie zou democratisch te werk kunnen gaan en op de bres kunnen gaan staan voor overleg met de burgers en met de wereld van de arbeid, zowel intern als in het kader van de organen die Europa en de VS hiervoor hebben opgericht. De Europese Commissie zou een en ander kunnen faciliteren door er nóg meer middelen voor uit te trekken, al heeft ze het budget ervoor onlangs verhoogd.⁽¹¹⁾ Het EESC is bereid om samen met zijn Amerikaanse tegenhangers de structurering van een Europees-Amerikaanse raad van het maatschappelijk middenveld op zich te nemen.

4.2 Voorts is het EESC van mening dat er over de trans-Atlantische integratie een raadpleging onder de burgers zou moeten worden gehouden, overeenkomstig het Verdrag van Lissabon. Als de besluitvormingsinstellingen zich niet duidelijk uitspreken voor de internationale bevordering van het Europees sociaal model, dreigt met de Europees-Atlantische integratie het Europees „sociaal pact” te worden ontmanteld; de burgers moeten dan ook worden geraadpleegd.

4.3 Het EESC zou graag zien dat er in de trans-Atlantische dialoog meer aandacht komt voor de legitimiteit van:

- 1) de Europese identiteit;
- 2) de Europese waarden en cultuur, met inbegrip van de zorg om het milieu;
- 3) het EESC, dat via zijn leden het maatschappelijk middenveld van de EU vertegenwoordigt.

⁽¹⁰⁾ De deïndustrialisering schrijdt voort, zowel in Europa als in de VS, waar de werkgelegenheid in de productiesectoren de voorbije tien jaar met 30 % is afgenomen en het aandeel van de VS in de wereldhandel is gedaald van 13 % tien jaar geleden naar 9 %. In de EU gaat de delokalisatie van bedrijven door. Wat de arbeidsduur betreft, zij verwezen naar een studie van Rones & al, 1997, geciteerd in *Revue Internationale de l'IRE*, nr. 54, januari 2001.

⁽¹¹⁾ In 2009 heeft DG Relex van de Europese Commissie een oproep gedaan tot het indienen van voorstellen voor projecten van het maatschappelijk middenveld ter aanmoediging van de dialoog tussen de EU en de VS (hiervoor is een bedrag van 800 000 euro beschikbaar).

5. Regelgeving voor banken

5.1 De geglobaliseerde economie moet dringend worden hervormd. Het EESC vindt het jammer dat de hervorming van internationale financiële instellingen zo traag verloopt; dit komt de eerlijke mededinging en de handhaving van het algehele sociale evenwicht niet ten goede.

5.2 Het is hoog tijd dat er samen gemeenschappelijke voorschriften voor ratingbureaus worden vastgesteld om te voorkomen dat hun optreden negatief uitpakt⁽¹²⁾; eerst gaven ze een goede rating aan de banken die de crisis hebben veroorzaakt, terwijl ze nu een slechte rating geven aan landen die met schulden en tekorten kampen als gevolg van hun pogingen om diezelfde banken er weer bovenop te helpen, waarvoor uiteindelijk de burgers opdraaien. Ook het optreden van banken en ratingbureaus is een thema dat maatschappelijke organisaties uit de EU en de VS in het kader van de trans-Atlantische dialoog zouden kunnen bespreken.

6. Vrijheden en mensenrechten

6.1 Sommige beginselen zijn algemeen aanvaard, maar worden door beide partijen verschillend ingevuld; zo wordt de vrijheid van reizen nog niet door alle Europeanen en Amerikanen op gelijke wijze behandeld. Er zou moeten worden toegewerkt naar meer harmonisatie op het vlak van visa, paspoorten en veiligheidscontroles, uitgaande van een gezamenlijk overeengekomen model.

6.2 De kwestie-SWIFT⁽¹³⁾ vormt een illustratief voorbeeld: in zijn wetgevingsresolutie van 11 februari 2010⁽¹⁴⁾ had het Europees Parlement zich uitgesproken tegen de vernieuwing van een overeenkomst inzake de verwerking van financiële gegevens en de doorgifte daarvan van de EU naar de VS door het bedrijf SWIFT. Het ging erom of er ten behoeve van het traceren van terrorismefinanciering wel of niet rechtstreekse toegang tot Europese servers mocht worden verleend. Doordat het EP nieuwe bevoegdheden had gekregen, kon het deze massale doorgifte aan de VS van vertrouwelijke gegevens van Europeanen over hun betalingsberichtenverkeer in nieuw perspectief zien: deze doorgifte komt er de facto op neer dat zij hun waarborgen en bescherming verliezen die zij op grond van het recht van de lidstaten en van de EU genieten. De Europarlementariërs wilden inzake rechtsbescherming duidelijkheid scheppen over hun visie op de trans-Atlantische markt. Ze richtten zich liever op een Europees systeem, een nieuwe rol voor Europol, en de noodzaak van een recht op schadevergoeding voor de burgers. Er is thans nog geen sprake van volledige garanties, maar de op 8 juli 2010 getekende overeenkomst kan ieder jaar worden herzien. Dat gaat in de richting van de wens van commissaris Barnier, die heeft aangegeven dat de interne markt ten dienste

⁽¹²⁾ PB C 277 van 17.11.2009, blz. 117-124.

⁽¹³⁾ SWIFT (Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication): Amerikaanse onderneming naar Belgisch recht die de uitwisseling van financiële gegevens betreffende ruim 200 landen beheert.

⁽¹⁴⁾ PE (05305/1/2010 REV1 - C7-0004/2010-2009/0190 (NLE). SWIFT II-overeenkomst, EP, 8 juli 2010 (11222/1/2010/REV1 en COR1-C7-0158/2010-0178-(NLE)).

zou moeten staan van een samenlevingsplan dat door de Europese instellingen gezamenlijk is opgesteld ⁽¹⁵⁾. Dat wil het EESC ook met dit advies bereiken: dat de EU met respect voor haar grote Amerikaanse buur haar eigen visie op de trans-Atlantische markt verdedigt en het ESM promoot.

6.3 Het recht op leven, bio-ethiek en andere zaken waarover de EU vooruitstrevend denkt, verdienen bescherming en moeten in onderling overleg buiten handelsovereenkomsten worden gehouden.

6.4 **Het EESC zou graag zien dat het trans-Atlantische partnerschap daadwerkelijk bijdraagt tot naleving van de mensenrechten en de politieke en burgerrechten, maar ook de economische en sociale rechten.** De VS heeft een enorme geschiedenis wat de strijd voor politieke en burgerrechten betreft en de EU heeft daaraan de economische en sociale rechten toegevoegd. Het belang van beide continenten ligt in de politieke bereidheid om ervoor te zorgen dat al hun burgers en bewoners kunnen profiteren van het volledige aanbod rechten en mogelijkheden van elk van de continenten.

7. Sociale rechten

7.1 Het EESC heeft al eerder opgemerkt dat de trans-Atlantische „sociale” dialoog nog weinig potten heeft kunnen breken ⁽¹⁶⁾. Men lijkt ervan uit te gaan dat de sociale rechten onder de „grondrechten” vallen, maar de betekenis is feitelijk die van „burger- en politieke rechten”.

7.2 Het EESC kan er niet mee volstaan om er op gezette tijden bij stil te staan dat de VS en de EU dezelfde waarden delen en dat ze, naast de economie, ook met elkaar gemeen hebben dat ze opkomen voor vrijheid, democratie en mensenrechten. De EU zou er in haar externe optreden altijd op moeten wijzen dat de andere „grondrechten”, d.w.z. de sociale rechten, een onlosmakelijk onderdeel van haar visie vormen. De basisteksten van de Unie bevatten een „horizontale sociale clause” op grond waarvan er bij de vaststelling en uitvoering van haar beleid rekening moet worden gehouden met „de eisen in verband met de bevordering van een hoog niveau van werkgelegenheid, de waarborging van een adequate sociale bescherming, de bestrijding van sociale uitsluiting alsmede een hoog niveau van onderwijs, opleiding en bescherming van de volksgezondheid” ⁽¹⁷⁾.

7.3 Wat nu juist zo kenmerkend is voor Europa t.o.v. andere continenten, zijn de „sociale staat”, de sociale systemen en de naleving van de sociale rechten, die inherent zijn aan de mensenrechten.

In het ESM gaat bescherming van de openbare vrijheden hand in hand met de mechanismen van de sociale markteconomie en een krachtige overheid. Het heeft drie pijlers, nl. stelsels voor collectieve sociale bescherming, openbare diensten en sociale dialoog. Het vat de „Europese manier van leven” min of meer samen. Het EESC vindt het jammer dat de EU dit model niet uitdrukkelijk propageert. Al deze aspecten komen in het Verdrag van Lissabon ter sprake. Dit model moet politiek gepromoot worden in het kader van de boodschap „*Europa = welzijn voor iedereen*”, ook in de trans-Atlantische betrekkingen. Het EESC vindt dat de EU in de Europees-Atlantische besprekingen een centrale plaats moet opeisen voor de elementen van deze „sociale staat”. Gebeurt zulks niet, dan zal dit ten koste gaan van de burgers, de identiteit en de diversiteit van Europa.

8. Socialebeschermingsstelsels

8.1 De Europeanen hebben geaccepteerd dat er via de nationale systemen voor collectieve sociale bescherming een zekere herverdeling van nationale welvaart is, maar deze staat op de helling als gevolg van de toenemende mondialisering van het handelsverkeer. Als de EU niet op de bres gaat staan voor het Europees sociaal model, dan dreigt de „sociale staat” te worden ontmanteld. De hele samenleving is erbij gebaat als werkenden meer tijd overhouden om door te brengen met hun gezin - hoeksteen van de Europese maatschappij -, als betaald zwangerschaps- en ouderschapsverlof voldoende lang is om een goede ontwikkeling van het kind te bevorderen, als de verstrekking van uitgebreide zorg is gewaarborgd en als hulpbehoevende ouderen worden bijgestaan: dat zijn geen cadeautjes van de staat, want de forse bedragen die hiervoor anders in één keer opgehoest hadden moeten worden, zijn gespreid via premies en/of belastingen die de begunstigden in de loop der jaren hebben betaald.

8.2 Momenteel is op dit vlak sprake van ongelijke trans-Atlantische verhoudingen. De VS vormen een federatie zonder sociale staat (noch op federaal niveau, noch op dat van de afzonderlijke staten), maar denken na over sociale veranderingen (federale wet op de ziektekostenverzekering). In de EU bestaat de „sociale staat” in elke lidstaat, maar nog niet voor de drie pijlers op het „federale” niveau, dat convergentiedoelstellingen aanbeveelt via zijn open coördinatiemethode. Het EESC vindt dat deze onevenwichtige verhouding tussen de EU en de VS niet mag worden gelijkgetrokken door het ESM af te zwakken. Het vraagt zich af of de rechten van de lidstaten in het proces van trans-Atlantische integratie wel overeind kunnen blijven als de EU geen actie onderneemt en de politieke bereidheid om het Europees model te promoten, juist in deze crisisperiode, ontbreekt.

8.3 In de door het EESC zo gewenste trans-Atlantische sociale dialoog zou aandacht moeten worden besteed aan de kwestie „openheid/veiligheid”, die in de huidige ontwikkelingen centraal staat. Het gaat om het welzijn van resp. 300 en 500 miljoen mensen.

⁽¹⁵⁾ Debat van 17 maart 2010, georganiseerd door Euractiv.fr met de permanente vertegenwoordiging van de Commissie in Parijs, en met steun van Depositary Trust and Clearing Corporation (DTCC) - in: Questions d'Europe no. 165 van 6 april 2010, Stichting Robert Schuman.

⁽¹⁶⁾ PB C 288 van 22.9.2009, blz. 32-39

⁽¹⁷⁾ Artikel 9 VWEU

8.4 De sociale stelsels in Europa hebben vaak een gelijkwaardige omvang als de begrotingen van de landen. In de VS gaat 16 % van het bbp naar gezondheidszorg; dat is een flink percentage, maar er zijn minder mensen gedekt tegen ziektekosten dan in Europa, waar de gezondheidszorgkosten een stuk lager liggen (gemiddelde van de OESO-landen: 8,9 % van het bbp). De omvang van die uitgaven maakt dat de reële economie kan functioneren. Ze zijn van vitaal belang om de gevolgen van de crisis voor het land en de burgers op te vangen, tenzij gebruik wordt gemaakt van individuele verzekeringen op basis van particuliere financieringsfondsen die zijn overgeleverd aan de nukken en grillen van de markt. Volgens het EESC is het aan de overheid om via een besluit te voorkomen dat volledige openstelling aan de concurrentie in het kader van een grote geïntegreerde Europees-Amerikaanse economische zone ten koste gaat van de bescherming van de burgers. Het EESC is dan ook ingenomen met het succes van de huidige Amerikaanse regering om een vernieuwend ziektekostenverzekeringssysteem in te voeren.

8.4.1 Gezondheid

8.4.1.1 De burgers onderschrijven het doel van de Unie om tot sociale convergentie naar boven toe te komen in combinatie met het beginsel dat er geen sprake mag zijn van sociale achteruitgang. Aan dit doel moet worden vastgehouden. Vrouwen in Europa zouden bijvoorbeeld nooit accepteren dat hun recht op moederschapsverlof wordt ingeperkt; in de VS is dit verlof erg kort en soms zelfs onbetaald.

8.4.1.2 Het zou goed zijn als in de dialoog tussen Europa en de VS ook dergelijke kwesties, die zo cruciaal zijn voor de sociale samenhang aan weerszijden van de oceaan, aan de orde kwamen. De Amerikaanse samenleving is sterk verdeeld over het voorstel om de bescherming op het gebied van volksgezondheid collectief te regelen en uit de belastingopbrengsten te bekostigen, onder toezicht van de volksvertegenwoordigers. Hieruit blijkt volgens het EESC dat de Amerikanen misschien onvoldoende bekend zijn met het Europese model, dat niet op continentaal niveau gecentraliseerd is en toch de solidariteit waarborgt voor iedereen, ook voor niet-ingezetenen, via algemene ziektekostenstelsels die bijdragen tot het bbp. Het EESC zou daarom graag zien dat de EU haar model meer onder de aandacht brengt van de Amerikaanse burgers. Dat zou via de dialoog tussen maatschappelijke organisaties kunnen gebeuren.

8.4.2 Pensioenen

8.4.2.1 Net als voor de andere onderdelen van de socialebeschermingsstelsels geldt ook op dit punt dat er tussen Europeanen verschillen bestaan, met aanzienlijke gevolgen voor de algemene economie. In dit verband zouden vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties hun stem moeten kunnen laten horen in de Europees-Amerikaanse dialoog, omdat handelsakkoorden tussen de twee gemeenschappen ingrijpende gevolgen voor het levenspeil van de burgers kunnen hebben.

8.4.3 Werkloosheid

8.4.3.1 In alle EU-lidstaten bestaan er openbare stelsels voor werkloosheidsuitkeringen. Wordt het Atlantische gebied geïntegreerd, dan dreigt er - uit hoofde van de vrije mededinging -

meer flexibiliteit te komen zonder dat hier meer zekerheid tegenover staat. Voor zowel Europeanen als Amerikanen is er gegronde vrees dat ze erop achteruit zullen gaan⁽¹⁸⁾. De situatie van werknemers in de VS is sinds 1970 verslechterd. Met de crisis neemt de bestaansonzekerheid aan weerszijden van de Atlantische Oceaan toe en zijn er steeds meer mensen die werk hebben en toch arm zijn (*working poor*). Gezien de historische economische crisis wordt aan beide kanten van de oceaan gevreesd dat meer flexibiliteit tot verdere verslechtering leidt. Volgens het EESC kan flexizekerheid soms goed uitpakken voor werknemers als echt voor de beloofde zekerheid wordt verzorgd, maar gaat er niets boven een stabiele arbeidsplaats die een behoorlijk loon en pensioen oplevert. De Europese Unie heeft een lange traditie van sociaal overleg waarin met de belangen van de verschillende partijen rekening wordt gehouden. Ook beschikt de EU over teksten inzake de sociale dialoog en over instellingen. Dit vereist representatieve werknemers- en werkgeversorganisaties die bij het voeren van onderhandelingen stevig in de schoenen staan.

9. Openbare diensten⁽¹⁹⁾

9.1 Onderwijs

9.1.1 De universiteiten in de VS, waarvoor betaald moet worden, worden tot de beste ter wereld gerekend. Zij oefenen een grote aantrekkingskracht uit op Europese studenten en docenten. Net als de Europeanen zien ook de Amerikanen in dat de banen van de toekomst vooral gereserveerd zullen zijn voor *goed opgeleide en hooggekwalificeerde werknemers*.

„Zij zullen de beste papieren hebben om goed betaalde banen te vinden en dragen zo bij tot de Amerikaanse welvaart.

Het aantal arbeidsplaatsen waarvoor een hoger studieniveau vereist is, zal waarschijnlijk sneller stijgen dan het aantal laaggekwalificeerde banen, omdat de grootste groei verwacht wordt voor arbeidsplaatsen waarvoor men een universitair diploma nodig heeft of een diploma van postmiddelbaar beroepsonderwijs.”

[Executive Office of the President of United States - Council of Economic Advisers (CEA), „Jobs of the Future”.]

9.1.2 Opleiding vormt een brug naar de toekomst. In de EU, waar het onderwijs over het algemeen gratis is, is de kansenongelijkheid toegenomen doordat de openbaredienstverlening achteruitloopt en de nationale overheden de hand op de knip moeten houden. In het licht van de strategie van Lissabon spoort de EU de lidstaten aan om in de eerste plaats het hoger onderwijs (universiteiten en hogescholen) en wellicht later ook het middelbaar onderwijs af te stemmen op de behoeften van het bedrijfsleven.

⁽¹⁸⁾ „Middle Class in America” http://www.commerce.gov/s/groups/public/@doc/@os/@opa/documents/content/prod01_008833.pdf

⁽¹⁹⁾ PB C 128 van 18.5.2010, blz. 97-102

9.1.3 Door onderwijs voor allen mogelijk te maken en daarmee mannen en vrouwen gelijke kansen te bieden, en door het combineren van werk en privéleven gemakkelijker te maken, zou ervoor gezorgd moeten worden dat de burgers gegarandeerd alle kansen krijgen. Hierover en over levenslang leren en de financiering daarvan zouden Amerikanen en Europeanen met elkaar in gesprek kunnen gaan en ervaringen kunnen uitwisselen, zodat beide samenlevingen kunnen profiteren van de op kennis gebaseerde diensteneconomie, waarbij wel manieren moeten worden gevonden om rekening te houden met degenen die er geen toegang toe kunnen krijgen.

9.2 Algemene Overeenkomst inzake handel in diensten (GATS)

9.2.1 De burgers van de EU hebben ervoor geknokt om hun filmindustrie te redden en het eigen karakter van de Europese cultuur te beschermen tegen de risico's die gepaard gaan met de wereldwijde liberalisering van diensten. Opkomen voor de Europese identiteit houdt in dat er meer dialoog tussen culturen moet komen om de uit diversiteit voortvloeiende rijkdom in stand te houden. Heel wat aspecten houden hiermee verband, zoals werkgelegenheid, behoud van erfgoed en de ontwikkeling van innovatie en creativiteit.

9.2.2 Cultuur is niet louter koopwaar. Het EESC vindt dat cultuur deel moet uitmaken van de trans-Atlantische dialoog tussen maatschappelijke organisaties.

9.3 Immigratie en integratie: een geval apart

9.3.1 Beide vergrijzende samenlevingen staan voor de taak om de immigratie in goede banen te leiden. Hamvraag is hoe in het licht van de vergrijzing kan worden voldaan aan de behoefte aan arbeidskrachten, waarbij moet worden nagegaan welke mate van immigratie nog aanvaardbaar is met het oog op de sociale samenhang. Deze „tolerantiedrempel” hangt af van het inburgeringsbeleid, dat gebaseerd moet zijn op een totaalaanpak voor de lange termijn, uitgaande van tweerichtingsverkeer tussen migranten en gastland. De druk van binnenuit en van buitenaf is groot. Het migratievraagstuk is voor democratische samenlevingen belangrijk en zou volgens het EESC dan ook aan de orde moeten komen tijdens de trans-Atlantische sociale dialoog, waarbij in dit opzicht ook het EIF zou kunnen worden betrokken.

10. Sociale dialoog

10.1 Dit is een van de punten waarop de twee samenlevingen het meest van elkaar verschillen. De sociale dialoog, die zich in de loop van de Europese geschiedenis een vaste plek heeft verworven, maakt nu deel uit van de Europese cultuur, terwijl de Amerikaanse burgers er niet over beschikken en dus minder

middelen hebben om hun stem te laten horen. Europa en de VS moeten er samen meer voor ijveren om werknemers inspraak te geven en voorlichting en raadpleging te bevorderen, vooral in deze cruciale periode na de financiële krach van 2008. Volgens het EESC moeten er samen normen worden opgesteld waarmee de toestand op sociaal en arbeidsgebied in de VS en Europa (met name wat werktijden en sociale voorzieningen betreft) beoordeeld en met elkaar vergeleken kan worden, teneinde een duidelijk beeld te krijgen van beider concurrentievermogen; in het kader van de mondialisering van de handel worden lonen immers nog steeds als „aanpassingsvariabele” gebruikt.

10.2 Het EP stelt in zijn resolutie van 2009 voor dat er wordt nagedacht over een beleidsmix met het Amerikaanse Congres en dat de centrale banken van de VS en de EU meer toenadering tot elkaar zoeken. De verdragen van de IAO zijn in de VS echter niet geratificeerd. Uit een studie⁽²⁰⁾ blijkt dat veel werknemers in de VS niet in aanmerking komen voor fundamentele beschermingsmaatregelen zoals het recht op minimumloon, op uitbetaling van overuren, op een middagpauze, op een ongevallenvergoeding en op het vragen van betere arbeidsomstandigheden.

10.3 Het EESC vindt dat vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties, en met name van vakbonden, momenteel te weinig inspraak in de trans-Atlantische sociale dialoog hebben.

11. Milieu

11.1 Een daadkrachtig Amerikaans milieubeleid zal gevolgen hebben voor de begrotingsmogelijkheden en voor de werkgelegenheid. Volgens het EESC kan de trans-Atlantische dialoog bijdragen tot een snellere bewustwording van de noodzaak van meer duurzaamheid en kunnen maatschappelijke organisaties en consumenten een rol vervullen in het streven naar een groenere economie.

11.2 De EU en de VS zouden samen nieuwe industrietakken moeten kunnen ontwikkelen rond de behoefte aan energie uit duurzame bron. Californië en Portugal hebben dezelfde keuzes gemaakt ten aanzien van de toekomstige rol van zonne- en windenergie. Het zou volgens het EESC nefast zijn voor de toekomst van de twee grote machtsblokken als ze ideeën hebben en vervolgens Chinese technologie gaan gebruiken (bijv. voor fotovoltaïsche energie).

12. Institutioneel niveau

12.1 Het EESC heeft in zijn vorige advies over de trans-Atlantische betrekkingen geschetst in welke richtingen de TALD en de TEC zouden kunnen evolueren.

⁽²⁰⁾ O.l.v. Annette Bernhardt, Policy Co-Director National Employment Law Project (NELP).

12.2 Het EESC zou voor vernieuwing willen zorgen en in een trans-Atlantische dialoog tussen maatschappelijke organisaties institutioneel plaats willen inruimen voor vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld. Alle overlegdocumenten, rapporten, studies en overeenkomsten die in het kader van de trans-Atlantische betrekkingen worden opgesteld, zouden een hoofdstuk moeten bevatten over de sociale gevolgen van ge-

plande maatregelen, los van de vraag hoeveel banen ermee worden geschapen. De lidstaten hebben de EU nog geen geïntegreerd sociaal beleid gegeven, terwijl de Unie in de praktijk over een echt gemeenschappelijk model beschikt en ze zich in de dialoog met de VS op haar visie zou kunnen laten voorstaan. De EU moet haar ESM bevorderen door zich in de VS meer te profileren.

Brussel, 21 oktober 2010

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Staffan NILSSON

BIJLAGE

bij het advies van het Comité

Het volgende wijzigingsvoorstel, waarvoor minstens een kwart van de stemmen werd uitgebracht, werd tijdens de beraadslaging verworpen:

Paragraaf 1.4

Als volgt wijzigen:

~~„Naast nieuwe financiële voorschriften zou het Europees-Atlantische gebied ook gemeenschappelijke normen moeten opstellen voor ratingbureaus, alsook nieuwe mededingingsregels die meer tegemoetkomen aan de maatschappelijke verwachtingen de belangen van de burgers. Het is essentieel dat concurrentievermogen hoog op de politieke agenda staat, zodat nieuwe banen kunnen worden gecreëerd en De EU zou zich krachtig moeten opstellen om het levenspeil van haar de burgers niet alleen behouden, maar ook verbeterd kan worden, te waarborgen en in de trans-Atlantische dialoog zou beter geluisterd moeten worden naar maatschappelijke organisaties van weerszijden van de oceaan.”~~

Stemmen vóór: 66
Stemmen tegen: 76
Onthoudingen: 21

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „De vernieuwing van de communautaire methode (richtsnoeren)” (initiatiefadvies)

(2011/C 51/05)

Algemeen rapporteur: **Henri MALOSSE**

Corapporteur: **Georges DASSIS**

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 17 december 2009 besloten overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde een initiatiefadvies op te stellen over

De vernieuwing van de communautaire methode (richtsnoeren).

Het subcomité Vernieuwing van de communautaire methode, dat met de voorbereiding van de werkzaamheden was belast, heeft zijn advies op 19 mei 2010 goedgekeurd. Rapporteur was Henri Malosse en corapporteur Georges Dassis.

In verband met de vernieuwing van zijn mandaat heeft het EESC tijdens zijn op 19, 20 en 21 oktober 2010 gehouden 466^e zitting (vergadering van 21 oktober) besloten de heer Malosse als algemeen rapporteur aan te wijzen, waarna het EESC onderstaand advies met 187 stemmen vóór en 5 tegen, bij 6 onthoudingen, heeft goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 De Europese Unie heeft opvallende successen geboekt en haar uitstraling neemt verder toe. Tegelijkertijd twijfelt de EU nog steeds aan zichzelf en voedt zij die twijfel ook bij anderen. De Economische en Monetaire Unie kan zich laten voorstaan op het succes van de euro, maar wordt thans heftig door elkaar geschud door de financiële crisis, die nergens ter wereld zò hard heeft toegeslagen. Het doel van de Lissabonstrategie om van de EU de belangrijkste kenniseconomie van de wereld te maken, is niet gehaald. In het licht van deze problemen worden de burgers steeds ongeduldiger en vragen velen van hen zich af of de EU wel opgewassen zal blijken tegen de grote uitdagingen van onze tijd: mondialisering, klimaatverandering en economische en financiële crisis.

1.2 Op momenten van twijfel is het altijd goed om terug te keren naar de „grondslagen” van het Europese project. In dit verband is het zaak om de communautaire methode, die in het verleden haar waarde heeft bewezen, op een nieuwe leest te schoeien.

1.3 Het EESC pleit ervoor om de communautaire methode toe te passen op de gebieden waarop de burgers verwachtingen hebben: herstel van de Europese economie, dynamischer stelsel voor onderwijs, innovatie en onderzoek, energievoorzieningszekerheid, duurzame ontwikkeling en bestrijding van klimaatcatastrofes, bevordering van gelijke kansen en van de ondernemingsgeest, vrij verkeer en mobiliteit van personen met inachtneming van de sociale rechten, en ontwikkeling van Europese diensten van algemeen belang op met name het vlak van communicatie, milieu, volksgezondheid, veiligheid en burgerbescherming.

1.4 Het zal pas zoden aan de dijk zetten om de communautaire methode nieuw leven in te blazen als er hiervoor toereikende middelen komen. Zo is het zaak om de Europese begroting voldoende te verhogen, publiek-private partnerschappen uit te bouwen, nationale en Europese begrotingen beter op elkaar af te stemmen en een Europees monetair fonds kracht bij te zetten.

1.5 Tot slot is het EESC van mening dat de communautaire methode van de jaren 1960 er niet hetzelfde uit kan zien als die van de jaren '60 of '80. Thans is het zaak de burgers erbij te betrekken en actief te laten deelnemen, met name via de participatiedemocratie en maatschappelijke organisaties. Het EESC zou dan ook graag zien dat het Europees maatschappelijk middenveld een grotere rol krijgt bij zowel de uitstippeling van Europees beleid als de beoordeling van de impact daarvan, teneinde ervoor te zorgen dat het beleid doeltreffend ten uitvoer wordt gelegd en schadelijke effecten kunnen worden gecorrigeerd.

1.6 De communautaire methode kan en moet weer een hefboom voor Europese integratie worden, maar daarvoor is dus wel noodzakelijk dat zij aan de hedendaagse uitdagingen en de verwachtingen van de burgers wordt aangepast, dat er de nodige middelen voor worden uitgetrokken en dat zij in een nieuw jasje wordt gestoken door het maatschappelijk middenveld een grotere stem in het kapittel te geven.

2. Waarom de communautaire methode aan vernieuwing toe is

2.1 Sinds het begin van het Europese avontuur heeft de communautaire methode er op geheel eigen en succesvolle wijze toe bijgedragen dat de Europese Unie is uitgegroeid tot wat zij nu is. Deze methode wordt gekenmerkt door het feit dat:

- middelen worden gebundeld om gemeenschappelijke doelstellingen te bereiken;
- projecten ten dienste staan van het algemeen belang;
- er op open en democratische wijze wordt gediscussieerd met maatschappelijke organisaties;
- met meerderheid van stemmen wordt besloten, overeenkomstig de geldende rechtsregels;
- in bestuurlijk en juridisch opzicht daadwerkelijk toezicht wordt uitgeoefend op de tenuitvoerlegging van de besluiten;

— er sprake is van rechtstreeks effect op en contact met de sociaaleconomische kringen.

De vooruitgang die Europa heeft geboekt, is vooral aan deze communautaire methode te danken.

2.2 De lidstaten zijn nog steeds in hoge mate of zelfs volledig bevoegd voor maatregelen op terreinen die niet rechtstreeks door de verdragen worden geregeld. Het gaat hierbij om van oudsher nationale materie als defensie en politie en om een aantal beleidsterreinen die verband houden met specifieke politieke, culturele of historische kenmerken, zoals belastingheffing en arbeidsverhoudingen. De intergouvernementele samenwerking op deze gebieden is zelf een belangrijk aspect van de opbouw van Europa. Het zou interessant zijn om ook na te gaan wat het daadwerkelijke effect van de intergouvernementele samenwerking is en in hoeverre zij is aangepast aan de situatie waarin de EU zich nu bevindt en aan hetgeen er momenteel op het spel staat.

2.3 Het succes dat met de communautaire aanpak geboekt is ten aanzien van de voornaamste gemeenschappelijke doelstellingen, is gepaard gegaan met economische ontwikkeling en politieke verdieping van de Europese integratie. Door wat er is bereikt, heeft de Gemeenschap tevens een ongekende aantrekkingskracht in Europa gekregen, getuige de achtereenvolgende uitbreidingen, eerst naar het Westen, Noorden en Zuiden, en na de val van het IJzeren Gordijn ook in oostelijke richting.

2.4 De laatste jaren heeft de communautaire methode echter wat aan kracht en aantrekkelijkheid ingeboet. Het lijkt erop dat de Europese Commissie niet altijd de middelen en de wil heeft gehad om initiatieven te nemen die aansluiten bij de inzet en de verwachtingen. De EU heeft tegenwoordig echter met nieuwe uitdagingen te maken als gevolg van de mondialisering, die steeds meedogenlozer wordt, en van de financiële en economische crisis, die ertoe geleid heeft dat tal van ondernemingen (met name uit het mkb) in moeilijkheden zijn geraakt en de sociale ongelijkheid is toegenomen, waardoor steeds meer mensen worden uitgesloten of tenminste in grote problemen verkeren. De Europese burgers worden alsmaar wantrouwer gemaakt t.o.v. het Europese project: zij hebben de indruk dat het meer problemen veroorzaakt dan dat het oplossingen aandraagt.

2.5 Dit gevoel van onbehagen, dat ook de financiële kringen in beroering heeft gebracht, is nog versterkt doordat Europa onvoldoende zijn stempel heeft kunnen drukken op de wereldtop over klimaatverandering (Kopenhagen, 2009) en niet in staat bleek om in zijn eentje op te treden toen een van de eurolanden in financieel zwaar weer belandde.

2.6 Met haar interne tegenstrijdigheden en haar trage en complexe manier van werken lijkt de EU het alsmaar hogere tempo waarin de mondialisering zich voltrekt, maar moeilijk te kunnen bijbenen. Nu het Verdrag van Lissabon in werking is getreden, pleit het EESC ervoor om de communautaire methode te vernieuwen, zodat Europa nieuw elan kan worden gegeven; dit is absoluut noodzakelijk wil Europa op het economische en politieke wereldtoneel een rol spelen. Het EESC doet in dit verband een aantal aanbevelingen op met name de volgende terreinen:

— benadrukking van de identiteit en het algemeen belang van Europa;

— onderlinge afstemming van doelstellingen en middelen;

— betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld.

3. Benadrukking van de identiteit en het algemeen belang van Europa

3.1 De communautaire methode kan pas worden vernieuwd als de gemeenschappelijke identiteit van Europa meer wordt benadrukt om deze over de nationale belangen en verschillen heen te bevorderen. Zo is het zinloos om alsmaar meer rechtsregels voor overheidsopdrachten op te stellen als de lidstaten en hun regeringen (gezien de gevoeligheden van „hun” belastingbetalers en de druk van „hun” bedrijven) geenszins worden aangemoedigd om ook daadwerkelijk „Europees” te kopen en als „Europees” de bijsmaak blijft houden van „buitenlands”. In het licht van de mondialisering kan Europa zijn gemeenschappelijke kerndoelen evenwel alleen bereiken als het die echt eensgezind onderschrijft.

3.2 Het komt er hierbij vooral op aan dat er een Europees algemeen belang wordt vastgesteld. De Commissie zou het debat hierover meer moeten aanzwengelen en zich niet op de achtergrond moeten houden, zoals onlangs nog is gebeurd bij de financiële crisis en bij de moeilijkheden van één van de eurolanden. Te vaak lijkt zij terug te deinzen voor de directe gevoeligheden van de lidstaten en hun nationale regeringen, terwijl er dikwijls - als er duidelijkheid over het gemeenschappelijk belang was geweest - oplossingen uit de bus hadden moeten komen waarmee blijk wordt gegeven van solidariteit en het begrip „belangengemeenschap” concrete invulling krijgt.

3.3 De Commissie lijkt er steeds meer moeite mee te hebben om dit algemene Europese belang vast te stellen en te behartigen. Toch is dat juist haar taak. Zij moet de geestdrift van de jaren '60 en '80 zien terug te vinden. Zij staat er thans niet meer alleen voor: de totstandbrenging van een institutionele driehoek met een versterkt Europees Parlement en een vaste voorzitter van de Europese Raad zou de Commissie ertoe moeten aansporen een volwaardige rol te spelen als orgaan dat voorstellen doet en controle uitoefent.

3.4 Het Europees Parlement vertegenwoordigt de burgers en moet voortaan bij de vaststelling van het algemeen Europees belang dan ook een hoofdrol spelen. Naast het EP zouden de twee Comités met een adviserende taak (het EESC en het CvdR) als hefboom moeten kunnen fungeren om initiatieven van de Commissie te stimuleren en kracht bij te zetten, waarbij evenmin het burgerinitiatiefrecht en alle andere manieren om als spreekbuis van de burgers te fungeren mogen worden vergeten.

3.5 Vernieuwing van de communautaire methode heeft alleen zin als tevens het begrip subsidiariteit wordt herzien; tot dusverre is dit eenzijdig geïnterpreteerd als een middel om de toepassing van deze methode en de ontwikkeling van nieuw Europees beleid af te remmen. Het is zaak om dit concept dynamischer te benaderen, uitgaande van het beginsel dat het omwille van efficiency en schaalvoordelen steeds vaker verkieslijk zal blijken om beleidsterreinen die grootscheepse middelen vereisen (infrastructuur, onderzoek en ontwikkeling, industriebeleid, defensie, buitenlands en veiligheidsbeleid, strijd tegen grote gezondheidsbedreigingen, enz.) over te hevelen naar het Europese niveau. De Europese burgers zullen dit wel kunnen inzien, op voorwaarde dat hun nationale politieke leiders de waarheid niet langer verdoezelen.

3.6 Gezien de groeiende kloof tussen de burgers en de Europese instellingen is het belangrijk dat de EU nieuwe beleids-terreinen vaststelt waarop de communautaire methode kan worden toegepast om tegemoet te komen aan wat er sterk onder de burgers leeft.

3.6.1 Zo is de tijd gekomen om Europese diensten van algemeen belang te ontwikkelen op gebieden waar dat thans op grond van veranderde omstandigheden en uitdagingen noodzakelijk is: burgerbescherming, internationale noodhulp, douanediensten, vervoer, onderzoekscentra, hogesnelheidsnetten, enz. Als aldus de grondslagen worden vernieuwd, zouden er prikkels kunnen worden gegeven voor Europese concessieovereenkomsten van algemeen belang via publiek-private partnerschappen ter ontwikkeling van trans-Europese netwerken (vervoer, energie, telecommunicatie) die de cohesie en de concurrentiekracht van de EU ten goede komen.

3.6.2 Om het leven van de burgers en de bedrijven er gemakkelijker op te maken en hun te doen inzien dat de interne markt een realiteit is, zou ook onverwijld werk moeten worden gemaakt van bepaalde plannen waarvan al lang geleden is vastgesteld dat zij van algemeen openbaar nut zijn: een door synergie gekenmerkt Europees industriebeleid waarmee de mondialisering het hoofd kan worden geboden, een Europees statuut voor kleine en middelgrote bedrijven, stichtingen en verenigingen, één fiscaal loket voor grensoverschrijdende mkb-activiteiten, een Gemeenschapsoctrooi. Ook moet een aantal wetgevingsinstrumenten worden uitgewerkt om het vrije personenverkeer te garanderen, met inachtneming van de sociale rechten en de collectieve overeenkomsten. Als uitvloeisel van het burgerinitiatief zouden ook nog andere plannen, via met name het Parlement en het EESC, het licht kunnen zien, in het bijzonder op het gebied van energievoorzieningszekerheid, duurzame ontwikkeling en consumentenbescherming.

3.6.3 Wellicht de grootste misstap bij de totstandbrenging van de interne markt is in dit verband geweest - het EESC heeft hier herhaaldelijk op gewezen - dat er op het cruciale gebied van de overheidsopdrachten gekozen is voor richtlijnen. Ruim 30 jaar na de Europese Akte zijn de overheidsopdrachten nog steeds te versnipperd. Dat de overheidsopdrachten (die toch 15 % van het Europese bbp vertegenwoordigen) nog steeds zijn afgeschermd, komt door een gebrek aan gemeenschapsgeest en de opeenhoping van zeer gedetailleerde Europese richtlijnen en bijkomende nationale wetgeving, waarop ook nog tal van uitzonderingen gelden. Op dit gebied - en indien nodig ook op andere gebieden - zou de Commissie voortaan voorrang moeten geven aan verordeningen, die rechtstreeks van toepassing zijn, boven richtlijnen, die pas ten uitvoer gelegd kunnen worden als zij op nationaal niveau zijn omgezet.

3.6.4 De Europese Unie moet meer investeren in de „kennisdriehoek”: onderwijs, onderzoek en innovatie. Het is bekend dat onderwijs cruciaal is voor het herstel van Europa. De EU dient op onderwijsgebied dan ook een rol te spelen. Voortbordurend op het succes van het Erasmus-programma zou er op Europees niveau, uitgaande van een nieuwe benadering waarin het alge-

meen belang vooropstaat, werk moeten worden gemaakt van ambitieuzere plannen op het gebied van mobiliteit, uitwisselingen via een Europees netwerk van universiteiten, en specifieke initiatieven om kernvaardigheden, ondernemersgeest en maatregelen ten behoeve van specifieke doelgroepen te bevorderen. Wat onderzoek en innovatie betreft moet het 8^e Europese kaderprogramma het symbool van het nieuwe Europa worden. Het dient gericht te worden op gebieden als nanotechnologie, met communautaire onderzoekscentra, een echt Europees industrieplan en adequate personele en financiële middelen.

3.6.5 De Economische en Monetaire Unie zou binnen de Europese identiteit en cohesie de centrale rol moeten gaan spelen. Momenteel is dat allesbehalve het geval, getuige het feit dat alle eurolanden in reactie op de economische en financiële crisis hun eigen maatregelen hebben getroffen. De eurolanden zouden tot een geavanceerde proeftuin voor economische en financiële integratie moeten uitgroeien door onderling intensiever te gaan samenwerken en zo een sneeuwbal effect te veroorzaken, waardoor de EU in haar geheel dynamischer en efficiënter wordt. Het EESC steunt het voorstel van de Commissie om toezicht te gaan houden op het economisch beleid van de lidstaten. Volgens het EESC zou het hierbij om veel meer moeten gaan dan puur om OESO-achtig boekhouderswerk, in die zin dat ook gekeken moet worden naar wat de EU-burgers politiek belangrijk vinden, met name waar het gaat om sociale samenhang, bestrijding van uitsluiting, het creëren van arbeidsplaatsen en bevordering van de creativiteit en de ondernemersgeest.

3.6.6 Voorts is het zaak dat de EU, vertrouwend op de euro, met één stem spreekt tijdens internationaal economisch en financieel overleg, met name in het kader van de G20, en een krachtiger Europees geluid laat horen bij het IMF en de Wereldbank.

3.6.7 Een wezenlijk element van het Verdrag van Lissabon is dat het externe beleid van de EU wordt versterkt. Dit Verdrag voorziet ter zake met name in het opzetten van een diplomatieke dienst, de aanstelling van een Hoge Vertegenwoordiger (die tevens vicevoorzitter van de Commissie is) en de vervanging van Commissiedelegaties in derde landen door EU-delegaties. Het is belangrijk dat het Verdrag op ambitieuze wijze ten uitvoer wordt gelegd zodat Europa echt met één stem gaat spreken, zich naar buiten toe krachtiger en samenhangender uit en er tegelijkertijd voor zorgt dat zijn externe optreden op politiek, economisch, cultureel, wetenschappelijk en handelsgebied op gestructureerde wijze wordt gecoördineerd. Dat moet in de plaats komen van de machtsspelletjes die de positie van de EU alleen maar verzwakken.

4. Onderlinge afstemming van doelstellingen en middelen

4.1 Dat tal van communautaire doelstellingen maar gedeeltelijk zijn verwezenlijkt, komt veelal doordat onvoldoende vastberadenheid aan de dag is gelegd om ze volledig te realiseren en doordat niet de nodige gemeenschappelijke middelen zijn uitgetrokken.

4.1.1 Zo worden er in het rapport van Mario Monti ⁽¹⁾ waardevolle voorstellen gedaan om de interne markt nu eens eindelijk te voltooiën: dynamisering van het SOLVIT-netwerk, evaluatie van de omzetting van richtlijnen, maatregelen om de nationale overheden en parlementen en het maatschappelijk middenveld erbij te betrekken, opheffing van de laatste belemmeringen die met name de mobiliteit van personen in de weg staan. Het EESC beveelt daarom aan dat er aan de hand van dit rapport, na een gedegen raadpleging van maatschappelijke organisaties, een gedetailleerd actieplan wordt opgesteld, voorzien van een tijdschema voor de tenuitvoerlegging.

4.1.2 Financiële EU-steun in passende vorm (begrotingstoeuwijzingen, leningen, publiek-private partnerschappen, enz.) zal nodig zijn om te kunnen optreden op de nieuwe gebieden waar de communautaire methode wordt toegepast. Grondslag voor de geslaagde oprichting van de EGKS in 1951 was een goede onderlinge afstemming van middelen en doelstellingen. De huidige EU-begroting (minder dan 1 % van het bbp) is in omvang veel te klein om te voldoen aan de verwachtingen van de burgers op alle gebieden waar EU-optreden de efficiency ten goede zou komen. Gestreefd zou moeten worden naar de haalbare doelstelling om de begroting tussen 2013 en 2020 geleidelijk te verhogen tot 2 % van het bbp. Gelet op de schaalvoordelen hoeft deze doelstelling zeker niet in strijd te zijn met de verplichtingen die voortvloeien uit de sanering van de staatsschuld van de lidstaten, als het beginsel van de overdracht van begrotingsmiddelen van het nationale naar het Europese niveau maar wordt ingezien door de regeringen en goed wordt uitgelegd aan de burgers. Hiermee zou het met name mogelijk worden om de benodigde investeringen en grote netwerken te financieren, de kennisdriehoek (onderwijs, onderzoek, innovatie) te ondersteunen, het cohesiebeleid te versterken en de EU de personele en financiële middelen te geven voor haar externe beleid.

4.1.3 De EU zal dit streven tussen nu en 2020 pas kunnen bekostigen als zij over eigen middelen beschikt en de nationale begrotingen en de Europese begroting beter op elkaar worden afgestemd. Sinds de financiële crisis in 2008 toesloeg, zijn de nationale overheidstekorten steeds verder opgelopen. In dit verband kan gemakkelijk worden aangetoond dat schulden sneller gesaneerd kunnen worden (zonder de economische groei te schaden) als de middelen voor de financiering van openbare uitgaven op het vlak van bijv. defensie, grensbewaking, buitenlandse hulp, onderzoek en industriebeleid worden gebundeld. De lidstaten moeten blijf geven van hun politieke bereidheid om deze weg in te slaan.

4.1.4 Een eerste veelbetekenende stap in het licht van de financiële crisis had gezet kunnen worden door een echt Europees monetair interventie- en stabiliseringsfonds voor de eurozone op te richten (een soort Europese *Federal Reserve*) waarmee een euroland dat in zwaar weer terecht komt op solidaire wijze kan worden geholpen. De eerste contouren van een dergelijk fonds werden echter pas geschetst nadat de euro was gekelderd en de crisis in een lidstaat verergerde; pas toen besloten de landen niet langer bilateraal, maar collectief in te grijpen, al gingen ze tegelijkertijd door met hun pogingen om bijkomende steun te vragen aan het IMF.

4.1.5 Voorts is duidelijk dat de integratie- en cohesiedoelstellingen pas gehaald kunnen worden als de Europese middelen

beter worden verdeeld: er moet meer steun komen voor grensoverschrijdende programma's, want hier gaat slechts 1 % van de begroting naartoe, hoewel zij voor een goed functionerende interne markt toch absoluut essentieel zijn. Het welslagen van de Europa 2020-strategie hangt zowel af van de middelen als van de vraag of de burgers de doelstellingen ervan omarmen; dit laatste is nog niet het geval.

4.2 Het Europa van de 27 landen kan niet langer bestuurd worden als het Europa van de 6. In de institutionele driehoek heeft het Europees Parlement terecht een belangrijkere plaats gekregen. Ook dient het burgerinitiatiefrecht zo snel mogelijk invulling te worden gegeven, zowel door de instellingen als in de praktijk; het moet echt een middel ten dienste van de democratie worden.

4.2.1 Parallel aan de uitbreiding van de communautaire bevoegdheden is ook de codecisieprocedure tussen Parlement en Raad uitgebreid. Deze nieuwe regels zijn in de achtereenvolgende verdragen geformuleerd zonder dat dienovereenkomstig de raadplegingsprocedures wezenlijk zijn aangepast. Het EESC wordt thans over Commissievoorstellen geraadpleegd op het moment dat de medebeslissingsprocedure van start gaat, terwijl dat eigenlijk in een veel eerder stadium zou moeten gebeuren.

4.2.2 Het EESC zou zich doeltreffender van zijn adviestaak kunnen kwijten als het vóór de medebeslissingsorganen werd geraadpleegd, nl. zodra de voorafgaande effectbeoordeling klaar is. Pas dan zouden verkennende adviezen ook echt verkennend zijn. Het EESC-advies zou dan samen met de effectbeoordeling aan het Commissievoorstel kunnen worden gehecht, waarna het geheel aan de medebeslissingsorganen wordt toegezonden. Ook zou de EESC-rapporteur door de bevoegde commissie van het Europees Parlement gehoord moeten kunnen worden.

4.2.3 Voorts zou de Commissie moeten zorgen voor adequate raadpleging wanneer zij een eerder ingediend voorstel wil intrekken, in het bijzonder als dit voorstel het maatschappelijk middenveld rechtstreeks aangaat. Zo had de Commissie nooit zonder overleg het voorstel inzake het Europees statuut voor verenigingen mogen intrekken.

4.2.4 Wat governance betreft moet de EU actiever voor het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen opkomen door het vrouwen mogelijk te maken op gelijke voet toegang te krijgen tot de besluitvormings- en raadplegingsinstanties.

4.3 Met het Verdrag van Lissabon zijn er weer meer terreinen bijgekomen waarop besluiten met een gekwalificeerde meerderheid van stemmen moeten worden genomen, waarmee deze besluitvormingswijze de regel wordt voor het functioneren van de EU-27. Dat neemt niet weg dat op bepaalde gebieden die toch nauw verband houden met communautaire aangelegenheden, zoals het belastingbeleid, nog steeds unanimiteit is vereist. Uit de ervaring is duidelijk gebleken dat een dergelijk vereiste het functioneren van de EU op gebieden waar de unanimiteitsregel nog steeds geldt, gemakkelijk kan laten spaak lopen. Het is dan ook op zijn minst paradoxaal te noemen dat de Unie er ondanks de herhaaldelijk geuite voornemens van de Europese Raad niet in geslaagd is om de obstakels voor de goedkeuring van het Gemeenschapsoctrooi (die nog steeds unanimiteit vereist) uit de weg te ruimen, terwijl zij toch de ambitie had om de meest concurrerende en meest dynamische kenniseconomie van de wereld te worden!

(1) „Een nieuwe strategie voor de eengemaakte markt ten dienste van de Europese economie en samenleving” – Rapport ter attentie van de voorzitter van de Europese Commissie José Manuel Barroso door Mario Monti, 9 mei 2010.

4.3.1 Niettemin is herhaaldelijk gebleken dat de communautaire methode, als het nodig was, het mogelijk heeft gemaakt manieren te vinden om het obstakel van de unanimiteit te omzeilen. Zo kon er destijds al met elf lidstaten overeenstemming worden bereikt over het sociaal protocol en het handvest van de sociale grondrechten; het Verenigd Koninkrijk is er pas later bijgekomen. Zou er ten aanzien van andere dossiers die zijn vastgelopen, zoals het Gemeenschapsoctrooi en harmonisering van de heffingsgrondslag voor vennootschapsbelasting, niet ook zo'n flexibele benadering kunnen worden gehanteerd?

4.3.2 Wellicht een geslaagd voorbeeld van „versterkte samenwerking” is de EMU, die begonnen is met een beperkte groep landen, maar openstaat voor andere potentiële toetreders. Met een Europese Centrale Bank van federale aard is het de eurogroep echter nog steeds niet gelukt tot een gemeenschappelijk economisch beleid te komen dat past bij de monetaire unie. Het is zorgwekkend dat hierbij in het eerste decennium van deze eeuw zo veel vertraging is opgelopen. Als de opgelopen achterstand in dit nieuwe decennium niet geleidelijk wordt weggevoerd, komen de cohesie, het concurrentievermogen en de werkgelegenheid in de eurozone en vanzelfsprekend ook het voortbestaan van de euro in gevaar. Om dit probleem te verhelpen is het absoluut zaak dat de eurogroep efficiënter en transparanter gaat functioneren. Hiertoe dienen er op gezette tijden (dus niet alleen in crisissituaties) vergaderingen van de staatshoofden en regeringsleiders van de eurozone te worden gehouden waaraan ook moet worden deelgenomen door andere bij de koers van de euro betrokken ministers (bijv. van sociale zaken, industriebeleid, enz.).

4.4 Nu de EU uit maar liefst 27 landen bestaat, is het natuurlijk van cruciaal belang dat richtlijnen correct worden omgezet en dat nationale beleidsmaatregelen de euro niet in gevaar brengen. Het is zinloos de goedkeuring van richtlijnen te vergemakkelijken als de lidstaten onwillig zijn om ze tijdig ten uitvoer te leggen of er overbodige nationale bepalingen aan toevoegen.

4.4.1 De Commissie zou haar „scoreborden” over de omzetting van richtlijnen verder moeten ontwikkelen, omdat lidstaten die in gebreke blijven, daarmee vaak doeltreffend onder druk kunnen worden gezet. De verschillende geleidingen van het maatschappelijk middenveld zouden hierover moeten worden geraadpleegd.

4.4.2 Indien dat nodig blijkt zou er meer Europese steun moeten komen voor het verbeteren van de omstandigheden waaronder lidstaten gemeenschappelijke regelgeving omzetten en toepassen en voor het wegwerken van obstakels en knelpunten die er op deze gebieden nog bestaan.

5. Grotere betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld

5.1 Te vaak zijn we geneigd geweest om het doel van de Europese integratie, zoals verwoord door Jean Monnet („Wij brengen geen landen, maar mensen samen”), uit het oog te verliezen. Gezien het wantrouwen waarvan de kiezers de laatste jaren blijk hebben gegeven toen zij zich konden uitspreken over

de toekomst van Europa, moeten we ons afvragen hoe we de burgers meer bij het Europese project kunnen betrekken, want dat gebeurt thans veel te weinig.

5.2 Het opstellen van Europese regelgeving is voor de burgers nog steeds een ver-van-mijn-bedshow. De verwachtingen die zij terecht hebben op het gebied van vrijheid, veiligheid en vereenvoudiging, worden maar al te vaak niet waargemaakt doordat lidstaten en hun regeringen blokkades opwerpen of sterk verwaterde compromissen sluiten. Daarom zouden vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties, met name consumenten, meer moeten kunnen participeren in regelgevingscomités, ongeveer zoals bij de vereenvoudigingsplannen in het kader van het SLIM-project is gebeurd, maar dan wel in een vroeg stadium (tijdens het opstellen van regelgeving) en niet naderhand, d.w.z. als de regelgeving al is opgesteld en men op het idee komt om eens iets te gaan doen aan de tekortkomingen waar de consumenten het meeste last van hebben!

5.3 Van essentieel belang is ook dat maatschappelijke organisaties de vrijheid en verantwoordelijkheid krijgen om gemeenschappelijke voorschriften op te stellen voor zaken die hen aangaan, via autonome zelfreguleringspraktijken, of om bepaalde aspecten van de openbare regelgeving op hun terrein te preciseren, waarbij zij door de wetgever verzocht zouden kunnen worden om tot coregulering over te gaan. Op uitdrukkelijk verzoek van de Europese sociale partners is met het Verdrag van Maastricht erkend dat zij zelfstandig arbeidsovereenkomsten kunnen afsluiten. Hoewel het Verdrag er niet uitdrukkelijk in voorziet, zijn dergelijke benaderingen ook ontwikkeld op andere gebieden: technische normalisering, beroeps erkenning, dienstverlening, handel en dan met name elektronische handel, veiligheid van leveringen en betalingen, consumentenrechten, energie en milieu. Het Comité heeft ze in een informatief rapport in kaart gebracht en er zijn steun aan gegeven. De praktische regels hiervoor zijn in 2003 uitgewerkt in een inter-institutioneel akkoord. Nu dient de Europese wetgever in zijn regelgeving de nodige ruimte te scheppen zodat deze werkwijzen - onder zijn toezicht en ter aanvulling op zijn eigen rol - worden aangemoedigd. Deze ondersteuning zou ook moeten gelden voor alternatieve vormen van geschillenbeslechting, zoals verzoening en bemiddeling.

5.4 Om vooruitgang te boeken met Europa moet gestimuleerd worden dat de burger zich Europeaan gaat voelen en zich ook als zodanig gaat gedragen. Daartoe dienen de burgers nog ontbrekende gemeenschappelijke werktuigen te krijgen, zoals duidelijkere economische en sociale rechten, eenvoudigere procedures, autonomere rechtsmiddelen en echte gemeenschappelijke statuten (voor bijv. verenigingen, vennootschappen en stichtingen). Europa moet in eerste instantie op lokaal niveau (burgers, verenigingen, lokale verkozenen) als noodzakelijk worden beschouwd, een gedeelde ambitie worden en voor een gezamenlijk gevoel van trots zorgen.

5.5 Daarom moet er een meerjarenprogramma met een duidelijk tijdschema voor het gehele komende decennium worden opgesteld, teneinde de Europeanen zelf de middelen te geven om samen als drijvende kracht te gaan fungeren. Komt dat er niet, dan kan de communautaire methode niet worden vernieuwd.

5.6 Het EESC, het CvDR en de grote Europese organisaties uit het maatschappelijk middenveld die verband houden met de drie groepen binnen het Comité („Werkgevers”, „Werknemers” en „Diverse werkzaamheden”) zouden met de broodnodige steun van het Europees Parlement kunnen overwegen om in

dit nieuwe decennium een brede raadpleging te houden over de grote thema's van algemeen belang die gebaat zouden zijn bij een vernieuwing van de communautaire methode, d.w.z. bij nieuw gemeenschappelijk beleid.

Brussel, 21 oktober 2010

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Staffan NILSSON

III

(Vorbereidende handelingen)

EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

466E PLENAIRE ZITTING OP 19, 20 EN 21 OKTOBER 2010

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Gewijzigd voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad strekkende tot het coördineren van de waarborgen welke in de lidstaten worden verlangd van de vennootschappen in de zin van artikel 54, tweede alinea, van het Verdrag, om de belangen te beschermen zowel van de deelnemers in deze vennootschappen als van derden met betrekking tot de oprichting van de naamloze vennootschap, alsook de instandhouding en wijziging van haar kapitaal, zulks teneinde die waarborgen gelijkwaardig te maken”

(gecodificeerde versie)

(COM(2010) 388 definitief — 2008/0173 (COD))

(2011/C 51/06)

Op 9 september 2010 heeft de Raad, op grond van art. 50, leden 1 en 2 g, en artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), besloten om het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het

Gewijzigd voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad strekkende tot het coördineren van de waarborgen welke in de lidstaten worden verlangd van de vennootschappen in de zin van artikel 54, tweede alinea, van het Verdrag, om de belangen te beschermen zowel van de deelnemers in deze vennootschappen als van derden met betrekking tot de oprichting van de naamloze vennootschap, alsook de instandhouding en wijziging van haar kapitaal, zulks teneinde die waarborgen gelijkwaardig te maken.

COM(2010) 388 final — 2008/0173 (COD).

Aangezien het Comité volledig instemt met het voorstel en er geen commentaar op heeft, heeft het tijdens zijn op 21 oktober 2010 gehouden 466^e zitting met 123 stemmen vóór, bij 2 onthoudingen, besloten om een positief advies uit te brengen.

Brussel, 21 oktober 2010

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Staffan NILSSON

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Gewijzigd voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende fusies van naamloze vennootschappen”

(gecodificeerde versie)

(COM(2010) 391 definitief — 2008/0009 (COD))

(2011/C 51/07)

Op 16 september 2010 heeft de Raad, op grond van art. 50, leden 1 en 2 g, en artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), besloten om het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het

Gewijzigd voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende fusies van naamloze vennootschappen

COM(2010) 391 final — 2008/0009 (COD).

Aangezien het Comité volledig instemt met het voorstel en er geen commentaar op heeft, heeft het tijdens zijn op 21 oktober 2010 gehouden 466^e zitting met 114 stemmen vóór, bij 4 onthoudingen, besloten om een positief advies uit te brengen.

Brussel, 21 oktober 2010

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Staffan NILSSON

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité — Een Europese strategie voor schone en energiezuinige voertuigen”

(COM(2010) 186 definitief)

(2011/C 51/08)

Algemeen rapporteur: **de heer MORGAN**

Op 28 april 2010 heeft de Europese Commissie, op grond van artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), besloten om het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over de

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité - Een Europese strategie voor schone en energiezuinige voertuigen

COM(2010) 186 final.

In het kader van de vernieuwing van het Comité heeft de voltallige vergadering besloten om tijdens de oktoberzitting over dit advies te stemmen, en heeft zij de heer MORGAN aangewezen als algemeen rapporteur, overeenkomstig artikel 20 van het reglement van orde.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 21 oktober 2010 gehouden 466^e zitting onderstaand advies uitgebracht, dat met 183 stemmen vóór, bij 14 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) staat achter de uitwerking van een EU-strategie voor schone en energiezuinige voertuigen. Met deze strategie wordt voor een deel tegemoetgekomen aan de bezorgdheid van het EESC over het opraken van koolwaterstoffen, CO₂-emissies en luchtvervuiling. Het is essentieel dat de strategie alomvattend is, want er wordt geen vooruitgang geboekt als vervuiling en emissies alleen maar worden verschoven naar de elektriciteitsopwekkings- en voertuigproductiefasen of als „groene” strategieën leiden tot milieuschade zoals ontbossing. Omdat de EU de Kyoto-doelstellingen niet dreigt te halen door de uitstoot van het wegvervoer, had deze strategie al veel eerder het licht moeten zien.

1.2 De komende twee decennia zullen voertuigen met verbrandingsmotoren (hierna: VVM) nog altijd het belangrijkste vervoermiddel blijven. Daarom vindt het EESC dat de strategie zowel baanbrekende VVM-technologie als meer innovatieve aandrijvingsvormen moet bevorderen. Het is nu nog te vroeg om definitief voor een bepaalde technologie te kiezen. In de huidige fase moet elk initiatief de ruimte krijgen.

1.3 De strategie moet het mondiale concurrentievermogen van de Europese auto-industrie vergroten. Regelgeving moet ertoe leiden dat voertuigen steeds schoner en zuiniger worden. Daarnaast zullen revolutionaire VVM-innovaties in auto's, bussen en vrachtwagens en de ontwikkeling van elektrische voertuigen (hierna: EV) bepalend zijn voor het toekomstige concurrentievermogen.

1.4 De ambitie om EV te ontwikkelen is al meer dan een eeuw oud, maar om verschillende redenen (waaronder de korte

levensduur van accu's) zijn EV nooit een reëel alternatief voor VVM geworden. Inmiddels heeft het milieuvraagstuk de situatie veranderd. Hoe meer EV er op de weg komen, des te groter wordt de bijdrage van fabrikanten en consumenten aan een beter milieu. Tegelijk kunnen kleine VVM helpen om de congestie in steden te verminderen.

1.5 Het EESC hechtte in juli zijn goedkeuring aan een advies van de heer Osborn getiteld „Naar een grotere marktpenetratie van elektrische voertuigen” (CESE 429/2010 fin). De daarin gedane aanbevelingen zijn in voldoende mate in de strategie terug te vinden.

1.6 De strategie gaat uit van de EU, maar het succes ervan hangt af van het beleid van de nationale en lokale overheden in de lidstaten, de capaciteit van hun industrieën en de koopkracht en houding van de consument. Het staat vast dat de lidstaten de strategie niet allemaal even snel ten uitvoer zullen kunnen leggen, aangezien hun uitgangspunten soms zeer van elkaar verschillen. Essentieel is dat de steden en deelstaten die al vooroplopen, de concurrentie met de VS en Azië aangaan.

1.7 Wil de strategie tot resultaten leiden, dan moet de hele samenleving erbij worden betrokken. Richtlijn 2009/33/EG omvat regels voor de publieke sector. Particuliere ondernemingen moeten via de voorschriften voor milieurapportages verplichtingen worden opgelegd. Individuele burgers die een auto willen kopen (voor eigen of zakelijk gebruik) moeten met een mix van financiële stimulerings- en ontmoedigingsmaatregelen ertoe worden aangezet te kiezen voor een schoon en zuinig voertuig.

1.8 De meeste vervoermiddelen die de EU-instellingen zelf gebruiken, worden ingezet voor korte verplaatsingen in Brussel, Luxemburg en Straatsburg. Het EESC vindt dat dit hun de kans biedt om een milieuvriendelijk en efficiënt vervoersplan op te stellen dat als voorbeeld kan dienen voor anderen.

1.9 Het EESC wijst erop dat er zeer omvangrijke investeringen nodig zijn in de toekomstige distributienetwerken en -voorzieningen om een tegenwicht te bieden aan de miljarden die al in de koolwaterstofeconomie zijn geïnvesteerd.

1.10 De nu volgende aanbevelingen zijn afkomstig uit hoofdstuk 5 van dit advies:

1.10.1 De EU en de lidstaten moeten steun verlenen voor O&O m.b.t. kleine VVM en revolutionaire VVM-productiesystemen, en obstakels die de toegang tot de markt belemmeren uit de weg ruimen.

1.10.2 Voor fabrikanten van zware bedrijfsvoertuigen moeten doelstellingen van vergelijkbare omvang gelden als die welke al van kracht zijn voor autofabrikanten.

1.10.3 Er moet permanent steun worden gegeven aan projecten voor schone en zuinige vrachtwagens en bussen totdat die voertuigen mondiaal concurrerend zijn.

1.10.4 Omdat het de bedoeling is met biobrandstoffen in 2020 aan 7 % van de brandstofvraag in de EU te kunnen beantwoorden, roept het EESC de Europese Commissie op dit doel te bekrachtigen of haar beleid aan te passen.

1.10.5 De lidstaten moeten fabrikanten en potentiële eindgebruikers aanmoedigen te innoveren met gasvormige alternatieve brandstoffen.

1.10.6 De lidstaten moeten burgers en bedrijven stimuleren om snel EV te gaan gebruiken, zodat Europa in dit opzicht niet achteropraakt bij andere delen van de wereld.

1.10.7 De grootste bedrijven in de auto-industrie moeten worden aangemoedigd (op grotere schaal) accu's in Europa te produceren.

1.10.8 De Commissie moet ervoor zorgen dat normalisatieinstanties wat EV betreft snel te werk gaan.

1.10.9 De Commissie en de lidstaten moeten samenwerken om de aanvoer van schaarse elementen en edelmetalen in de toekomst veilig te stellen.

1.10.10 De strategie voor waterstofvoertuigen moet voor de lange termijn ook opties omvatten voor het geval dergelijke voertuigen geen reëel alternatief blijken te zijn.

1.10.11 Voor overheden, openbare dienstverlenende bedrijven en grote publieke en particuliere ondernemingen zouden richtsnoeren en doelstellingen inzake brandstofverbruik en emissies moeten gelden.

1.10.12 Er moet duidelijkheid komen over de diverse in aanbestedingen te gebruiken criteria, in lijn met Richtlijn 2009/33/EG.

1.10.13 De manier waarop publieke en particuliere ondernemingen rapporteren over koolwaterstofgebruik en CO₂-uitstoot, moet zo worden gewijzigd dat het aandeel van het vervoer zichtbaar wordt.

1.10.14 In het overkoepelende actieplan ontbreekt een wijziging naar de WTO.

1.10.15 Van de nieuwe groep op hoog niveau CARS 21 zouden ook vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties die zich inzetten voor het milieu, deel moeten uitmaken.

1.10.16 De EU herijkt momenteel haar strategische benadering van de industrie. Een van de eerste sectoren waar ze zich in dat verband over zou moeten buigen, zou de auto-industrie moeten zijn. Ze zou een sterke governancestructuur moeten creëren om met spoed de regelgeving aan te passen, stimulerende maatregelen in te voeren en de noodzakelijke investeringen alsmede de ontwikkeling van nieuwe markten te bevorderen.

1.10.17 De EU mag niet achterop raken. De betrokken Europese commissarissen moeten nagaan wat hun te doen staat en de landen, bedrijven en onderzoeksinstituten die over de benodigde middelen beschikken, moeten snel actie ondernemen. Het actieplan moet worden gezien als een oproep tot mobilisatie.

2. Inleiding

2.1 De strategie van de Commissie moet leiden tot een geschikt en technologieneutraal beleidskader. De eerste tijd zal er een tweesporenaanpak worden gevolgd gericht op zowel VVM als EV.

2.2 De strategie voor VVM zelf omvat ook weer een tweesporenaanpak: centraal staat zowel de verdere verbetering van conventionele benzine- en dieselmotoren als de invoering van alternatieve brandstoffen, waaronder vloeibare biobrandstoffen en gasbrandstoffen. In tegenstelling tot biobrandstoffen vereisen gasbrandstoffen een aanpassing van verbrandingsmotoren, speciale brandstofopslagvoorzieningen in het voertuig en een adequaat distributienetwerk.

2.3 De strategie voor EV is o.a. gericht op EV met accu (zoals de Nissan Leaf), hybride EV (HEV; zoals de Toyota Prius) en „plug-in” hybride EV (PHEV, zoals de Chevrolet Volt). HEV zijn geen echte elektrische voertuigen, want ze kunnen niet op een elektrische energiebron worden aangesloten.

2.4 Als O&O m.b.t. waterstoftechnologie eindelijk resultaten oplevert, zal dat leiden tot het ultieme elektrische voertuig: de brandstofcelauto (Fuel Cell Vehicle, FCV), een auto aangedreven door waterstofcellen.

3. Actieplan van de Commissie voor groene voertuigen (het actieplan)

3.1 Regelgevingskader

- Typegoedkeuring van twee-, drie- en vierwielers
- Tenuitvoerlegging van de verordening inzake de CO₂-uitstoot van personenauto's vóór 2011
- Marketing van de „toegevoegde groene waarde” van voertuigen
- Regulering van het brandstofverbruik van mobiele airconditioningsinstallaties
- Aanvullende regels voor de uitstoot van CO₂ en verontreinigende stoffen
- Herziening van de testcyclus voor de emissiemeting
- Inventarisatie van de maatregelen die milieuvoordelen opleveren
- Wijziging van de richtlijn inzake geluidsemissies
- Duurzaamheidscriteria voor biobrandstoffen
- Strategie voor schone en zuinige zware bedrijfsvoertuigen

3.2 Onderzoek en innovatie

- Verbetering van conventionele motoren, elektrische aandrijvingen, accutechnologie en waterstoftechnologie
- Eenvoudigere regels voor onderzoekssubsidies
- Onderzoeksstrategie voor de lange termijn
- Ondersteuning door de EIB

3.3 Markttoepassing

- Richtsnoeren voor door de lidstaten gegeven financiële prikkels
- Herziening van de energiebelastingrichtlijn
- Richtsnoeren voor de lidstaten inzake voertuigbelasting
- Monitoring van de implementatie van de richtlijn inzake schone en energiezuinige voertuigen
- Onderzoek naar de verwachtingen en het koopgedrag van consumenten
- Wijziging van de richtlijn inzake de etikettering van auto's
- Demonstratieproject voor elektromobiliteit

3.4 Mondiale vraagstukken

- Internationale samenwerking, met name op het vlak van normalisatie
- Geharmoniseerde regelgeving op het niveau van de VN/ECE
- Grondstoffeninitiatief voor schaarse elementen en edelmetalen

3.5 Werkgelegenheid

- Europese raad voor sectorale vaardigheden
- Europees Sociaal Fonds

3.6 Tussentijdse herziening van de emissiewetgeving

- Emissienormen voor nieuwe personenauto's voor 2020 en 2030
- Vermindering van de CO₂-uitstoot van lichte bedrijfsvoertuigen vóór 2013 en 2020

4. Specifieke maatregelen voor elektrische voertuigen

4.1 Veiligheid

- Voorschriften op het gebied van elektrische veiligheid
- Voorschriften op het gebied van passieve veiligheid

4.2 Normalisatie van oplaadinterfaces

- Ontwikkeling en toepassing van normen
- Afstemming op de ontwikkeling van normen wereldwijd

4.3 Infrastructuur

- Bijvullingsinfrastructuur
- Investerings in infrastructuur en dienstverlening

4.4 Elektriciteitsproductie en -distributie

- Levensduurbenadering
- Koolstofarme energiebronnen
- Beheer van netbelasting

4.5 Accu's

- Afgedankte voertuigen/recyclage van accu's
- Accuonderzoek
- Vervoer van accu's

4.6 Bestuursaspecten

- De groep op hoog niveau CARS 21 nieuw leven inblazen om de belemmeringen voor de markttoepassing van alternatieve technologie aan te pakken
- Europees Programma inzake klimaatverandering (ECCP) – tenuitvoerlegging van de strategie voor de beperking van de CO₂-uitstoot
- Witboek over het Europese vervoersbeleid
- Interne markt – tegengaan van versnippering en zorgen voor kritische massa

5. Opmerkingen van het EESC over het actieplan

5.1 Verbetering van conventionele verbrandingsmotoren

5.1.1 Het EESC staat achter de verbetering van conventionele verbrandingsmotoren en kan zich met name vinden in de maatregelen inzake de uitstoot van CO₂ en verontreinigende stoffen, de herziening van de testcyclus voor de emissiemeting, O&O m.b.t. de verbetering van conventionele motoren, de uitbreiding van het toepassingsgebied van de verordeningen met bestelwagens en de tussentijdse herziening van de emissiewetgeving.

5.1.2 Geavanceerde materialen bieden heel wat mogelijkheden voor innovaties in ontwerp en productie van kleine auto's. Het gebruik van deze materialen leidt momenteel tot de opkomst van revolutionaire nieuwe productieprocessen. Daarmee wordt in de auto-industrie de oprichting van nieuwe ondernemingen gestimuleerd, waardoor bestaande bedrijven worden uitgedaagd. Via de ondersteuning van O&O moeten de hier bedoelde innovaties worden aangemoedigd en om nieuwe markspelers een steuntje in de rug te bieden, moeten in de auto-industrie de concurrentieregels strikt worden toegepast.

5.1.3 Tot tevredenheid van het EESC richt het actieplan zich ook op brandstofverbruik en CO₂-uitstoot van zware bedrijfsvoertuigen. In elk plan zou aandacht moeten worden geschonken aan dit marktsegment, dat bussen, vrachtwagens en voertuigen voor speciale doeleinden (zoals vuilniswagens) omvat. Voor fabrikanten van zware bedrijfsvoertuigen moeten doelstellingen van vergelijkbare omvang gelden als die welke al van kracht zijn voor autofabrikanten, en – net als bij personenauto's – zouden die doelstellingen ook van toepassing moeten zijn op de gebruikers.

5.1.4 In Europa zijn zeer veel fabrikanten van zware bedrijfsvoertuigen gevestigd, wat gebruikers en producenten de kans biedt constructief samen te werken aan de ontwikkeling van nieuwe en innovatieve voertuigen. In Azië, Amerika en Europa bestaan al voorbeelden van pioniersprojecten op dit vlak, zoals bussen met een lage CO₂-uitstoot (die 30 % minder brandstof verbruiken en 35 % minder CO₂ uitstoten). Hydraulische hybride voertuigen, die remkracht omzetten in energie, kunnen 30 % zuiniger zijn en uitstekend worden gebruikt voor werkzaamheden waarbij voertuigen vaak stoppen, zoals vuilnisophan-

ling. Verder bestaan er veel hybride EV-projecten. Enkele lidstaten gebruiken „zaaikapitaal” om innovaties op dit gebied te stimuleren en geven bijvoorbeeld vaak subsidies voor experimentele voertuigen. Alle initiatieven in dit verband moeten permanent worden gesteund totdat er voertuigen van de band rollen die concurrerend zijn en ook voor export naar de rest van de wereld worden geproduceerd.

5.2 Alternatieve brandstoffen voor VVM

5.2.1 Naar het schijnt gaat het niet goed met het biobrandstoffenprogramma van de Commissie. Momenteel zou er een strijd gaande zijn tussen haar landbouw- en klimaatdeskundigen, en ook tussen de Europese autolobby en boeren enerzijds en de milieulobby anderzijds. De discussie gaat onder meer over het relatief nieuwe concept van „indirecte veranderingen in landgebruik” en concentreert zich rond de vraag hoe groot de potentiële gevolgen voor het milieu wereldwijd zijn van de vereiste veranderingen in landgebruik om de gewassen te kunnen leveren waarmee de EU haar doelstellingen inzake het gebruik van biobrandstoffen wil halen. Omdat het de bedoeling is met die brandstoffen in 2020 aan 7 % van de brandstofvraag in de EU te kunnen beantwoorden, roept het EESC de Commissie op haar beleid te bekrachtigen of aan te passen. Dat beleid is wellicht pas volledig uitvoerbaar als de techniek voor de toepassing van biobrandstoffen van de tweede generatie eindelijk klaar is.

5.2.2 In de mededeling worden de beperkingen genoemd van het gebruik van gasvormige alternatieve brandstoffen, zoals lpg, gecomprimeerd aardgas en biogas. Het gebruik daarvan vereist aanpassing van de motoren en brandstoftanks van voertuigen alsook beschikbaarheid van bijvulvoorzieningen. Aan deze eisen kan echter worden voldaan voor één voertuigpark dat binnen het bereik van één depot opereert. Sommige particuliere ondernemingen en veel overheden en openbare dienstverlenende bedrijven beschikken over zo'n voertuigpark. Om hun doelstellingen te halen zouden de lidstaten overheden en bedrijven niet alleen moeten verplichten programma's voor het gebruik van schone en zuinige voertuigen op te stellen, maar zouden ze tevens producenten en potentiële gebruikers moeten aanmoedigen op dit vlak te innoveren.

5.3 EV, HEV en PHEV

5.3.1 De heer Osborn heeft hierover een visionair advies opgesteld. Daarin beschrijft hij de voorwaarden waaraan moet worden voldaan om op de markt voor personenauto's de overstap van VVM naar EV daadwerkelijk te laten plaatsvinden. Die overstap zal op korte termijn echter niet worden gemaakt en daarom moet de campagne voor groene auto's worden uitgebreid.

5.3.2 Volgens het adviesbureau Bain & Company zijn EV de iPhones van de auto-industrie. Vóór de komst van de iPhone klaagden gebruikers van mobiele telefoons als de batterij van hun toestel te snel leeg was. Omdat de iPhone apps revolutionair zijn, nemen gebruikers het voor lief dat ze hun iPhone elke dag moeten opladen. Het rijden in EV verschilt zo van het rijden in VVM dat de vroege gebruikers van EV naar verwachting niet zullen klagen over het beperkte bereik van de EV en PHEV die in 2011 en 2012 op de markt zullen komen.

5.3.3 Deze gebruikers zullen EV kopen als tweede auto en die gebruiken voor woon-werkverkeer, om naar het station te gaan en voor korte ritjes in hun woonomgeving. EV met een volle accu zullen ze, gelet op de korte afstanden die ze ermee afleggen, één dag lang kunnen benutten. 's Nachts zullen ze de accu van hun auto via een stopcontact in hun eigen garage weer kunnen opladen.

5.3.4 Als EV ook op de werkplek kunnen worden opgeladen, zullen er per dag meer kilometers mee kunnen worden gemaakt. Voor EV zijn geen complexe oplaadvoorzieningen nodig. Verder bestaat nauwelijks behoefte aan internationale normalisatie omdat met EV tot nu toe geen lange afstanden kunnen worden afgelegd. Als EV 's nachts worden opgeladen, zal het elektriciteitsnet amper extra worden belast en zal bovendien elektriciteit kunnen worden gebruikt die anders niet wordt benut.

5.3.5 Veel lidstaten, waaronder Frankrijk, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk, zullen met genereuze prikkels consumenten proberen over te halen EV te kopen. Hoewel EV zelfs na verrekening van alle voordelen nog altijd een stuk duurder zullen zijn dan VVM, zouden de aantrekkingskracht van de toegepaste technologie en het levensstijlstatement dat wordt gemaakt door EV te bezitten, voldoende moeten zijn om genoeg kopers te vinden voor de eerste series geproduceerde voertuigen. Bovendien zullen de eigenaars van EV met gratis parkeren, vrijstelling van congestieheffingen en soortgelijke stimulerende maatregelen in steden, nog meer overtuigd raken een goede keuze te hebben gemaakt.

5.3.6 Het EESC staat achter het voorstel om richtsnoeren te formuleren voor de door de lidstaten gegeven financiële prikkels. Het roept de lidstaten op burgers en bedrijven te stimuleren om snel EV te gaan gebruiken, zodat Europa in dit opzicht niet achteropraakt bij andere delen van de wereld waar de aanschaf van EV ook wordt aangemoedigd.

5.3.7 De kosten van EV worden voor het grootste deel bepaald door de accu. Grootte, gewicht, capaciteit, veiligheid, rendement, betrouwbaarheid en een lange levensduur zijn doorslaggevende factoren voor de vraag of een accu in een voertuig kan worden gebruikt.

5.3.8 Een strategisch probleem is dat er in de EU geen grote accuproducenten zijn gevestigd, ook al is Nissan van plan fabrieken te openen in Portugal en het Verenigd Koninkrijk. Accutechnologie zal zeer complex worden en het belang ervan zal toenemen, omdat accu's essentieel worden voor de prestaties en concurrentiekracht van EV. Europa moet in deze industrietaak vertegenwoordigd zijn. Het EESC vindt daarom dat de grootste bedrijven in de auto-industrie de handen ineen moeten slaan om (op grotere schaal) accu's in Europa te produceren. Ook de nieuwe groep CARS 21 zou zich over de productie van accu's in Europa moeten buigen.

5.3.9 Talrijke aspecten die een rol spelen in de accubranche verdienen de aandacht: garantie, vervanging, omwisseling, leasing, procedures voor afgedankte apparaten, inzameling, afvalverwerking en hergebruik. Europese bedrijven moeten zich daarmee gaan bezighouden.

5.3.10 Op langere termijn moeten EV-bestuurders gebruik kunnen maken van oplaadnetwerken. De ervaringen die mo-

menteel worden opgedaan met de stedelijke pioniersprojecten op dit vlak in bijvoorbeeld Londen en Parijs en met de nationale projecten in Denemarken en Israël, zouden moeten worden benut bij de uitwerking van de plannen waarop in de paragrafen 4.2 en 4.3 wordt gedomd. Omdat China zeer gemotiveerd is om vijf steden te „elektrificeren”, moet de EU met name wat normalisatie betreft snel actie ondernemen.

5.3.11 In het actieplan komt ook de beschikbaarheid van grondstoffen aan bod. Japan en Zuid-Korea voeren onderhandelingen over concessies en joint ventures in Zuid-Amerika. Zuid-Korea investeert, gekoppeld aan hulp, 12 miljard dollar in Bolivia. Niets wijst erop dat de EU zich ook zo goed heeft gepositioneerd. De Commissie en de lidstaten moeten daarom met Europese mijnbouwondernemingen samenwerken om de aanvoer van grondstoffen in de toekomst veilig te stellen.

5.4 *Brandstofcelauto's (FCV)*

5.4.1 De EU financiert onderzoek naar een toekomstige waterstofeconomie alsmede de ontwikkeling van FCV. Het EESC heeft zich in eerdere adviezen achter de waterstofstrategie van de Commissie geschaard. Volgens sommigen echter is het hele idee van een waterstofeconomie niet reëel. Zij wijzen erop dat waterstof niet gemakkelijk kan worden gewonnen, niet goed kan worden opgeslagen en niet goed kan worden gedistribueerd. Een groot aantal van de problemen die de toepassing van waterstof met zich meebrengt, hangt samen met de fysieke en chemische eigenschappen ervan en kan zelfs door de techniek wellicht niet worden opgelost. Om die reden moet de EU-strategie ook opties omvatten voor het geval FCV op langere termijn geen reëel alternatief blijken te zijn. Het is nu echter nog te vroeg om voor een bepaalde technologie te kiezen. In de huidige fase moet elk initiatief de ruimte krijgen.

5.5 *Engagement van overheid, bedrijfsleven en de individuele burger*

5.5.1 De voor fabrikanten geldende doelstellingen inzake brandstofverbruik en emissies zijn algemeen van toepassing zijn op alle voertuigen die zij produceren. Volgens het EESC zouden er ook voor overheden, openbare dienstverlenende bedrijven en grote particuliere ondernemingen richtsnoeren en doelstellingen inzake brandstofverbruik en emissies moeten worden geformuleerd. Aldus kan het gebruik van gasvormige alternatieve brandstoffen worden gestimuleerd, maar dit is lang niet de enige mogelijkheid om dat te doen.

5.5.2 Het EESC is ermee ingenomen dat Richtlijn 2009/33/EG inzake de bevordering van schone en energiezuinige wegvoertuigen eind 2010 in werking zal treden. Het zou echter ook graag zien dat er duidelijkheid komt over de diverse in aanbestedingen te gebruiken criteria alsook een procedure om die criteria geleidelijk aan te scherpen. Dergelijke criteria zouden zo snel mogelijk in de richtlijn moeten worden opgenomen en van kracht moeten worden vóór de evaluatie die over twee jaar zal worden uitgevoerd.

5.5.3 Verder zou het EESC willen dat, in navolging van de publieke sector, de manier waarop ondernemingen rapporteren over koolwaterstofgebruik en CO₂-uitstoot zo wordt gewijzigd dat het aandeel van het vervoer zichtbaar wordt, teneinde stapsgewijze verbeteringen te kunnen meten.

5.6 Internationaal concurrentievermogen

5.6.1 De internationale situatie is complex. De VS, China, Japan en Zuid-Korea hebben ieder één regering die er eensgezind naar streeft kansen op het vlak van schoon en zuinig vervoer aan te grijpen. De EU telt 27 regeringen waarvan de industriële en financiële mogelijkheden net als de koopkrachtniveaus in de 27 EU-lidstaten zeer uiteenlopen. Omdat groene vervoermiddelen compleet anders zijn dan traditionele vervoermiddelen, heeft op dit vlak geen enkel land in industrieel opzicht een voordeelpositie, wat bijvoorbeeld China in staat stelt Japan voorbij te streven, temeer omdat de Chinese industrie met importheffingen wordt beschermd. De EU mag niet achterop raken. De betrokken Europees commissarissen moeten nagaan wat hun te doen staat, en de landen, bedrijven en onderzoeksinstellingen die over de benodigde middelen beschikken, moeten snel actie ondernemen. Het actieplan moet worden gezien als een oproep tot mobilisatie.

5.6.2 Paragraaf 2.4 „Mondiale vraagstukken” van de mededeling is van essentieel belang, maar er ontbreekt een verwijzing naar de WTO. De huidige revolutionaire nieuwe omstandigheden vereisen volledig vrije markttoegang voor het Europese bedrijfsleven zonder protectionistische belemmeringen.

5.7 Bestuursaspecten

5.7.1 De Commissie zal de groep op hoog niveau CARS 21 nieuw leven inblazen. Het door de oorspronkelijke groep opgestelde rapport is door de auto-industrie onderschreven, maar kreeg kritiek van milieugroeperingen, die vonden dat het ontbrak aan een echte strategie om nieuwe auto's steeds schoner en zuiniger te maken. Van de nieuwe groep zouden ook vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties die zich inzetten voor het milieu deel moeten uitmaken, om een tegenwicht te bieden aan de belangen van het bedrijfsleven.

5.7.2 China, Korea en de VS lopen voorop wat betreft innovatie, ontwikkeling en investeringen. Europa loopt het risico achterop te raken en het slachtoffer te worden van door kortetermijnbelangen ingegeven conservatisme en terughoudendheid van gevestigde marktspelers alsmede van het ontbreken van visie en leiderschap bij politici en bestuurders. Om het Europese bedrijfsleven hiervoor te behoeden, moet de EU een sterke governancestructuur creëren en daar progressieve leiders uit bedrijfsleven, politiek en maatschappelijk middenveld bij betrekken. Doel moet zijn om eensgezind en met spoed de regelgeving aan te passen, stimulerende maatregelen in te voeren en de noodzakelijke investeringen alsmede de ontwikkeling van nieuwe markten te bevorderen.

Brussel, 21 oktober 2010

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Staffan NILSSON

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Groenboek — Het potentieel van culturele en creatieve industrieën vrijmaken”

(COM(2010) 183 definitief)

(2011/C 51/09)

Rapporteur: **de heer CAPPELLINI**Corapporteur: **de heer LENNARDT**

De Raad heeft op 27 april 2010 besloten om, overeenkomstig art. 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het

Groenboek – Het potentieel van culturele en creatieve industrieën vrijmaken

COM(2010) 183 final.

De adviescommissie Industriële reconversie (CCMI), die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 8 september 2010 goedgekeurd.

In verband met de verlenging van het mandaat van het Comité heeft de voltallige vergadering besloten zich tijdens de oktoberzitting over dit advies uit te spreken en de heer Van Iersel overeenkomstig artikel 20 van het r.v.o. aan te wijzen als algemeen rapporteur

Het Comité heeft tijdens zijn op 21 oktober 2010 gehouden 466^e zitting het volgende advies uitgebracht, dat met 71 stemmen vóór, bij 1 onthouding, is goedgekeurd.

1. Aanbevelingen en voorstellen

Naar aanleiding van de vragen van de Commissie in haar groenboek van 27 april 2010 (COM(2010) 183 final), de aanbevelingen van het *Platform on the Potential of Cultural and Creative Industries* en de dialoog binnen het EESC (onder meer in het kader van ad-hoc-hoorzittingen) zou het Comité de volgende concrete aanbevelingen en voorstellen willen formuleren voor de Europese culturele en creatieve industrieën (CCI's).

1.1 Aanbevelingen

Het EESC doet de volgende aanbevelingen:

a) De Commissie moet blijven werken aan een betere definitie van de sector en een adequatere weergave van diens activiteiten in de statistieken, en daarbij vooral rekening houden met de sociaaleconomische situatie van hen die in de kunstsector actief zijn. Het ontbreekt nog altijd aan een uniforme en gemeenschappelijke definitie van „culturele en creatieve industrie”. Deze is nodig om:

i. te zorgen voor meer erkenning van het specifieke karakter van CCI's;

ii. de effecten daarvan op de langetermijngroei, de internationale concurrentiepositie, de regionale ontwikkeling en de territoriale cohesie te analyseren;

iii. de invoering van maatregelen te bevorderen die rekening houden met het culturele karakter van de sector, door een doeltreffende tenuitvoerlegging van artikel 151, lid 4, van het EG-Verdrag (nu artikel 167, lid 4, VWEU).

b) De Commissie zou meer moeten ijveren voor een „Europese ruimte voor creativiteit”, door aan te sturen op een Europees regelgevingskader dat uitgaat van een eerlijke markttoegang, vrije concurrentie, maatregelen tegen misbruik van dominante marktposities, steun aan en ontwikkeling van het mkb en het ambachtswezen, bevordering van culturele diversiteit, bescherming van intellectuele-eigendomsrechten en aanpak van piraterij (met name in verband met de digitale mogelijkheden van de sector).

c) Er zouden fiscale maatregelen moeten worden getroffen en nieuwe modellen en instrumenten worden ingevoerd om de financiering van projecten van de sector en de vorming van participatieve publiek-private partnerschappen (PPPP's) te bevorderen. Daarbij gaat het met andere woorden om vormen van directe burgerparticipatie naast de traditionele PPP-modellen (¹).

(¹) Zie, in een ander verband, het advies „Verbeteren van modellen voor „participatieve publiek-private partnerschappen” om onlinediensten voor iedereen in de EU-27 toegankelijk te maken” (TEN/402, goedgekeurd tijdens de EESC-zitting van september 2010, maar nog niet in het publicatieblad verschenen).

- d) Benadrukt moet worden dat CCI's een belangrijke bijdrage leveren aan de verwezenlijking van de strategische doelstellingen van het Europese cohesiebeleid. Lokale en regionale overheden (gemeenten, regio's enz.) zouden samen met andere lokale en regionale actoren (universiteiten, banken, verzekeringsmaatschappijen, leveranciers van openbare en/of publieke inhoud enz.) CCI's moeten ondersteunen en hen nauw betrekken bij regionale ontwikkelingsactiviteiten.
- e) Er zijn passende maatregelen nodig om de kwetsbaarheid van ondernemingen in de sector (met name in het mkb) en van mensen die zich beroepshalve met kunst bezighouden, te verbeteren. Tegelijkertijd heeft de sector behoefte aan een „kritische massa” van investeringen en moet er gebruik worden gemaakt van de zogeheten „agglomeratievoordelen” ter voorkoming van marktpenetratie van culturele producten die gedragspatronen met zich meebrengen die schadelijk zijn voor de Europese cultuur of die tot een heuse culturele kolonisatie kunnen leiden.
- f) Gewezen zij op de rol van ICT (zie ook de EU-initiatieven inzake het internet van de toekomst) bij het scheppen van nieuwe mogelijkheden (breedband of diensten ter ondersteuning van creativiteit in met name achtergebleven of arme gebieden) op het gebied van de ontwikkeling van creatieve producten en diensten en de verspreiding en toepassing daarvan door eindgebruikers.
- g) Het is noodzakelijk dat er op scholen en in beroepsopleidingen meer aandacht wordt besteed aan de creatieve industrie, zoals dat op Europees niveau al is bepleit in het internationaal handvest van het kunst- en nijverheidswezen.
- h) Er zou moeten worden onderzocht hoe creatieve ondernemingen of professionals in de sector het gemakkelijkst toegang kunnen krijgen tot leningen. Daarbij moet meer worden gelet op de economische haalbaarheid en financiële onderbouwing van projecten/producten, maar ook op de verbetering van de capaciteiten van kredietinstellingen om de economische en financiële mogelijkheden van culturele en creatieve projecten te beoordelen.
- i) Tot slot zouden Europese instellingen grondig moeten nadenken over het maatschappelijke effect van de ontwikkeling van creativiteitsclusters en de verbetering van de arbeidsomstandigheden van werknemers in de sector.
- met de andere communautaire instellingen samen te werken en daarbij zijn technische knowhow en netwerken ter beschikking te stellen.
- b) Op basis van de pilotprojecten die op een aantal plaatsen in de EU worden gehouden, zouden er fysieke ruimtes moeten worden gecreëerd voor informele ontmoetingen en experimenten (naar het voorbeeld van de *science shops*, *future centers*, multimediaparken enz.) om de directe betrokkenheid van de verschillende doelgroepen (burgers, consumenten, verenigingen en maatschappelijke organisaties) te vergroten. Op die manier kan de hele EU meehelpen aan de ontwikkeling van het potentieel van CCI's, ook buiten de grote stedelijke agglomeraties, die dikwijls als de enige aanjagers van creatieve ontwikkeling worden gezien. De lokale en regionale overheden en de organisaties van het mkb en het ambachtswesen zouden daarbij een cruciale rol kunnen spelen door CCI's bij de regionale ontwikkeling te betrekken (op basis van het in de Europese *Small Business Act* geformuleerde principe „denk eerst aan de kleintjes”).
- c) Er moet worden gestreefd naar een „interne markt” voor creativiteit door:
- i. bevordering van het vrije verkeer;
 - ii. daadwerkelijke naleving van het vestigingsrecht;
 - iii. wederzijdse erkenning van (beroeps)kwalificaties en certificeerbare competenties;
 - iv. de formulering van een echte steunregeling voor de sector (geharmoniseerde belasting voor de bescherming van mensen die in de creatieve sector werkzaam zijn, van het creatieve erfgoed, overeenkomsten ter voorkoming van dubbele belastingheffing enz.);
 - v. uitwisseling van goede praktijken en ontwikkeling van transnationale coproducties en partnerschappen, in aanvulling op de publiek-private partnerschappen (bijv. meervoudige overeenkomsten tussen gebruikers en *contentproviders*), onder meer met behulp van nieuwe participatiemodellen (PPPP's) op regionaal en lokaal niveau.
- d) Universitaire instellingen moeten meer overleg voeren met het mkb en het ambachtswesen en hun vertegenwoordigende organisaties. Voorts moeten de IT-vaardigheden van studenten worden verbeterd en moeten er initiatieven worden gelanceerd om het starten van nieuwe ondernemingen in de sector te vereenvoudigen (bijvoorbeeld dankzij *peer coaching*).
- e) De financiering van creatieve activiteiten moet op tweeërlei wijze worden ondersteund: met behulp van Europese richtsnoeren voor ondernemingsplannen voor creatieve en culturele projecten/diensten/producten en specifieke prestatie-indicatoren voor de technisch-economische beoordeling van investeringen in de sector, en met kredietfaciliteiten, gemengde publiek-private garantiefondsen voor het mkb, rotatiefondsen en nieuwe vormen van samenwerking en partnerschap tussen de verschillende stakeholders van de betrokken branches (ICT, uitgeverijen, film- en muziekindustrie enz.).

1.2 Voorstellen

Tegen deze achtergrond zou het EESC de Europese instellingen en de hele Commissie (en dus niet alleen haar gespecialiseerde eenheden) een reeks concrete voorstellen willen doen voor de ondersteuning van CCI's:

- a) Er zou een „gestructureerde dialoog” op gang moeten worden gebracht met alle betrokken partijen en er zou in samenwerking met de betrokken communautaire instellingen een discussie en bewustmakingscampagne moeten worden gelanceerd over de rol van CCI's in de EU, waarbij met name aandacht moet worden besteed aan achtergebleven gebieden en regio's die onder het cohesiebeleid vallen. Het EESC is graag bereid om zo'n dialoog mogelijk te maken en

2. Wat zijn de culturele en creatieve industrieën (CCI's)?

2.1 Zoals in de EU 2020-strategie staat omschreven, zijn de culturele en creatieve industrieën van cruciaal belang voor de groei, de concurrentiepositie en de toekomst van de EU en haar burgers. Een van hun voornaamste kenmerken is dat ze voor innovatie en werkgelegenheid zorgen en de activiteiten van de verschillende bedrijfstakken aan elkaar weten te koppelen. Bovendien weten ze als geen ander een meerwaarde te creëren door lokale ontwikkeling te stimuleren en industriële veranderingen in gang te zetten.

2.2 Het EESC wijst ook op de bijzondere rol die CCI's binnen de „Europese samenleving” spelen als steunpilaren van pluralisme en culturele diversiteit en als middel om de „Europese identiteit” onder de aandacht te brengen. Bovendien dragen ze bij aan de verbetering van de kwaliteit van het bestaan en de tolerantie en helpen ze gedrag tegengaan dat indruist tegen de menselijke waardigheid en de principes van integratie en gastvrijheid.

2.3 De doelstelling van dit advies is ambitieus: een overzicht geven van het volledige potentieel van de culturele en creatieve industrieën (een hoeksteen van de nieuwe strategie Europa 2020, zoals ook de Europese Raad benadrukt, en hoofdrolspelers als het gaat om de industriële reconversie in Europa). Dit vereist in de eerste plaats een goede kennis van het onderzoeksthema, waarbij een onderscheid moet worden gemaakt tussen conceptualisering, analyse van het productie- en consumptieproces en governance.

2.4 Hoewel er in dit kader over het algemeen van CCI's wordt gesproken, moet er een onderscheid worden gemaakt tussen „cultuur” en „creativiteit”. Terwijl „cultuur” doorgaans staat voor het geheel aan kennis, gewoonten en artistieke en wetenschappelijke ontwikkelingsniveaus in een bepaalde periode of van een bepaalde maatschappelijke groepering⁽²⁾, wordt met „creativiteit” vooral het innovatieve denkvermogen bedoeld, m.a.w. het vermogen om nieuwe en unieke ideeën voort te brengen op basis van bestaande elementen uit de werkelijkheid (processen, objecten, kennis enz.). Dit moet niet worden verward met het begrip „innovatie”, dat meer betrekking heeft op processen en producten die voortvloeien uit kennis, techniek en instrumenten⁽³⁾.

Dit onderscheid is essentieel, aangezien daarmee begrippen uit elkaar kunnen worden gehaald die in het dagelijks taalgebruik vaak worden verward, en bovendien kan worden gewezen op de diepe onderlinge verwevenheid van cultuur, creativiteit en innovatie (zie ook de conclusies van de Raad van de EU van 29 april 2010 over de bijdrage van cultuur aan de regionale en lokale ontwikkeling).

2.5 Aangezien cultuur en creativiteit allerlei vormen kunnen aannemen, is het moeilijk om één analysemethode vast te stellen. Terwijl sommigen creativiteit uitsluitend tot het terrein van

de culturele activiteiten rekenen, zijn anderen van mening dat alle economische sectoren in principe creatief zijn. Daarom kan het vaststellen van de zogeheten „creatieve sectoren” een bepaalde mate van willekeurigheid met zich meebrengen, hetgeen van invloed zou kunnen zijn op de doeltreffendheid van de maatregelen voor de tenuitvoerlegging van de EU 2020-strategie.

2.6 Het probleem van de afbakening van de sector hangt ook samen met zowel de „interne” (actoren uit de sector die zichzelf niet zien als onderdeel van een bepaalde bedrijfstak) als de „externe” (samenlevingen waarin de sectorspecifieke eigenschappen van hen die actief zijn in de CCI's, niet worden erkend) perceptie.

3. Overzicht van CCI's in Europa

3.1 Volgens de Europese Commissie zijn de CCI's goed voor circa 2,6 % van het bbp van de EU-27 en ongeveer 5 miljoen arbeidsplaatsen (groenboek COM(2010) 183 final). Volgens andere bronnen is dat aandeel nog hoger. Het feit dat de getallen uiteenlopen, toont natuurlijk ook aan hoe verschillend de branchespecifieke groepen worden beoordeeld die onder de definitie van CCI vallen (zie de aanbevelingen in par. 1.1, onder a).

3.2 Het overschot op de handelsbalans van de EU-27 in de belangrijkste „creatieve” sectoren bedraagt 3 miljard euro (gegevens van 2007). Volgens UNCTAD (*Creative economy report*, 2008) blijft de creatieve industrie vanuit het oogpunt van groei een van de belangrijkste sectoren van de wereldhandel. In de periode 2000-2005 is de handel in goederen en diensten op het gebied van creativiteit wereldwijd met bijna 9 % gestegen. Daarmee zijn de groeiverwachtingen voor de lange termijn ingelost.

3.3 Typische beroepen in deze sector zijn kunstenaars, ontwerpers, producenten, uitgevers en performers, ofschoon doodgewone technici en ondernemers (zoals ambachtslieden) eveneens een cruciale rol vervullen. Toch moet de sector het doen zonder goede regelgeving, speciale erkenning van de beroepskwalificaties en een gerichte sociale bescherming van de beroepsgroep (bijvoorbeeld bij zeer kortlopende contracten, voor sociale voorzieningen of ter bevordering van de grensoverschrijdende mobiliteit).

3.4 De CCI's bieden niettemin talloze mogelijkheden voor groei en werkgelegenheid in de EU. Creativiteit wordt over het algemeen gezien als de drijvende kracht achter duurzame, slimme en inclusieve groei. En ook cultuur speelt een cruciale rol in de ontwikkeling van de informatiemaatschappij en de kenniseconomie. Beide verschijnselen zijn bovendien niet alleen middelen om een gevarieerder aanbod te creëren en daarmee de concurrentiepositie te verbeteren, ze stimuleren ook de vraag naar inhoud, maken de mensen vertrouwd met culturele diversiteit en helpen tegelijkertijd uitsluiting en discriminatie tegengaan.

⁽²⁾ Zie het EESC-advies over „De cultuurindustrie in Europa” (PB C 108 van 30.4.2004, blz. 68).

⁽³⁾ Zie het EESC-advies over het thema „Europa's onderzoeks-, ontwikkelings- en innovatiepotentieel benutten en versterken” (PB C 325 van 30.12.2006, blz. 16; zie met name par. 4.12 en voetnoot 55).

3.5 Creativiteit is bovendien van essentieel belang vanuit het oogpunt van internationale concurrentie, doordat ze „producten” een „immateriële waarde” verleent en er een speciale „ervaring” van maakt. Toch worden er op steeds meer economische terreinen die niet direct tot de creatieve sector behoren, steeds grotere bedragen uitgegeven aan creatieve activiteiten die als input fungeren voor producten. De creatieve sector is dus niet alleen cruciaal voor de internationale concurrentiepositie van ondernemingen, maar heeft ook een positieve invloed op de rest van de economie ⁽⁴⁾.

3.6 Een ander belangrijk aspect is de bijdrage van de ontwikkeling van de sector aan de „kwaliteit van het bestaan” ter plaatse, d.w.z. de invloed op het onderwijssysteem, op gedragsmodellen voor jongeren en op de groeiende belangstelling voor cultuur dankzij de activiteiten van CCI's, hetgeen de dynamiek van de steden en de betrokken regio's helpt vergroten.

3.7 Tot slot zij gewezen op de mogelijkheden die de toepassing van nieuwe technologieën in de sector biedt. Een goed voorbeeld is het verschijnsel *social media*, waarbij gebruikers teksten, foto's, film en geluid met elkaar delen. Het is een sector die interessante ideeën, productieve dialogen en vruchtbare contacten kan voortbrengen (zoals *Wikinomics*), maar waar de regulering nog te wensen overlaat, bijvoorbeeld wat betreft het intellectueel-eigendomsrecht van de gedeelde inhoud. De nieuwe technologieën kunnen ook digitale piraterij helpen bestrijden.

3.8 Toch blijft de sector kwetsbaar omdat die bijna uitsluitend uit kleine en middelgrote ondernemingen bestaat. Bovendien is er het gevaar van oligopolievorming, die alle concurrentie in de kiem smoort (het zogeheten „bestsellereffect”). Men hoeft alleen maar te denken aan de wereldwijd opererende multimediebedrijven of reclamebureaus.

3.9 Dat neemt niet weg dat het mkb een cruciale rol speelt in de sector. Het is dit type onderneming dat het „risico” van niet-technologische innovatie aandurft door te investeren in nieuwe talenten en nieuwe esthetische vormen en door de consument andere en gevarieerdere producten te bieden. Wel is er het probleem van de „kritische massa” die nodig is om iets te doen aan de marktpenetratie van producten die on-Europese gedragspatronen en waarden met zich meebrengen. Het zou daarom zinvol zijn om specifieke ondersteuningsmaatregelen te treffen voor de ontwikkeling van „lokale mkb-systemen”, „regionale clusters” en „agglomeratievoordelen”.

3.10 Het beleid op het gebied van CCI's in Europa is nog altijd zeer divers. In sommige lidstaten geniet de sector aanzienlijke overheidssteun, terwijl hij in andere lidstaten hoofd-

zakelijk is aangewezen op particuliere investeringen ⁽⁵⁾. Ook zonder effectbeoordeling van dergelijke maatregelen staat het als een paal boven water dat de versnippering van de regelgeving en de nationale markten in feite de concurrentie op de Europese markt verstoort. In het groenboek wordt gepleit voor meer inspanningen om de Europese concurrentie in de sector en daarmee ook de culturele diversiteit te bevorderen. Een doeltreffende aanzet tot *benchmarking* is nog altijd van cruciaal belang voor het stimuleren van Europese maatregelen voor de sector.

3.11 Op EU-niveau heeft zowel de Commissie (mededeling van 10 mei 2007 over een „Europese agenda voor cultuur in het licht van de mondialisering”), de Raad („Werkplan voor cultuur 2008-2010” van 10 juni 2008) als het Parlement („Resolutie van het Europees Parlement van 10 april 2008 over de culturele industrieën in Europa”) zich tot doel gesteld om de mogelijkheden van met name kleine en middelgrote CCI's te verbeteren. Op de agenda staat de lancering in 2011 van de *European Creative Industries Alliance* in het kader van het *Entrepreneurship and Innovation Program* (EIP) van het programma „Concurrentievermogen en innovatie” ⁽⁶⁾. Andere initiatieven zijn de oprichting van een CCI-werkgroep bestaande uit deskundigen uit de lidstaten, studies naar de bijdrage van cultuur aan de creativiteit, naar de rol van ondernemerschap in de culturele en creatieve industrieën en naar de bijdrage van cultuur aan de lokale en regionale economische ontwikkeling, en het groenboek over CCI's.

4. De discussiethema's en de tijdens het overleg met de stakeholders geformuleerde prioriteiten

4.1 Met de publicatie van het groenboek op 27 april 2010 heeft de Commissie de discussie gelanceerd over het groeipotentieel van CCI's. Daarbij wijst ze op de rol van culturele diversiteit, globalisering en digitalisering als drijvende kracht achter het „proces” en op de noodzaak om de bedrijven in de sector van de juiste instrumenten te voorzien (bijvoorbeeld mogelijkheden voor experimenten en investeringen, vereenvoudiging van de toegang tot krediet) en om hun ontwikkeling, via heroriëntatie van het territoriale beleid, te stimuleren.

4.2 De Commissie richt zich op drie belangrijke beleidskaders: „de digitale agenda voor Europa”, een van de zeven kerninitiatieven van Europa 2020, waarmee zij een gemeenschappelijke markt beoogt te creëren voor onlinecontent en -diensten; specifieke maatregelen ter versterking van de rol van CCI's als katalysator voor innovatie en structurele verandering in het kader van het kerninitiatief „Innovatie-unie”; en een strategie op het gebied van intellectueel eigendom, die moet zorgen voor het juiste evenwicht tussen bescherming en verspreiding van nieuwe businessmodellen.

⁽⁴⁾ Uit de in opdracht van de Europese Commissie uitgevoerde KEA-studie (<http://www.keanet.eu/report/BISScreativeindustries.pdf>) blijkt dat er op dat punt drie fundamentele koppelingen zijn: de relatie met de lokale/regionale ontwikkeling; de intrasectorale verbanden (bijvoorbeeld tussen creatieve content en ICT, of tussen cultuur en toerisme); de onderlinge banden tussen „creatieve” en „niet-creatieve” sectoren. Deze studie is uitgebracht naar aanleiding van de in Amsterdam gehouden workshop van DG Ondernemingen, waar ook de „Verklaring van Amsterdam” is opgesteld (<http://www.europe-innova.eu/creative-industries>).

⁽⁵⁾ Een grondige analyse van de door de diverse lidstaten gehanteerde modellen voor het industriebeleid vereist uiteraard wederom een gemeenschappelijke en uniforme definitie van CCI's. Niettemin zijn de overheidsinvesteringen doorgaans bedoeld voor ondersteuning van de culturele sector (theater, film, kunst, stichtingen enz.) en plukt de hele sector daar de vruchten van, aangezien er een nauw verband bestaat tussen culturele investeringen en het ontwikkelingspeil van de creatieve industrie.

⁽⁶⁾ Voor dit initiatief is 7,5 miljoen euro voorzien. Verwacht wordt dat het financiële hefboomeffect aanzienlijk zal zijn (circa 100 miljoen euro in drie jaar).

4.3 In het groenboek worden echter ook open vragen opgeworpen die een brede discussie op gang moeten brengen tussen alle Europese stakeholders op het gebied van creativiteit (in de ruime zin des woords). Met dit advies wil het EESC door middel van suggesties en concrete en werkbare voorstellen zijn steentje bijdragen aan de door de Commissie gelanceerde discussie. De aanbevelingen van het *Platform on the Potential of Cultural and Creative Industries* vormen daarbij nog altijd het referentiekader, hoewel de sociale dialoog en de ad-hochoorzitting van het EESC extra elementen hebben opgeleverd.

4.4 De „fysieke ruimtes” voor creativiteit, de clusters en hun rol bij de territoriale ontwikkeling

4.4.1 Een eerste discussiepunt uit het groenboek betreft het thema „ruimtes voor experimenten, innovatie en ondernemerschap in de culturele en creatieve sector” en de rol van nieuwe informatietechnologieën. Concreet betekent dit mogelijkheden creëren voor ontmoetingsplekken voor interdisciplinaire samenwerking, waar ook kan worden geëxperimenteerd met de meest innovatieve oplossingen van de creatieve industrie en waar burgers/consumenten nieuwe talen en uitdrukingsvormen kunnen uitproberen en bijvoorbeeld artistieke digitale inhoud op multisensoriële wijze kunnen ervaren (*future centres* en/of businesscentra voor producten en diensten van de creatieve industrie, virtuele werkelijkheid en multimediaparken).

4.4.2 Van dergelijke fysieke ruimtes, die gekenmerkt worden door een „drang naar verandering”, kan ook een stimulans uitgaan om iets te doen aan de marginaliteit van bepaalde gebieden ten opzichte van de grote stedelijke centra van creativiteit (doorgaans worden de belangrijkste stedelijke agglomeraties, zoals Ile de France, het centrum van Londen, de provincie Milaan, Amsterdam, Madrid enz. als de voornaamste clusters van Europese creativiteit gezien⁽⁷⁾ (zie het *Priority Sector Report: Creative and Cultural Industries* van het *European Cluster Observatory*).

4.4.3 Er zijn verschillende factoren die kunnen bijdragen tot de vorming van industriële clusters met een „creatief” karakter, zoals de economische ontwikkeling van steden en regio's, de ontwikkeling van de kenniseconomie, creatief toerisme, goed functionerende productieketens en de spill-overeffecten in termen van innovatie enz. Op basis van deze kennis zouden er speciale projecten moeten worden gerealiseerd om de uitbreiding van dergelijke clusters en hun verdere verspreiding over de EU te bevorderen en om Europabrede netwerken te creëren.

4.4.4 Dit sluit nauw aan bij de centrale rol die de creatieve industrie – haar netwerken en clusters – speelt als stuwende kracht achter regionale ontwikkeling (zie de conclusies van de Raad van de EU van 29 april 2010). Het *Priority Sector Report: Creative and Cultural Industries* van het *European Cluster Observatory* levert het empirische bewijs dat er een direct verband bestaat tussen de vestigingsplaats van een creatieve onderneming en de lokale en regionale ontwikkeling. Het probleem betreft de keuze van de meest geschikte samenwerkingsvormen voor het bevorderen van de integratie van CCI's in de strategische regionale ontwikkeling.

4.4.5 Een opvallend kenmerk van de culturele en creatieve clusters is de afhankelijkheid van publieke ondersteuning, met name tijdens de opstartfase, en de noodzaak om samen met alle lokale en regionale actoren – het openbaar bestuur, het bedrijfsleven, scholen en universiteiten, vertegenwoordigers van de cul-

turele sector, intellectuele beroepen en het maatschappelijk middenveld – tot positieve integratiemaatregelen te komen. De sterke relatie tussen dergelijke clusters en de oorspronkelijke plaatselijke gemeenschap moet niet worden onderschat. Deze clusters putten uit de „gemeenschappelijke kennis” ter plaatse en bevinden zich in een gunstige en unieke omgeving waarmee ze nauw zijn vervlochten en die innovatie en verandering stimuleert (zie de casestudies over Bilbao, Valencia, Amsterdam, het Ruhrgebied enz.).

4.4.6 Lokale en regionale overheden (gemeenten, regio's) en andere decentrale instellingen (universiteiten, banken, verzekeringsmaatschappijen, leveranciers van openbare en/of publieke inhoud enz.) hebben dan ook de cruciale taak om de CCI's te betrekken bij de regionale ontwikkeling, die ervoor moet zorgen dat de strategische doelstellingen van de sector worden verwezenlijkt. Het cohesiebeleid van de EU vormt bijvoorbeeld een erkenning voor de talrijke bijdragen die CCI's aan haar strategische doelstellingen (convergentie, concurrentie, werkgelegenheid, territoriale samenwerking en integratie van sociaal zwakkeren) hebben geleverd, ook al is het niet eenvoudig om vast te stellen wat de precieze effecten zijn.

4.4.7 Er zijn verschillende tastbare voorbeelden van plaatsen buiten de grote stedelijke agglomeraties, vaak in achtergebleven gebieden en/of grensstreken, waar cultuur en creativiteit samenkomen. Het EESC zou daarbij behalve op de jarenlange ervaringen in Valencia vooral ook willen wijzen op de zeer recente ervaringen met de „stedelijke laboratoria” in de Italiaanse regio Apulië (Puglia), waar afgedankte gebouwen, leegstaande scholen, verlaten monumenten, voormalige kloosters, slachthuizen, markten en kazernes met steun van het regiobestuur worden opgeknapt en heringericht, zodat jongeren die als echte culturele en creatieve werkplaatsen kunnen gebruiken.

4.5 De Europese ruimte voor creativiteit: het regelgevingskader

4.5.1 Een ander buitengewoon belangrijk vraagstuk is de „marginale” positie van kunstenaars en mensen die in de creatieve sector werkzaam zijn, iets wat via mobiliteitsvergroting kan worden verbeterd. De uitwisseling van goede praktijken is en blijft noodzakelijk, wil men nieuwe vooruitzichten creëren en de Europese burgers stimuleren om elkaars cultuur beter te leren kennen en te begrijpen.

4.5.2 Toch zijn er nog talrijke belemmeringen die een verbetering van de mobiliteit in de weg staan, zoals visumvoorschriften, belastingregels en andere administratieve hobbels als gevolg van de verschillen in de voor de sector geldende regelgeving op nationaal en vaak ook regionaal niveau.

4.5.3 De voorgestelde maatregelen voor mobiliteitsverbetering bestaan onder meer uit bevordering van Europese coproducties en/of uitwisseling van ervaringen en vaardigheden in zowel de productie- als de ontwerpfase (intra- en intersectoraal), financiering van vertalingen in kleinere en niet-Europese talen, bevordering van specifieke maatregelen voor wederzijdse erkenning van activiteiten, beroepskwalificaties en certificeerbare competenties, en ondertekening van overeenkomsten tegen dubbele belastingheffing. De intellectuele beroepen dragen bij aan de totstandkoming van een „creatieve culturele economie”; zij kunnen deelnemen aan een experimenteel netwerk om creatieve bijdragen aan te trekken, zelfs uit landen buiten de EU.

(7) In dergelijke „centra” zijn vooral bepaalde subsectoren actief die zich bezighouden met onder meer computermedia en film en geluid.

4.5.4 ICT biedt in dat verband nieuwe mogelijkheden op het gebied van de ontwikkeling en distributie van creatieve producten en de toepassing daarvan door eindgebruikers. De Europese Commissie heeft in mei 2010 een ambitieuze digitale agenda voor Europa gepresenteerd (als eerste van de zeven kerninitiatieven van de Europa 2020-strategie). Tot de zeven doelstellingen van deze agenda behoren onder meer het creëren van een nieuwe interne markt, zodat de vruchten kunnen worden geplukt van het digitale tijdperk, een aanzienlijke verbetering van de toegang tot snel en supersnel internet voor de Europese burgers en het voornemen om alle Europese burgers digitale vaardigheden bij te brengen en toegankelijke onlinediensten aan te bieden.

4.5.5 De voornaamste reden waarom de digitale mogelijkheden van de sector echter nog niet kunnen worden benut, is dat er geen goede regelgeving bestaat voor de bescherming van de intellectuele eigendom van culturele en creatieve inhoud in digitale vorm (de bestaande regelgeving komt vaak alleen tegemoet aan de belangen van de grote spelers op de markt) en voor het recht op toegang tot inhoud voor alle gebruikers/burgers en kleine en middelgrote ondernemingen in met name achtergebleven gebieden (waar beperkingen en willekeurige regels de toegang vaak bemoeilijken).

4.5.6 Het vraagstuk van de intellectuele-eigendomsrechten hangt nauw samen met het probleem van piraterij en vervalsing, dat volgens de schattingen de creatieve sector (film, televisieseries, muziekproductie en software) alleen al in 2008 10 miljard euro aan inkomsterving en 185 000 arbeidsplaatsen heeft gekost (zie het TERA-rapport *Building a Digital Economy: The Importance of Saving Jobs in the EU's Creative Industries*). Digitale piraterij is een misdrijf dat zowel kleine als grote ondernemingen treft en om scherpere en meer gecoördineerde Europese maatregelen vraagt, zodat de consument beter kan worden beschermd en illegale producties op grotere schaal kunnen worden aangepakt.

4.5.7 In dit verband moeten ook de mogelijkheden worden onderzocht van toepassingen als *open source* en *Wikinomics*, aanzien die uitermate geschikt zijn voor de beoordeling van de activiteiten van kleine eenheden met hun gefragmenteerde productieprocessen, hun hyperindividuele creatieve bijdragen, variabele productiecycli en beperkte financiële middelen.

4.5.8 In het *CReATE project report on ICT and CI* ⁽⁸⁾ worden vier belangrijke trends genoemd waarin ICT de economische ontwikkeling van CCI's naar een hoger plan kan tillen: inzet van digitale middelen voor de verspreiding van onlinecontent; ontwikkeling van visuele ervaringen; vermindering van het „barrière-effect” en duurzame ontwikkeling van nieuwe vormen van ondernemerschap in met name de achtergebleven gebieden van de EU; vermogen om de organisatie van werk aan te passen aan de lokaal en regionaal verspreid liggende bronnen die simpelweg met behulp van technologie en door contentleveranciers in het kader van PPPP's met elkaar worden verbonden.

4.5.9 Een tweede vraagstuk dat de Commissie te berde brengt, betreft de bevordering van de samenwerking tussen

kunstacademies en designopleidingen enerzijds en het bedrijfsleven anderzijds, en de ontwikkeling van digitale vaardigheden, en dan vooral op plaatsen waar die nog ontbreken of te wensen overlaten. In het EU-manifest voor creativiteit en innovatie uit 2009 werd reeds gepleit voor het „heruitvinden van het onderwijs”, zodat het mensen kan „klaarstomen voor de kennissamenspraak”. Een specifiek probleem is echter de gebrekkige integratie van onderwijs en bedrijfsleven, met name wat betreft de ontwikkeling van creativiteit (de zogeheten „e-vaardigheden”) en meer in het algemeen het vermogen van menselijke hulpbronnen om zich aan te passen aan de bijzondere ontwikkeling die de sector doormaakt.

4.5.10 Op dit terrein worden de volgende concrete maatregelen voorgesteld:

- a) meer aandacht voor de creatieve sector in de lesprogramma's op scholen; bevordering van „creatief ondernemerschap”, o.a. door het scheppen van meer mogelijkheden voor samenwerking tussen scholen, kunstacademies en designopleidingen (bijvoorbeeld via stages en seminars);
- b) invoering van wedstrijden en prijzen voor jonge talenten en instellingen die jongeren helpen met het ontwikkelen van vaardigheden;
- c) bevordering van kunst- en cultuuronderwijs en, meer in het algemeen, vergroting van de belangstelling voor het werk en de producten van de creatieve sector bij leerlingen in het primair en secundair onderwijs;
- d) financiële voorzieningen voor directe ondersteuning van pas afgestudeerden of voor bijstand aan bedrijven die hen in dienst nemen;
- e) bevordering van de werkgelegenheid door middel van levenslang leren en de Europese erkenning van diploma's;
- f) verbetering van de IT-kennis van kunstacademie- en designstudenten.
- g) lancering van partnerschappen met organisaties van het mkb en het ambachtswesen in de EU, zodat er een doeltreffende bijdrage kan worden geleverd aan de overdracht van kennis, ondernemerschap en alle immateriële waarden die ten grondslag liggen aan creatieve ontwikkeling.

4.6 De financiering van creativiteit

4.6.1 Een derde punt dat de Commissie aansnijdt, betreft de financiering van creativiteit, m.a.w. de vraag hoe particuliere investeringen en PPPP's kunnen worden aangemoedigd en hoe de toegang van CCI's tot krediet kan worden verbeterd. Daarbij moet worden onderstreept dat bedrijven beslist sneller toegang zouden krijgen tot leningen als ze meer aandacht zouden besteden aan de economische en financiële duurzaamheid van hun projecten of producten. Aan de andere kant moet niet worden vergeten dat financiële instellingen nauwelijks in staat blijken te zijn om de economische en financiële effecten van „nieuwe ideeën” in te schatten.

⁽⁸⁾ Meer informatie over het CReATE-project is te vinden op <http://www.lets-create.eu/>.

4.6.2 Op dit punt worden de volgende concrete maatregelen voorgesteld:

- a) verspreiding van richtsnoeren voor ondernemingsplannen voor creatieve en culturele projecten/diensten/producten en van specifieke kwaliteitsindicatoren voor de financieel-economische processen en prestaties waarmee de technisch-economische beoordeling van investeringen in de sector kan worden vereenvoudigd en de overbodige economische en administratieve rompslomp voor het mkb kan worden vermeden;
- b) invoering van een juiste opleiding van de met de beoordeling belaste deskundigen en ontwikkeling van ondersteuningsmaatregelen en -programma's voor CCI's op basis van een holistische aanpak;
- c) verstrekking van leningen op gunstige voorwaarden (en met weinig middelen) voor het ontwikkelen en opstarten van projecten en een eerste controle van de haalbaarheid daarvan (bijvoorbeeld middels een haalbaarheidscertificaat), zodat er extra middelen kunnen worden aangetrokken voor de productiefase en de verspreiding van de resultaten onder een groter aantal geïnteresseerde bedrijven;
- d) invoering van gunstige fiscale regelingen voor CCI's, met name in het midden- en kleinbedrijf, in de vorm van belastingteruggaven en/of -vrijstellingen (bijvoorbeeld een lager btw-tarief voor de offline- en onlineproducten van de sector, zoals in de VS);
- e) invoering van leningen op gunstige voorwaarden middels publiek-private garantiefondsen voor het mkb (Europees netwerk van kredietconsortia voor het mkb) en rotatiefondsen;
- f) bevordering van nieuwe vormen van samenwerking en partnerschap tussen de diverse stakeholders in de betrokken sectoren (bijvoorbeeld ICT, muziek, uitgeverijen enz.).

4.6.3 Een thema dat nauw daarmee samenhangt, is de Europese steun voor investeringen in de sector. De EU moet in haar coördinerende en ondersteunende beleid ook aansturen op harmonisering van de nationale en regionale regelgeving en van de stimuleringsmaatregelen voor de sector op het gebied van overheidssteun en toegang tot particuliere leningen en gunstige kredieten, zodat regio's met verschillende ontwikkelingsniveaus partnerschappen kunnen aangaan en gezamenlijk projecten kunnen lanceren (zie de KEA-studie *Business Innovation Support Services for Creative Industries*)⁽⁹⁾.

4.7 De sociale dimensie van creativiteit

4.7.1 Als laatste is er het vraagstuk van de maatschappelijke effecten van de ontwikkeling van creativiteitsclusters. Het is kenmerkend voor de ontwikkeling van CCI's dat er een nauwe relatie bestaat tussen economische groei en de maatschappelijke ontwikkeling van de betrokken gemeenschappen. De sector blijft met andere woorden intrinsiek verbonden met de directe omgeving. De clusters worden gevoed door lokale sociaaleconomische netwerken, die niet zomaar ergens anders kunnen worden nagebouwd. De vertegenwoordigers van de sector zijn diep geworteld in hun plaats of regio en staan in nauw contact met het onderwijs. Vandaar dat er een gestructureerde dialoog moet komen tussen CCI's en het lokale bestuur over de aanpassing van de onderwijs-/bestuursvaardigheden door middel van gerichte training en een actieve betrokkenheid van de lokale gemeenschappen.

4.7.2 Het EESC pleit daarom voor een gestructureerde dialoog binnen de Europese instellingen over het maatschappelijke effect van de ontwikkeling van creativiteitsclusters en de verbetering van de arbeidsomstandigheden van de werknemers in de sector. Er zijn speciale maatregelen nodig op het gebied van sociale bescherming, aangezien de sector gekenmerkt wordt door gebrek aan werkzekerheid, kortlopende en soms zeer kortlopende contracten, onvoldoende bescherming van de intellectuele-eigendomsrechten en een gebrek aan regelgeving ter bevordering van de mobiliteit van werknemers, beoefenaars van vrije beroepen en kunstenaars.

Brussel, 21 oktober 2010

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Staffan NILSSON

⁽⁹⁾ Zie voetnoot 3.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers, en tot intrekking van Kaderbesluit 2002/629/JBZ”

(COM(2010) 95 definitief — 2010/0065 (COD))

(2011/C 51/10)

Rapporteur: **de heer SIBIAN**

De Raad heeft op 22 juli 2010 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie te raadplegen over het

Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers, en tot intrekking van Kaderbesluit 2002/629/JBZ

COM(2010) 95 final – 2010/0065 (COD).

De afdeling Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies hierover op 2 september 2010 goedgekeurd.

In het kader van de vernieuwing van het Comité heeft de voltallige vergadering besloten om tijdens de oktoberzitting over dit advies te stemmen, en heeft zij de heer **SIBIAN** aangewezen als algemeen rapporteur, overeenkomstig artikel 20 van het reglement van orde.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 21 oktober 2010 gehouden 466^e zitting onderstaand advies uitgebracht, dat met algemene stemmen werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het EESC onderschrijft de inzet van de EU om mensenhandel te voorkomen en te bestrijden en om de rechten van slachtoffers te beschermen. Het verwelkomt de overkoepelende, geïntegreerde benadering in het richtlijnvoorstel.

1.2 Mensenhandel is een ernstige schending van de rechten van de mens, een misdaad met vele facetten, die alle de aandacht verdienen. Onder de definitie uit het voorstel vallen diverse groepen slachtoffers en vormen van uitbuiting, inclusief bedelen en de inzet voor criminele activiteiten, twee nieuwe terreinen, die in het richtlijnvoorstel voor het eerst worden genoemd. De definitie dekt ook mensenhandel voor het verwijderen van organen, een uiterst ernstige schending van de fysieke integriteit en de mensenrechten. Het EESC is een sterk voorstander van deze brede definitie van de onder mensenhandel vallende misdrijven.

1.3 Het EESC stemt ermee in dat de straffen voor mensenhandel in verhouding dienen te staan tot de extreme ernst van deze misdaden. Daarom beveelt het aan strengere straffen en sancties goed te keuren, in combinatie met beslaglegging op vermogen dat afkomstig is uit illegale activiteiten. Onderzoek naar de financiële handel en wandel van verdachten moet deel uitmaken van het onderzoek naar mensenhandel. De straffen en sancties in de lidstaten moeten onderling afgestemd worden.

1.4 Behalve de invoering van sancties voor daders is er nog een belangrijk aspect in de strijd tegen deze grove schending

van de mensenrechten, nl. de waarborging dat door een rechtbank opgelegde straffen ook voltrokken worden. Het EESC beveelt aan dat in geval van mensenhandel er geen mogelijkheid is tot strafvermindering noch invrijheidstelling voordat de in het vonnis opgelegde termijn voltooid is.

1.5 Het EESC onderschrijft het standpunt dat slachtoffers van mensenhandel in een kwetsbare situatie verkeren en beschermd moeten worden tegen secundaire victimisatie en verdere traumatisering tijdens de strafprocedure. In dit verband beveelt het EESC aan om artikel 7, dat nu als volgt luidt: „De lidstaten voorzien, (...) in de mogelijkheid dat slachtoffers van mensenhandel niet worden vervolgd en bestraft...”, te herformuleren en het woord „mogelijkheid” te vervangen door een uitgesprokener begrip, zodat niet-vervolgving en het niet-opleggen van straffen regel wordt in plaats van uitzondering

1.6 Gezien de bijzondere omstandigheden waarin de slachtoffers van mensenhandel verkeren, stelt het EESC voor om hen gratis goede juridische bijstand te verlenen zodra vaststaat dat ze slachtoffer van mensenhandel zijn.

1.7 De bijstand en steun voor minderjarigen die slachtoffer van mensenhandel zijn, moeten allereerst gericht zijn op hereniging met hun familie, als deze niet bij de handel betrokken is.

1.8 Voor een succesvolle reïntegratie van slachtoffers van mensenhandel en om herhaling bij terugkeer te voorkomen moet hun een bedenktijd⁽¹⁾ geboden worden die naast medische zorg ook onderwijs en/of beroepsopleiding omvat.

1.9 Het beginsel van niet-uitzetting moet ook gelden in geval van mensenhandel, zodat slachtoffers niet worden teruggezonden naar hun land van herkomst als hun leven of vrijheid daar gevaar loopt

1.10 Het is een goede zaak dat verdere acties en besluiten inzake mensenhandel ook preventie omvatten. In dit verband is grondige kennis en een analyse van de oorzaken van mensenhandel vereist om die oorzaken doeltreffend te kunnen bestrijden en aldus het aantal gevallen van mensenhandel terug te dringen.

1.11 Mensenhandel is zowel een mondiaal als een lokaal probleem. Volgens het EESC werpen handhaving en vervolging slechts hun vruchten af als ngo's, werkgeversorganisaties, bedrijfsleven, vakbonden en alle bestuursniveaus intensief samenwerken. Voor mensenhandelaars moet een vijandig klimaat geschapen worden.

1.12 Het maatschappelijk middenveld kan een essentiële rol vervullen in de strijd tegen mensenhandel. Het is een goede zaak dat in de richtlijn wordt gesproken over samenwerking met maatschappelijke organisaties. Het is cruciaal dat zij betrokken worden bij elke fase van deze strijd, van de identificatie van slachtoffers tot hulpverlening. Maatschappelijke organisaties kunnen een vitale rol vervullen in de sociale reïntegratie van potentiële slachtoffers; indirect kan hun optreden dus een preventief effect hebben en bijdragen aan het voorkomen van verdere victimisatie en de betrokkenheid bij mensenhandel.

1.13 Het EESC meent dat het schort aan vergelijkbare gegevens over mensenhandel. Daarom moeten er over dit onderwerp in de EU-lidstaten op geharmoniseerde wijze betrouwbare gegevens worden verzameld door aan te stellen „nationale rapporteurs”.

1.14 Er zouden voor mensenhandel nationale rapporterende organen met duidelijke bevoegdheden moeten worden aangewezen. Volgens de richtlijn mogen de lidstaten nationale rapporterende organen of gelijkwaardige mechanismen in het leven roepen. Het EESC meent dat er slechts één type orgaan moet worden vermeld. Dit nationale orgaan zou in elke lidstaat het beleid en de acties op regioniveau en met andere lidstaten moeten coördineren om grote verschillen tussen de landen te voorkomen.

1.15 Het EESC ziet uit naar consistent, bevredigend en daadkrachtig beleid nu de lidstaten overeenstemming hebben bereikt over de aanwijzing van een Europees coördinator voor de bestrijding van mensenhandel op EU-niveau.

⁽¹⁾ Deze bedenktijd zou ten minste zes maanden kunnen bedragen, zoals in Noorwegen.

2. Het voorstel van de Commissie

Het richtlijnvoorstel borduurt voort op de Conventie van de Raad van Europa en gaat uit van dezelfde overkoepelende aanpak, inclusief preventie, vervolging, slachtofferbescherming en monitoring. Verder bevat het voorstel de volgende belangrijke onderdelen die van meerwaarde zijn:

- maatregelen om straffen op te leggen die stroken met de ernst van het misdrijf;
- een ruimere en meer bindende regeling inzake extraterritoriale rechtsmacht, die de lidstaten verplicht hun onderdanen en personen die gewoonlijk op hun grondgebied verblijven, te vervolgen wanneer deze zich buiten hun grondgebied schuldig maken aan mensenhandel;
- een bredere reikwijdte van de bepaling inzake het niet-opleggen van sancties aan slachtoffers voor hun betrokkenheid bij criminele activiteiten, ongeacht de illegale praktijken waaraan de mensenhandelaars zich hebben schuldig gemaakt, overeenkomstig het protocol van Palermo;
- betere bijstand aan slachtoffers, vooral wat medische verzorging, alsook bescherming betreft;
- waarborgen van bescherming in het land van herkomst bij terugkeer van de slachtoffers;
- bijzondere beschermingsmaatregelen voor kinderen, vrouwen en andere kwetsbare groepen die het slachtoffer van mensenhandel zijn, en
- bovendien: integratie van bepalingen van soortgelijke strekking in het EU-acquis. Dit biedt het voordeel van de strengere regels die gelden binnen de EU-rechtsorde, te weten onmiddellijke inwerkingtreding en monitoring van de uitvoering.

3. Bijzondere opmerkingen

3.1 Het EESC onderschrijft de inzet van de EU om mensenhandel te voorkomen en te bestrijden en om de rechten van slachtoffers te beschermen. Het richtlijnvoorstel moet uitmonden in minimumvoorschriften voor sancties voor misdaden die onder mensenhandel vallen, en in meer inspanningen om mensenhandel te voorkomen en om de slachtoffers ervan te beschermen.

3.2 Het EESC is ingenomen met de overkoepelende, geïntegreerde benadering in het richtlijnvoorstel. Aangezien mensenhandel een modern soort slavernij vormt, voor de georganiseerde misdaad zeer lucratief is en in Europa toeneemt (volgens het verslag van Europol over 2009), is het essentieel dat de overkoepelende EU-aanpak in de praktijk gericht is op mensenrechten, externe betrekkingen, terugkeer reïntegratiebeleid, sociale zaken, sociale inclusie, migratie en asiel.

3.3 Het EESC stelt vast dat de richtlijn ingaat op recente ontwikkelingen in de mensenhandel. De gebruikte definitie van mensenhandel sluit dan ook aan op internationale afspraken, zoals de bepalingen uit het VN-Protocol ter voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, inzonderheid handel in vrouwen en kinderen, dat is gehecht aan het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit, en de bepalingen uit het Europees Verdrag inzake de bestrijding van mensenhandel van de Raad van Europa.

3.4 De preambule van de richtlijn bevat duidelijke aanwijzingen voor de afbakening van het begrip „zeer kwetsbare personen”. Aangezien kinderen kwetsbaar zijn en een groot risico lopen om aan mensenhandel ten prooi te vallen, verdienen zij als slachtoffers bijzondere aandacht. Volgens het EESC moet het belang van het kind voorop staan, overeenkomstig het VN-Verdrag inzake de rechten van het kind en het Handvest van de grondrechten van de EU.

3.5 Niettemin is het van belang dat de definitie van mensenhandel alle slachtoffers omvat, onder wie vrouwen en mannen, om aan te geven dat ook zij in een kwetsbare positie kunnen verkeren.

3.6 Alle facetten van deze ernstige misdaad moeten aan bod komen. Onder de in het voorstel gebruikte definitie van mensenhandel vallen diverse groepen slachtoffers en vormen van uitbuiting, inclusief bedelen en de inzet voor criminele activiteiten, twee nieuwe terreinen, die in het richtlijnvoorstel voor het eerst worden genoemd. De definitie dekt ook mensenhandel voor het verwijderen van organen, een uiterst ernstige schending van de fysieke integriteit en de mensenrechten. Het EESC is een sterk voorstander van deze brede definitie van de onder mensenhandel vallende misdrijven.

3.7 Volgens het EESC moeten de lidstaten een ruimere definitie van mensenhandel (en alomvattendere terminologie voor de bestrijding ervan) in hun wetgeving opnemen teneinde een kader te scheppen om dit complexe en zich steeds verder ontwikkelende verschijnsel in al zijn vormen aan te pakken. Er moet in dit verband bijvoorbeeld ook gekeken worden naar het gebruik van internet en informatietechnologie in het algemeen.

3.8 Deze richtlijn betekent een grote stap voorwaarts door de invoering van duidelijke categorieën straffen en sancties. In het document wordt gestreefd naar harmonisatie van de sancties van de lidstaten.

3.9 Het EESC beseft dat men bij de uitwerking van de richtlijn op moeilijkheden stuitte bij de vaststelling van uniforme maximumstraffen. Toch is het belangrijk dat de straffen geharmoniseerd worden aangezien zij flink uiteenlopen: van drie tot twintig jaar cel voor het basismisdrijf en van tien jaar tot levenslang in geval van verzwarende omstandigheden. Ondanks de verschillende strafrechtssystemen en beleidsmaatregelen meent het EESC dat een beleid van strenge, strikte straffen met duidelijke strafbaarstelling het antwoord is op de toename van deze ernstige misdaad.

3.10 Op grond van de beschikbare gegevens wordt geschat dat elk jaar enkele honderdduizenden mensen via mensenhandelaars de EU binnenkomen of door hen in de EU verplaatst worden. Verder heeft Eurojust in 2008 ruim 10 % meer gevallen van mensenhandel geregistreerd dan in 2007. Thans is er in alle 27 lidstaten sprake van de een of andere vorm van mensenhandel en de omvang ervan is groeiende.

3.11 De straffen en sancties voor degenen die van mensenhandel profiteren, dienen de ernst van dit misdrijf weer te geven en een doeltreffend afschrikmiddel te zijn. De voorgestelde straffen kunnen dus naar boven worden bijgesteld, aangezien het EESC vindt dat vijf jaar gevangenisstraf niet echt in verhouding staat tot de ernst van mensenhandel. Strengere sancties passen bij het doel van deze richtlijn. Straffen in geval van verzwarende omstandigheden moeten dienovereenkomstig worden aangepast. Vermindering van gevangenisstraf voor goed gedrag of om bijv. een nationale feestdag te vieren zou voor dit type misdaad niet moeten gelden.

3.12 De lidstaten moeten er daarbij goed op letten dat de straffen ook daadwerkelijk worden voltrokken. Gezien de ernst van mensenhandel moet er geen mogelijkheid zijn tot strafvermindering en invrijheidstelling voordat de gehele in het vonnis opgelegde termijn is verstreken.

3.13 Behalve de in de richtlijn vermelde straffen dienen de lidstaten ook te voorzien in sancties als beslag op tegoeden en goederen (een keihard antwoord op de economische motieven voor deze handel⁽²⁾), een verbod om het land te verlaten en beperking van bepaalde politieke en burgerrechten. Onderzoek naar mensenhandel moet zich ook uitstrekken tot de financiële handel en wandel van verdachten.

3.14 Het EESC onderschrijft het standpunt dat slachtoffers van mensenhandel in een kwetsbare situatie verkeren en beschermd moeten worden tegen secundaire victimisatie en verdere traumatisering tijdens de strafprocedure. Zij moeten tevens hun rechten effectief kunnen uitoefenen en de nodige hulp en steun ontvangen.

3.15 Het EESC is het er geheel mee eens dat slachtoffers van mensenhandel beschermd moeten worden tegen vervolging en bestraffing voor strafbare feiten die zij begingen op het moment dat zij verhandeld werden (bijv. gebruik van valse documenten, prostitutie, illegale immigratie enz.). Deze bescherming is nodig om verdere victimisatie te voorkomen en om slachtoffers te stimuleren tijdens strafrechtelijke procedures te getuigen. Artikel 7 luidt als volgt: „De lidstaten voorzien, (...) in de mogelijkheid dat slachtoffers van mensenhandel niet worden vervolgd en bestraft...”. Aanbevolen wordt om het woord „mogelijkheid” te vervangen door een uitgesprokener begrip, zodat het niet-vervolgen en het niet-opleggen van straffen regel wordt in plaats van uitzondering.

⁽²⁾ Uit het verslag van Europol over mensenhandel in de EU in 2009 blijkt dat er in deze handel jaarlijks diverse miljoenen euro's omgaan.

3.16 De slachtoffers van mensenhandel moeten beschermd worden tegen secundaire victimisatie en verdere traumatisering tijdens strafrechtelijke procedures. Daarom zouden alle slachtoffers moeten kunnen getuigen vanachter een scherm of in een aparte kamer om rechtstreekse confrontaties met handelaren/daders te vermijden, omdat zulke gebeurtenissen stress of angst kunnen veroorzaken.

3.17 Het EESC meent dat slachtoffers van mensenhandel gratis goede juridische bijstand moet worden verleend zodra vaststaat dat ze slachtoffer van mensenhandel zijn. Die bijstand is ook in het belang van de staat, die ervoor moet zorgen dat het slachtoffer zo snel mogelijk de nodige bescherming krijgt, en probeert te bewerkstelligen dat hij/zij vrijwillig deelneemt aan strafrechtelijk onderzoek en procedures.

3.18 Het is van belang nog eens te wijzen op het beginsel van niet-uitzetting, hetgeen in dit geval inhoudt dat slachtoffers van mensenhandel niet worden teruggezonden naar hun land van herkomst als hun leven of vrijheid daar gevaar loopt.

3.19 Volgens het EESC kan de in het richtlijnvoorstel opgenomen regeling inzake extraterritoriale rechtsmacht conflicten opleveren t.a.v. de uitoefening van de rechtsmacht in strafzaken.

3.20 De bijstand en steun voor kinderen die slachtoffer van mensenhandel zijn, moeten allereerst gericht zijn op hereniging met hun familie, als deze niet bij de handel betrokken is.

3.21 Voor een succesvolle reïntegratie van slachtoffers van mensenhandel en om herhaling bij terugkeer te voorkomen, moet hun een bedenktijd⁽³⁾ geboden worden die naast medische zorg ook onderwijs en/of beroepsopleiding omvat. Die bedenktijd zou moeten gelden ongeacht of de slachtoffers tegen hun daders getuigen en ongeacht of zij vrijwillig naar hun land van herkomst terugkeren.

3.22 Het is een goede zaak dat de verdere acties en besluiten inzake mensenhandel ook preventie omvatten, alsmede bescherming en bijstand voor de slachtoffers en ruimere samenwerking tussen alle betrokkenen.

3.23 De lidstaten dienen ook de oorzaken van mensenhandel in ogenschouw te nemen, waaronder armoede en wereldwijde discrepanties in de rechtsorde. Ongelijk verdeelde welvaart, gebrek aan onderwijs, discriminatie, slecht bestuur, hoge werkloosheid, gebrekkige rechtshandhaving, gewapende conflicten en corruptie zijn een gunstige voedingsbodem voor mensenhandel. Bestrijding hiervan zou tot minder gevallen van mensenhandel moeten leiden.

⁽³⁾ Deze bedenktijd zou ten minste zes maanden kunnen bedragen, zoals in Noorwegen.

3.24 Hoewel de in de richtlijn gehanteerde definitie van de rechtspersoon die aansprakelijk kan worden gesteld voor strafbare feiten inzake mensenhandel, staten of overheidsorganen die nationale bevoegdheden uitoefenen, uitsluit, is het zaak dat staten alles in het werk stellen om betrokkenheid of medeplichtigheid van overheden bij mensenhandel in kaart te brengen en uit te roeien. Ambtenaren die verwickeld zijn in hiermee verband houdende illegale of misdadige activiteiten moeten worden vervolgd en zonder uitzondering worden veroordeeld.

3.25 Lidstaten moeten beseffen dat mensenhandel ook een kwestie van vraag en aanbod is. Daarom dienen maatregelen te worden genomen om de vraag terug te dringen, wat de daadwerkelijke handel een slag zou toebrengen. Als lidstaten de juiste maatregelen nemen om de vraag te ontmoedigen die uitbuiting stimuleert, alsmede maatregelen om het risico dat mensen slachtoffer worden van mensenhandel, zoveel mogelijk terug te dringen, zou dat een grote stap zijn naar vermindering van het aantal gevallen van deze misdaad.

3.26 Mensenhandel is zowel een mondiaal als een lokaal probleem. Volgens het EESC werpen handhaving en vervolging slechts hun vruchten af als ngo's, werkgeversorganisaties, bedrijfsleven, vakbonden en alle bestuursniveaus intensief samenwerken. Voor mensenhandelaars moet een vijandig klimaat geschapen worden.

3.27 Volgens de richtlijn dienen de lidstaten - indien nodig samen met maatschappelijke organisaties - werk te maken van voorlichtings- en bewustmakingscampagnes en onderzoeks- en onderwijsprogramma's die gericht zijn op terugdringing van het risico dat mensen, en met name kinderen, het slachtoffer van mensenhandel worden. Volgens het EESC schieten eenmalige campagnes hun doel voorbij; het stelt daarom Europese, permanente voorlichtingscampagnes voor.

3.28 Het is een goede zaak dat in de richtlijn wordt gesproken over samenwerking met maatschappelijke organisaties. Het is cruciaal dat zij betrokken worden bij elke fase van de strijd tegen mensenhandel, van de identificatie van slachtoffers tot hulpverlening.

3.29 Maatschappelijke organisaties kunnen een vitale rol vervullen in de sociale reïntegratie van potentiële slachtoffers; indirect kan hun optreden dus een preventief effect hebben en bijdragen aan het voorkomen van verdere victimisatie en de betrokkenheid bij mensenhandel. De lidstaten zouden bij het verlenen van bijstand nauw samen moeten werken met ngo's. Samen zouden zij de ontwikkeling kunnen stimuleren van informatie-„hotlines” en andere informatiebronnen voor groepen die gevaar lopen, slachtoffers van mensenhandel en hun families.

3.30 Het EESC benadrukt dat de Commissie ⁽⁴⁾ een doelgerichte oproep heeft gedaan voor de indiening van projectvoorstellen in het kader van het specifieke programma „Preventie en bestrijding van criminaliteit”, een onderdeel van het algemene programma „Veiligheid en de bescherming van vrijheden”. Dit met als doel om de inspanningen van de EU ter bestrijding van mensenhandel op te voeren. Resultaat zouden betere niet-wetgevende maatregelen moeten zijn om deze handel tegen te gaan. In dit verband zijn de prioriteiten voor 2010 onder andere: preventie, bescherming van slachtoffers, vervolging van en onderzoek naar daders, mechanismen voor coördinatie en samenwerking, alsook het verzamelen van betrouwbare data. Binnen genoemd programma is 4 miljoen euro beschikbaar, wat is bestemd voor de financiering van 12 projecten. Dit is een goed begin, maar er is ook veel steun nodig voor ngo's die mensenhandel bestrijden; de lidstaten zouden maatschappelijke organisaties hierbij moeten steunen.

3.31 Het door het bedrijfsleven ingevoerde zelfregulering (bijv. gedragscodes), eerlijke handel en een goed beheer van toeleveringsketens kan er volgens het EESC voor worden gezorgd dat slachtoffers van mensenhandel niet gedwongen kunnen worden te werken en dus niet betrokken raken bij de productie van goederen en diensten in een onderneming. Uiterst geschikte methoden om gedwongen werk door slachtoffers van mensenhandel tegen te gaan, zijn verder richtsnoeren inzake goede praktijken inzake de aanwerving van migranten alsmede bilaterale samenwerking tussen herkomst- en gastlanden wat betreft het toezicht op de aanwerving en de arbeidsomstandigheden van migranten.

3.32 Maatregelen ter bestrijding van mensenhandel mogen niet beperkt blijven tot alleen wetgevingsinstrumenten: er moeten ook aanvullende, niet-wettelijke maatregelen worden genomen, bijv. op het vlak van het verzamelen en overdragen van gegevens, samenwerking, ontwikkeling van partnerschappen en

uitwisseling van goede praktijken. Daarom bepleit het EESC een uniforme, consistente aanpak op EU-niveau.

3.33 Het EESC meent dat het schort aan vergelijkbare gegevens over mensenhandel. Daarom moeten er over dit onderwerp in de EU-lidstaten op geharmoniseerde wijze betrouwbare gegevens worden verzameld door aan te stellen „nationale rapporteurs”.

3.34 Er zouden voor mensenhandel nationale rapporterende organen met duidelijke bevoegdheden moeten worden aangevoerd. Volgens de richtlijn mogen de lidstaten nationale rapporterende organen of gelijkwaardige mechanismen in het leven roepen. Het EESC meent dat er slechts één type orgaan moet worden vermeld. Dit nationale orgaan zou in elke lidstaat het beleid en de acties op regioniveau en met andere lidstaten moeten coördineren om grote verschillen tussen de landen te voorkomen.

3.35 Hoewel mensenhandel onderdeel is van tal van overeenkomsten tussen de Europese Unie en derde landen (bijv. het Strategisch partnerschap Afrika-EU en het Oostelijk partnerschap; verder is het een van de prioriteiten van de stabilisatie- en associatie-overeenkomsten die de EU en de landen van de westelijke Balkan hebben gesloten), meent het EESC dat de bestrijding van mensenhandel tot de hoofddoelstellingen van deze overeenkomsten zou moeten behoren. In dit licht zou voortvarend gewerkt moeten worden aan soortgelijke overeenkomsten tussen de EU en andere derde landen.

3.36 Het EESC ziet uit naar consistent, bevredigend en daadkrachtig beleid nu de lidstaten overeenstemming hebben bereikt over de aanwijzing van een Europees coördinator voor de bestrijding van mensenhandel op EU-niveau.

Brussel, 21 oktober 2010

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Staffan NILSSON

⁽⁴⁾ Directoraat-generaal Justitie, vrijheid en veiligheid, Directoraat F: Veiligheid, eenheid F4: Financiële steun-veiligheid.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Europees Jaar voor actief ouder worden (2012)”

(COM(2010) 462 definitief)

(2011/C 51/11)

Rapporteur: **Renate HEINISCH**Corapporteur: **José Isaías RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO**

De Raad en het Europees Parlement hebben op 7 september 2010 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité (hierna: EESC) overeenkomstig artikel 304 van het VWEU te raadplegen over het

„Voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Europees Jaar voor actief ouder worden (2012)”

COM(2010) 462 final.

Op 14 september 2010 heeft het bureau van het EESC vervolgens besloten om de afdeling Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden te belasten.

Gezien het spoedeisende karakter van de werkzaamheden heeft het EESC tijdens zijn op 21 oktober 2010 gehouden 466^e zitting besloten Renate HEINISCH als algemeen rapporteur en José Isaías RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO als algemeen corapporteur aan te wijzen, waarna het met algemene stemmen onderstaand advies heeft goedgekeurd.

1. Conclusies

1.1 Het EESC stemt in met het voorstel om het jaar 2012 uit te roepen tot „Europees Jaar voor actief ouder worden”. De titel en het achterliggende concept geven echter niet weer waar het dit jaar volgens het EESC om zou moeten draaien: we zouden niet alleen actief maar ook **gezond, waardig en levenslustig** ouder moeten kunnen worden. Daarom zou onder „actief” ouder worden niet alleen de mogelijkheid om langer te blijven werken of langer deel te nemen aan het maatschappelijk leven moeten worden verstaan. De Commissie wordt dan ook verzocht een titel te formuleren die minder restrictief is en ook deze andere aspecten van levenskwaliteit omvat.

1.2 In hun huidige vorm kunnen de Europese Jaren niet helemaal bevredigend worden genoemd, zowel qua verloop als qua inhoud. De uitgevoerde acties moeten nog meer zichtbaarheid krijgen en inhoudelijk efficiënter worden gemaakt.

1.3 Het onderhavige voorstel van de Commissie is niet erg duidelijk als het gaat om de coördinatie op het niveau van de Unie. Coördinatie door een centrale en verantwoordelijke instantie is echter absoluut noodzakelijk om dit initiatief slagkracht en een duurzame werking te geven.

1.4 Een centrale coördinatie is tevens van belang voor het bijeenbrengen van begrotingsmiddelen en de verdeling daarvan. Wat volgens het EESC in dit verband ontbreekt, is een concreet begrotingskader.

1.5 Om het *Europees Jaar 2012* tot een succes te maken, is een Europese harmonisatie van de begrippen „ouderen”, „actief”,

„gezond” en „waardig” noodzakelijk. Pas als over deze basisbegrippen eensgezindheid bestaat, kunnen er vergelijkbare maatregelen worden getroffen.

1.6 Het EESC juicht het toe dat krachtens artikel 5 het Europees Parlement, de lidstaten, het EESC en het Comité van de Regio's bij de activiteiten betrokken zullen worden. Het EESC acht zichzelf bijzonder goed in staat om een voortrekkersrol te spelen bij de bewustmakingsacties en constructieve debatten tussen de sociale partners en de organisaties van het maatschappelijk middenveld, en om de inhoud daarvan naar buiten toe te verspreiden. Daarbij wordt in het bijzonder gedacht aan de oprichting van een waarnemingspost voor de evaluatie van de ontwikkelingen op Europees en nationaal niveau, en ter ondersteuning van de eveneens voorgestelde „Europese Alliantie voor actief ouder worden”, die met de coördinatie van de acties op het niveau van de Unie zou moeten worden belast. Daarnaast zou het EESC de rol van „ambassadeur van het Jaar” op zich kunnen nemen. Bovendien zou het zinvol zijn een conferentie te organiseren over de belangrijkste inhoudelijke aspecten van het jaar, waarvan de conclusies in een door de waarnemingspost op te stellen initiatiefadvies zouden moeten worden opgenomen.

2. Algemene opmerkingen

2.1 De uitdagingen van de vergrijzing waarmee de lidstaten geconfronteerd worden, krijgen al enige jaren de aandacht van de Commissie en het EESC. Thema's waren onder meer de solidariteit tussen de generaties, oudere werknemers, gezondheidszorg, ouderenzorg en langdurige zorg, ouderenmishandeling, levenslang leren, behoeften van ouderen en gevolgen van de vergrijzende bevolking voor de gezondheidszorg en socialezekerheidsstelsels ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Zie de lijst met EESC-adviezen op http://www.eesc.europa.eu/sections/soc/index_en.asp

2.2 In aansluiting op de doelstellingen van de laatste EU-Raadsvoorzitterschappen, de „Europa 2020”-strategie en de Europese jaren 2010 (Jaar van de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting) en 2011 (Jaar van het vrijwilligerswerk), kwam het voorstel om het 2012 tot „Europees Jaar voor actief ouder worden” uit te roepen. Het EESC is het ermee eens dat de titel van het jaar, „actief ouder worden” als korte titel volstaat, en dat het beginsel van de „solidariteit tussen de generaties” zelfs zonder expliciet genoemd te worden, hier ook onder valt. Toch dekt de korte titel niet volledig de lading, en komt de veelzijdigheid van de thema's hierin niet volledig tot haar recht.

2.3 De Wereldgezondheidsorganisatie definieert „actief ouder worden” als een proces waarin de mogelijkheden voor gezondheid, participatie en veiligheid geoptimaliseerd worden, ten einde de levenskwaliteit van personen naarmate zij ouder worden te verbeteren ⁽²⁾. Deze definitie suggereert dat actief ouder worden in de eerste plaats moet worden bevorderd door middel van „gezond ouder worden” en „zelfstandig blijven wonen”. De participatiemogelijkheden van ouderen kunnen dan enerzijds op de arbeidsmarkt, dankzij verbeterde arbeidsvoorwaarden, en anderzijds in de samenleving, dankzij de bestrijding van sociale uitsluiting en dankzij vrijwilligerswerk, worden vergroot. Van actief ouder worden kan bovendien alleen sprake zijn als een minimum aan veiligheid gewaarborgd is. Het EESC is er dan ook van overtuigd dat een titel als „Europees Jaar voor actief, gezond en waardig ouder worden” meer *to the point* zou zijn.

2.4 Tijdens de voorbereiding van bovengenoemde adviezen ⁽³⁾ heeft het EESC steeds de relevante directoraten-generaal bij de discussie betrokken. Daarom juicht het EESC toe dat de Commissie ook voor het Europees Jaar 2012 voornemens is een beroep te doen op de structurele en financiële middelen van alle relevante DG's, waarbij het volgens het EESC van belang is dat dit op gecoördineerde wijze geschiedt.

2.5 In dit verband verheugt het EESC zich erover dat het thema van het Europees Jaar 2012 zowel tijdens de workshop „Gezond ouder worden: empowerment van de consumenten ten behoeve van actief ouder worden” ⁽⁴⁾ als tijdens het „Derde demografieforum” ⁽⁵⁾ verder zal worden besproken.

2.6 Het EESC juicht tevens toe dat voor een driejarentermijn (2011-begin 2014) is gekozen. Deze langere periode zal ertoe bijdragen dat het thema in alle belangrijke beleidsterreinen kan worden gemainstreamd.

2.7 Ook stemt het in met de in het voorstel genoemde thematische prioriteiten. De noodzakelijke inhoudelijke aanvullingen zullen in par. 3.3 „Inhoud van de maatregelen” aan de orde komen.

3. Specifieke opmerkingen

3.1 Over artikel 1 „Onderwerp”

3.1.1 In het publieke debat over de demografische veranderingen werd de vergrijzing lange tijd beschouwd als belasting voor de samenleving in het algemeen en voor de sociale en gezondheidsstelsels in het bijzonder. In deze negatieve ziens-

wijze komt stilaan verandering. Het potentieel van ouderen en de kansen die een vergrijzende samenleving biedt, krijgen steeds meer aandacht.

3.1.2 Ten einde de positieve aspecten die de demografische veranderingen met zich mee brengen, zowel voor ouderen als voor de samenleving in het algemeen, te benutten, is het echter van cruciaal belang dat mensen de mogelijkheid hebben om gezond en in alle veiligheid ouder te worden. Alleen zo kunnen zij hun potentieel ook actief benutten en in dienst stellen van de solidariteit tussen generaties. Alleen een titel zoals die welke wordt voorgesteld in par. 2.3 zou met deze onontbeerlijke voorwaarden rekening houden.

3.1.3 Om het Europees Jaar 2012 tot een succes te maken, is Europese harmonisatie van de begrippen „ouderen”, „actief”, „gezond” en „waardig” noodzakelijk. Pas als er eensgezindheid bestaat over deze basisbegrippen kunnen er vergelijkbare maatregelen worden getroffen.

3.2 Over artikel 2 „Doelstellingen”

3.2.1 Onder „actief” ouder worden zou niet alleen de mogelijkheid om langer te blijven werken of via vrijwilligerswerk langer deel te nemen aan het maatschappelijk leven moeten worden verstaan. Veeleer zou het erom moeten gaan, de zeer uiteenlopende bijdragen van ouderen aan de samenleving te erkennen en te waarderen, en sociale uitsluiting tegen te gaan. Daartoe behoren onder meer de financiële en/of sociale ondersteuning van jongere familieleden, de verpleging van partners en vrienden, geestelijke en artistieke creativiteit en innovatievermogen, en overdracht van ervaringen en waarden. Al deze activiteiten kunnen tot op zekere hoogte zelfs in geval van gezondheids- en andere beperkingen worden voortgezet. Wanneer zij onder dermate zware omstandigheden worden verricht, moeten zij des te meer worden gewaardeerd.

3.2.2 Vandaar dat het EESC zijn steun uitspreekt voor de door de Commissie genoemde doelstellingen, te weten i) zorgen voor betere arbeidsomstandigheden voor oudere werknemers, ii) stimuleren van een actieve deelname aan het maatschappelijk leven, en iii) aanmoedigen van gezond ouder worden. Wel is het van mening dat ook veilig en waardig ouder worden tot de doelstellingen moet behoren.

3.2.3 De maatregelen die zijn gepland om deze doelstellingen te bereiken, acht het EESC toereikend. Daarbij zou de volgende chronologische volgorde moeten worden aangehouden:

— „algemene bewustwording”;

— „aanmoedigen van samenwerking en synergieën tussen de lidstaten”;

— „een kader bieden voor toezeggingen en concrete actie”.

⁽²⁾ „(...) as the process of optimizing opportunities for health, participation and security in order to enhance quality of life as people age”, World Health Organisation (2002) *Active Ageing - A Policy Framework*, blz. 12.

⁽³⁾ Zie par. 2.1 en voetnoot 1.

⁽⁴⁾ „Healthy Ageing: Consumer empowerment for active ageing”, op 18.10.2010.

⁽⁵⁾ „Third Demography Forum”, op 22 en 23.11.2010.

3.3 Over artikel 3 „Inhoud van de maatregelen”

3.3.1 De in artikel 3 van het voorstel genoemde maatregelen worden zinvol geacht. Zij zijn echter te algemeen geformuleerd, lijken sterk op de formuleringen uit voorgaande Europese Jaren en zijn op alle mogelijke campagnes van toepassing. Zij zouden een maatschappelijke dimensie moeten krijgen en zich niet louter tot deskundigen moeten richten. Sommige van de tijdens de raadpleging gedane voorstellen zouden ertoe kunnen leiden dat dit Europees Jaar meer aandacht krijgt van het publiek. Bovendien stelt het EESC voor dat op basis van eerdere adviezen nader wordt ingegaan op onderstaande thema's:

3.3.1.1 Om een **langere arbeidsparticipatie** van ouderen mogelijk te maken zijn vergaande maatregelen en verbeteringen noodzakelijk ⁽⁶⁾.

3.3.1.2 Om het vele vrijwilligerswerk van ouderen ten behoeve van de samenleving en de jongere generaties te vergemakkelijken en tegelijkertijd beter te waarderen is het zaak dat de status van **vrijwilligerswerk** in de hele EU wordt vastgelegd, dat dit concept wordt geharmoniseerd, dat vrijwilligers worden erkend en opgeleid ⁽⁷⁾, en dat de algemene voorwaarden voor deze vorm van „arbeid” worden vastgelegd, zodat zij niet negatief doorwerkt op de kansen van jongeren op de arbeidsmarkt.

3.3.1.3 Om ouderen in staat te stellen actief te blijven, moet meer worden gedaan aan **preventie, gezondheidsbevordering en gezondheidseducatie** in alle leeftijdsgroepen ⁽⁸⁾.

3.3.1.4 Er moet naar worden gestreefd dat **het formele onderwijsstelsel wordt opengesteld** voor ouderen, ten einde de bijscholing en sociale integratie van ouderen te bevorderen. Dit zou ook de toegang van ouderen uit alle bevolkingsgroepen aan de **nieuwe ICT** moeten omvatten (bijv. via het EU-programma „Ouderen in de informatiemaatschappij”) ⁽⁹⁾.

3.3.1.5 Er dient rekening mee te worden gehouden dat de demografische veranderingen ook kansen met zich meebrengen. Het gaat daarbij met name om **nieuwe carrièremogelijkheden en arbeidsplaatsen** op het gebied van verpleging, coördinatie van verschillende activiteiten, beleidsadviezen enz. Ook voor de

⁽⁶⁾ Zie hiervoor bijv. het EESC-advies van 25 maart 2009 over „De situatie van oudere werknemers tegen de achtergrond van de industriële reconversie - Ondersteuning en begeleiding van de leeftijdsdiversiteit in bedrijfstakken en ondernemingen”. Rapporteur: Marian KRZAKLEWSKI (PB C 228 van 22 september 2009, blz. 24)

⁽⁷⁾ Zie hiervoor bijv. het EESC-advies van 13 december 2006 over „Rol en impact van vrijwilligersactiviteiten in de Europese samenleving”, rapporteur: Soscha. Koller (PB C 325 van 30 december 2006, blz. 46)

⁽⁸⁾ Zie hiervoor bijv. het verkennend advies van het EESC van 15 juli 2010 over „De gevolgen van de verouderende bevolking voor de gezondheidszorg en socialezekerheidsstelsels”, rapporteur: Renate HEINISCH (PB ...)

⁽⁹⁾ Zie hiervoor bijv. het advies van het EESC van 13 maart 2008 over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Actieplan inzake volwasseneneducatie - Het is nooit te laat om te leren”, rapporteur: Renate HEINISCH, corapporteurs: An LE NOUAIL MARLIÈRE en José Isaias RODRIGUEZ GARCÍA-CARO (PB C 204 van 9 augustus 2008, blz. 89).

economie bieden ouderen als nieuwe **consumentencategorie** nieuwe kansen, bijvoorbeeld in het kader van „Design-for-all” (ontwerpen voor iedereen), „Ambient Assisted Living” (door de omgeving gesteund wonen) en adviesverlening op consumentengebied. Bovendien moeten de rechten van de consument beter worden gewaarborgd ⁽¹⁰⁾.

3.3.1.6 Bij al deze maatregelen dient een **egalitaire aanpak** te worden gevolgd, waarbij alle bevolkingsgroepen een gelijke behandeling wordt gegarandeerd: vrouwen en mannen, gezonde en gehandicapte personen, migranten en autochtonen. Hierbij moet bijzondere aandacht worden besteed aan mensen die in armoede leven ⁽¹¹⁾.

3.3.2 Om de doelstellingen op die gebieden te verwezenlijken, zijn verschillende strategieën en acties nodig:

3.3.2.1 Doorlopende **bewustmakingscampagnes** over het potentieel van ouderen, om te zorgen voor meer waardering en om hen aan te moedigen tot actief burgerschap op lokaal, regionaal en nationaal niveau. Dit omvat tevens mediacampagnes voor een verruiming van de blik op nieuwe manieren van ouder worden.

3.3.2.2 Bevordering van **Europese projecten**, zoals „Trans-age” en het Europese netwerk „LILL” („Learning in Later Life”), om de ontmoeting en uitwisseling van ervaringen tussen ouderen uit verschillende Europese lidstaten mogelijk te maken, en om aan te zetten tot levenslang leren (incl. „Learning for a long life”).

3.3.2.3 Ondersteuning van projecten voor het **samengaan van generaties**, zoals de oprichting van meerdere generaties omvattende netwerken en centra, „vertelcafés”, en Europese filmfestivals voor jong en oud, om de mogelijkheden om van elkaar te leren uit te breiden en het isolement van ouderen te doorbreken.

3.3.2.4 Van bijzondere betekenis in dit verband is het respect voor regionale en lokale verschillen. Activiteiten op lokaal niveau zijn bijzonder doeltreffend gebleken.

3.4 Over artikel 4 „Coördinatie met de lidstaten”

3.4.1 Om een adequate coördinatie van nationale activiteiten te waarborgen, is een tijdige benoeming van nationale coördinatoren (uiterlijk in maart 2011) absoluut noodzakelijk. Iedere lidstaat dient ervoor te zorgen dat de nationale coördinerende instantie een breed spectrum van stakeholders op nationaal, regionaal en lokaal niveau en ook kleinere organisaties en actoren omvat, en hen over de procedures en steunmogelijkheden informeert.

⁽¹⁰⁾ Zie het in voetnoot 8 genoemde advies.

⁽¹¹⁾ In 2008 bedroeg het percentage ouderen die door armoede werden bedreigd (leeftijdscategorie van 65 jaar en ouder) in de EU-27 maar liefst 19 %. Zie: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/living_conditions_and_social_protection/data/database.

3.5 Over artikel 5 „Coördinatie op het niveau van de Unie”

3.5.1 De in dit artikel genoemde activiteiten van de Commissie voor de coördinatie op het niveau van de EU worden door het EESC toegejuicht. Wel maakt het zich zorgen dat in het huidige Commissievoorstel een duidelijke coördinatie tussen de verschillende directoraten generaal en op het niveau van de Unie ontbreekt. Coördinatie door een centrale en verantwoordelijke instantie is absoluut noodzakelijk om het initiatief als geheel slagkracht en een duurzame werking te geven.

3.5.2 Bovendien worden de volgende maatregelen noodzakelijk geacht:

3.5.2.1 Oprichting van de reeds eerder door het EESC voorgestelde „**Europese Alliantie voor actief ouder worden**”⁽¹²⁾, in navolging van de „Europese Alliantie voor het gezin”, om het thema „actief, gezond en waardig ouder worden” in alle beleids-terreinen te verankeren en de coördinatie van de maatregelen na 2012 veilig te stellen.

3.5.2.2 Het uittrekken van begrotingsmiddelen voor de uitvoering van genoemde maatregelen, aangezien het EESC een financiering in het kader van de bestaande fondsen en programma’s moeilijk en waarschijnlijk ontoereikend acht. Voor het Jaar van het vrijwilligerswerk (2011) en het Jaar van de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting (2010) worden respectievelijk 6 miljoen euro en 17 miljoen euro ter beschikking gesteld. Ook het Jaar 2012 moet met voldoende begrotingsmiddelen worden uitgerust. Vanwege de economische crisis heeft het EESC er begrip voor dat de middelen van de bestaande programma’s volledig moeten worden opgebruikt. In dit geval moet echter duidelijk worden aangegeven in welke omvang en voor welke projecten middelen uit de voorgestelde fondsen en

programma’s ter beschikking worden gesteld, en hoe een en ander zal worden gecoördineerd.

3.5.2.3 Als „brug tussen de Europese instellingen en het maatschappelijk middenveld” is het EESC bereid om een belangrijke rol te spelen in het Europees Jaar 2012. Daarbij wordt in het bijzonder gedacht aan de oprichting van een waarnemingspost voor de evaluatie van de ontwikkelingen op Europees en nationaal niveau, en ter ondersteuning van de eveneens voorgestelde „Europese Alliantie voor actief ouder worden”. Daarnaast zou het EESC de rol van „ambassadeur van het Jaar” op zich kunnen nemen. Bovendien zou het zinvol zijn een conferentie te organiseren over de belangrijkste inhoudelijke aspecten van het jaar, waarvan de conclusies in een initiatiefadvies zouden moeten worden opgenomen.

3.6 Over artikel 6 „Samenhang en complementariteit”

3.6.1 Het thema actief, gezond en waardig ouder worden moet voortborduren op de Europese Jaren 2010 en 2011 en in dat bredere verband worden beschouwd, aangezien zowel de bestrijding van armoede als de ondersteuning van vrijwilligerswerk rechtstreeks verband houden met actief, gezond en waardig ouder worden.

3.7 Over artikel 7 „Evaluatie”

3.7.1 Het EESC is er bijzonder mee ingenomen dat uiterlijk begin 2014 een evaluatieverslag over het *Europese Jaar* wordt opgesteld. Met het oog daarop moeten er, net als voor andere programma’s, procedures worden ontwikkeld waarmee maatregelen die niet doeltreffend zijn gebleken, kunnen worden stopgezet.

Brussel, 21 oktober 2010

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Staffan NILSSON

⁽¹²⁾ Zie het in voetnoot 8 genoemde advies.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over — De mobilisering van particuliere en openbare investeringen voor herstel en structurele verandering op lange termijn: de ontwikkeling van publiek-private partnerschappen”

(COM(2009) 615 definitief)

(2011/C 51/12)

Rapporteur: **de heer HUVELIN**

De Commissie heeft op 19 november 2009 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag te raadplegen over de

„Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's – De mobilisering van particuliere en openbare investeringen voor herstel en structurele verandering op lange termijn: de ontwikkeling van publiek-private partnerschappen”

COM(2009) 615 final.

De gespecialiseerde afdeling Economische en Monetaire Unie, economische en sociale samenhang, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 7 september 2010 goedgekeurd.

In verband met de verlenging van het mandaat van het Comité heeft de voltallige vergadering besloten zich tijdens de oktoberzitting over dit advies uit te spreken en de heer HUVELIN overeenkomstig artikel 20 van het r.v.o. aan te wijzen als algemeen rapporteur.

Het Comité heeft tijdens zijn op 21 oktober 2010 gehouden 466^e zitting het volgende advies uitgebracht, dat met 151 stemmen vóór en 3 stemmen tegen, bij 11 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1 Op 19 november 2009 heeft de Commissie een Mededeling uitgebracht met als titel „De mobilisering van particuliere en openbare investeringen voor herstel en structurele verandering op lange termijn: de ontwikkeling van publiek-private partnerschappen” (PPP), waarin ze haar toekomstige beleidslijnen op dit gebied schetst.

Deze mededeling is een bewonderenswaardig initiatief en kan beschouwd worden als een interessante eerste reflectie over PPP's. Dit thema is bijzonder actueel aangezien publieke en particuliere investeringen aangemoedigd moeten worden, zeker in tijden van financiële crisis, en aangezien het aantal PPP's in 2009 ernstig afgenomen is, zowel wat hun aantal als hun volume betreft. In de Mededeling worden de voordelen en specifieke kenmerken opgesomd en worden ook de oorzaken geanalyseerd die de laatste jaren hun verdere ontwikkeling in de weg hebben gestaan. Er moet echter ook rekening worden gehouden met een aantal mogelijke nadelen die gepaard gaan met PPP's, en met bepaalde ervaringen uit het verleden (transactiekosten, heronderhandelingsrisico's, verminderde concurrentie op middellange/lange termijn, veelvuldige kostenstijgingen op lange termijn, (verborgen) bepalingen in complexe overeenkomsten met langdurige nadelen voor de publieke sector, verlies van democratische controle), alsook met de problemen die voortvloeien uit het omzeilen van de instructies van Eurostat met betrekking tot de publicatie van begrotingstekorten en die tot verkeerde prikkels (en dus ook tot hogere kosten) leiden.

De Commissie stelt in het bijzonder dat ze van plan is „snel nieuwe manieren te vinden om de ontwikkeling van PPP's te stimuleren”. De Commissiemededeling zou dus aangevuld moeten worden met voorstellen voor verdere ontwikkeling van het institutionele kader om de problemen en nadelen van PPP's tegen te gaan.

De argumenten voor PPP die in de Mededeling naar voren worden geschoven, zijn de volgende:

- PPP brengt de kosten voor infrastructuur terug, door gebruik te maken van de economische efficiëntie en het innovatiepotentieel van een concurrentievaardige particuliere sector;
- PPP spreidt de kosten voor infrastructuur over de hele levensduur van die infrastructuur;
- PPP verdeelt de risico's beter over de openbare en particuliere sector;
- PPP stimuleert inspanningen op het vlak van duurzame ontwikkeling, innovatie en onderzoek en ontwikkeling;
- PPP biedt de particuliere sector de mogelijkheid een cruciale voortrekkersrol te spelen in de ontwikkeling van programma's m.b.t. de industrie, handel en grote infrastructuurwerken;

- PPP verhoogt het aandeel van Europese bedrijven in overheidsopdrachten door derde landen.

Ten slotte dient erop gewezen te worden dat het begrip „publiek-privaat partnerschap” in de benadering van de Commissie zowel de concessieovereenkomsten omvat waarbij de gebruiker voor de installatie betaalt, als het publiek-private partnerschap waarbij de kosten geheel of gedeeltelijk door een overheid gedragen worden.

1.2 De vijf doelstellingen van de Commissie voor 2010

In haar Mededeling stelt de Commissie voor:

- een PPP-groep op te zetten waarin belanghebbenden hun bekommernissen met betrekking tot PPP's ter sprake kunnen brengen en richtsnoeren kunnen uitvaardigen om lidstaten te helpen de administratieve lasten en achterstand en bij de tenuitvoerlegging van PPP's te beperken;
- in samenwerking met de EIB de voor PPP's beschikbare financiële middelen uit te breiden door op de belangrijkste beleidsterreinen voor PPP's financiële instrumenten te ontwikkelen en te verbeteren;
- wanneer er sprake is van Europese financiering: ervoor te zorgen dat er geen discriminatie is bij de toewijzing van openbare middelen, op basis van het particuliere dan wel openbare beheer van het project;
- een efficiënter kader voor innovatie tot stand te brengen, waarbij de Europese Unie de mogelijkheid krijgt om deel te nemen aan privaatrechtelijke entiteiten en rechtstreeks in specifieke projecten te investeren;
- een voorstel voor juridische instrumenten op het gebied van concessieovereenkomsten in overweging te nemen, op basis van de resultaten van de huidige effectbeoordeling.

1.3 Bij nader inzien blijkt de Commissiemededeling niets te vermelden over bepaalde minder positieve aspecten die in een aantal landen of in een aantal contracten zijn opgemerkt. Hierbij gaat het vooral om mislukkingen die vastgesteld werden in bepaalde projecten en die vermeld moeten worden, vooral om er dan in de EESC-voorstellen rekening mee te houden. De voornaamste oorzaken van mislukking die men heeft kunnen vaststellen, betreffen:

- onvoldoende transparantie in een aantal landen of in een aantal contracten, kosten-batenanalyses, toezichtsrapporten enz. tussen de publieke en de private partners, alsook in de uitbesteding aan andere ondernemingen, hetgeen de democratische controle bemoeilijkt;
- het feit dat politici misschien aangemoedigd kunnen worden om een aantal PPP's tot stand te brengen die tot kostenstijgingen leiden, terwijl bij PPP's waarbij de bouwinvestering

aan het begin van de contractlooptijd in eerste instantie met particulier kapitaal gefinancierd worden – en niet langs conventionele weg, op basis van een begroting – de (infrastructuur)projecten op grond van de bestaande budgettaire richtlijnen van Eurostat eerder kunnen worden gerealiseerd. Bij PPP's waarbij de vergoeding voor de exploitant uit de begroting komt, verhoogt de particuliere financiering echter indirect de staatsschuld. Particuliere financiering brengt namelijk net als staatsleningen toekomstige betalingsverplichtingen met zich mee, waardoor de budgettaire armslag van de lidstaten afneemt;

- het gebrek, in een aantal gevallen, aan een degelijke voorafgaande evaluatie die het mogelijk maakt om op objectieve wijze over de PPP-procedure en de toewijzing te beslissen;
- in een aantal gevallen de risicodeling tussen de publieke en de particuliere sector, waarbij van een echt partnerschap tussen de actoren geen sprake is;
- in een aantal gevallen de leemtes in de controle door bevoegde overheidsinstanties.

Met al deze elementen is rekening gehouden in de voorstellen van het EESC.

1.3.1 Het voorstel van het EESC is dan ook rond drie ideeën opgebouwd:

1.3.2 Ten eerste is het nodig dat men zich ervan bewust wordt dat een serieuze bijdrage van het EESC daadwerkelijk invloed kan hebben in een kwestie als deze, die van belang is voor de toekomst van onze infrastructuur in het algemeen, dus ook voor de economische groei en het openbaar bestuur. Daarbij moet voor ogen worden gehouden, zij het met kritische blik, dat het hier gaat om de ontwikkeling van een instrument ten dienste van openbare opdrachtgevers, die vanzelfsprekend te allen tijde kunnen beslissen om er al dan niet een beroep op te doen.

Het EESC heeft de ambitie de drijvende kracht te zijn die ervoor zorgt dat goede praktijken worden ontwikkeld en gepromoot, maar ook dat het aantal valse prikkels afneemt, problemen in verband met de democratische en maatschappelijke controle erkend en opgelost worden en voldoende rekening wordt gehouden met de gevolgen van PPP's op lange termijn. Er moet nog veel werk geleverd worden om het best mogelijke instrument te ontwikkelen.

1.3.3 Bovendien is het nodig om met goede praktijken, maar ook met eerder aan de dag getreden moeilijkheden rekening te houden en op basis daarvan aanvullingen op het Commissiedocument voor te stellen, zodat er in de lidstaten een draagvlak voor PPP ontstaat, de positieve resultaten meegenomen worden en gelijkaardige moeilijkheden in de uitvoering in de toekomst vermeden worden.

1.3.4 Het EESC zou graag zien dat de bepalingen in PPP-contracten uitgevoerd worden met inachtneming van alle wetten en sociale voorschriften inzake de activiteiten in kwestie (ontwerp, bouw, onderhoud). De bevoegde instanties moeten de mogelijkheid krijgen om het aanwezige personeel over te nemen tegen de eerder geldende voorwaarden. Daarbij raadt het EESC de overheden die PPP-contracten afsluiten ook aan, deze sociale vereisten in hun lastenboeken op te nemen en rekening te houden met de antwoorden die in de onderhandelingen met de opdrachtnemers gegeven worden. Dit geldt ook voor de vereisten op het vlak van de toegankelijkheid voor gehandicapten van infrastructuur die in PPP gebouwd wordt. Hierbij dienen de wetten en regels die binnen de Europese Unie gelden, gevolgd te worden.

1.3.5 Aangezien bij PPP-projecten publieke middelen worden aangewend en de aanbestedende dienst vrij moet kunnen kiezen, verzoekt het EESC om:

- openbaarmaking van PPP-contracten;
- na te denken over een wijziging van de Eurostat-regels, zodat vreemd kapitaal dat in het kader van PPP-projecten wordt geïnvesteerd, bij de controle op de naleving van de begrotingsbepalingen op dezelfde manier wordt behandeld als publiek kapitaal dat langs conventionele weg, via de begrotingsroute, ter beschikking is gesteld.

2. Economische situering en argumenten voor PPP in Europa

Volgens Business Europe wordt nauwelijks 4 % van alle infrastructuurwerken ter wereld vandaag de dag in PPP gerealiseerd. Het Verenigd Koninkrijk is de EU-lidstaat waarin de meeste PPP-contracten afgesloten worden (58 % van het totaal in Europa), gevolgd door Duitsland, Spanje, Frankrijk, Italië en Portugal.

Aangezien de jaarlijkse kosten voor wegen, spoorwegen, elektriciteit en water volgens schattingen van de OESO in 2030 2,5 % van het mondiale BBP zullen bedragen, is het absoluut noodzakelijk dat overheden alle mogelijke contractvormen aanwenden om tegemoet te komen aan de vraag naar en behoefte aan diensten en openbare infrastructuur. In dit licht is het historische belang van concessie- en PPP-contracten ontegenzeggelijk: door vaardigheden, energie en kapitaal te mobiliseren blijkt namelijk dat PPP's de economische groei in belangrijke mate kunnen ondersteunen, zeker in de context van de verminderde investeringsbudgetten die bijna alle Europese landen in hun bezuinigingsplannen opnemen.

2.1 De argumenten voor PPP komen in het Commissiedocument uitgebreid aan bod. Dat geldt echter niet voor de gevallen waarin bepaalde PPP-projecten op een mislukking zijn uitgelopen. Daarvoor kunnen de volgende oorzaken worden aangevoerd:

- projecten worden volgens de PPP-aanpak gerealiseerd, hoewel zij daarvoor niet geschikt zijn. In verband hiermee zijn erop gewezen dat een op diverse punten meerwaarde bie-

dende overdracht aan een particuliere onderneming in combinatie met een (kosten)risicotewijziging aan die particuliere onderneming niet noodzakelijk tot efficiëntievoordelen leidt. Efficiëntievoordelen zouden mogelijk kunnen zijn wanneer aan een aantal voorwaarden is voldaan (minder onzekerheid op milieugebied, groot optimaliseringspotentieel van de punten die meerwaarde bieden, voldoende mededinging, knowhow in de publieke sector voor wat betreft het sluiten, toekennen en controleren van overeenkomsten enz.);

- er zijn ook PPP's tot stand gebracht die tot kostenstijgingen leiden, terwijl bij PPP's waarbij de bouwinvesteringen aan het begin van de contractlooptijd in eerste instantie met particulier kapitaal gefinancierd worden – en niet langs conventionele weg, op basis van een begroting – de (infrastructuur)projecten op grond van de bestaande budgettaire richtlijnen van Eurostat eerder kunnen worden gerealiseerd. Bij PPP's waarbij de vergoeding voor de exploitant uit de begroting komt, kan de staatsschuld echter indirect stijgen. Net als staatsleningen brengen bepaalde PPP's toekomstige betalingsverplichtingen met zich mee, waardoor de budgettaire armsgang van de lidstaten afneemt. Het realiseren van PPP's waarmee de grondgedachte achter de budgettaire beperking van de overheidsschuld wordt omzeild, moet echter vanuit economisch oogpunt worden afgewezen. Bovendien hebben politici en andere stakeholders dan geen belang bij een objectief onderzoek naar de economische draagkracht;
- overeenkomsten tussen sommige publieke en private partners, met inbegrip van ondernemingen waaraan werkzaamheden zijn uitbesteed, zijn niet transparant genoeg;
- het veelvuldig ontbreken van voldoende transparantie in de overeenkomsten, kosten-batenanalyses, toezichtsrapporten enz. leidt ertoe dat de verschillende problemen als gevolg van het opportunisme dat bij deze langlopende en complexe, en vaak met voorfinancieringsmogelijkheden gepaard gaande, overeenkomsten de kop opsteekt niet in één keer uit de weg kunnen worden geruimd en democratische controle onmogelijk wordt;
- er is in sommige gevallen geen sprake van een echte voorafgaande evaluatie, die een objectieve keuze van werkwijze en contractpartner mogelijk moet maken;
- de risico's worden in sommige gevallen gespreid over de publieke en de private sector, zodat er geen sprake is van een echt partnerschap tussen de actoren;
- tot slot ontbreekt het in sommige gevallen aan controle door bevoegde overheidsinstanties, met name voor wat betreft de gevolgen voor de overheidsfinanciën en de kwaliteit van de dienstverlening.

Teneinde de aanvullingen op het Commissiedocument beter uit de verf te laten komen gaat het EESC hier uit van een wellicht meer realistische rangschikking van de voor- en nadelen die PPP's bieden.

2.1.1 Al te vaak is men geneigd te denken dat het voornaamste argument om voor een PPP-contract te kiezen het budgettaire voordeel is. Dit kan niet ontkend worden (zie verder), maar toch blijken nauwkeurig onderzoek en vroegere ervaringen te laten zien dat dit vanuit algemeen economisch oogpunt niet het belangrijkste is.

Het voornaamste argument om het gebruik van PPP te motiveren is de optimalisering van de tijdsfactor. Iedereen die objectief en aandachtig PPP-projecten bestudeert, stelt vast:

- dat openbare diensten veel sneller in PPP opgestart kunnen worden dan volgens de traditionele procedures. Deze tijdswinst heeft een „sociaal nut” dat momenteel nog moeilijk meetbaar is, maar dat zeker belangrijk is. Dit sociale nut komt over het algemeen tot uiting in een toegenomen economische activiteit, die op haar beurt zorgt voor fiscale inkomsten die de financiële inspanningen van de overheid verlichten;
- dat de voorbereidings- en studiefase vaak sneller verloopt dan in een traditionele openbare aanbesteding, op voorwaarde dat de openbare opdrachtgever alle keuzes maakt waarvoor hij of zij verantwoordelijk is;
- dat de uitvoeringstermijnen beter gerespecteerd worden, omdat de uitvoerders een grotere verantwoordelijkheid krijgen.

Deze mogelijke tijdswinst zou dus als het voornaamste voordeel van een PPP-contract moeten worden beschouwd, zelfs al willen opdrachtgevers er met hun ingesleten gewoontes en hun bijkans routineuze toevlucht tot klassieke procedures soms weinig van weten.

Vooraf in een periode van herstelprogramma's en plannen om de crisis te boven te komen kan PPP de uitvoering van genomen beslissingen op een spectaculaire manier bespoedigen en een belangrijk instrument zijn om de verwachte heropleving de nodige snelheid te geven en zo tot nog meer resultaten te komen.

2.1.2 Het tweede argument voor PPP is de intrinsieke eigenschap ervan de samenhang van een project te versterken, wat leidt tot maximale economische efficiëntie voor de gemeenschap.

Zoals het Commissiedocument ook aangeeft, is dit te danken aan een grotere integratie van de productieketen, van de ontwerpfasen via de bouw en het beheer tot het onderhoud van de infrastructuur.

In een dergelijke context weten de ontwikkelaars dat ze voor zo goed mogelijke processen en een zo hoog mogelijke kwaliteit van de constructie moeten zorgen, aangezien ze achteraf gedurende een lange tijd verantwoordelijk zijn voor het beheer ervan en ze bij de afloop van hun contract de gemeenschap een goed functionerende installatie dienen te bezorgen, zoals de bestaande

regels en voorschriften inzake projectuitvoering vereisen. Hierdoor wordt er automatisch meer in overkoepelende termen gedacht, wat veel minder gauw het geval is als de taken en de bijhorende verantwoordelijkheden verdeeld worden, zoals bij overheidsopdrachten.

2.1.3 Het derde argument voor PPP betreft natuurlijk de financiering.

Het is niet moeilijk zich te verplaatsen in de openbare besluitvormer die de beperkingen kent van het budget dat hij beheert, en die op zoek is naar middelen om een installatie te bekostigen voor de gemeenschap die hij bestuurt: een PPP-contract kan de financiële oplossing bieden voor een probleem dat hij niet kan oplossen via de klassieke budgettaire procedures.

Verder komen we terug op de voorstellen die het EESC zou kunnen doen om de financiële oplossingen die PPP biedt te veralgemenen. Daarvoor is het echter nuttig om stil te staan bij de beperkingen van de regels die in de overheidsboekhouding van bijna alle Europese landen gevolgd worden. Iedereen kent deze regels al lang, maar niemand durft ze aan te passen. Hierbij gaat hier vooral om de onmogelijkheid om de kosten van een openbare investering in de boekhouding in te schrijven voor een periode die overeenstemt met de gebruiksduur van de betrokken infrastructuur.

Bij financiering via PPP kunnen deze kosten echter over de normale duur van de afschrijving gespreid worden. Is dit niet een eerste stap naar een door velen gevraagde aanpassing van de regels van de overheidsboekhouding, die steeds vaker beslissingen vertragen en nooit aansluiten op de werkelijke situatie, die vaak duidelijk is?

De Europese Unie zou blij kunnen geven van pragmatisme door het PPP-model aan te grijpen en rond deze vragen een politiek debat te lanceren. In bepaalde landen is de invoering van het PPP overigens voorgesteld als een eerste stap in de richting van een noodzakelijke hervorming van de overheidsadministratie en de instrumenten die ze hanteert.

2.2 Alvorens meer verstrekkende politieke besluiten worden genomen, zou het EESC erop willen aandringen dat er een globale-impactstudie en een onafhankelijke beoordeling van de voor- en nadelen van PPP-projecten uitgevoerd worden en dat de voorstellen van de sociale partners gehoord en te gelde gemaakt worden, met inbegrip van de voorstellen van de organisaties die het mkb vertegenwoordigen. Daarbij zal rekening moeten worden gehouden met de snelheid waarmee een en ander wordt verwezenlijkt, de vraag hoe duur alles uitvalt, de kwaliteit van de dienstverlening en de sociale gevolgen voor de werknemers en gebruikers. Het EESC vindt dat kleine en middelgrote ondernemingen meer zouden moeten kunnen deelnemen aan PPP's.

3. Overwegingen van het EESC

Het EESC wil voorstellen doen die in overeenstemming zijn met de drie hierboven geschetste argumenten (tijdsfactor, samenhang van het project, financiële oplossingen) en ook stroken met de Commissievoorstellen en het bestaande wet- en regelgevingskader.

De EESC-voorstellen kunnen in twee groepen onderverdeeld worden:

- voorstellen over de financiering in het algemeen;
- voorstellen over het rechtskader, waarbij een onderscheid gemaakt wordt tussen:
 - te behouden elementen;
 - aan te passen elementen;
 - uit te werken elementen.

Ze dienen ook duidelijk rekening te houden met de drie basisvereisten die voor deze bijzondere procedure, net als voor alle overheidscontracten, gelden:

- een voorafgaande evaluatie, waarin zowel de uitgaven voor de investering in kwestie als de keuze van de opdrachtgever voor een bepaalde procedure gerechtvaardigd worden;
- transparantie, zowel in de consultatiefase en bij de initiële keuze als tijdens het verloop van de opdracht;
- controle, zowel door de bevoegde administratieve overheden als door de gekozen vergaderingen met budgettaire verantwoordelijkheid op dit vlak.

3.1 Op financieel gebied

Hier verdienen vier aspecten aandacht.

3.1.1 De definitie van PPP in de Eurostat-procedures dient zodanig te worden aangepast dat de betalingsverplichtingen van de overheid bij PPP-projecten op een gelijkaardige manier als de betalingsverplichtingen bij traditionele overheidsopdrachten bij de staatsschuld worden opgevoerd.

3.1.2 Tot nog toe heeft men weinig kunnen merken van de **rol van de structuurfondsen** in de financiering van PPP's. Is dit niet tegenstrijdig, aangezien beide instrumenten van nature perfect bij elkaar aansluiten?

Op dit vlak zijn er al een aantal experimenten geweest (zeven landen hebben er al een beroep op gedaan), maar wellicht kan er nog veel vooruitgang worden geboekt. Hiervoor is waarschijnlijk meer bewustmaking nodig op het niveau van de lidstaten en de verschillende overheden, teneinde tot een globaal beeld van PPP's te komen, verenigbaar met elk type overheidsfinanciering, en natuurlijk in de eerste plaats met financiering door Europese instanties.

3.1.3 Het spreekt vanzelf dat aan de EIB gevraagd moet worden om haar expertise aan te wenden en zo een sleutelrol

te spelen in het financieringsbeleid voor PPP's in Europa, zoals de Commissie voorstelt. Deze sleutelrol dient tot uiting te komen in de coördinatie en advisering van beleidsacties op dit gebied, maar ook in de bijstand bij financieringsregelingen, waarvoor – in de huidige crisisperiode – steeds meer deskundigheid en kennis van zaken nodig zijn.

Op deze terreinen heeft de EIB het dubbele voordeel dat ze de nodige technische kennis in huis heeft en – zoals vereist – politiek neutraal is. Daardoor zou ze kunnen functioneren als een permanente contactinstantie voor de nationale of lokale controleorganen.

Op basis van het voorafgaande zou de EIB specifieke ondersteuning moeten verlenen:

- bij de wenselijke uitbreiding van de operationele rol van het EPEC, een orgaan dat speciaal bij de EIB in het leven is geroepen om toezicht te houden op PPP's in Europa. Het EPEC zou als basis moeten dienen voor een nieuw op te richten Europees overheidsorgaan dat het gemeenschappelijke beleid op het vlak van PPP volgt en stuurt, alsook praktische ondersteuning verleent aan de lidstaten. Tot de nieuwe taken van het EPEC zou ook de organisatie en follow-up moeten behoren van bijstand aan overheidsbesturen met beperkte middelen;
- bij de oprichting en sturing van een evenwichtig samengestelde expertgroep van particulieren (vertegenwoordigers van de werkgevers, de vakbonden en het maatschappelijk middenveld, alsook van het mkb, financiële experts, juristen enz.), die in raadgevende activiteiten een interessante tegenhanger zou zijn voor de openbare expertgroep die het EPEC is;
- bij de systematische follow-up van alle PPP-contracten op Europees niveau;
- bij de uitwerking van mechanismen voor herfinanciering van PPP's, ook na de constructiefase en meer bepaald door een beroep te doen op de obligatiemarkt, zoals voorgesteld in paragraaf 3.1.4 hieronder.

3.1.4 Als men PPP's nauwkeurig beschouwt, blijkt dat ze vanuit financieel oogpunt interessante basiskennissen hebben (lange duur, eerste klas openbare opdrachtgever) die hen tot een uitzonderlijk instrument maken voor spaartegoeden (ook in pensioenfondsen).

Sommige landen werken al actief aan de oprichting van een of meerdere gespecialiseerde fondsen die toegang hebben tot de financiële markt en gericht zijn – buiten de constructiefase (met de bijhorende risico's op vertraging en hogere kosten) – op de herfinanciering van PPP-activiteiten. Het zou een goed idee kunnen zijn een dergelijk instrument op Europees niveau in te voeren, waarbij het technisch beheer, zeker in de beginfase, in handen zou zijn van de EIB.

Tegelijkertijd wijst het EESC er echter op dat tal van PPP-projecten bestaan uit diensten van algemeen (economisch) belang. De kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid van deze diensten zullen dan ook zwaarder moeten wegen dan de zuiver financiële criteria.

3.2 Wetgeving en regelgeving

Het EESC pleit voor een duurzame oplossing waarbij PPP's alleen dan worden aangegaan als deze – mits wordt voldaan aan bepaalde politieke voorwaarden (sociale normen, kwaliteit van dienstverlening e.d.), er een evaluatie op de lange termijn plaatsvindt en rekening wordt gehouden met transactiekosten, problemen bij latere onderhandelingen enz. – tot kostenreducties leiden. Tegelijkertijd moet er een eind worden gemaakt aan prikkels om over te gaan tot voorfinanciering, hetgeen aantoont hoe dringend noodzakelijk het is dat de Eurostat-criteria worden herzien. Als men het systeem van PPP nader bekijkt, blijkt dat dit zich door de complexiteit ervan, en in bepaalde landen of in bepaalde contracten ook door onvoldoende transparantie (in contracten, kosten-batenanalyses, enz.), soms onttrekt aan democratische controle. Er wordt dan ook een dringend beroep gedaan op de Europese Commissie om de lidstaten bewust te maken van de hiermee gepaard gaande problemen.

Daarbij kan men in de huidige situatie een onderscheid maken tussen:

- te behouden elementen;
- aan te passen elementen;
- uit te werken elementen.

3.2.1 Welke teksten moeten behouden worden?

In rechts- en andere teksten over PPP valt het onmiddellijk op dat er geen enkele definitie gegeven wordt van wat PPP is in vergelijking met overheidsopdrachten, concessies en andere infrastructuurwerken.

Bij nader onderzoek, en rekening houdend met de ervaring van de talrijke landen die al een beroep doen op PPP, blijkt dat het gebrek aan een restrictieve definitie helemaal geen hinderpaal vormt om via PPP werken uit te voeren en om Europese instellingen er toezicht op te laten uitoefenen.

Als uit het stilzwijgen van de Commissie afgeleid kan worden dat ze het niet nodig vindt een nauwkeurigere definitie te geven, zou het EESC zich achter dit standpunt kunnen en moeten scharen. Daardoor kunnen de lidstaten zelf beslissen over de definitie die het best met hun specifieke context en hun gewoontes overeenkomt.

In het licht van het voorgaande blijft het dus de vraag of de huidige van kracht zijnde teksten behouden moeten worden. Er dient echter gewezen te worden op een recente stemming over

overheidsopdrachten in het Europees Parlement, dat aanbevoelen heeft op dit vlak eerst de bestaande teksten te gebruiken, in plaats van te proberen nieuwe op te stellen.

Het EESC beveelt in dit verband aan Richtlijn 2004/18/EG over concessies voor openbare werken te behouden voor wat de procedures voor plaatsing van dergelijke concessies betreft, zonder ze aan te vullen met een definitie van PPP, waarvan de regulering tot de bevoegdheden van de lidstaten moet blijven behoren. De in Richtlijn 2004/18/EG gehanteerde definitie luidt als volgt: „De concessieovereenkomst voor openbare werken is een overeenkomst met dezelfde kenmerken als een overheidsopdracht voor werken, met uitzondering van het feit dat de tegenprestatie voor de uit te voeren werken bestaat hetzij in uitsluitend het recht het werk te exploiteren, hetzij in dit recht, gepaard gaande met een prijs.”

Concessieovereenkomsten voor diensten worden op dezelfde manier gedefinieerd, waarbij het woord werken vervangen wordt door het woord *diensten*, maar in de Richtlijn worden er geen plaatsingsprocedures voor vermeld, terwijl er een heel hoofdstuk gewijd is aan de plaatsingsprocedures voor concessieovereenkomsten voor werken.

Beide definities treden bewust niet in details die als nationaal beschouwd worden en die elke convergentie in een gemeenschappelijke tekst in de praktijk onmogelijk zouden maken.

Op basis van de constatering hierboven vindt het EESC een striktere definitie van concessie niet nodig („een langetermijncontract over het ontwerpen, de bouw, de financiering, het beheer en/of het onderhoud van openbare werken of diensten”). In de huidige situatie is er dekking voor alle soorten overheidscontracten die van de klassieke overheidsopdrachten verschillen, waarbij ze aan zo weinig mogelijk Europese regels m.b.t. plaatsing onderworpen worden.

Het EESC is van mening dat het beter is zich te hoeden voor wetgeving op dit vlak, die snel heel ingewikkeld kan worden: tegenwoordig beschikken alle actoren in de lidstaten, volgens hun nationale tradities, over PPP-contracten in ruime zin (particuliere concessies waarvoor de gebruiker betaalt, partnerschapscontracten met openbare financiering, andere PPP-contracten), waarmee ze bestaande problemen adequaat kunnen oplossen.

3.2.2 Wat moet aangepast worden?

Wat Richtlijn 2004/18/EG betreft, stelt het EESC ter gelegenheid van dit advies over PPP voor dat er, voor meer samenhang tussen de teksten, nagedacht wordt over een verduidelijking van de toekenningsvoorwaarden voor concessieovereenkomsten voor diensten. De Richtlijn in kwestie geeft een duidelijke definitie van deze overeenkomsten, maar zwijgt over de toekenningsvoorwaarden.

In dit verband wenst het EESC ook te wijzen op de gevoelige kwestie van de geïnstitutionaliseerde publiek-private partnerschappen, die gedeeltelijk behandeld werd in een interpretatieve mededeling van 2008, waarin openbare instanties die een beroep doen op semi-openbare instanties eraan herinnerd worden dat ze de mededingingsregels moeten respecteren.

In de praktijk wordt deze mededeling bewust of onbewust door de openbare instanties genegeerd. Als de Commissie verder specifieke wetgeving voor concessies wil opstellen, is het nodig om daarin uitdrukkelijk de regelgeving op te nemen inzake de oprichting van geïnstitutionaliseerde PPP's en de voortzetting van hun activiteiten. Daarbij dient de wetgeving te worden verbeterd, teneinde de gevallen van misbruik te vermijden waarvan de Europese jurisprudentie tal van voorbeelden bevat en die soms ingaan tegen de beoogde transparantie.

3.2.3 Wat moet uitgewerkt worden?

Wat de toepassing van de procedures betreft, beveelt het EESC aan een beter kader te ontwikkelen voor de volgende drie bestanddelen van PPP:

- de voorafgaande evaluatie, vaak gebruikt om de totale kosten van PPP in vergelijking met een klassieke overheidsopdracht te meten; een vergelijking met de overheidssector is daarvoor ook een goed middel;
- de concurrentiegerichte dialoog, die soms tot afwijkende toestanden leidt op gebied van ethiek, termijnen en eisen aan particuliere ondernemingen;
- de follow-up van PPP-activiteiten, om er op zo nauwkeurig mogelijke wijze het voordeel van te bepalen en zo bij te dragen tot een betere voorafgaande evaluatie van toekomstige activiteiten.

3.2.3.1 De voorafgaande evaluatie

Aan de hand van deze initiële analyse zou de keuze voor een bepaalde procedure in principe verantwoord moeten kunnen worden. Ze zou verplicht moeten worden gesteld in alle overheidsopdrachten.

Voor de aanbestedende dienst is dit de beste manier om het effect – of liever de effecten – te meten van de beslissing die ze voorbereidt. Voor de transparantie zou het een grote stap vooruit zijn als het verplicht werd de resultaten van de voorafgaande evaluatie te publiceren. Transparantie is broodnodig om oplossingen te optimaliseren en mededingingsprincipes beter na te leven.

In de voorafgaande analyse dient ook goed afgewogen te worden wat, binnen de totale kosten, de weerslag is op de financiering van eventuele verschillen tussen de rentevoet die de markt hanteert voor openbare kredietnemers en de rentevoet die van toepassing is op PPP. Dit is al een verplichting in de landen die wat PPP betreft vooroplopen.

In Frankrijk worden in de voorafgaande evaluatie vier criteria gehanteerd: de totale kosten, de risico-overdracht, duurzame ontwikkeling en de prestaties die door het contract bereikt worden. Het EESC stelt voor deze criteria te systematiseren en er de publicatie van de contracten en de strikte toepassing van de sociale wetgeving van de lidstaten (zie paragraaf 1.3.4) aan toe te voegen.

3.2.3.2 De concurrentiegerichte dialoog

Deze methode verschilt van de gewone bilaterale onderhandelingen die traditionele procedures afsluiten, en wordt tegenwoordig op ruime schaal (in sommige landen verplicht) gebruikt om PPP-contracten in brede zin toe te kennen. Ze houdt in dat na een eerste voorbereidende selectie door de klant het contract afgerond wordt in samenspraak met één of twee geselecteerde partners, via herhaaldelijke en opeenvolgende verbeteringen van de contractvoorwaarden.

Grondig onderzoek over de toepassing van de concurrentiegerichte dialoog toont echter volgende zaken aan:

- sommige overheidsinstanties met minder ervaring hebben een onvoldoende voorbereide concurrentiegerichte dialoog aangevat, die geleid heeft tot het ernstig ter discussie stellen van een aantal contractbepalingen tijdens de dialoog, tot buitensporige vertragingen en tot overdreven gedetailleerde verzoeken aan de bedrijven tijdens de laatste fase;
- openbare opdrachtgevers worden soms in de verleiding gebracht deze methode oneigenlijk te gebruiken om de normale rechten inzake intellectuele eigendom en bescherming van innovatieve ideeën niet te respecteren.

In theorie worden de naar voren geschoven ideeën beschermd door de vertrouwelijkheid van de inschrijvingen, maar in de praktijk komt daar niets van terecht en kan men onethische handelingen makkelijk afdoen als onverklaarbare „lekken”.

Om het communautair contractueel kader enigszins te harmoniseren zou het nodig zijn om rekening te houden met de midelen voor de bescherming van intellectuele eigendom, die zelf garant staat voor vooruitgang en innovatie.

3.2.3.3 De follow-up van PPP-activiteiten

Omwille van de transparantie en om de controlevereisten te respecteren is het nodig om systematisch op nationaal en Europees niveau PPP-activiteiten te inventariseren en in een follow-up ervan te voorzien. Deze taak, die al ter sprake gekomen is met betrekking tot de EIB en het EPEC, zou moeten worden uitgevoerd door een onafhankelijke organisatie, die niet blootstaat aan de verleiding om bij haar beoordelingen systematisch stelling te nemen vóór of tegen PPP's. De expertgroep zou deze taak op zich kunnen nemen.

4. Conclusies

- De Commissiemededeling is een interessant document en bijzonder actueel, gezien het feit dat, zeker in deze tijden van financiële crisis, publieke en particuliere investeringen moeten worden gestimuleerd. Zoals hierboven reeds is gesteld, moet het institutionele kader verder worden uitgebouwd om PPP's te kunnen ontwikkelen en te kunnen profiteren van de voordelen en kansen die zij bieden, maar ook om de problemen te verminderen die zich met bepaalde PPP's voordoen (problemen op het gebied van voorfinanciering en de in veel gevallen te verwachten kostenstijgingen in het geval van langdurige contractuele PPP-verbintenissen).
- Europa dient m.b.t. PPP-projecten lering te kunnen trekken uit bepaalde in het verleden ervaren moeilijkheden, door de bestaande controlemechanismen te verbeteren en de eindresultaten van de activiteiten systematisch bij te houden. Het EESC vindt dat kleine en middelgrote ondernemingen meer zouden moeten kunnen deelnemen aan PPP's.
- Op EU- en nationaal niveau bestaan veel juridische instrumenten: het EESC vindt het niet nodig om overal vanaf nul

te beginnen om één theoretisch perfect kader te creëren. Dit zou veel tijd kosten en enkel uitmonden in een beperkt voordeel, of zelfs contraproductief werken. De huidige actoren zijn elke dag actief binnen het bestaande juridische kader; als het ter discussie gesteld wordt, zou dit de overheidsopdrachten vertragen of het PPP als instrument ernstig in gevaar brengen. De bestaande definities in Richtlijn 2004/18/EG dienen niet aangepast of aangevuld te worden, zodat de lidstaten zelf regels kunnen vastleggen voor de definitie van PPP die aansluiten bij hun specifieke situatie en de goede praktijken die ze hebben ontwikkeld.

- De beste oplossing is dus de bestaande middelen te optimaliseren, door een aantal zaken te verduidelijken en te verbeteren en door de bestaande expertise te gebruiken, met name die van de EIB op het gebied van financiering. Hierbij moet men de rol van het EPEC en de expertgroep versterken: dit kan ertoe bijdragen dat contractuele methodes verder worden bekendgemaakt, goede praktijken worden opgetekend, bevorderd en benut, en er door de oprichting van een particuliere expertgroep een dialoog ontstaat met de particuliere sector op Europees niveau.
- In toekomstige studies kan verder aandacht geschonken worden aan de ontwikkeling van de transparantie, van een voorafgaande evaluatie die op de totale kosten gebaseerd is, van analyses van positieve en negatieve ervaringen en van respect voor de wetgeving.
- Er dient nagedacht te worden over een mechanisme voor herfinanciering van PPP's na de constructiefase, teneinde ook een beroep te doen op de obligatiemarkt, die in deze context nog te weinig aangesproken wordt.

Brussel, 21 oktober 2010

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Staffan NILSSON

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EEG betreffende het gemeenschappelijk stelsel van belasting over de toegevoegde waarde wat betreft de geldigheidsduur van de minimumhoogte van het normale tarief”

(COM(2010) 331 definitief — 2010/0179 (CNS))

(2011/C 51/13)

Rapporteur: **de heer IOZIA**

De Raad heeft op 24 juni 2010 besloten om, overeenkomstig art. 113 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het

Voorstel tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EEG betreffende het gemeenschappelijk stelsel van belasting over de toegevoegde waarde wat betreft de geldigheidsduur van de minimumhoogte van het normale tarief

COM(2010) 331 final — 2010/0179 (CNS).

Het bureau van het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft de gespecialiseerde afdeling Economische en Monetaire Unie, economische en sociale samenhang op 13 juli 2010 belast met de voorbereiding van het advies.

Het EESC heeft, gelet op de urgente aard van deze werkzaamheden, tijdens zijn op 21 oktober 2010 gehouden 466^e zitting besloten de heer IOZIA aan te wijzen als algemeen rapporteur, en heeft vervolgens onderstaand advies met algemene stemmen goedgekeurd.

1. Samenvatting en opmerkingen van het Comité

1.1 Het EESC stelt vast dat het nodig is om, hopelijk voor de laatste keer, de zogenaamde overgangstermijn, die op 31 december 2010 afloopt, te verlengen. Deze is lang geleden, in 1992, goedgekeurd voor de toepassing van het normale minimumtarief voor BTW, die op 15 % is vastgesteld. Het Comité staat achter goedkeuring van het richtlijnvoorstel.

1.2 Blijft verlenging uit, dan zou dat immers de werking van de interne markt verder kunnen verstoren. Nu al is het verschil tussen de diverse regelingen voor het normale tarief in Europa tien procentpunten. Het varieert van 15 % in Cyprus en Luxemburg tot 25 % in Denemarken, Hongarije en Zweden. De Commissie heeft terecht al twee keer voorgesteld om een maximumtermijn te bepalen, maar de Raad heeft hierin niet toegestemd, aangezien de vereiste eenstemmigheid voor dit onderwerp ontbrak.

1.3 Het is heel positief dat de Commissie heeft besloten voor het eind van het jaar een groenboek uit te brengen over de nieuwe BTW-strategie en de optie te bieden om geleidelijk over te gaan tot harmonisatie van de tarieven. Volgens het Comité, dat te zijner tijd over het groenboek geraadpleegd zal worden, dient het zo snel mogelijk tot een volledig geharmoniseerde regeling voor de Europese belastingen te komen en de overgangsregeling definitief te verdwijnen.

1.4 Het EESC heeft in tal van adviezen hierover bepleit om te komen tot een geharmoniseerde, eenvoudige regeling voor indirecte belasting, met minder administratieve rompslomp, met duidelijke voordelen voor ondernemingen en burgers, met een

billijke belasting, zekere inkomsten voor de overheidsfinanciën, terugdringing van de kans op belastingfraude, ten gunste van de ontwikkeling en voltooiing van de interne markt.

1.5 Het EESC beseft dat het vasthouden aan een besluit bij unanimité voor belastingzaken de kans op snelle goedkeuring van een definitieve regeling, die rekening houdt met de belasting in het land van herkomst, op losse schroeven zet. In de gewijzigde verdragen is geen overeenstemming opgenomen, wat tot een pijnlijke verlenging van de termijnen voor een besluit terzake zal leiden. Nu het 43 jaar geleden is dat het Europese systeem van indirecte belasting is ingevoerd, zijn we, vanwege het unanimitébeginsel, weer terug bij af.

1.6 „Het valt de lidstaten te verwijten dat nog altijd geen vooruitgang is geboekt met de invoering van een stelsel waartoe 33 jaar geleden in beginsel werd besloten. De geschiedenis van de Europese BTW-wetgeving kan met één woord worden afgedaan: falen. Daarbij valt de Commissie niets te verwijten, zij heeft er voortdurend alles aan gedaan om het BTW-schip vlot te trekken. De boosdoeners zijn evenwel de lidstaten, die haar daarbij voortdurend in de wielen hebben gereden”⁽¹⁾. Aldus klonk het EESC in 2001: nog steeds uiterst actuele woorden!

1.7 Volgens het EESC mag de goedkeuring van een nieuwe belastingregeling niet langer worden uitgesteld. Deze moet zorgen voor solide bestrijding van belastingfraude, hetgeen meer inkomsten voor de lidstaten en de Unie oplevert, terugdringing van de administratieve rompslomp en ontwikkeling van de interne markt.

⁽¹⁾ EESC-advies over de „Strategie ter verbetering van de werking van het BTW-stelsel in het kader van de interne markt”, PB C 193/45 van 10.7.2001.

2. Inleiding

2.1 De Raad stelt met algemene stemmen, op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het EP en het EESC, het BTW-tarief vast, overeenkomstig artikel 12, derde alinea, sub a, tweede paragraaf, Richtlijn 77/388/EEG.

2.2 Doordat er geen unanimititeit is, moest de Commissie het voorstel al viermaal verlengen, op basis van het enige tot nu toe bereikte resultaat, namelijk het **minimumtarief van 15 %**, zoals vastgelegd in Richtlijn 92/77/EEG. Geen van de voorstellen voor een **definitieve fiscale harmonisatie** heeft ooit de vereiste unanimititeit opgeleverd.

3. Het voorstel van de Commissie

3.1 Aangezien de huidige termijn volgens Richtlijn 2006/112/EG op 31 december 2010 verstrijkt, stelt de Commissie voor de zoveelste keer voor het **standaardtarief, dat niet lager kan zijn dan 15 %**, met ingang van 1 januari 2011 te verlengen tot 31 december 2015.

3.2 De Commissie deelt in punt 9 van het richtlijnvoorstel mee dat ze binnenkort een groenboek wil publiceren over een nieuwe BTW-strategie. In dat kader vindt een raadpleging van de lidstaten plaats over de toekomstige fiscale harmonisatie; op grond van de resultaten zal de Commissie een weloverwogen besluit kunnen nemen over de hoogte van standaard BTW-tarieven in de EU.

4. Opmerkingen van het EESC

4.1 Gezien de huidige situatie in de 27 lidstaten op fiscaal gebied, vooral ten aanzien van de BTW, kan het EESC het

voorstel alleen maar onderschrijven, zoals in het verleden, daar het voorstel noodzakelijk is.

4.2 Het Comité is bijzonder ingenomen met het besluit van de Commissie om een groenboek over de gehele kwestie uit te brengen, om de overgangsregeling definitief te beëindigen en om in de wirwar van tarieven, derogaties, regelingen voor verlaagde tarieven, parking-tarieven en de gehele regelgeving aan harmonisatie te werken, ook al heeft de ervaring geleerd dat kleingeestige nationale belangen de overhand hadden, en de vereenvoudiging en totstandbrenging van de interne markt in de weg stonden.

4.3 Met fiscale fraude is in Europa een bedrag van 200 à 250 miljard euro gemoeid. Het Comité is het eens met het Parlement dat de fraude veel doeltreffender bestreden moet worden, die niet alleen nadelig is voor de financiering van de begrotingen van de lidstaten, maar ook voor het algemene evenwicht van de eigen middelen van de Europese Unie, daar verminderde eigen middelen uit de btw gecompenseerd moeten worden door een verhoging van de eigen middelen uit het bruto nationaal inkomen ⁽²⁾.

4.4 Hiertoe is een gecoördineerde en convergente actie van de lidstaten noodzakelijk, waarmee tegelijk diverse doeleinden zijn gediend: administratieve vereenvoudiging, toename van de belastinginkomsten door doeltreffende bestrijding van ontduiking, harmonisatie van de tarieven, die de ontwikkeling van de interne markt ten goede komt, zonder dat iemand concurrentievoor- of nadelen ondervindt ten gevolge van de hoogte van de belasting.

Brussel, 21 oktober 2010

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Staffan NILSSON

⁽²⁾ Wetgevingsresolutie houdende advies van het Europees Parlement over het voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke BTW-stelsel ter bestrijding van de belastingfraude in het intracommunautaire verkeer van 4 december 2008.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Het internationale klimaatbeleid na Kopenhagen: De wereldwijde actie tegen klimaatverandering moet onmiddellijk nieuw leven worden ingeblazen”

(COM(2010) 86 definitief)

(2011/C 51/14)

Rapporteur: **de heer BUFFETAUT**

Op 9 maart 2010 heeft de Europese Commissie, op grond van art. 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), besloten om het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over de

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Het internationale klimaatbeleid na Kopenhagen: De wereldwijde actie tegen klimaatverandering moet onmiddellijk nieuw leven worden ingeblazen.

COM(2010) 86 final.

De gespecialiseerde afdeling Landbouw, plattelandontwikkeling, milieu, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 31 augustus 2010 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 21 oktober gehouden 466e zitting het volgende advies uitgebracht, dat met 118 stemmen vóór en 7 stemmen tegen, bij 3 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Conclusies

1.1 Het akkoord van Kopenhagen wekte aanvankelijk grote teleurstelling, omdat er geen algemeen akkoord bereikt werd over de doelstellingen en maatregelen ter bestrijding van de opwarming van de aarde. Wie de tekst echter nauwkeuriger leest, moet vaststellen dat op een aantal vlakken wel degelijk vooruitgang is geboekt. Dit geldt niet alleen voor de doelstelling om de opwarming van de aarde te beperken tot minder dan 2 °C ten opzichte van pre-industriële niveaus. Ook op het vlak van technologie-overdracht en financiële ondersteuning van ontwikkelingslanden en qua afspraken voor landgebruik en bosbouw zijn er vorderingen gemaakt. Op deze conclusies moet worden verder gewerkt tijdens de onderhandelingsronden in Cancún en Zuid-Afrika.

1.2 Toch kan het akkoord bezwaarlijk een succes worden genoemd voor de diplomatie van de Europese Unie. Het is daarom tijd dat de Unie haar diplomatieke beleid herzielt. De als gevolg van de goedkeuring van het Verdrag van Lissabon nieuw opgerichte diplomatieke dienst zou de politieke constellatie binnen de Commissie wel eens kunnen veranderen. De eenzijdige verbintenis van de EU om de broeikasgasemissies tegen 2020 met 20 of zelfs 30 % terug te dringen heeft in ieder geval niet het gewenste effect gesorteerd en geen bindend akkoord opgeleverd. De partners van de EU zijn bijzonder pragmatisch en wantrouwen elke beginselverklaring waarachter mogelijk regels en verplichtingen schuilgaan, al is uiteindelijk wel een akkoord bereikt over de principiële doelstelling om de temperatuursstijging te beperken tot 2 °C.

1.3 De Europese Unie is er tijdens de onderhandelingen in Kopenhagen niet in geslaagd dat te bereiken wat zij voor ogen had of om haar partners te overtuigen. Dit heeft deels te maken met haar ambities, die voor veel andere landen te groots zijn om op dit moment in mee te kunnen gaan. Deels ook is dit te wijten aan het feit dat de partnerlanden enigszins sceptisch zijn

over o.m. de haalbaarheid van de Europese doelstellingen. Het is daarom belangrijk dat de Unie zich bezint hoe zij de door haar gestelde koolstofdioxidereductiedoelstellingen samen met (en als onderdeel van) een heropleving van de economie concreet wil verwezenlijken. Aantoonbare resultaten bij deze tweeledige inspanning zouden haar geloofwaardiger maken en haar positie bij internationale onderhandelingen versterken.

Met inachtneming van de eerder genomen besluiten, met name in het kader van het energie- en klimaatpakket, moet de Unie:

- al vanaf een vroeg stadium, overeenkomstig het voorstel van de ministers van milieu van Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk, streven naar een vermindering van de CO₂-uitstoot van 30 % in 2020 in plaats van de op dit moment afgesproken 20 %, mits dit economisch en sociaal haalbaar is zonder verlies van concurrentievermogen en mits hieraan de nodige maatregelen en investeringen worden gekoppeld om dit doel ook daadwerkelijk te bereiken. Hoewel de uitstoot van broeikasgassen door de economische crisis aanzienlijk is afgenomen, is dit geen voldoende reden om naar een hogere reductiedoelstelling te streven. Naar alle verwachting zal de uitstoot immers weer toenemen als de economie aantrekt;
- communautaire en nationale middelen voor onderzoek op het gebied van koolstofarme technologieën en energie-efficiëntie vrijmaken en op elkaar afstemmen. Door een betere verdeling van de middelen kan de Unie daadkrachtiger optreden en laten zien dat naast politieke verklaringen en wetsvoorschriften de nodige middelen worden vrijgemaakt voor concrete maatregelen. Belangrijk is ook dat de voorwaarden worden gecreëerd voor een nauwe samenwerking tussen de onderzoekssector en economische sectoren als de industriële en landbouwsector, zodat veelbelovende technologieën snel op de markt kunnen worden gebracht;

- terughoudender communiceren om haar partners niet de indruk te geven hun een Europees model te willen opleggen dat in haar ogen navolging dient te vinden;
- in afwachting van een mondiale overeenkomst werken aan akkoorden op deelreinen als land- en bosbeheer, technologie-overdracht (zonder het comparatieve voordeel van de EU op dit terrein op het spel te zetten), follow-up en evaluatie van verbintenissen en financiële steun en bijbehorende toewijzingsmechanismen. De in mei dit jaar in Oslo gehouden internationale bos- en klimaatconferentie toont hoe zo iets op een succesvolle manier kan worden aangepakt;
- met steun van haar lidstaten actieve diplomatieke betrekkingen onderhouden met de V.S., Rusland en de BASIC-landen, aangezien er zonder de V.S. en de andere grote landen geen mondiaal akkoord kan worden bereikt;
- het voortouw nemen in bi- en multilaterale onderhandelingen in andere verbanden dan de V.N. om op die manier de weg te effenen voor een mondiaal akkoord. Dit alles dient met de grootste transparantie te gebeuren om landen die bang zijn dat hun een oplossing wordt opgedrongen waarbij alles al is vastgelegd niet onnodig te verontrusten;
- met het oog op de grootschalige investeringen van bijv. China, de V.S. en Zuid-Korea in een „groenere” economie een ambitieus Europees beleid voeren, als zij de motor van de economie van morgen wil zijn en niet haar concurrentievoorsprong wil verliezen en afhankelijk wil worden van de octrooien, know how en technieken van anderen. De emissiereductiedoelstellingen kunnen een nuttig instrument vormen, maar volstaan op zich niet om de technologische sprong te maken die nodig is om tot een echt duurzame ontwikkeling te komen.

1.4 Ter ondersteuning van haar diplomatieke inspanningen dient de Europese Unie ook het maatschappelijk middenveld te mobiliseren om de publieke opinie bewust te maken van de noodzaak om naar een samenleving te evolueren waarin zuiniger wordt omgegaan met natuurlijke hulpbronnen, meer hernieuwbare bronnen worden gebruikt en burgers hun verantwoordelijkheid nemen.

2. Inleiding

2.1 De reacties op de uitslag van de Top van Kopenhagen zijn zeer uiteenlopend.

2.2 Sommige landen en actoren in het debat zien het akkoord van Kopenhagen als een bemoedigende eerste stap, omdat het is goedgekeurd door een groot aantal landen, waaronder China, India en de V.S., die meegaan in de doelstelling om de opwarming van de aarde te beperken tot minder dan 2 °C ten opzichte van pre-industriële niveaus. Andere zijn dan weer zeer teleurgesteld dat er geen gedetailleerd akkoord is bereikt over de manier waarop zij dit willen bereiken en over de vraag hoe de verantwoordelijkheid over de verschillende landen moet worden verdeeld.

2.3 Ook het niveau aan nationale ambitie en engagement, zoals die tot uiting komen in het akkoord, kan als teleurstellend worden beschouwd als wij kijken naar de vrijwillige nationale reductiedoelstellingen die na het akkoord zijn gepresenteerd en die niet ver genoeg gaan om de temperatuursstijging te beperken tot 2 °C, zoals de EU en anderen graag overeengekomen hadden gezien.

2.4 Vaststaat dat de conferentie vanuit diplomatiek oogpunt als een teleurstelling moet worden beschouwd voor de Europese Unie en vooral de Commissie. Met name de door de EU aangekondigde eenzijdige verbintenis om de broeikasgasemissies tegen 2020 met 20 of zelfs 30 % terug te dringen heeft diplomatiek gezien niet het verwachte effect gesorteerd, nl. dat aldus andere ontwikkelde landen zouden worden aangemoedigd om vergelijkbare verbintenissen aan te gaan en ontwikkelingslanden om concretere stappen in die richting te doen. Onderzocht moet worden wat de redenen zijn van dit falen van de diplomatieke strategie van de Europese Unie en wat er moet veranderen om tot een doeltreffender werking te komen.

3. Een bescheidenere en meer pragmatische aanpak

3.1 Hoewel de betrekkingen tussen de V.S. en China gecompliceerd zijn, vertoont het akkoord van Kopenhagen een grote gelijkheid met het akkoord dat de V.S. met de BASIC-landen (Brazilië, Zuid-Afrika, India en China) heeft gesloten.

3.2 Wij kunnen hieruit de volgende conclusies trekken:

- de opkomende economieën hechten, net als de V.S. en enkele andere industrielanden, nog steeds een grotere prioriteit aan het behoud (of het herstel) van hun economische groei-curve op de korte termijn dan aan de strijd tegen de klimaatverandering (ook al kan verdringing van dit probleem op middellange termijn grotere schade toebrengen aan de economie, als de uitstoot van broeikasgassen niet beperkt wordt). Het kan goed zijn dat deze groep landen de komende jaren de toon blijft zetten bij het vaststellen van de doelstellingen, tenzij nieuwe gebeurtenissen of ontwikkelingen op klimatologisch vlak, steeds duidelijkere wetenschappelijke bewijzen of een toenemende druk op de beperkte voorraad fossiele brandstoffen hen ertoe dwingen hun mening grondig bij te stellen. De EU moet haar strategie aanpassen aan deze nieuwe mondiale machtsbalans.

- De Amerikaanse benadering is veel meer gebaseerd op vertrouwen in de vooruitgang van wetenschap en techniek en wordt gekenschetst door pragmatisme in plaats van de wil om alles te reguleren. De V.S. (en China) zijn duidelijk van plan al hun inspanningen de komende jaren te richten op de opbouw van een toekomstgerichte, wereldwijd toonaangevende koolstofarme industrie. Europa moet minstens even vastberaden inspanningen doen om de eigen economie te transformeren in de richting van een koolstofarm model;

— ontwikkelingslanden en opkomende economieën kunnen zich niet geheel van de indruk ontdoen dat de ijver van de ontwikkelde landen een voorwendsel is om hun ontwikkeling te beteugelen c.q. af te remmen, te meer daar verscheidene industrielanden hun eigen doelstellingen bij lange na nog niet hebben verwezenlijkt.

De Europese Unie heeft voor zichzelf een voortrekkersrol opgeëist, maar lijkt de rest van de wereld niet echt te hebben kunnen overtuigen van haar aanpak. De reden hiervoor is dat zij zich te veel gebaseerd heeft op abstracte berekeningen voor de op te leggen reductiedoelstellingen en op het nog niet perfect werkende EU-emissiehandelssysteem en tot nu toe, praktisch gesproken, te weinig heeft gedaan om de haalbaarheid van haar doelstellingen aan te tonen. Zij heeft niet voldoende geïnvesteerd in onderzoek, innovatie en transformatietechnieken om de overgang naar een koolstofarme en energie-efficiënte economie, voor haarzelf en anderen, mogelijk te maken. Hopelijk brengt de strategie voor Europa 2020 hier verandering in. Wij moeten kunnen aantonen dat een snelle overgang naar een koolstofarme economie in Europa echt resultaten oplevert en ons een extra concurrentievoordeel verschaft, tenzij anderen hetzelfde doen. Zoiets werkt veel inspirerender dan somber gepraat over ogenschijnlijk onhaalbare doelstellingen, de moeite om deze te verwezenlijken en het morele belang van een verdeling van de lasten.

3.3 Tegen deze achtergrond heeft het geen zin in internationaal verband al onze hoop erop te vestigen dat er voor eind 2011 al een definitief akkoord komt. Het is beter om geen definitief akkoord te hebben dan een akkoord met inadequate doelstellingen dat tot onverschilligheid tegenover de groeiende klimaatdreiging leidt. Beter is om zulke inadequate doelstellingen als tijdelijke of overgangsmaatregelen te beschouwen. Dit is beter dan niets en dan kunnen later alsnog ambitieuzere doelstellingen worden vastgelegd als sommige van de leidinggevende landen en groepen verder staan in hun transformatie naar een koolstofarme economie en zich zekerder voelen om mee te gaan in gepastere en ambitieuzere doelstellingen en om andere landen aan te moedigen dit ook te doen.

3.4 Het uitblijven van een definitief akkoord mag de internationale gemeenschap niet beletten volgens de aanpak van de kleine stappen concrete onderhandelingen te voeren en akkoorden te sluiten op deelreinen als bossen, energie-efficiëntie, technologie-overdracht, financiële bijdragen en samenwerking op het gebied van elektrische voertuigen. Het akkoord van Oslo ter bescherming van tropische wouden, dat in mei dit jaar gesloten werd na een internationale conferentie over het klimaat en de bossen, toont dat zoiets succesvol kan worden aangepakt. De conferentie heeft geleid tot een partnerschap tussen enerzijds negen donorlanden, nl. Noorwegen, de VS, Frankrijk, Duitsland, Zweden, het Verenigd Koninkrijk, Denemarken, Japan en Australië, en anderzijds de Europese Unie en een veertigtal landen met een sterke bosbouwsector. De bedoeling is om in het kader van dit nieuwe partnerschap zo snel mogelijk een financieel mechanisme in te stellen ter ondersteuning van landen die hun bossen willen beschermen. Voor 2010-2012 is een bedrag van 4 miljard dollar toegezegd. Daarmee krijgt het mechanisme om door ontbossing of bosdegradatie veroorzaakte emissies tegen te gaan (REDD - Reducing Emissions from Deforestation and Degradation) een extra impuls doordat de waarde van bossen verhoogd wordt.

3.5 Wij zouden deze aanpak kort maar krachtig kunnen samenvatten als „geen woorden, maar daden”. Ook een bescheidener opstelling behoort daartoe, niet qua doelstellingen maar wel in de manier waarop een en ander gepresenteerd wordt.

3.6 Het akkoord van Kopenhagen moet worden omgezet zoals het is overeengekomen om een algemene dynamiek op gang te brengen zonder in een ideologisch dispuut te vervallen. De Europese Unie moet concrete initiatieven voorstellen en groepen landen om zich heen verzamelen die bereid zijn in deze projecten te investeren, als wij niet willen dat het Kyoto-protocol mythologische proporties gaat aannemen. Tegelijkertijd moeten wij rekening houden met de wens van veel ontwikkelingslanden om bepaalde kernelementen uit het Kyoto-protocol te behouden.

3.7 Net als de opkomende economieën spelen de arme landen namelijk een belangrijke rol. Wij mogen hun niet het gevoel geven dat onze strijd tegen de gevolgen van de klimaatverandering een reden is om hen verder te blijven betuttelen. Gestreefd moet worden naar „klimatologische rechtvaardigheid” (zie het „justice/climat”-plan van de Franse regering), om geen twijfel te laten bestaan over het engagement en de goede wil van de industrielanden.

3.8 Dit betekent uiteraard dat de financiële afspraken in het akkoord van Kopenhagen moeten worden nagekomen, en wel met extra middelen die snel ter beschikking moeten worden gesteld. De bijdrage van de EU is vastgelegd op 2,4 miljard euro per jaar voor de periode 2010-2012. Deze steun moet zo snel mogelijk in werking treden. Duidelijk is dat de V.S. pas zullen betalen als China en India over de brug komen en maatregelen treffen voor met name een metings-, controle- en verificatiesysteem.

4. Om te weten wat wij moeten doen, moeten wij weten waar wij staan. Wat houdt het akkoord van Kopenhagen in, los van alle ideologische en politieke standpunten?

4.1 Het internationale debat over de klimaatverandering is de afgelopen 20 jaar gevoerd op basis van de wetenschappelijke werkzaamheden van het VN-klimaatpanel (IPCC). Dit panel, bestaande uit toonaangevende wetenschappers uit alle relevante vakgebieden uit alle delen van de wereld, onderzoekt en toetst de bewijzen voor de door de mens veroorzaakte klimaatverandering en de gevolgen hiervan. De door het IPCC door de jaren heen opgestelde analyses laten een steeds grotere wetenschappelijke zekerheid en consensus zien omtrent de door de mens veroorzaakte klimaatverandering en de gevolgen ervan.

4.2 Helaas zijn er in het jongste werk van het IPCC procedurele fouten geslopen, die door de media en klimaatsceptici zijn aangegrepen om tijdens de Top van Kopenhagen de wetenschappelijke bewijzen voor de klimaatverandering en de noodzaak om zo snel mogelijk maatregelen te nemen in twijfel te trekken. Vaststaat dat het IPCC haar werkmethode moet verbeteren, om ervoor te zorgen dat de werkzaamheden volledig transparant verlopen en alle bewijzen en conclusies zorgvuldig worden getoetst door collega-wetenschappers, zoals aanbevolen in het jongste rapport van de InterAcademy Council (IAC).

4.3 Toch worden de belangrijkste conclusies van het IPCC in geen enkele kritische wetenschappelijke bespreking in twijfel getrokken en lijkt zich, ondanks de procedurele fouten van de zijde van het IPCC, een groeiende internationale wetenschappelijke consensus af te tekenen omtrent het gegeven van een klimaatverandering en de onderliggende oorzaken ervan. Regeringen wereldwijd gaan in ieder geval nog steeds hiervan uit en hebben zich in het Akkoord van Kopenhagen ertoe verbonden de verwarming van de aarde te beperken tot 2 °C. Het EESC onderschrijft deze conclusie en uitdrukking van politieke wil ten zeerste.

4.4 Het akkoord van Kopenhagen biedt ook een kader voor het registreren van nationale verbintenissen om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen en de plannen om dit te verwezenlijken. Sinds Kopenhagen hebben veel landen hun huidige verbintenissen en plannen op dit vlak kenbaar gemaakt. Dit is nuttig, omdat het laat zien dat in vele delen van de wereld maatregelen worden genomen of voorgesteld. De verbintenissen die tot dusverre zijn aangegaan, volstaan echter niet om de verwarming van de aarde te beperken tot 2 °C. Zelfs in het beste geval leiden de verbintenissen van de ontwikkelde landen slechts tot een emissiereductie van 18 % tegen 2020. Daarmee komt men nog niet eens in de buurt van de laagste schattingen van het IPCC, dat ervan uitgaat dat een emissiereductie van 25 à 40 % nodig is. Het EESC is van mening dat de EU de internationale onderhandelingen moet aangaan vanuit de gedachte dat de huidige nationale verbintenissen slechts een vertrekpunt zijn, en ernaar streven om, waar mogelijk, tot duidelijkere en verdergaande verbintenissen te komen.

4.5 Zoals het tot dusverre is aangepakt, loopt het onderhandelingsproces binnen de VN enigszins het risico nergens toe te leiden. Andere instanties en mechanismen voor multilaterale onderhandelingen, zoals de G20 en multilaterale akkoorden, kunnen op korte termijn een belangrijke rol spelen en de VN-onderhandelingen een impuls geven door een stevigere en realistischere onderhandelingsbasis te bieden. Het gaat er niet om de VN te vervangen, maar om de mogelijkheden te benutten die zulke instanties en mechanismen bieden om VN-overeenkomsten voor te bereiden. De idee is dat naar concrete akkoorden moet worden toegewerkt, die dan weer vertaald worden in concrete actie en beleid, ook al betreft het maar één aspect van klimaatverandering of innovatie op het gebied van schone en koolstofarme energie. De Europese Unie kan daarbij een belangrijke rol spelen door ervoor te zorgen dat deze onderhandelingen in alle transparantie verlopen en ten aanzien van ontwikkelingslanden en kleine landen een actieve diplomatie te voeren.

4.6 Dit betekent dat de concrete omzetting van de verbintenissen die de landen in het kader van het akkoord van Kopenhagen zijn aangegaan, het Chinese vijfjarenplan en eventuele wetgeving die door Amerika wordt uitgevaardigd, nauwlettend in de gaten moet worden gehouden.

4.7 Belangrijk is ook dat de Europese Unie haar houding verandert, om niet langer de indruk te wekken dat zij de andere landen een vergelijkbaar bindend akkoord wil opleggen als waartoe zij zichzelf heeft verplicht. Laten wij overigens eens stilstaan bij de aard van zo'n akkoord. Een bindend akkoord

betekent dat wettelijk kan worden toegezien op de handhaving ervan. Nu is duidelijk dat wij niet over de middelen daartoe beschikken en dat onze partners hier volstrekt geen oren naar hebben. Het zou veel zinvoller zijn om te praten over een akkoord met duidelijk afgebakende en controleerbare verplichtingen.

4.8 Alles wijst immers erop dat veel grote landen geen enkele behoefte voelen om mee te gaan in een bindend akkoord over algemene doelstellingen. Voor deze landen zou het al een stuk acceptabeler zijn als in het kader van een politiek van de kleine stappen eerst gesproken zou worden over nauwkeurig omschreven en controleerbare verplichtingen.

4.9 Dat betekent dat wij eerst per sector overeenkomsten moeten sluiten over heel concrete en/of technische zaken, akkoorden over samenwerking op het gebied van wetenschap en onderzoek en uiteraard overeenkomsten over technologie-overdracht en bijstand aan minder ontwikkelde landen. Dit alles moet gebeuren met inachtneming van de soevereiniteit van deze landen, maar ook met de nodige waarborgen dat de toegekende middelen en steun goed worden besteed.

5. Hoe kunnen wij in dit licht de conferentie van Cancún goed voorbereiden?

5.1 Allereerst moet Europa in eigen huis orde op zaken stellen en laten zien dat het een versnelde overgang naar een koolstofarme en duurzame samenleving ook economisch gezien tot een succes kan maken. Op dit moment bestaat het gevaar dat programma's voor intensiever gebruik van duurzame energie en voor meer promotie van energie-efficiëntie in alle sectoren in het slop raken en dat onze innovatieve industrie daardoor terrein verliest aan buitenlandse concurrentie, die sterk wordt gestimuleerd in China, Zuid-Korea en andere landen. Europa heeft krachtigere maatregelen nodig teneinde onze koolstofarme industrie de impulsen te geven en van de investeringen te voorzien die nodig zijn voor een stevige concurrentiepositie in de wereld. Deze sector zou bijzondere steun moeten krijgen bij de uitvoering van de 2020-strategie en herstelprogramma's.

5.2 De commissaris klimaatveranderingen de milieuministers van Duitsland, Frankrijk en Groot-Brittannië zouden graag zien dat de EU al vanaf een vroeg stadium unilateraal streeft naar een vermindering van de CO₂-uitstoot van 30 % in 2020 in plaats van de op dit moment afgesproken 20 %. Dit vooral om politieke bereidheid en engagement te creëren voor het nemen van de nodige maatregelen en het doen van de nodige investeringen in duurzame energie en energie-efficiëntie. Hoewel de uitstoot van broeikasgassen door de economische crisis aanzienlijk is afgenomen, is dit voor het Comité niet voldoende reden om naar een hogere reductiedoelstelling te streven. Naar alle verwachting zal de uitstoot immers weer toenemen als de economie aantrekt. Toch zou het Comité het ondersteunen om naar een 30 %-reductiedoelstelling te gaan, mits dit economisch en sociaal haalbaar is zonder verlies van concurrentievermogen en mits hieraan de nodige maatregelen en investeringen worden gekoppeld om dit doel ook daadwerkelijk te bereiken. De EU moet boven alles geloofwaardig zijn. CO₂-reductiedoelstellingen moeten ambitieus zijn en daadwerkelijk uitgevoerd worden.

5.3 Op international vlak zou het goed zijn als binnen een instelling als de G20, wier leden 90 % van de uitstoot veroorzaken, het nodige voorbereidende werk wordt gedaan om tot een vergelijk te komen over de hoofdlijnen van een mogelijk akkoord. Het resultaat van deze diplomatieke inspanningen kan dan als basis dienen voor verdere uitwerking door de Verenigde Naties. Uiteraard moet dit alles in volstrekte transparantie gebeuren en is het belangrijk dat de minst ontwikkelde landen ten volle hierbij betrokken worden.

5.4 Onder auspiciën van de V.N. dient gezocht te worden naar een minder ingewikkelde onderhandelingsprocedure. Kopenhagen was, zoals iedereen weet, behoorlijk ingewikkeld. De onderhandelingen werden gevoerd in zes verschillende zittingen, die dan vaak ook nog tegelijk plaatsvonden.

5.5 Een eenvoudigere onderhandelingsstructuur is een absolute vereiste. Desnoods moet worden afgezien van een verwijzing naar het Kyoto-protocol, dat uiteindelijk maar voor 30 % van alle emissies relevant is. Vanzelfsprekend moet zoiets heel diplomatiek worden geformuleerd en uiteengezet om niet de indruk te wekken dat de landen die de grootste uitstoot veroorzaken andere hiervoor willen laten opdraaien.

5.6 Wij moeten onze aandacht richten op duidelijk omliggende doelstellingen voor de beperking en vermindering van emissies, op wetenschappelijke, technische en financiële bijstand aan de minst ontwikkelde landen, de follow-up van vroegere akkoorden en het probleem van de bossen zonder dit alles te willen vastbeitelen in een complex juridisch systeem, aangezien dit sommige landen afschrikt en het onderhandelingsproces ondermijnt.

5.7 Het EESC stemt tevens in met de specifieke onderhandelingsdoelstellingen die in de paragrafen 3.2 en 3.3 van de Commissiemededeling zijn aangegeven en gericht zijn op het opzetten van een robuust en transparant kader voor de boekhouding van emissies en prestaties, het spoedig mobiliseren van snelle startfinanciering, het veiligstellen van langetermijnfinanciering voor ontwikkelingslanden, het uitbreiden en versterken van de internationale koolstofmarkt en het hervormen van het mechanisme voor schone ontwikkeling (CDM) dat thans niet de nagestreefde resultaten oplevert.

5.8 De mededeling over het internationale klimaatbeleid bevat wel een aantal relevante en realistische voorstellen. De Commissie dringt terecht aan op uitvoering van het akkoord van Kopenhagen en benadrukt de duurzame koers van de Europa 2020-strategie, waarin duurzame groei als kernprioriteit wordt beschouwd in de toekomstvisie voor een Europa waarin gewerkt wordt aan een efficiënter gebruik van de hulpbronnen, nieuwe groene banen worden gecreëerd en energie-efficiëntie en -zekerheid worden gestimuleerd.

5.9 Ook benadrukt de Commissie het belang om het systeem voor bewaking, rapportage en verificatie verder uit te werken, maar dit punt leidde, zoals wij weten, tijdens de onderhandelingen tot grote onenigheid, met name met China. Wij moeten dus op zoek gaan naar een helder en transparant kader dat niet indruist tegen het nationale soevereiniteitsgevoel en de nationale trots van de partners. De Europese Unie zou hierbij een rol kunnen spelen door derde landen die daarin geïnteresseerd zijn meet- en controleprocedures aan de hand te doen.

5.10 De Commissie pleit ervoor dat de financiële bepalingen in het akkoord van Kopenhagen m.b.t. de onmiddellijke steun zo snel mogelijk worden omgezet. Volgens haar is dit de beste manier om de ontwikkelingslanden te overtuigen van de goede bedoelingen van de industrielanden. Daarbij kan eventueel worden voortgebouwd op bestaande initiatieven.

5.11 Voor de langetermijnfinanciering denkt de Commissie te kunnen putten uit verschillende bronnen:

- de middelen die door de internationale koolstofmarkt worden gegenereerd. Tot dusverre heeft deze markt de verwachtingen niet kunnen waarmaken, enerzijds omdat hij niet mondiaal opereert, anderzijds omdat het om een kunstmatige markt gaat die, omdat CO₂ geen reële waarde heeft, kan onttaarden in een speculatieve markt in „vervuilingsrechten”;
- de bijdragen van de lucht- en zeevaartsector;
- overheidsfinanciering, hoewel iedereen de financiële toestand van de lidstaten kent.

In dit licht en ondanks alle moeilijkheden is het belangrijk dat wij onze financiële verbintenissen nakomen als bewijs van vertrouwen voor derde landen, met name de armste onder hen. Blijft de heikele vraag op basis van welke criteria de toekenning van de fondsen dient te geschieden en hoe de relevantie en doeltreffendheid van de projecten moeten worden beoordeeld.

5.12 Er zullen meer onderzoeks- en ontwikkelingsinspanningen moeten worden geleverd op het gebied van hernieuwbare energie en promotie van energie-efficiëntie, ware het alleen al omdat de voorraad vloeibare en gasvormige fossiele brandstoffen (aardolie en -gas) slinkt. De middelen moeten beter worden verdeeld, om daadkrachtiger te kunnen optreden en de wereld te tonen dat naast alle politieke verklaringen en wetsvoorschriften middelen worden vrijgemaakt voor concrete actie. Het is zeer verontrustend dat belangrijke toekomstprojecten als Galileo of ITER voortdurend met financieringsproblemen kampen.

5.13 Ter ondersteuning van haar diplomatieke inspanningen dient de Europese Unie ook het maatschappelijk middenveld te mobiliseren om de publieke opinie bewust te maken van de noodzaak om naar een samenleving te evolueren waarin zuini-

ger wordt omgesprongen met natuurlijke hulpbronnen, meer hernieuwbare bronnen worden gebruikt en burgers hun verantwoordelijkheid nemen.

Brussel, 21 oktober 2010

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Staffan NILSSON

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Verslag van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's inzake de tenuitvoerlegging van het geïntegreerd productbeleid”

(COM(2009) 693 definitief)

(2011/C 51/15)

Rapporteur: **Josef ZBOŘIL**

De Commissie heeft op 21 december 2009 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité (hierna: het Comité) overeenkomstig art. 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie te raadplegen over het

Verslag van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's inzake de tenuitvoerlegging van het geïntegreerd productbeleid

COM(2009) 693 final.

De afdeling Landbouw, plattelandontwikkeling, milieu, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies goedgekeurd op 7 juli 2010.

Het Comité heeft tijdens zijn op 21 oktober 2010 gehouden 466^e zitting onderstaand advies uitgebracht, dat met algemene stemmen werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het Comité verwelkomt het verslag van de Commissie inzake de tenuitvoerlegging van het geïntegreerd productbeleid (hierna: IPP), waarin een uitgebreide toelichting wordt gegeven op de wijze waarop de IPP-beginselen worden toegepast. Een goede zaak is ook dat het verslag in de bredere context van het actieplan inzake duurzame consumptie en productie en een duurzaam industriebeleid (hierna: SCP/SIP-actieplan) is geplaatst.

1.2 Het subsidiariteitsbeginsel en de specifieke kenmerken van elke lidstaat worden in deze geïntegreerde benadering terdege in aanmerking genomen. Het Comité wijst erop dat praktijkmaatregelen voornamelijk op de lagere bestuursniveaus worden genomen en het resultaat zijn van de marktinteractie tussen leverancier en consument.

1.3 Hoewel het IPP ook marktwerking impliceert, vindt het Comité toch dat er nog veel meer moet worden gedaan met betrekking tot het gebruik van marktinstrumenten, zoals milieubelasting en stimuleringsmaatregelen, teneinde de toepassing ervan beter te coördineren en te bevorderen. Het pleit ervoor dat meer wordt gedaan voor de uitwisseling van ervaringen tussen lidstaten en dat met name wordt gekeken naar mogelijke stimuleringsmaatregelen, de tenuitvoerlegging daarvan en de rol van vrijwillige verbintenissen voor de lange termijn.

1.4 Het Comité is ervan overtuigd dat standaardisering voor een groot aantal producten positieve gevolgen kan hebben, bijvoorbeeld voor de recycleerbaarheid, doeltreffendheid en milieuprestaties ervan. Voor de tenuitvoerlegging van de Richtlijn inzake ecologisch ontwerp voor energieverbruikende producten speelt standaardisering een cruciale rol die in de toekomst nog verder moet worden uitgebouwd.

1.5 Ook vindt het dat een betere afstemming van de twee milieubeheersystemen (EMAS zou moeten evolueren in de rich-

ting van ISO 14001) ertoe zou bijdragen dat EMAS op meer systematische wijze wordt toegepast als onderdeel van het SCP/SIP-actieplan.

1.6 Maatregelen, beleid en beleidsinstrumenten moeten, zelfs in het kader van de tenuitvoerlegging van het SCP/SIP-actieplan, altijd dusdanig worden uitgewerkt en goedgekeurd dat de concurrentievoorwaarden of de werking van de interne markt er geen hinder van ondervinden en dat het beginsel van betere regelgeving en de doelstelling van duurzaamheid volledig in acht worden genomen. Het is beslist noodzakelijk dat nieuwe beleidsmaatregelen die om praktische redenen werden goedgekeurd, reeds bestaande EU-instrumenten en –beleid noch overlappen, noch in de weg staan.

1.7 Rendabiliteit is eveneens van doorslaggevend belang voor het welslagen van het SCP/SIP-actieplan. De aanvankelijke effectenanalyse zou moeten worden aangevuld met onderzoek naar macro- en micro-economische effecten, die vaak ver uiteenlopen in de reële economie.

1.8 Bij de beoordelingsprocedure zou ook, in een zo vroeg mogelijk stadium en met de grootst mogelijke transparantie, naar de voornaamste waardeketens moeten worden gekeken. De vigerende wetgeving inzake ecologisch ontwerp en etikettering mag niet verworden tot een belemmering voor Europese producten, maar zou juist een ruggensteun moeten zijn waardoor Europese producten op de markten in en buiten de EU een succes worden. Initiatieven en dan met name initiatieven op het gebied van etikettering en initiatieven die tot doel hebben om een verandering teweeg te brengen in het gedrag van consumenten, zouden altijd moeten worden gebaseerd op solide wetenschappelijk onderzoek waarvoor de bewijzen zijn geleverd en zouden alleen moeten worden toegepast op gebieden waar verandering van de consumptiepatronen een haalbare kaart is.

1.9 Het Comité steunt daarom, in overeenstemming met eerdere adviezen die het over dit onderwerp heeft uitgebracht ⁽¹⁾, zowel het IPP als het SCP/SIP-actieplan dat gericht is op steun voor de ontwikkeling van duurzamere producten en productieprocessen. Deze benadering zal zowel voor het milieu als voor het concurrentievermogen van de Europese economie een grotere meerwaarde opleveren.

1.10 Het Comité vindt derhalve dat beslist voorrang moet worden gegeven aan bestaande communautaire programma's zoals het SET-plan (Europees strategisch plan voor energietechnologie), het ETAP-plan (actieplan voor milieutechnologie) of werkzaamheden van technologische platforms. Goede coördinatie is essentieel, evenals voldoende ambitie.

1.11 De voor de sector broodnodige innovatie zou tot stand moeten worden gebracht door betere samenwerking tussen de actoren die betrokken zijn bij O&O op het gebied van ecologische innovatie, de wereld van economie en bedrijfsleven, onderzoekscentra en instellingen van hoger onderwijs.

1.12 Het IPP-concept los van het SIP/SCP-plan toepassen, brengt een onnodig risico op rechtsonzekerheid en juridische onverenigbaarheid met zich mee. Het Comité is het er derhalve volledig mee eens dat IPP-activiteiten voortaan moeten worden beoordeeld en ondernomen uit hoofde van het SIP/SCP-actieplan.

1.13 De toepassing van het IPP-concept en van het SIP/SCP-plan dient een dynamisch proces te zijn, gebaseerd op permanente dialoog en samenwerking tussen de verschillende betrokken partijen (gaande van ondernemingen en politieke vertegenwoordigers tot consumentenorganisaties en milieu-NGO's). Dit met het oog op de verbetering van de communicatie naar de consumenten toe, een milieuvriendelijke productie en de bevordering van duurzame overheidsaankopen en -aanbestedingen.

2. Verslag van de Commissie

2.1 De Commissie heeft op 18 juni 2003 de Mededeling „Geïntegreerd productbeleid – Voortbouwen op een milieugericht levenscyclusconcept” ⁽²⁾ uitgebracht. Het IPP-concept berust op de volgende overwegingen:

- De productie en het gebruik van goederen en diensten (d.w.z. producten) veroorzaken de meeste schade aan het milieu. De situatie verslechtert nog doordat er in de EU en elders steeds méér producten worden geconsumeerd.

- Producten zetten het milieu onder druk en beïnvloeden het milieu in verschillende stadia van hun levenscyclus (over de gehele productieketen, gedurende de gebruiksfase en bij de verwijdering van afgedankte producten). Het effect van herstelmaatregelen mag niet zijn dat de druk op het milieu eenvoudigweg wordt verschoven naar andere stadia van de levenscyclus of naar andere geografische gebieden.

- Er is een grote variatie aan producten en de milieueffecten daarvan. Daarom bestaat er voor al die producten niet één pasklaar beleidsinstrument. Voor ieder geval afzonderlijk dient het passende instrument of de gepaste combinatie van instrumenten te worden gekozen en op een gecoördineerde manier te worden ingezet, vaak dwars door meerdere beleidsgebieden heen.

2.2 De Commissie legt in onderhavige Mededeling de IPP-doelstelling vast, alsmede vijf IPP-„beginselen”: 1) het levenscyclusperspectief; (2) de samenwerking met de markt; (3) een grote rol voor de belanghebbende partijen; (4) de voortdurende verbetering van producten; (5) het gecoördineerde gebruik van beleidsinstrumenten. Het IPP moest door middel van drie strategische acties ten uitvoer worden gelegd:

- bijdragen aan overkoepelende beleidsacties, met name aan de EU-strategie voor duurzame ontwikkeling ⁽³⁾, het zesde Milieufactieprogramma ⁽⁴⁾ en het tienjarenkader van programma's inzake duurzame consumptie en productie ⁽⁵⁾;
- bestaand productgerelateerd beleid aanvullen door de randvoorwaarden te scheppen waaronder milieuproblemen kunnen worden gezien in het licht van de levenscyclus van producten;
- het gebruik van milieugerelateerde instrumenten voor productbeleid beter coördineren en daarin meer samenhang brengen.

2.3 De IPP-beginselen zijn overgenomen in het overkoepelend **actieplan inzake duurzame consumptie en productie en een duurzaam industriebeleid (SCP/SIP-actieplan, 2008)** ⁽⁶⁾, dat het met de IPP-Mededeling opgestarte proces daadwerkelijk op gang brengt en vooruithelpt.

2.4 De **Richtlijn inzake ecologisch ontwerp voor energieverbruikende producten** zet de IPP-beginselen om in wetgeving betreffende het ontwerp van producten. Het toepassingsgebied van die wetgeving is in 2009, tegen de achtergrond van het SCP/SIP-actieplan, uitgebreid naar meer productgroepen (energiegerelateerde producten) ⁽⁷⁾.

⁽³⁾ De vernieuwde EU-strategie inzake duurzame ontwikkeling van 9 juni 2006 nr. 10117/06.

⁽⁴⁾ COM(2001) 31 final

⁽⁵⁾ Kijk op http://www.un.org/esa/dsd/dsd_aofw_scpp/scpp_tenyearframprog.shtml

⁽⁶⁾ COM(2008) 397 final

⁽⁷⁾ Richtlijn 2009/125/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 betreffende de totstandbrenging van een kader voor het vaststellen van eisen inzake ecologisch ontwerp voor energiegerelateerde producten.

⁽¹⁾ PB C 80 van 30 maart 2004, blz. 39 en PB C 218 van 11 september 2009, blz. 46.

⁽²⁾ COM(2003) 302 final

2.5 De nieuwe **kaderrichtlijn betreffende afvalstoffen**⁽⁸⁾ maakt verschillende IPP-aspecten wettelijk bindend. Daarbij moet met name worden gedacht aan het vereiste dat bij afvalbeleid van de hele levenscyclus van producten wordt uitgegaan.

2.6 Het levenscyclusconcept, de oproep tot voortdurende verbetering van producten⁽⁹⁾ en het beginsel dat met de markt moet worden samengewerkt⁽¹⁰⁾, zijn terug te vinden in de **thematische strategieën** voor een duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen en voor afvalpreventie en -recycling. De in het kader van de afvalstrategie gedane oproep om overal in de EU voor solide recyclingmarkten te zorgen, is hiervan een voorbeeld.

2.7 De Commissie is onmiddellijk na goedkeuring van de IPP-mededeling overgegaan tot de ontwikkeling van het **Europese levenscyclusanalyseplatform (LCA-platform)**, een op kwaliteit gecontroleerd Europees referentiesysteem voor levenscyclusgegevens en een LCA-handboek.

2.8 Al bij al is er in de EU opmerkelijke vooruitgang geboekt op het vlak van milieugestuurd productbeleid. Aangezien het IPP echter een proces is en niet een eindresultaat, is er nog steeds ruimte voor meer activiteiten.

2.9 Het IPP-concept kan eveneens worden toegepast op het milieuvriendelijker maken van **niet-industriële producten en op diensten. De IPP-instrumenten „heffingen” en „subsidiës”** worden nog niet toegepast op communautair niveau.

2.10 Over de mate waarin het IPP al tot beleidsintegratie heeft geleid, valt weinig concreets te melden, omdat in nieuw beleid maar zelden expliciet naar het IPP wordt verwezen. Over het algemeen is er echter opmerkelijke vooruitgang geboekt in de acceptatie van het levenscyclusperspectief door prominente bedrijven en beleidsmakers. Bovendien zijn er veel meer levenscyclusgegevens vrijgegeven en bestaat er eensgezindheid over de methodologie. Ook zijn er al veel vorderingen gemaakt bij het opsporen van producten met het grootste verbeteringspotentieel en van mogelijke verbeteringsmaatregelen.

2.11 Consumenteninformatie, wetgeving betreffende ecologisch ontwerp, schone productie en „groene” aanbestedingen/aankopen vormen inmiddels de kern van het SCP/SIP-actieplan. Met dit actieplan wordt het door de IPP-mededeling op gang gebrachte proces voortgezet om de mogelijkheden die de markt biedt om duurzamere producten voort te brengen, verder te benutten en om slimmere consumptie te promoten. De Mededeling wordt afgesloten met de opmerking dat de voor 2012 geplande herziening van het actieplan een uitstekende kans biedt om de ontwikkeling van het IPP verder te beoordelen.

3. Algemene opmerkingen

3.1 Het Comité verwelkomt het verslag van de Commissie inzake de tenuitvoerlegging van het IPP, alsook het begeleidende werkdocument waarin uitgebreid wordt uiteengezet hoe de IPP-beginselen worden toegepast. In dit werkdocument wordt niet alleen stilgestaan bij de initiatieven en de manier waarop daaraan door de Commissie concreet vorm wordt gegeven, maar wordt ook een nuttig vergelijkend overzicht gegeven van de

situatie in de verschillende lidstaten en van hun specifieke kenmerken. Een goede zaak is ook dat het verslag in de bredere context van het actieplan inzake duurzame consumptie en productie en een duurzaam industriebeleid (SCP/SIP-actieplan) is geplaatst.

3.2 De oorspronkelijke door de Commissie in 2003 uitgebrachte IPP-Mededeling was ontegenzeggelijk een stap vooruit, omdat daarmee het startschot is gegeven voor een vruchtbare discussie. Tijdens die discussie is ingegaan op de rol die de EU-instellingen, de lidstaten en de verschillende betrokken partijen kunnen spelen om het milieueffect van producten zoveel mogelijk te beperken. Ook is de manier waarop tegen dit thema wordt aangekeken, volledig veranderd door deze discussie. Als gevolg daarvan worden er nu voortdurend inspanningen geleverd om geschikte politieke en wettelijke instrumenten te ontwikkelen waarmee de milieueffecten van producten over de hele linie kunnen worden teruggedrongen.

3.3 Het doel was om op grond van het beginsel dat de levenscyclus van een product in aanmerking moet worden genomen, een conceptueel kader in het leven te roepen waardoor verbetering kan worden gebracht in de coördinatie en de samenhang tussen de verschillende beleidsinstrumenten inzake de milieueffecten van producten.

3.4 Over het algemeen zijn de vijf IPP-beginselen met goed gevolg verwerkt in de werkzaamheden van de bestuurlijke en wetgevende instanties en van de belanghebbende actoren. Deze IPP-beginselen vormen tevens de kern van het SCP/SIP-actieplan, dat is uitgegroeid tot de logische voortzetting van het proces dat met de IPP-Mededeling op gang is gebracht.

3.5 Het Comité is er mee ingenomen dat alle IPP-beginselen zijn overgenomen in richtlijnen en beleidsstukken van de EU: het levenscyclusperspectief (1) was het uitgangspunt voor de Richtlijn inzake ecologisch ontwerp voor energieverbruikende producten; het SCP/SIP-actieplan en de stimuleringsmaatregelen zijn voorgesteld om het beginsel van meer samenwerking met de markt in de lidstaten en de EU in praktijk te brengen (2); er is een reeks initiatieven genomen om de belanghebbende partijen zowel in de EU als in de lidstaten een grotere rol te geven (3); de voortdurende functionele verbetering van producten maakt onlosmakelijk deel uit van het SCP/SIP-actieplan (4); er is verbetering gebracht in de coördinatie en samenhang van de beleidsinstrumenten (5), zodat de potentiële synergieën als gevolg van de voor het SCP/SIP-actieplan gekozen geïntegreerde benadering optimaal kunnen worden benut.

3.6 Het subsidiariteitsbeginsel en de specifieke kenmerken van elke lidstaat worden in deze geïntegreerde benadering terdege in aanmerking genomen en er wordt op toegezien dat de concurrentievoorwaarden op de interne markt niet wordt aangetaast. Het Comité wijst erop dat de beginselen en beleidsinstrumenten, als gevolg van de marktinteractie tussen leverancier en consument, voornamelijk op de lagere bestuursniveaus worden toegepast. Dit zou moeten uitmonden in het gebruik van doeltreffende instrumenten die door alle betrokken partijen worden geaccepteerd.

⁽⁸⁾ Richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van bepaalde richtlijnen

⁽⁹⁾ COM(2005) 670 final

⁽¹⁰⁾ COM(2005) 666 final

3.7 Hoewel het IPP vruchten heeft afgeworpen en met behulp van een aantal concrete beleidsinstrumenten ten uitvoer is gelegd, is het volgens het Comité nu tijd voor een zorgvuldig onderzoek naar de vraag hoe efficiënt het IPP is toegepast. Zo zou met name moeten worden nagegaan hoe succesvol die tenuitvoerlegging is geweest, welke obstakels daarbij zijn opgeworpen en wat er soms ook fout is gegaan. Op die manier kan de herziening van het SCP/SIP-actieplan in 2012 worden aangegrepen om zonedig corrigerende maatregelen te nemen waardoor dit plan de vereiste doeltreffendheid krijgt.

3.8 Verder is het Comité ervan overtuigd dat een dergelijk productgeoriënteerd beleid, vanwege alle economische en culturele verschillen, alleen volledig effect kan sorteren als de maatregelen ervan wereldwijd worden toegepast. Het stelsel van algemene preferenties (SAP) dat vooral is gericht op regionale handelsovereenkomsten en inspanningen van ontwikkelingslanden om zich duurzaam te ontwikkelen, is een goed voorbeeld van een regeling om alle vijf IPP-beginselen wereldwijd toe te passen.

4. Specifieke opmerkingen

4.1 Hoewel het IPP ook marktwerking impliceert en marktwerking onmisbaar is voor het welslagen van het IPP en van alle andere beleidsinstrumenten, vindt het Comité toch dat er nog veel meer moet worden gedaan met betrekking tot het gebruik van marktinstrumenten, zoals milieubelasting en stimuleringsmaatregelen, teneinde de toepassing ervan beter te coördineren en te bevorderen. Alleen zal de EU in dit verband hoe dan ook een minder relevante rol spelen dan de lidstaten. De rol van marktinstrumenten is in het door de Commissie in 2007 uitgebrachte Groenboek, alsook in het brede overleg met belanghebbende partijen tot op zekere hoogte onder de aandacht gebracht. Het Comité pleit echter voor meer aandacht voor de uitwisseling van ervaringen tussen lidstaten, en dan vooral voor stimuleringsmaatregelen, de tenuitvoerlegging daarvan en de rol van vrijwillige verbintenissen voor de lange termijn.

4.2 De kwestie van producten en hun milieueffecten heeft ook veel raakvlakken met het vraagstuk van standaardisering. Het Comité is ervan overtuigd dat standaardisering niet alleen positief kan uitwerken op de emissiewaarden van motorvoertuigen, maar ook goed kan zijn voor een groot aantal andere producten. Zo kan standaardisering o.m. een gunstige invloed hebben op de recycleerbaarheid en de milieuprestaties van producten. Standaardisering is ook onontbeerlijk voor de tenuitvoerlegging van de Richtlijn inzake ecologisch ontwerp voor energieverbruikende producten en zou in de toekomst dan ook verder moeten worden geconsolideerd. Het voordeel van standaardisering is dat alle belanghebbende partijen erbij kunnen worden betrokken.

4.3 Milieubeheersystemen zoals EMAS en ISO 14001 zijn facultatieve instrumenten waarvoor is uitgegaan van het IPP-concept en daaraan gerelateerde beleidsmaatregelen. Uiteraard zijn de strengere administratieve en controlevoorschriften van EMAS niet bevorderlijk voor een bredere toepassing daarvan: die voorschriften zijn zelfs ronduit ontmoedigend voor het mkb. ISO 14001 wordt op grotere schaal toegepast, niet alleen vanwege haar ruime toepassingsgebied, maar vooral ook omdat ISO 14001 een geschikter instrument is voor bedrijven die wereldwijd opereren. Het Comité is van mening dat een betere afstemming van beide milieubeheersystemen ertoe zou bijdragen dat EMAS op meer systematische wijze wordt toegepast als onderdeel van het SCP/SIP-actieplan.

4.4 Maatregelen, beleid en beleidsinstrumenten moeten, zelfs in het kader van de tenuitvoerlegging van het SCP/SIP-actieplan,

altijd dusdanig worden uitgewerkt en goedgekeurd dat de concurrentievoorwaarden of de werking van de interne markt er geen hinder van ondervinden en dat het beginsel van betere regelgeving en de doelstelling van duurzaamheid onverkort in acht worden genomen.

4.5 Een aantal beleidsinstrumenten is al ten uitvoer gelegd en werpt vruchten af die een stap voorwaarts zijn in de richting van duurzame consumptie en productie in de EU. Daarom moet erop worden toegezien dat nieuw beleid reeds bestaande beleidsinstrumenten van de EU noch overlapt, noch in de weg staat. Anders kan het concurrentievermogen van de EU ernstig worden aangetast: de uiteindelijke beslissing zou altijd bij de - goed ingelichte - consument moeten liggen.

4.6 Het Comité is ervan overtuigd dat alleen consequent en samenhangend beleid zonder nodeloze bureaucratische en administratieve rompslomp de positieve juridische randvoorwaarden kan opleveren die nodig zijn voor investeringen in de EU. Slechts binnen een dergelijk kader kan er nieuwe werkgelegenheid worden gecreëerd, kunnen de banen die er zijn, behouden blijven en kan de druk op het milieu stelselmatig aan banden worden gelegd. Het rechtskader voor chemische stoffen en bouw materiaal en de voorschriften voor elektrische en elektronische producten beperken het risico op maatregelen die elkaar tegenspreken. De rechtsonzekerheid en het gebrek aan samenhang spreken in die gevallen boekdelen en moeten behoedzaam worden benaderd. De eerstvolgende herziening van REACH⁽¹⁾ biedt een uitstekende gelegenheid om naar meer samenhang te streven en te overwegen om in het onlangs goedgekeurde horizontale rechtskader voor de REACH-verordening een aantal sectorale maatregelen op te nemen.

4.7 Rendabiliteit is eveneens doorslaggevend voor het welslagen van het SCP/SIP-actieplan. De aanvankelijke analyse van de effecten en voordelen zou moeten worden aangevuld met onderzoek naar het potentieel van de economie als geheel en van afzonderlijke bedrijven, omdat de bevindingen van macro- en microeconomische analyses vaak ver uiteenlopen in de reële economie.

4.8 Bij de beoordelingsprocedure zou ook, in een zo vroeg mogelijk stadium en met de grootst mogelijke transparantie, naar de voornaamste waardeketens moeten worden gekeken. De vigerende wetgeving inzake ecologisch ontwerp en etikettering mag niet verworden tot een belemmering voor Europese producten, omdat de concurrentie met producten uit andere regio's hierdoor wordt bemoeilijkt of omdat er onvoldoende markt vraag is naar duurzamere producten. Bedoelde wetgeving zou Europese producenten juist moeten helpen om het goed te doen op de interne en internationale markt. Initiatieven en dan met name initiatieven op het gebied van etikettering en initiatieven die tot doel hebben om een verandering teweeg te brengen in het gedrag van consumenten, zouden altijd moeten worden gebaseerd op solide wetenschappelijk onderzoek waarvoor de bewijzen zijn geleverd. Etikettering is van gering voordeel als het gaat om B2B-producten en vertegenwoordigt één van de middelen om consumenten op de hoogte te brengen van de milieuprestaties van producten. Er zouden ook naar andere mogelijke instrumenten voor voorlichting moeten worden gekeken, waaronder internationale normen.

⁽¹⁾ Verordening (EG) nr. 1907/2006 inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH). De Commissie kan de bijlagen van REACH overeenkomstig artikel 131 herzien en aanpassen, terwijl meerdere aanpassingen speciaal zijn doorgevoerd krachtens artikel 138 of andere bepalingen van REACH.

4.9 De economie moet flexibel genoeg blijven zodat producten worden ontwikkeld op een manier die, onder duidelijk afgebakende marktvoorwaarden, beter aansluit bij de behoeften van de consument. De toepassing overal in de EU van beginselen inzake duurzame ontwikkeling berust voornamelijk op vrijwillige verbintenissen van de bedrijven zelf.

4.10 Het Comité steunt daarom zowel het IPP als het SCP/SIP-actieplan dat gericht is op steun voor de ontwikkeling van duurzamere producten en productieprocessen. Deze benadering zal zowel voor het milieu als voor het concurrentievermogen van de Europese economie een grotere meerwaarde opleveren. Hierdoor kunnen ook nieuwe markten worden aangeboord, zowel binnen de EU als wereldwijd. Deze nieuwe markten zouden een voedingsbodem moeten worden voor ecologische innovatie en doel moeten treffen, hetgeen betekent dat EU-subsidiëring, bovenop investeringen door de nationale overheden, nodig zal worden, met als doel om onderzoek en ontwikkeling op het gebied van duurzame technologie te bevorderen. Overwogen moet worden om inkomsten uit CO₂-gerelateerde financieringsinstrumenten voor investeringen in duurzame technologie te bestemmen.

4.11 Het Comité vindt derhalve dat beslist voorrang moet worden gegeven aan bestaande communautaire programma's zoals het SET-plan (Europees strategisch plan voor energietechnologie), het ETAP-plan (actieplan voor milieutechnologie) of werkzaamheden van technologische platforms. Er zijn echter meer financiële inspanningen nodig om de noodzakelijke verandering op de markt aan te sturen. De aandacht moet vooral uitgaan naar goede coördinatie en er moet worden gezorgd voor voldoende ambitie als het gaat om maatregelen die worden gefinancierd met middelen van lokale en regionale overheden, maar ook van de EU.

4.12 De Europese SCP-rondetafelconferentie inzake duurzame productie en consumptie van voedsel is een succesvol initiatief dat mede wordt voorgezeten door de Commissie en

dat steun krijgt uit het VN-milieuprogramma (UNEP) en van het Europese milieubureau. Doordat hieraan ook wordt deelgenomen door belanghebbende partijen op Europees niveau kan op deze Rondetafelconferentie een geharmoniseerde levenscyclusbenadering worden gevolgd en wordt het gemakkelijker om over de hele voedselketen een open en op resultaten gerichte dialoog te voeren. Het doel ervan is om een lans te breken voor een wetenschappelijk onderbouwde en samenhangende benadering en om de voedselketen om te vormen tot een sector die in belangrijke mate bijdraagt tot duurzame consumptie en productie in Europa, waarbij ook rekening moet worden gehouden met de wereldwijde SCP-agenda ⁽¹²⁾.

4.13 De toepassing van het IPP-concept en het SIP/SCP-plan dient een dynamisch proces te zijn, gebaseerd op permanente dialoog en samenwerking tussen de verschillende betrokken partijen (gaande van ondernemingen en politieke vertegenwoordigers tot consumentenorganisaties en milieu-NGO's). Dit met het oog op de verbetering van de communicatie naar de consumenten toe, een milieuvriendelijke productie en de bevordering van duurzame overheidsaankopen en -aanbestedingen.

4.14 Betere samenwerking tussen actoren die betrokken zijn bij O&O op het gebied van ecologische innovatie, de wereld van de economie en het bedrijfsleven, onderzoekscentra en instellingen van hoger onderwijs leidt niet alleen tot de voor de sector noodzakelijke innovaties, maar moet ook bijdragen tot de overdracht van knowhow (met inachtneming van de intellectuele-eigendomsrechten) en de ontwikkeling van kennis en nieuwe vaardigheden. Zonder dat laatste blijft het IPP lucht-fietserij.

4.15 Het IPP-concept los van het SIP/SCP-plan toepassen, brengt een onnodig risico oprechtsonzekerheid en juridische onverenigbaarheid met zich mee. Het Comité is het er derhalve volledig mee eens dat IPP-activiteiten voortaan moeten worden beoordeeld en ondernomen uit hoofde van het SIP/SCP-actieplan.

Brussel, 21 oktober 2010

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Staffan NILSSON

⁽¹²⁾ www.food-scp.eu.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Gewijzigd voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 708/2007 inzake het gebruik van uitheemse en plaatselijk niet-voorkomende soorten in de aquacultuur”

(COM(2010) 393 definitief — 2009/0153 (COD))

(2011/C 51/16)

Algemeen rapporteur: **de heer ESPUNY MOYANO**

Het Europees Parlement heeft op 2 september 2010 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 43, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie te raadplegen over het

Gewijzigd voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 708/2007 inzake het gebruik van uitheemse en plaatselijk niet-voorkomende soorten in de aquacultuur

COM(2010) 393 final — 2009/0153 (COD).

Op 14 september 2010 besloot het bureau van het Europees Economisch en Sociaal Comité de afdeling Landbouw, plattelandontwikkeling, milieu te belasten met de voorbereiding van het advies ter zake.

Het EESC heeft, gelet op de urgente aard van deze werkzaamheden, tijdens zijn op 21 oktober 2010 gehouden 466^e zitting besloten de heer Espuny Moyano aan te wijzen als algemeen rapporteur, en heeft vervolgens onderstaand advies met 117 stemmen vóór en 2 stemmen tegen, bij 10 onthoudingen, goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het Comité kan zich vinden in de nieuwe, nauwkeurigere definitie van „gesloten aquacultuurvoorzieningen”, die is opgesteld aan de hand van de bijdragen van het IMPASSE-project (gecoördineerd onderzoek naar de milieu-impact van niet-inheemse soorten in de aquacultuur). Ook is het ingenomen met de verduidelijking van de bepalingen inzake de ligging van de voorzieningen op een veilige afstand van open water en de redactionele verbeteringen van de verordening. De aanbevelingen uit EESC-advies 453/2010 worden hiermee immers door de Commissie grotendeels overgenomen.

1.2 De aquacultuur moet ook in de toekomst de vruchten kunnen plukken van de introductie van uitheemse soorten en de verplaatsing van in de EU niet voorkomende soorten, op voorwaarde dat de nodige maatregelen worden genomen om aantasting van de ecosystemen en de biodiversiteit te voorkomen, zodat de sector zich op duurzame wijze kan ontwikkelen.

1.3 Om de bureaucratische rompslomp voor gesloten aquacultuurvoorzieningen te beperken is het belangrijk dat de voorwaarden waaraan zij moeten voldoen duidelijk worden afgebakend.

1.4 Het Comité staat ook achter de wijzigingen van Verordening (EG) nr. 708/2007 die voortvloeien uit de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon en die er m.n. op gericht zijn de wijziging van de bijlagen I, II, III en IV via de comitéprocedure mogelijk te maken.

2. Inleiding

2.1 Aquacultuur is een activiteit die voortdurend in ontwikkeling is en moet inspelen op de behoeften van de markt, o.m. door de diversificatie van de soorten die worden gekweekt en verhandeld.

2.2 In het verleden heeft de Europese aquacultuur, net als de landbouw en veeteelt, de samenleving goede diensten bewezen door uitheemse soorten te introduceren. Op dit moment kunnen vier van de tien belangrijkste aquacultuurproducten in de EU als uitheems worden beschouwd (regenboogforel, Japanse oester, karpers en Japanse tapijtschelp); de aanwezigheid van deze soorten wordt vandaag als normaal en noodzakelijk ervaren.

2.3 De introductie van invasieve uitheemse soorten wordt momenteel echter gezien als een van de belangrijkste oorzaken van de aantasting van de biodiversiteit wereldwijd. Ongewenste uitheemse soorten komen de EU voornamelijk binnen via ballastwater van grote schepen, sportvisserij en aquaria. Ook de klimaatverandering is ervoor verantwoordelijk dat bepaalde uitheemse soorten hun weg naar de EU vinden.

2.4 Verordening (EG) nr. 708/2007 van de Raad inzake het gebruik van uitheemse en plaatselijk niet-voorkomende soorten in de aquacultuur is onlangs op bepaalde punten gewijzigd. Het Comité heeft daarover een advies uitgebracht (CESE 453/2010; rapporteur: SALVATORE) dat met ruime meerderheid van stemmen werd goedgekeurd en nog niets aan actualiteit heeft ingeboet. Een aantal suggesties uit dit advies - zoals de verduidelijking dat gesloten aquacultuurvoorzieningen op het land gelegen moeten zijn en de bepalingen inzake een veiligheidslimiet en bescherming tegen roofdieren - zijn terug te vinden in het nieuwe voorstel (wijzigingen van artikel 3); de aanbevelingen van het Comité waren dus duidelijk terecht.

3. Algemene opmerkingen

3.1 Nu het Verdrag van Lissabon in werking is getreden moet het EU-wetgevingskader voor het gebruik in de aquacultuur van uitheemse en plaatselijk niet voorkomende soorten en de mogelijke aanwezigheid van in hetzelfde ecosysteem levende niet-doelsoorten, worden aangepast, waarbij tevens rekening dient te worden gehouden met de bijdragen en suggesties van diverse organen, waaronder het Comité.

3.2 Dit juridische kader moet erop gericht zijn het risico op schadelijke gevolgen voor de biodiversiteit, en m.n. voor de soorten, de habitats en de ecosystemen tot een minimum te beperken. Bij het opstellen van de regelgeving moet worden uitgegaan van het voorzorgsbeginsel. Ook moeten procedures voor risico-evaluatie en noodplannen worden uitgewerkt.

3.3 Er moeten aparte regels gelden voor het kweken van uitheemse soorten die al lang geleden in de EU werden geïntroduceerd en nu tot de gebruikelijke aquacultuurproducten behoren. Deze productie moet kunnen voortbestaan en mag niet worden bemoeilijkt door bijkomende administratieve lasten, op voorwaarde dat bij de verplaatsing ervan geen niet-doelsoorten worden meegenomen.

3.4 Bij Verordening (EG) nr. 708/2007 van de Raad is een kader tot stand gebracht voor het gebruik van uitheemse en plaatselijk niet-voorkomende soorten in de aquacultuur, zodat de mogelijke impact van deze soorten op de aquatische habitats kan worden ingeschat en tot een minimum beperkt.

3.5 Om de risico's voor het milieu in te perken moet een aantal maatregelen worden goedgekeurd, zoals actieprotocollen voor de ontvangende voorzieningen, voorafgaande milieurisico-evaluaties en quarantaines.

3.6 Een correct beheer van de risico's van het gebruik van uitheemse en plaatselijk niet-voorkomende soorten veronderstelt dat de verschillende betrokken partijen, en m.n. de lidstaten, hun verantwoordelijkheden opnemen.

3.7 De toenemende kennis over het gebruik van uitheemse soorten in de aquacultuur moet worden aangewend om de regelgeving ter zake te verbeteren. M.n. de nieuwe wetenschappelijke kennis die is vergaard dankzij door de EU gefinancierde onderzoeksprojecten zoals IMPASSE kan in dit verband een grote rol spelen.

4. Bijzondere opmerkingen

4.1 Verordening (EG) nr. 708/2007 van de Raad inzake het gebruik van uitheemse en plaatselijk niet-voorkomende soorten in de aquacultuur moet worden afgestemd op de nieuwe bepalingen van de artikelen 290 en 291 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie inzake, respectievelijk, gedelegeerde bevoegdheden en uitvoeringsbevoegdheden. Deze afstemming zal ervoor zorgen dat Verordening (EG) nr. 08/2007

strookt met de besluitvormingsprocedure die bij het nieuwe verdrag is ingevoerd.

4.2 Aangezien gesloten aquacultuurvoorzieningen als veilig worden beschouwd en het risico op ontsnapping van soorten bijzonder laag is, kunnen zij worden vrijgesteld van o.m. de verplichting om van tevoren een milieueffectbeoordeling op te stellen.

4.3 Aangezien gesloten aquacultuurvoorzieningen een aantal vrijstellingen zullen genieten is het van bijzonder belang dat duidelijk wordt omschreven aan welke vereisten zij moeten voldoen op het vlak van biologische veiligheid.

4.4 Bij de afbakening van de voorwaarden waaraan gesloten aquacultuurvoorzieningen moeten voldoen, mag niet worden vergeten dat gekweekte exemplaren niet alleen ontsnappen via het kweekwater; er moet ook aandacht worden besteed aan factoren als de ligging op het land, de bescherming tegen roofdieren tegen de gevolgen van eventuele overstromingen en tegen diefstal en vandalisme, het barrière-effect tegen pathogenen en het beheer van dode organismen.

4.5 Alle gesloten aquacultuurvoorzieningen in de EU moeten in kaart worden gebracht zodat de lidstaten die gegevens te allen tijde kunnen inzien. Er moet zo snel mogelijk werk worden gemaakt van het opstellen van dit soort lijsten, die geregeld moeten worden bijgewerkt en op het internet moeten worden gezet.

4.6 Het vervoer van uitheemse en plaatselijk niet-voorkomende soorten van en naar gesloten aquacultuurvoorzieningen brengt grote risico's mee; er moeten dan ook maatregelen worden genomen om te voorkomen dat soorten tijdens het vervoer ontsnappen.

4.7 Verplaatsingen van uitheemse soorten via dierenwinkels, tuincentra, gesloten tuinvijvers en aquaria vormen evenzeer als de aquacultuur een risico voor de biodiversiteit; ook deze problematiek moet dus worden onderworpen aan regels en controles die even streng zijn als die voor de aquacultuur.

4.8 Hoewel de wijziging van Verordening (EG) nr. 708/2007 geen betrekking heeft op de definitie van een „open aquacultuurvoorziening”, willen we er hier toch op wijzen dat deze definitie - een voorziening waar aquacultuur wordt bedreven in een aquatisch systeem dat niet van het natuurlijke watermilieu is gescheiden door barrières die ontsnapping van gekweekte exemplaren voorkomen - niet correct is. In open aquacultuurvoorzieningen bestaan nl. wèl fysieke barrières om de gekweekte exemplaren gevangen te houden. Probleem is echter dat niet afdoende kan worden gegarandeerd dat een aantal exemplaren onder bepaalde omstandigheden (storm, overstroming, roofdieren, enz.) niet zou kunnen ontsnappen naar open water.

Brussel, 21 oktober 2010

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Staffan NILSSON

2011/C 51/14	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Het internationale klimaatbeleid na Kopenhagen: De wereldwijde actie tegen klimaatverandering moet onmiddellijk nieuw leven worden ingeblazen" (COM(2010) 86 <i>definitief</i>)	69
2011/C 51/15	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Verslag van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's inzake de tenuitvoerlegging van het geïntegreerd productbeleid" (COM(2009) 693 <i>definitief</i>)	75
2011/C 51/16	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Gewijzigd voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 708/2007 inzake het gebruik van uitheemse en plaatselijk niet-voorkomende soorten in de aquacultuur" (COM(2010) 393 <i>definitief</i> — 2009/0153 (COD))	80



Abonnementsprijzen 2011 (excl. btw, incl. verzendkosten voor normale verzending)

<i>Publicatieblad van de Europese Unie</i> , L- en C-serie, uitsluitend papieren versie	22 officiële talen van de Europese Unie	1 100 EUR per jaar
<i>Publicatieblad van de Europese Unie</i> , L- en C-serie, papieren versie + dvd (jaarlijks)	22 officiële talen van de Europese Unie	1 200 EUR per jaar
<i>Publicatieblad van de Europese Unie</i> , L-serie, uitsluitend papieren versie	22 officiële talen van de Europese Unie	770 EUR per jaar
<i>Publicatieblad van de Europese Unie</i> , L- en C-serie, dvd (maandelijks) (cumulatief)	22 officiële talen van de Europese Unie	400 EUR per jaar
<i>Supplement op het Publicatieblad van de Europese Unie</i> (S-serie: Overheidsopdrachten en aanbestedingen), dvd, verschijnt één keer per week	Meertalig: 23 officiële talen van de Europese Unie	300 EUR per jaar
<i>Publicatieblad van de Europese Unie</i> , C-serie „Vergelijkende onderzoeken”	Taal (talen) van het (de) vergelijkende onderzoek(en)	50 EUR per jaar

Het abonnement op het *Publicatieblad van de Europese Unie*, dat in de officiële talen van de Europese Unie verschijnt, is verkrijgbaar in 22 verschillende taalversies. Het abonnement omvat de L-serie (Wetgeving) en de C-serie (Mededelingen en bekendmakingen).

Ieder abonnement geldt slechts voor één enkele taalversie.

Overeenkomstig Verordening (EG) nr. 920/2005 van de Raad, bekendgemaakt in *Publicatieblad L 156* van 18 juni 2005, waarin is bepaald dat de instellingen van de Europese Unie tijdelijk niet verplicht zijn om alle rechtsbesluiten in het lers te redigeren en in die taal bekend te maken, worden de in het lers opgestelde nummers van het *Publicatieblad* apart verkocht.

Het abonnement op het *Supplement op het Publicatieblad van de Europese Unie* (S-serie: Overheidsopdrachten en aanbestedingen) omvat alle 23 officiële taalversies op één meertalige dvd.

Op verzoek kunnen de abonnees op het *Publicatieblad van de Europese Unie* eveneens de verschillende bijlagen van het *Publicatieblad* ontvangen. De abonnees worden op de hoogte gebracht van het verschijnen van bijlagen door middel van een „Bericht aan de lezer” in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Verkoop en abonnementen

Abonnementen op verscheidene niet-kosteloze publicaties, zoals het abonnement op het *Publicatieblad van de Europese Unie*, zijn verkrijgbaar bij onze verkoopkantoren. Een lijst met verkoopkantoren is te vinden op het volgende internetadres:

http://publications.europa.eu/others/agents/index_nl.htm

Via EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu>) heeft u direct en gratis toegang tot het recht van de Europese Unie. Op deze website kunt u het *Publicatieblad van de Europese Unie* raadplegen. U vindt er eveneens de verdragen, de wetgeving, de jurisprudentie en de voorbereidende wetgevende besluiten.

Meer informatie over de Europese Unie is te vinden op de volgende website: <http://europa.eu>



Bureau voor publicaties van de Europese Unie
2985 Luxemburg
LUXEMBURG

NL