

Publicatieblad

van de Europese Unie

C 248



Uitgave
in de Nederlandse taal

Mededelingen en bekendmakingen

54e jaargang
25 augustus 2011

<u>Nummer</u>	Inhoud	Bladzijde
	I <i>Resoluties, aanbevelingen en adviezen</i>	
	ADVIEZEN	
	Europees Economisch en Sociaal Comité	
	472e plenaire zitting op 15 en 16 juni 2011	
2011/C 248/01	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de rol en prioriteiten van het cohesiebeleid binnen de EU 2020-strategie (verkennd advies)	1
2011/C 248/02	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het thema „Slimme strategieën voor begrotingsconsolidatie — Opsporing van groeistimulerende factoren in Europa. Manieren om het arbeidspotentieel van de Europese economieën optimaal te benutten in het licht van de dringende noodzakelijke budgettaire hervormingen” (verkennd advies)	8
2011/C 248/03	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over maatregelen om de zelfredzaamheid en de maatschappelijke integratie van Roma in Europa te bevorderen (verkennd advies)	16
2011/C 248/04	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de invloed van het EU-beleid op de arbeidsmogelijkheden, de opleidingsbehoeften en de arbeidsomstandigheden van werknemers in het vervoer (verkennd advies)	22
2011/C 248/05	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over duurzame ontwikkeling van het EU-vervoersbeleid en planning van TEN-V (verkennd advies)	31

Prijs:
8 EUR

(Vervolg z.o.z.)

<u>Nummer</u>	Inhoud (vervolg)	Bladzijde
2011/C 248/06	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de bijdrage van het maatschappelijk middenveld aan het oostelijk partnerschap	37
2011/C 248/07	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de verwerking van waterbeleid in al het andere beleid van de Europese Unie (verkennd advies)	43
2011/C 248/08	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de betrekkingen tussen de EU en Centraal-Azië en de bijdrage van het maatschappelijk middenveld	49
2011/C 248/09	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de bijdrage van het maatschappelijk middenveld aan een associatieovereenkomst EU-Mercosur	55
2011/C 248/10	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „De interculturele dialoog en de Roma: de sleutelrol van vrouwen en van opvoeding en onderwijs” (aanvullend advies)	60

III Voorbereidende handelingen

EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

472e plenaire zitting op 15 en 16 juni 2011

2011/C 248/11	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 belasting op de financiële sector (COM(2010) 549 <i>definitief</i>)	64
2011/C 248/12	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, het Comité van de Regio's en de Europese Investeringsbank — Conclusies van het vijfde verslag over de economische, sociale en territoriale samenhang: de toekomst van het cohesiebeleid (COM(2010) 642 <i>definitief</i>)	68
2011/C 248/13	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, het Comité van de Regio's en de nationale parlementen — Evaluatie van de EU-begroting (COM(2010) 700 <i>definitief</i>)	75



I

(Resoluties, aanbevelingen en adviezen)

ADVIEZEN

EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

472E PLENAIRE ZITTING OP 15 EN 16 JUNI 2011

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de rol en prioriteiten van het cohesiebeleid binnen de EU 2020-strategie (verkennd advies)

(2011/C 248/01)

Rapporteur: **de heer BARÁTH**

Péter GYÖRKÖS, permanent vertegenwoordiger van Hongarije bij de Europese Unie, heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité op 15 november 2010 namens het toekomstige Hongaarse EU-voorzitterschap verzocht een verkennd advies op te stellen over

De rol en prioriteiten van het cohesiebeleid binnen de EU 2020-strategie.

De afdeling Economische en Monetaire Unie, economische en sociale samenhang, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 31 mei 2011 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 15 en 16 juni 2011 gehouden 472^e zitting (vergadering van 16 juni) onderstaand advies uitgebracht, dat met 141 stemmen vóór en 9 tegen, bij 22 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Aanbevelingen en opmerkingen

1.1 Aanbevelingen

1.1.1 Met het antwoord van de Europese Unie op de crisis, **de gedachtegang achter de Europa 2020-strategie** en de doelstellingen en kerninitiatieven daarvan wordt volgens het EESC de juiste weg ingeslagen. De voorgestelde maatregelen en instrumenten zijn veelbelovend. De strategie is – samen met het euro-pluspact – gericht op de kwalitatieve veranderingen die nodig zijn en op factoren die voor groei kunnen zorgen.

1.1.2 De EU gaat door met het verdiepen en versterken van het Europese integratieproces. Ter versterking van die integratie moeten de EU en de lidstaten tussen nu en 2020 een aantal **cruciale veranderingen doorvoeren, vooral wat betreft de kwaliteit** van hun instellingen, rechtstelsels en financiële systeem. Dit vereist tegelijkertijd duurzame stabiliteit (op lange

termijn), concurrentiekracht (groeipotentieel) en meer economische, sociale en territoriale samenhang.

1.1.3 Het EESC heeft in diverse adviezen benadrukt dat het streven naar cohesie van oudsher een kernwaarde van de EU vormt en dat het zaak is om de **drie doelstellingen** van het cohesiebeleid (convergentie, verbetering van het regionale concurrentievermogen door het scheppen van banen, en intensivering van territoriale samenwerking) **in stand te houden en kracht bij te zetten**. Om de potentiële groei te versnellen, moeten de minder ontwikkelde landen en regio's in de EU de vereiste investeringen in infrastructuur en andere kapitaalgoederen opvoeren.

1.1.4 De financiële middelen die voor het cohesiebeleid zijn ingezet, hebben volgens het EESC grotendeels voor goede resultaten gezorgd. Deze financiering kan en moet echter meer worden geherstructureerd en ontwikkeld, in die zin **dat vooral de**

doelmatigheid en doeltreffendheid van de financiering en uitgaven kan worden verbeterd. De instrumenten van het cohesiebeleid en de Europa 2020-strategie moeten op zodanige wijze met elkaar in overeenstemming worden gebracht, dat het Europese cohesiebeleid niet in gevaar komt.

1.1.5 Het EESC raadt aan om bij de herziening van de huidige doelstellingen en instrumenten van het cohesiebeleid na te gaan of ze kunnen worden afgestemd op de verschillende onderdelen van de Europa 2020-strategie, en wel op de volgende manier:

1.1.5.1 Huidige doelstellingen en instrumenten van het cohesiebeleid

Cohesiebeleid			
Doelstellingen	Structuurfondsen en instrumenten		
Convergentie/duurzame groei	EFRO	ESF	Cohesiefonds
Regionaal concurrentievermogen en werkgelegenheid	EFRO	ESF	
Europese territoriale samenwerking	EFRO		

1.1.5.2 Europa 2020: drie samenhangende prioriteiten

- slimme groei: voor een op kennis en innovatie gebaseerde *economie*;
- duurzame groei: voor een groenere, *competitievere economie* waarin efficiënter met hulpbronnen wordt omgesprongen;
- inclusieve groei: voor een *economie met veel werkgelegenheid* en sociale en territoriale cohesie.

1.1.5.3 Het EESC pleit ervoor om in het cohesiebeleid duidelijk het accent te leggen op sociale, maatschappelijke en solidariteitsdoelstellingen en op het gebruik van de **Structuurfondsen voor investeringsdoeleinden, in nauwe samenwerking met andere Europese fondsen**. Gebeurt dat niet, dan zou het in de Europa 2020-vastgelegde streven naar sterke economische groei, dat op zichzelf lovenswaardig is, de sociale en territoriale samenhang wel eens naar het tweede plan kunnen verdringen.

1.1.5.4 Draait men de volgorde van de Structuurfondsdoelstellingen „concurrentievermogen” en „groei” om en neemt men als leidraad dat een doelstelling door **meerdere fondsen kan worden gefinancierd**, dan worden de doelstellingen van de Europa 2020-strategie en van het cohesiebeleid goed met elkaar verenigbaar en zouden de Structuurfondsen van de EU doeltreffender kunnen helpen om het regionale concurrentievermogen te verbeteren.

EU 2020-strategie		Cohesiebeleid (aangepaste structuur)		
Doelstellingen/instrumenten	Kerninitiatieven	Doelstellingen/instrumenten	Structuurfondsen en instrumenten	
Slimme groei	Een digitale agenda voor Europa, Innovatie-Unie, Jeugd in beweging	Regionaal concurrentievermogen en werkgelegenheid		
Onderzoek/innovatie, Onderwijs, Digitale samenleving		Concurrentievermogen/aantrekkelijkere locatie, ontwikkeling van menselijk kapitaal/onderwijs, enz., Innovatie/kennissamenleving		
Duurzame groei	Efficiënt gebruik van hulpbronnen, Industriebeleid in een tijd van mondialisering	Convergentie		
Groene energie/milieubewuste samenleving, Ontwikkeling van netwerken/kleine bedrijven		Ontwikkeling van milieu en infrastructuur om de basis voor groei te leggen, institutionele capaciteitsopbouw		
Inclusieve groei	Een agenda voor nieuwe vaardigheden en banen, Europees platform tegen armoede	Europese territoriale samenwerking		
Gelijke kansen/meer en betere banen		Lokale, regionale en macroregionale samenwerking		

1.1.6 De hierboven voorgestelde structurele harmonisatie vereist **ingrijpende veranderingen, aan de hand van de omschrijving van gedetailleerde doelstellingen**: zo moeten er aanvullende doelstellingen voor het concurrentievermogen worden geformuleerd en moeten in het kader van territoriale samenwerking voortaan ook macroregionale ontwikkelingen

kunnen worden ondersteund. Als het niet mogelijk is om rechtstreekse koppelingen te maken tussen de EU 2020-strategie en het EU-cohesiebeleid, kan dat sterk ten koste gaan van hun doelstellingen en middelen en dreigen de desbetreffende maatregelen veel minder effect te sorteren.

1.1.7 Zo'n structurele harmonisatie is mogelijk als de EU aan **cohesie** en aan cohesiebeleid in ruimere zin **evenveel prioriteit zou hechten als aan concurrentievermogen**. Dit zou dan tevens in de financiering van beide prioriteiten tot uiting moeten komen. Het gaat er echter niet alleen om dat de financiering van de cohesiedoelstellingen in de toekomst wordt veiliggesteld, maar ook dat de cohesiemiddelen **efficiënter worden besteed**.

1.1.7.1 Er moeten volgens het EESC dringend betere voorstellen komen voor de op te stellen randvoorwaardenregeling (ex-ante en ex-post) om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het cohesiebeleid van de EU te controleren. Zo'n regeling mag de vereenvoudiging van de cohesie-instrumenten in hun geheel echter niet ondermijnen, integendeel: zij moet de uitvoeringskosten verminderen en de voorspelbaarheid vergroten. Het EESC hoopt dat de institutionele en administratieve veranderingen tot een eenvoudiger en efficiënter systeem zullen leiden. Er moet een model worden ontwikkeld waarmee - uitgaande van de specifieke omstandigheden in de verschillende landen en regio's die cohesiesteun ontvangen - kan worden nagegaan in hoeverre er sprake is van wisselwerking bij de verwezenlijking van de doelstellingen van de EU 2020-strategie, de nationale hervormingsprogramma's en het cohesiebeleid.

1.1.8 Het EESC vindt dat **al het EU-beleid moet bijdragen tot het welslagen van de Europa 2020-strategie**. In de Mededeling over de evaluatie van de EU-begroting wordt een nieuwe strategische programmeringsaanpak voor het cohesiebeleid gepresenteerd. Het EESC is het er helemaal mee eens dat de Europese Commissie een **gemeenschappelijk strategisch kader (GSK)** vaststelt **waarmee de ambities en doelstellingen** van de Europa 2020-strategie **in investeringsprioriteiten worden omgezet**. Dit kader zou op alle EU-fondsen betrekking hebben en daarnaast alle andere financieringsinstrumenten van de EU integreren.

1.1.9 Zoals het EESC al eerder heeft betoogd, moet het **Europees Sociaal Fonds** - als EU-instrument voor investeringen in menselijk kapitaal - de drie prioriteiten van de Europa 2020-strategie, nl. slimme, duurzame en inclusieve groei, ondersteunen. Sleutelfactoren hierbij zijn werkgelegenheid, onderwijs en opleiding, actieve inclusie en gelijkheidskansenbeleid.

1.1.10 Volgens het EESC **kunnen de aangescherpte doelstellingen pas worden gehaald als de institutionele structuur van het ESF wordt versterkt** en de efficiency ervan wordt opgevoerd; dit mag evenwel niet tot meer rompslomp leiden. Het ESF moet er in belangrijke mate toe bijdragen dat de situatie van personen uit kansarme groepen (bijv. immigranten, minderheden, gehandicapten, Roma) wordt verbeterd en de voorwaarden worden geschapen voor hun integratie.

1.1.11 Pogingen om de uit de verschillende fondsen gefinancierde maatregelen af te stemmen op de instrumenten van het cohesiebeleid en de Europa 2020-strategie, kunnen gevolgen hebben voor hun oorspronkelijke doelstellingen en kunnen hun territoriale integriteit beïnvloeden, waardoor zij kunnen veranderen; in de loop van de tenuitvoerlegging ervan kunnen essentiële nieuwe invalshoeken ontstaan. In dit verband dienen er iteratieve mechanismen te worden ingevoerd om de maatregelen te plannen, in goede banen te leiden en te controleren.

Van eminent belang bij dit iteratieve proces is dat in de „partnerschapsovereenkomst” niet alleen de voorbereidende ontwikkelingsstappen, maar ook het volledige implementatieproces, de voorwaarden daarvoor en de manieren om de efficiency te meten moeten worden omschreven. De betrokken partijen moeten er echter ook voor openstaan dat de algemene doelstellingen van beheerscomités gewijzigd kunnen worden op basis van de permanente monitoring van de begunstigden.

1.1.12 Ter verwezenlijking van de doelstellingen van de EU 2020-strategie moet het beheer van ieder fonds, en met name het Cohesiefonds, de Structuurfondsen en innovatiefondsen, beter worden gecoördineerd.

1.1.13 Om conflicten te voorkomen zijn er tal van goede redenen aan te voeren om **op lange termijn** alle onderdelen van het structuurbeleid van de EU (incl. Europa 2020, cohesiebeleid, GLB, EIB, enz.) onder te brengen in **een volledig samenhangend pakket gemeenschappelijke algemene beleidsmaatregelen, dat men EU 2050 zou kunnen noemen**. Daarmee zouden de politieke en technische coördinatie en samenwerking kunnen worden versterkt, zonder dat er een einde komt aan het afzonderlijke beleid op de diverse terreinen. Natuurlijk zal dit moeilijk haalbaar zijn zolang de bevoegdheden voor de verschillende onderdelen van de beleidsterreinen in kwestie verdeeld zijn tussen de EU en de lidstaten. Versterking van de regionale dimensie kan van pas komen om het beoogde doel stapsgewijs te verwezenlijken.

1.1.14 De totstandbrenging van een polycentrisch Europa met onderling verbonden „slimme” locaties is een kwestie van teamwerk: de belanghebbenden moeten de handen ineenslaan. Hierbij valt te denken aan samenwerking in transnationale gebieden en aan macroregionale ontwikkelingsstrategieën waarbij **stakeholders** uit de verschillende landen en sectoren zijn betrokken.

1.2 Regio's en cohesie

1.2.1 Naar de mening van het EESC hangt **het concurrentievermogen van de EU** sterk af van **het opvoeren van het concurrentievermogen van de regio's**.

1.2.2 Er zijn vormen van macroregionale samenwerking in opkomst die om meer dan één reden van kapitaal belang zijn. Het EESC heeft er al in diverse adviezen (over het Oostzeegebied en de Donauregio) op gewezen dat de steun die verleend wordt in het kader van de Structuurfondsen, het mogelijk kan maken om strategieën uit te stippelen in het kader van **zowel materiële als immateriële trans-Europese netwerken** waar de EU behoefte aan heeft om competitief en aantrekkelijk te blijven.

1.2.3 De toekomst van de EU en de versterking van haar politieke eenheid hangen ook af van de mate waarin zij **in staat is om de op statistieken gebaseerde regionale benadering waarbij in termen van nationale grenzen wordt gedacht en de eigen territoriale dimensie belet om de vleugels uit te slaan, te overstijgen**. Het staat volgens het EESC buiten kijf dat de vooruitgang die de laatste jaren is geboekt in de richting van een meer regionale koers, complexe programma's, horizontale verbanden en versterking van plaatselijke productiesystemen (clusters), het pad effent om de sociale en territoriale dimensie van de Europese economie tot hun recht te laten komen.

1.2.4 Het EESC acht het zinloos om **parallele of soms zelfs volledig identieke doelen na te streven via verschillende beleidsterreinen**, net zoals er geen goede reden voor is om naast de instrumenten van het cohesiebeleid, waarmee men tamelijk vertrouwd is, een ander pakket instrumenten in te voeren.

1.2.4.1 In het komende decennium zal de „functionele regio” steeds meer opgang maken. Regio’s kunnen uit één of meerdere centra bestaan, grensoverschrijdende horizontale regionale en verticale economische banden smeden, en juridische, financiële en institutionele mogelijkheden krijgen om tot „**versterkte samenwerking**” te komen. Zo kan de regionale invalshoek een slim Europa nieuwe invulling geven. Wel is er een plan voor een inhaalslag nodig, want er zijn nog steeds regio’s die met een ontwikkelingsachterstand kampen.

1.2.5 Volgens het EESC zou ervoor geijverd moeten worden om de Europese economie tot een succesvolle mondiale speler te doen uitgroeien, het groeipotentieel uit te breiden, regionale verschillen te verkleinen, middelgrote, kleine en microbedrijven in perifere gebieden te ondersteunen, nieuwe bronnen aan te boren, de milieubewustwording te stimuleren en mensen te doordringen van het belang van een gezonde levenswijze, het onderwijs te verbeteren, jongeren te motiveren, innovatie aan te moedigen, de betrokkenheid van mensen bij de verschillende processen te bevorderen en de Europese identiteit te verdiepen: dat is **de koers die zou moeten worden gevolgd**.

1.3 Steden en stedelijke agglomeraties

1.3.1 Het EESC benadrukt dat Europa’s concurrentievermogen sterk afhangt van zijn grote steden en stadsgewesten, waar bedrijven kunnen profiteren van de voordelen die agglomeraties met zich meebrengen en van netwerkverbindingen met de mondiale markten. **Algemeen gesproken kunnen stedelijke gebieden de groei aanzwengelen** en als centra van creativiteit en innovatie fungeren. Om de groei naar een hoger plan te tillen en nieuwe banen te scheppen is het echter wel noodzakelijk dat er een kritische massa van actoren zoals ondernemingen, universiteiten en onderzoekers wordt gevormd. Stedelijke problemen, of ze nu verband houden met milieuaantasting of sociale uitsluiting, vragen om een specifieke reactie en rechtstreeks optreden van de betrokken plaatselijke overheid.

1.3.2 Het EESC vindt dat er een **ambitieuw stadsontwikkelingsprogramma** moet worden opgesteld waarin de beschikbare financiële middelen om stedelijke problemen aan te pakken duidelijker worden omschreven en stedelijke overheden een grotere rol krijgen bij het ontwikkelen en uitvoeren van strategieën voor stedelijke ontwikkeling.

1.3.3 Afhankelijk van hun geografische ligging vormen agglomeraties vaak een geheel met stedelijke **uitloopgebieden**. Het is tijd om af te stappen van de traditionele indeling in stad en platteland als elkaars tegenpolen. De baten die kunnen voortvloeien uit **partnerschappen tussen stedelijke en landelijke gebieden** hangen sterk af van omgevingsfactoren die voor iedere specifieke plaats uniek zijn.

1.4 Landelijke gebieden en landbouw

1.4.1 In het licht van de koers die met de **Europa 2020-strategie** wordt ingeslagen, spelen het **cohesiebeleid** en het **gemeenschappelijk landbouwbeleid** volgens het EESC een essentiële rol, vooral waar het gaat om een **geïntegreerde ontwikkeling van het grondgebied**. De landbouw in de EU is als belangrijke bron van economische dynamiek nog steeds een sector van strategische betekenis. De landbouw zorgt voor voedselzekerheid, biedt mogelijkheden om in landelijke gebieden voor groei en werkgelegenheid te zorgen en draagt bij aan de bestrijding van de klimaatverandering.

1.4.2 Tegen deze achtergrond moet er met het cohesiebeleid en het GLB samen gestreefd worden naar **gemeenschappelijke, horizontale doelstellingen** om uiteindelijk tot een slimme, duurzame en inclusieve EU-economie met een hoog niveau van werkgelegenheid, productiviteit en sociale cohesie te komen.

1.4.2.1 In landelijke gebieden is er voor slimme, mondiaal verbonden locaties een rol weggelegd om echt werk te maken van het met Europa 2020 beoogde herstel. Netwerken als organisatievorm zijn net als in stedelijke gebieden ook op het platteland van kapitaal belang voor het bedrijfsleven en de regionale ontwikkeling.

2. Conclusies

2.1 Naar de mening van het EESC wordt er in de Europa 2020-strategie terecht op gewezen dat innovatie m.b.t. klimaatverandering, energie-efficiëntie, hernieuwbare energie, volksgezondheid en demografische veranderingen structureel gekoppeld moet worden aan de cohesiedoelen die zijn vastgesteld op het gebied van onderwijs, onderzoek en ontwikkeling, en de digitale samenleving. Zo kan, zeker ook regionaal gesproken, gezorgd worden voor **een brug tussen de cohesiedoelstellingen en de Europa 2020-strategie**.

2.1.1 Ook merkt het EESC op dat de verscheidene theoretische benaderingen in **tegenspraak** zijn met de in de praktijk gebruikte concepten. Sinds het Verdrag van Lissabon spelen territoriale aspecten een legitieme rol in het cohesieproces, waardoor de betekenis van „regionaal” er een nieuwe dimensie bij heeft gekregen. De manier waarop „regio” in het regionale beleid zal worden gedefinieerd, is niet onbelangrijk. Er is behoefte aan een definitie die een gemeenschappelijk beeld geeft, zowel vanuit een regionale en institutionele invalshoek als vanuit het perspectief van de desbetreffende financiële en rechtsinstrumenten, teneinde Europa weer definitief op het pad naar duurzame groei te brengen.

2.1.1.1 Het EESC beschouwt **de opkomst van macroregionale strategieën als een zeer positieve ontwikkeling**, die nauw verband houdt met het begrip „territoriale samenhang” dat met het Verdrag van Lissabon is ingevoerd. Regionale beleidsmaatregelen stricto sensu moeten een doeltreffende aanvulling vormen op de samenwerking tussen grotere of verder van elkaar af gelegen regio’s die op samenwerkingsgebied gezamenlijke belangen hebben.

2.2 Op het snijvlak van „groepen” programma’s die o.m. in ruimtelijke termen (d.w.z. regionaal, territoriaal, interstedelijk)

worden omschreven, liggen zones met ontwikkelingsbevorderende activiteiten die vanzelfsprekend één of meer stedelijke centra hebben, zonder dat andere zones daardoor uitgesloten of gemarginaliseerd worden. Europese „centres of excellence”, die gedefinieerd worden op basis van innovatieve vaardigheden die kenmerkend zijn voor bepaalde economische sectoren, zijn geen plaatsen waar individuele vaardigheden en capaciteiten in een bepaald stedelijk centrum toevallig samenkomen, maar zijn veeleer **plaatsen waar kennis is samengebracht via verbanden die fysiek-ruimtelijk duidelijk zijn afgebakend**.

2.2.1 „Excellence” is alleen mogelijk dankzij kwantitatieve ontwikkelingen in het systeem van cohesiedoelstellingen m.b.t. milieu, infrastructuur, onderwijs en opleiding. Kenmerkend voor dergelijke gebieden is hun openheid. Participatie kan overal, maar om redenen van kwaliteit ontstaan mogelijkheden op lange termijn rond de zwaartepunten. Voorspelbaarheid is terecht gebaseerd op de historisch voorspelbare stabiliteit van regionale multidimensionale vermogens.

2.3 Innovatie kan pas slagen als nieuwe vormen van inspraak worden ondersteund. Traditionele vormen van sociaal overleg moeten verder worden ontwikkeld en met behulp van op **participatieve democratie geënte instrumenten** moeten er vaardigheden worden aangeboden om maatschappelijke organisaties meer tot participatie aan te zetten, overeenkomstig de kernbeginselen van de EU-verdragen.

2.4 Bij innovatie gaat het erom nieuwe ideeën en voorstellen in praktijk te brengen, te anticiperen op de concurrentie, en kennis te gebruiken om te verwachten ontwikkelingen vóór te zijn. Innovatie is een complexe aangelegenheid omdat er sprake is van een samenspel van menselijke vaardigheden, technische competenties en economische betrekkingen in al hun diversiteit. Van nature bieden stedelijke centra, als **hubs**, de juiste omstandigheden, d.w.z. het vitale raamwerk, voor innovatie. Anders zou het allemaal theorie blijven.

2.5 In het licht van **territoriale analyses** moeten financiële ondersteuningssystemen en beleidsmaatregelen er dan ook integrerend toe bijdragen dat er gecoördineerde, parallelle steun wordt geboden voor innovatie en maatregelen om achterstanden in te lopen.

2.6 De Europa 2020-strategie is een alomvattend programma voor groei, concurrentievermogen, duurzaamheid en structuurbeleid, maar vanuit een breder, mondiaal perspectief is het ook een **programma dat Europa moet helpen de wereldwijde concurrentiestrijd aan te gaan**.

2.7 De doelstellingen van zowel de Europa 2020-strategie als het cohesiebeleid sluiten op het bovenstaande aan. In het institutionele raamwerk voor hun implementatie **ontbreken** er, wat Europa 2020 betreft, echter gedeelde, nieuwe financiële en wettelijke elementen die er in onderlinge samenwerking voor zouden kunnen zorgen dat zij meer effect sorteren. Er kan met reden worden aangevoerd dat het hervormen en opnemen van cohesie-instrumenten vaart zet achter de ontwikkeling van een slim en innovatiegericht Europa, maar voorwaarde daarvoor

is wel dat **het scala van instrumenten wordt uitgebreid** door gebruik te maken van de synergie die met het samenvoegen van verschillende bronnen wordt geschapen.

3. Debat

3.1 Door de crisis die aan het eind van het voorbije decennium begon, is de politieke en economische vernieuwing van Europa versneld.

3.1.1 Mede als gevolg van de wereldwijde crisis is de EU thans genoodzaakt om **de economische integratie op te voeren**. Dit is volgens het EESC een positief proces, omdat de Unie er sterker van wordt, maar er zitten nogal wat haken en ogen aan, omdat samenwerking tussen 27 landen geen sinecure is. Deze intensivering van de economische (en noodzakelijkerwijs ook politieke) integratie gaat niet zonder slag of stoot. Een van de belangrijkste ideeën erachter is om tot een „economisch beleid van de EU” te komen. **Hierbij is er een hoofdrol voor de volgende drie factoren** ⁽¹⁾:

a) Stabiliteit

Met het stabiliteits- en groeipact breidt de EU het gezamenlijke toezicht op sectoren die de stabiliteit in gevaar kunnen brengen, uit en wordt er een crisisbeheersmechanisme ingevoerd (EFSM en ESM).

b) Groei en concurrentievermogen.

Hiervoor heeft de EU **de Europa 2020-strategie en het euro-pluspact** vastgesteld.

c) Cohesie

De EU legt het **cohesiebeleid** en het **gemeenschappelijk landbouwbeleid** ten uitvoer om de sociale, economische en regionale verschillen te verkleinen.

3.2 Met de goedgekeurde aanpassingen en basisdocumenten en -strategieën wordt het startsein voor **vernieuwing** gegeven en worden voorwaarden en instrumenten geschapen. Voor het gebruik daarvan zijn de politieke leiders van de EU en de lidstaten gezamenlijk verantwoordelijk. Door de verschillende beschikbare instrumenten **samen** in te zetten moeten stabiliteit, groei, concurrentievermogen en cohesie worden bevorderd.

3.3 Het is op zich een lastige taak om de Europa 2020-strategie en het cohesiebeleid met elkaar in overeenstemming te brengen. De vrijemarkteconomie en het wegwerken van sociale en regionale verschillen kunnen namelijk op gespannen voet met elkaar staan. **Juist nu de middelen schaars zijn, is het gevaar nog groter dat het één ten koste gaat van het ander. De cohesie moet worden versterkt door betere omstandigheden voor groei en concurrentievermogen te creëren. De minst ontwikkelde lidstaten en regio's hebben, gezien de huidige toestand in de wereld, geen tijd meer te verliezen.**

⁽¹⁾ Zie artikel 3, lid 3, van het VEU en artikel 174 van het VWEU.

3.4 Door de crisis zijn de overheidsfinanciën in verschillende lidstaten aanhoudend sterk onder druk komen te staan en het zal niet meevallen om deze op orde te brengen als ook nog de financiële gevolgen van de vergrijzing zich zullen doen gevoelen. De meeste EU-lidstaten wacht kortom een zware toekomst.

3.5 Terecht wordt in de Europa 2020-strategie geen onderscheid gemaakt tussen structurele hervormingen, die alleen op lange termijn kunnen worden doorgevoerd, en maatregelen voor het herstel op korte termijn.

3.6 Het welslagen van de Europa 2020-strategie zou niet van economische ontwikkelingen op korte termijn mogen afhangen. Juist middelen die in langzame structurele veranderingen worden geïnvesteerd, sturen de sectoren aan die er dankzij competitieve innovatie voor kunnen zorgen dat het systeem zelf vernieuwt.

3.7 Sommige elementen van het groeipotentieel sluiten (gelukkig) aan op de doelstellingen van de Europa 2020-strategie, maar er zijn ook punten waarop zij onbedoeld met elkaar botsen.

3.7.1 Wat groeipotentieel betreft gaat het bij bepaalde doelstellingen van de Europa 2020-strategie, zoals de verhoging van de participatiegraad en de verbetering van kwalificaties, om kwantitatieve en kwalitatieve aspecten van de beroepsbevolking. De doelstellingen inzake de uitgaven voor onderzoek en ontwikkeling (O&O) en de klimaat- en energiedoelstellingen hebben dan weer te maken met de kwaliteit van het geïnvesteerde kapitaal en met milieuduurzaamheid. In de strategie wordt echter niet gepreciseerd hoeveel kapitaal er nodig is, noch welke factoren de kwaliteit bepalen (investeringen en hun technische niveau), noch wat de factoren in totaal opleveren. In de strategie wordt veel belang gehecht aan O&O-uitgaven, maar wordt onvoldoende diep op innovatieprocessen in ondernemingen en op sociaaleconomische innovatie ingegaan. Innovatie en O&O kunnen niet over één kam worden geschoren.

3.7.2 Gezien het bovenstaande kan men zeggen dat de Europa 2020-strategie een economische visie weerspiegelt die **aansluit bij de behoeften en kenmerken van ontwikkelde, langzaam groeiende economieën** die over aanzienlijke O&O-middelen beschikken en waar het investeringspeil vrij laag is; lange tijd is zelfs dit lage peil toereikend gebleken om de noodzakelijke structurele hervormingen door te voeren. Buiten kijf staat dat O&O en innovatie in ontwikkelde landen van groot belang zijn voor de economische groei. Cohesie is niet per se in tegenspraak met concurrentievermogen, maar komt in deze context toch op de tweede plaats.

3.7.3 Voor economisch minder ontwikkelde nieuwe EU-lidstaten die hun achterstand willen inhalen, zijn infrastructurele en andere investeringen echter een must. Investeringen vormen in deze landen de voornaamste bron van economische groei; onderzoek en ontwikkeling spelen er wat dit betreft een minder grote rol. Cohesie komt in het Commissiedocument⁽²⁾ weliswaar ter sprake, maar er wordt onvoldoende benadrukt dat de minder ontwikkelde lidstaten geholpen moeten worden om de achterstand te verkleinen.

3.8 De Europa 2020-strategie **kan niet inzichtelijk worden gemaakt zonder kennis van de verdeling van de financiële middelen**. Enerzijds vormt de periode 2010-2013 een „grijze zone”: de huidige meerjarenbegroting geldt daarin nog, maar is niet altijd op de doelstellingen van de Europa 2020-strategie (bijv. op het vlak van de digitale agenda) afgestemd. Anderzijds zijn de doelstellingen van de Europa 2020-strategie in hoge mate bepalend voor de uitgaven in het kader van de volgende EU-begroting. **Daarom zou het verstandig zijn de doelstellingen van deze strategie en de prioriteiten van het financiële kader met elkaar in overeenstemming te brengen.**

3.9 Uit onderzoek blijkt dat inspanningen om achterstanden weg te werken dikwijls lonen en bovendien met tal van andere baten gepaard gaan:

- ten eerste: investeringen uit hoofde van de EU-begroting leiden aantoonbaar tot een hoger dan gemiddelde groei in de financiële resultaten van de EU-economie (bbp), dankzij geavanceerde technologie-overdracht, het feit dat importen een hoog aandeel hebben in investeringen, geschoolde arbeidskrachten, de voordelen van goedkopere infrastructuur, en investeringen die voor financiële ondersteuning in aanmerking komen en voortbouwen op moderne infrastructuur;
- ten tweede: de uitbreiding van de interne markt, het feit dat dienstverlenende activiteiten algemener ingang vinden en de groei van de kennisbasis zijn factoren die op zichzelf al flink bijdragen tot innovatieactiviteiten;
- ten derde: financiële steun uit hoofde van de Structuurfondsen komt voor het mkb vaak neer op markten, toegang tot markten of financiering van ontwikkeling;
- tot slot kan er een aanzienlijke invloed zijn op de integratie en het inhalen van de achterstand van de meest kansarme bevolkingsgroepen, die in diverse opzichten van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten.

3.10 Het EESC vindt het jammer dat de Commissie geen groeiscenario heeft geformuleerd om de **mogelijkheden van de eengemaakte markt optimaal te benutten**, maar zich vooral richt op drastische begrotingssanering als eerste voorwaarde voor groei. Er is veel meer aandacht nodig voor groei-bevorderende factoren waarmee lidstaten hun financiën weer op orde kunnen brengen en tegelijkertijd het reeds ingeslagen pad naar duurzame groei kunnen voortzetten. In iedere toekomstgerichte economische strategie moet dan ook absoluut een evenwichtig macro-economisch beleid worden gevoerd waarin vraag- en aanbodelementen goed met elkaar worden gecombineerd.

3.11 Het zou zeer van pas komen als programma's ontwikkeld werden aan de hand van het bestaan van „**financiële hubs**”, vastgesteld op basis van de verwachte resultaten en risicoanalyse. Dit is hoe dan ook een noodzakelijke stap, omdat de mondialisering geen grenzen kent en innovatiehefbomen die in bepaalde regio's tot ontwikkeling komen, steeds sterker internationaal opgang zullen maken, net als hun clusterfunctie.

⁽²⁾ COM(2010) 2020 definitief

3.11.1 Dergelijke regio's moeten controle hebben over hun eigen financiële middelen en zelf kunnen beslissen welke prioriteit ze bij de besteding daarvan hechten aan de verschillende ontwikkelingsfactoren. Aan de hand van langetermijnparticipatie in innovatieve processen en de gecreëerde meerwaarde moeten zij kunnen beslissen om de financiële steun goed te keuren of in te trekken.

Brussel, 16 juni 2011

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Staffan NILSSON

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het thema „Slimme strategieën voor begrotingsconsolidatie — Opsporing van groeistimulerende factoren in Europa. Manieren om het arbeidspotentieel van de Europese economieën optimaal te benutten in het licht van de dringend noodzakelijke budgettaire hervormingen” (verkennd advies)

(2011/C 248/02)

Rapporteur: **de heer DANTIN**

Op 15 november 2010 heeft Peter GYÖRKÖS, de permanent vertegenwoordiger van Hongarije bij de Europese Unie, het Europees Economisch en Sociaal Comité namens het toekomstige Hongaarse voorzitterschap verzocht een verkennend advies op te stellen over:

Slimme strategieën voor begrotingsconsolidatie — opsporing van groeistimulerende factoren in Europa. Manieren om het arbeidspotentieel van de Europese economieën optimaal te benutten in het licht van de dringend noodzakelijke budgettaire hervormingen.

De afdeling Economische en Monetaire Unie, economische en sociale samenhang, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 31 mei 2011 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 15 en 16 juni gehouden 472^e zitting (vergadering van 15 juni 2011) onderstaand advies uitgebracht, dat met 164 stemmen vóór en 2 stemmen tegen, bij 9 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 De economische en financiële crisis, die in 2007 uitbrak en zich in 2008 verscherpte, heeft zwaar huisgehouden in de overheidsfinanciën van de Europese landen. Met name hun begrotingssituatie verslechterde hierdoor aanzienlijk.

1.2 Door de noodzaak die nu bestaat om de begrotingen te verlossen van de kosten die voortvloeien uit allerlei plannen voor economisch herstel, van de hulp aan banken (zoals in een aantal lidstaten is gebeurd) en van de ontoereikende mate waarin voor de crisis in het economisch beleid rekening werd gehouden met de zwakke groei, bezuinigen veel lidstaten op hun uitgaven. Het gevaar hiervan is dat deze landen de op collectieve solidariteit gebaseerde systemen voor bijvoorbeeld sociale bescherming en overheidsdiensten de rug toekeren.

1.3 Deze manier om snel het evenwicht te herstellen belast niet alleen de samenleving, maar heeft ook lange tijd een futloze groei tot gevolg. Dat komt vooral doordat de vraag opdroogt, wat weer tot grotere begrotingstekorten leidt. Dat resulteert op zijn beurt in een krimpende vraag. Door dit sneeuwbaaleffect kan de Europese economie in een eindeloze neerwaartse spiraal belanden.

1.3.1 Een „intelligent” begrotingsbeleid moet deze neerwaartse beweging tot staan brengen.

1.4 Een „intelligente” begrotingsconsolidatie kenmerkt zich door een „intelligent” evenwicht tussen inkomsten en uitgaven en tussen vraag en aanbod. Duurzame groei moet daarom

voortaan het belangrijkste oogmerk van het economisch beleid en elk ander beleid zijn en dient dus een prioritaire doelstelling van de EU te vormen.

1.4.1 Groei moet daarom een van de prioritaire doelstellingen van de EU zijn.

1.5 In dit verband moet onder meer het volgende gebeuren:

1.5.1 Er moet een ambitieuzere, completere regelgeving komen om de speculatie een halt toe te roepen. Anders lopen alle pogingen tot een „slimme begrotingsconsolidatie” op niets uit.

1.5.2 Het begrotingsbeleid moet de groei ten goede komen:

— een Europese lening invoeren ter financiering van infrastructuurprojecten door de mobilisering van spaartegoeden;

— euro-obligaties invoeren, onder meer om de kosten voor de herfinanciering van de in problemen geraakte eurozonelanden te verminderen;

— de periode voor de begrotingsconsolidatie zo rekbaar mogelijk maken, want in het geval van een big bang zijn de kansen op groei verkeken.

1.5.3 Het belastingbeleid moet de groei ten goede komen door:

— een betere coördinatie van de fiscale maatregelen van de lidstaten, conform de Europese verdragen;

— een betere samenwerking tegen belastingfraude door optimaal gebruik te maken van Eurofisc;

— de belastingdruk te verschuiven naar nieuwe financieringsbronnen, zoals belastingen op financiële transacties, energiebelasting, en heffingen op financiële instellingen en op CO₂-emissies (waarbij te denken valt aan een andere opzet van de markt voor emissiecertificaten).

1.5.4 Er moet nagedacht worden over een belasting om de door het gedrag van de financiële sector veroorzaakte externe effecten te internaliseren: op die manier kunnen de ontwikkeling en harmonisering van de Europese eengemaakte markt onder eerlijker voorwaarden plaatsvinden.

1.5.4.1 De Europese Commissie is terecht van plan om door middel van een effectbeoordeling de mogelijke opzet en toepassing van deze belasting te bepalen. Voordat de resultaten hiervan bekend zijn mag in ieder geval geen besluit over deze belasting worden genomen.

1.5.5 Er moet gewerkt worden aan de groei van morgen door:

— uitvoering van de strategie 2020, die zich vooral richt op een duurzame en inclusieve groei door middel van een betere coördinatie van economische beleidsmaatregelen; daarbij worden de grootste obstakels voor de groei, waaronder de factoren die de werking van de interne markt belemmeren, aangepakt;

— de ontwikkeling en uitvoering van een ambitieus en efficiënt industriebeleid dat vooral ten goede komt aan high-techsectoren met een grote toegevoegde waarde die zowel voor de industrie als voor de dienstverlening voor een forse groei kunnen zorgen;

— invoering van een Europese „Small Business Act”;

— in te zetten op de „magische driehoek” van economische groei: opleiding, onderzoek, innovatie. In dit verband moet het volgende gebeuren:

— meer investeringen in onderwijs en O&O ondanks bezuinigingen, omdat de EU anders dreigt te verarmen;

— afstemming van opleidingen en diploma's op de behoeften van de arbeidsmarkt;

— aanpassingen van de belastingwetgeving die de industrie ertoe aanzetten om meer te investeren in onderzoek, ontwikkeling en innovatie;

— vergemakkelijking van werk van en samenwerking tussen onderzoekers en innovatoren in de hele EU, waarbij voor voltooiing van de Europese onderzoeksruimte moet worden gezorgd;

— vermindering of totale verwijdering van obstakels – toegang tot financiering voor het mkb, de kosten van intellectuele-eigendomsrechten - en zo snel mogelijk een overeenkomst over een Europees octrooi;

— meer ruimte, middelen en taken voor „concurrentieclusters”; in dit verband kan een nieuw Europees netwerk de relatie tussen onderzoek en innovatie helpen verbeteren.

1.6 Daar waar dit beleid uitsluitend een zaak is van elke individuele lidstaat moet bij de uitvoering ervan rekening worden gehouden met de grote verschillen tussen de economische prestaties van de 27 lidstaten. De groei van het bbp, de situatie en de ontwikkelingen op het gebied van werkloosheid, de staatsschuld en overheidsuitgaven aan O&O lopen stuk voor stuk sterk uiteen, al zijn er ook patronen te onderscheiden.

2. Inleiding

2.1 Het Hongaarse voorzitterschap heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité verzocht een verkennend advies op te stellen over het onderwerp „Slimme strategieën voor begrotingsconsolidatie – opsporing van groeistimulerende factoren in Europa”. Manieren om het arbeidspotentieel van de Europese economieën optimaal te benutten in het licht van de dringend noodzakelijke budgettaire hervormingen.

2.2 Het Comité is ingenomen met dit verzoek.

2.3 Het onderwerp waarover het wordt geraadpleegd heeft zijn volle aandacht en houdt verband met de onderwerpen waarover het zich sinds het uitbreken van de financiële crisis al heeft uitgesproken.

2.4 In dit advies krijgt het Comité de kans om zijn eerdere overwegingen⁽¹⁾ door te trekken naar het heden.

2.5 Eerst passeren de oorzaken en de gevolgen van de crisis de revue, daarna wordt ingegaan op de economische en sociale risico's van een „niet slimme” begrotingsconsolidatie en ten slotte doet het Comité voorstellen voor een duurzame groei – de enige manier om de Europese economie weer vlot te trekken.

⁽¹⁾ Zie het EESC-advies „De financiële crisis en de gevolgen ervan voor de reële economie”, PB C 255 van 22-9-2010, blz. 10 en het EESC-advies „Economisch herstel: stand van zaken en concrete initiatieven”, PB C 48 van 15-2-2011, blz. 57.

3. De crisis en haar gevolgen

3.1 De economische en financiële crisis, die in 2007 uitbrak en zich in 2008 verscherpte, heeft zwaar huisgehouden in de overheidsfinanciën van de Europese landen. Veel regeringen hebben geprobeerd om het financiële systeem te redden. Ook hebben zij met hun herstelplannen ingrijpende begrotingsmaatregelen genomen om de recessie zoveel mogelijk af te zwakken. Samen met de automatische stabilisatoren moesten deze maatregelen een ineenstorting van de economie zien te voorkomen. In veel landen hebben zij echter ook gevolgen gehad voor de begrotings situatie.

3.2 Dankzij grootscheepse overheidsuitgaven is de liquiditeit op de markten op peil gebleven. De begrotingen moeten nu echter worden bevrijd van de kosten die door de staatssteun in de banksector (zoals in een aantal lidstaten is gebeurd) en discretionaire maatregelen zijn ontstaan; samen met de gestegen werkloosheid in tal van landen en de extra bezuinigingsmaatregelen daar brengt dat de economische groei in gevaar.

3.3 Door deze situatie is het begrotingstekort in de EU behoorlijk gestegen, en wel - volgens cijfers van Eurostat - van 2,3 % van het bbp in 2008 tot 7,5 % in 2010 (en van 2 % tot 6,3 % in de eurozone). In dezelfde periode is de staatsschuld toegenomen van 61,6 % tot 80 % in de EU en van 69,4 % tot 78,7 % in de eurozone. Volgens dezelfde cijfers bedroeg de groei in 2010 0,7 % en is de werkloosheid in de EU in 2007 gestegen van 7,1 % tot 9,1 % (met een verwachte 10,3 % eind 2010), ofwel 25 miljoen werklozen méér, van wie zo'n 8 miljoen hun baan door de crisis zijn kwijtgeraakt.

3.4 Sommige lidstaten beperken hun uitgaven om snel het begrotingsevenwicht te herstellen en de staatsschuld te verminderen. Het gevaar is echter dat deze landen zich aldus terugtrekken uit de op collectieve solidariteit gebaseerde systemen. De ontmanteling van de systemen voor sociale bescherming en overheidsdiensten, die volgens iedereen juist tijdens de crisis zo efficiënt blijken te zijn als automatische stabilisatoren en schokdempers, is dan ook uitermate verontrustend.

3.4.1 Als een van de absolute voorwaarden voor de verdere groei van de economie **dienen het Europese sociaal kapitaal en het natuurlijk kapitaal behouden te blijven.**

3.4.2 Voor de geloofwaardigheid van de EU (en van de lidstaten) zou het funest zijn als zij enerzijds wél met ferme en vergaande maatregelen de financiële sector en de banken overeind houdt (zoals in een aantal lidstaten is gebeurd), die mede verantwoordelijk zijn voor de huidige crisis, maar anderzijds

niets doet om de vertraagde groei, de fors gestegen werkloosheid en de arbeidsonzekerheid aan te pakken noch om via de systemen voor sociale bescherming en overheidsdiensten voor de nodige solidariteit te blijven zorgen. De Europese burger, die part noch deel heeft aan de financiële en economische crisis, zou hiervan de dupe worden. De kloof tussen de EU en de burgers zou hierdoor alleen maar groter worden.

3.5 Deze pogingen om vooral door een vermindering van de overheidsuitgaven snel het begrotingsevenwicht te herstellen zou, los van de sociale kosten die eruit voortvloeien, kunnen leiden tot een lange periode van futloze groei (met name doordat de vraag opdroogt), op hetzelfde peil blijvende of zelfs stijgende werkloosheid en een daardoor afkalvende internationale concurrentiepositie van Europa.

3.5.1 De begrotingsdiscipline kan een krimpende vraag opleveren en aldus leiden tot een recessie met nieuwe tekorten, als gevolg waarvan de Europese economie in een eindeloze neerwaartse spiraal kan belanden.

3.5.2 De vraag zal nog sterker krimpen als de ongelijkheid blijft toenemen (van 1998 tot 2005 is in Frankrijk bijvoorbeeld het gemiddelde salaris van de 0,01 % best verdienenden met 51 % gestegen) en de koopkracht van huishoudens afneemt als automatisch gevolg van de economische situatie, maar ook doordat het aandeel van de lonen in de toegevoegde waarde scherp is gedaald. Volgens cijfers van het IMF uit 2007 is het aandeel van de lonen in het bbp in Europa geslonken van 73 % in 1980 tot 64 % in 2005.

4. Een intelligente begrotingsconsolidatie

4.1 De vraag is niet zozeer *of* het begrotingsevenwicht hersteld moet worden, maar – wil de groei kunnen doorzetten – *hoe, op wiens kosten en in welk tempo.*

4.1.1 Een „intelligente” begrotingsconsolidatie kenmerkt zich door een „intelligent” evenwicht tussen inkomsten en uitgaven en tussen vraag en aanbod. Om de crisis te boven te komen is het in dit verband onontbeerlijk om met een expansief beleid, waarmee een gunstig klimaat wordt geschapen voor bestedingen en investeringen, weer de weg naar groei in te slaan.

4.1.2 Begrotingsconsolidatie is ook nodig met het oog op het monetaire beleid, dat zowel zijn eigen doelstellingen – stabiele prijzen en vertrouwen van de markten – dient te verwezenlijken als aan een klimaat moet blijven werken dat de economische groei ten goede komt.

4.2 Het begrotingsbeleid moet de groei ten goede komen

4.2.1 Al lang voor de huidige crisis uitbrak, had Europa te kampen met een te geringe groei. De jaarlijks nagestreefde groei van 3 %, dé doelstelling van de Lissabonstrategie, is slechts twee keer bereikt. De regeringen hebben deze tegenvallende groei niet goed verwerkt in hun economisch beleid en hun begrotingsbeleid. In reactie hierop zijn overheden en bedrijven geld gaan lenen, waarbij het financiële stelsel een zware verantwoordelijkheid kreeg, bijvoorbeeld wat hypotheek betreft. **Duurzame groei moet daarom voortaan het belangrijkste oogmerk van het economisch beleid en elk ander beleid zijn en dient dus een prioritaire doelstelling van de EU te vormen. Door middel van een begrotingsconsolidatie waarbij de financiële middelen efficiënt worden verdeeld moet het wat dit aangaat mogelijk zijn om de overheidsbegrotingen op de middellange termijn weer in balans te brengen zonder daarbij het streven naar meer groei te bemoeilijken.**

4.2.2 De financiële crisis en de gebrekkige schokbestendigheid van de EU-economie tonen aan dat de bakens van het economisch beleid verzet moeten worden. Een evenwichtiger macro-economische mix, waarbij op het aanbod gebaseerde maatregelen hand in hand gaan met een op de vraag gericht economisch beleid, zou een vast onderdeel moeten zijn van de Europese strategie. In de gefinancierde wereld van vandaag, waarin kortetermijninvesteringen een relatief hoog rendement opleveren en de technische vooruitgang dus dreigt te vertragen, is het zaak de grotendeels op speculatiezeepbellen gebaseerde groei de rug toe te keren en weer te streven naar een groei die wordt gestuurd door bestedingen en investeringen. Dit moet met name gebeuren in de innovatieve sectoren van de reële economie ⁽²⁾, waarbij CO₂-arme productiemethoden, die een minder zware wissel trekken op de natuurlijke hulpbronnen, de voorkeur verdienen.

4.2.3 Voor de financiering van Europese infrastructuurprojecten zou een Europees kredietinstrument kunnen worden ingevoerd. Dat zou een belangrijk middel zijn om beschikbare maar momenteel niet gebruikte spaartegoeden aan te trekken en aldus de Europese economie te steunen. Een en ander dient hand in hand te gaan met een gecoördineerd industriebeleid ⁽³⁾ dat het concurrentievermogen ten goede komt, conform de strategie Europa 2020 ⁽⁴⁾. Wat dit betreft is het een goede zaak dat de voorzitter van de Commissie op 14 december 2010 tijdens een door hem afgelegde verklaring in het Europees Parlement heeft aangedrongen op plannen voor de invoering van obligatieleningen. Dergelijke obligatieleningen kunnen echter geen alternatief zijn voor of in de plaats komen van euro-obligaties.

4.2.4 Het Comité is voor de invoering van deze euro-obligaties. Niet alleen kunnen daarmee grote infrastructuurprojecten worden gefinancierd, met als doel Europa te moderniseren door banen te scheppen en de economie een impuls te geven (iets wat eventueel ook met obligatieleningen mogelijk zou zijn), ook de kosten voor de herfinanciering van de in problemen geraakte eurozonelanden zouden zo lager uitvallen doordat de markt voor staatsobligaties een Europese dimensie zou krijgen. Na de oprichting van het Europese fonds voor financiële stabiliteit

zou de Europese Unie met de euro-obligaties eens te meer tegenover de markt getuigen van haar interne solidariteit. Tegelijkertijd zou zij ermee haar politieke wil aantonen om de Economische en Monetaire Unie en de euro overeind te houden.

4.2.4.1 Dankzij deze praktijk, die in de VS via het ministerie van financiën loopt en in 2009 door het Europees Parlement en het IMF is goedgekeurd, zouden de in problemen verkerende eurozonelanden minder zwaar gebukt gaan onder hun schulddienst en daardoor meer speelruimte krijgen. Het uiteindelijke doel is een impuls aan de economie te geven.

4.2.5 De lidstaten met een overschot op hun lopende rekening en/of een relatief lage schuldenlast zouden ter stimulering van de vraag een expansief beleid moeten voeren. Dat zij dit nu nog niet doen, komt vooral door de angst om bestraft te worden door de ratingbureaus. Hun rol is „fundamenteel voor het functioneren van het financiële systeem en kan als zodanig niet zonder toezicht”. ⁽⁵⁾ Een ander aandachtspunt voor het EESC is de uitgebleven oprichting van een Europees orgaan voor de beoordeling van die schulden. ⁽⁶⁾

4.3 Groei en belastingen

4.3.1 Voor zover belastingen de eengemaakte markt beter laten werken, het concurrentievermogen vergroten en de openbare financiën enigszins ontlasten komen zij de groei ten goede. Wat begrotingsconsolidatie betreft heeft de Commissie helaas bijna alleen maar aandacht voor de uitgaven en veronachtzaamt zij de inkomsten. Meestal gaat dit ten koste van de sociaal zwakkeren en remt het de groei doordat de vraag terugloopt.

4.3.2 Betere coördinatie van het fiscale beleid: overeenkomstig de EU-verdragen dient er een sterkere, EU-brede coördinatie van het fiscale beleid te komen in de lidstaten (o.a. geharmoniseerde heffingsgrondslagen, minimumtarieven), vooral op gebieden waar de belastinggrondslag internationaal mobiel is en de kans op belastingvlucht en fiscale concurrentie tussen de lidstaten het grootst is. Deze Europese coördinatie moet de belastinginkomsten veiligstellen en verhogen. ⁽⁷⁾

4.3.3 Een betere administratieve samenwerking is ook onontbeerlijk voor een efficiëntere bestrijding van belastingfraude. De oprichting van Eurofisc, een decentraal netwerk dat openstaat voor alle lidstaten en een snelle, gerichte bestrijding van btw-fraude mogelijk moet maken, is alvast een stap in de goede richting. ⁽⁸⁾ In zijn advies hamert het EESC op de noodzaak

⁽²⁾ Zie het EESC-advies over de Lissabonstrategie na 2010, PB C 128 van 18-5-2010, blz. 3.

⁽³⁾ Zie paragraaf 5.5.1.

⁽⁴⁾ Zie de brief van de EESC-voorzitter aan de voorzitter van de Commissie van 31 maart 2010.

⁽⁵⁾ Zie het EESC-advies „Ratingbureaus”, PB C 277 van 17-11-2009, blz. 117, par. 1.1

⁽⁶⁾ Zie het EESC-advies over ratingbureaus, PB C 54 van 19-2-2011, blz. 37, par. 1.4

⁽⁷⁾ ibidem, voetnoot nr. 2

⁽⁸⁾ Verordening 904/2010 van de Raad betreffende de administratieve samenwerking en de bestrijding van fraude op het gebied van de belasting over de toegevoegde waarde (herschikking), PB L 268 van 12-10-2010, blz. 1

om samen te werken met andere organen die zich bezighouden met de bestrijding van de georganiseerde misdaad en het witwassen van geld. ⁽⁹⁾

4.3.4 Het verdient aanbeveling de belastingdruk te verschuiven naar nieuwe financieringsbronnen, zoals belastingen op financiële transacties, energiebelasting, en heffingen op financiële instellingen en op CO₂-emissies ⁽¹⁰⁾ (waarbij te denken valt aan een andere opzet van de markt voor emissiecertificaten). Dit zou een „dubbel dividend” kunnen opleveren: op de korte en middellange termijn krijgen de overheidsbegrotingen weer enige lucht, en op de langere termijn worden de middelen duurzaam geïnvesteerd in de reële economie in het algemeen en in groene technologieën en sectoren in het bijzonder ⁽¹¹⁾. Een ander voordeel zou kunnen zijn dat het budget van de Europese Unie van eigen middelen wordt voorzien. ⁽¹²⁾

4.4 Belastingheffing op de financiële sector

4.4.1 Door belasting te heffen op de financiële sector kunnen de volatiliteit van de financiële markten en de funeste gevolgen van te riskante transacties worden ingedamd, zodat deze markten aan stabiliteit en efficiency winnen. ⁽¹³⁾ Een belasting om de door het gedrag van deze sector veroorzaakte externe effecten te internaliseren is daarom een goed idee: op die manier kunnen de ontwikkeling en harmonisering van de Europese eengemaakte markt onder eerlijker voorwaarden plaatsvinden.

4.4.2 Belasting op financiële transacties

4.4.2.1 In zijn advies over het rapport-Larosière ⁽¹⁴⁾ betuigde het EESC zijn instemming met een belasting op financiële transacties: „Het Comité vindt dat de kortetermijnvisie plaats moet maken voor een langetermijnvisie, waarbij bonussen niet zijn gebaseerd op speculatieve transacties. In dit verband staat het Comité achter het idee om belasting te gaan heffen op financiële transacties.” „De tweede doelstelling van een BFT is overheids-geld te genereren. Deze nieuwe bron van inkomsten zou kunnen worden gebruikt om de economische ontwikkeling in ontwikkelingslanden te ondersteunen, klimaatbeleid in die landen te financieren of de overheidsschuld te verlichten. In het laatste geval wordt er ook van uitgegaan dat de financiële sector overheidssteun terugbetaalt. Op lange termijn zou de opbrengst van de belasting een nieuwe algemene bron van overheidsinkomsten moeten worden.” ⁽¹⁵⁾. Bovendien leidt zo'n belasting ertoe dat de marktpartijen zich anders gaan gedragen, wat ook is toe te juichen.

⁽⁹⁾ Zie het EESC-advies over het „Voorstel voor een verordening van de Raad betreffende de administratieve samenwerking en de bestrijding van fraude op het gebied van de belasting over de toegevoegde waarde (herschikking)”, PB C 347 van 18-12-2010, blz. 74, par. 1.10

⁽¹⁰⁾ ibidem, voetnoot nr. 2

⁽¹¹⁾ ibidem, voetnoot nr. 4

⁽¹²⁾ „Evaluatie van de EU-begroting” van 19-10-2010

⁽¹³⁾ Zie COM(2010) 549 definitief: Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's – Belasting op de financiële sector.

⁽¹⁴⁾ Zie het EESC-advies over het Rapport van de groep-De Larosière, PB C 318 van 23-12-2009, blz. 57.

⁽¹⁵⁾ Zie het EESC-advies „Belasting op financiële transacties”, PB C 44 van 11-2-2011, blz. 81, Conclusies en aanbevelingen, par. 1.10.

4.4.2.2 Op 8 september 2010 verklaarde de voorzitter van de Europese Commissie zich voorstander van deze belasting.

4.4.2.3 In het verlengde van zijn eerder ingenomen standpunten is het EESC van mening dat een BFT de EU en de lidstaten in de huidige situatie goed van pas zal komen: zij kunnen er middelen mee genereren om de begroting weer in balans te brengen, de groei te stimuleren en louter speculatieve activiteiten in te dammen.

4.4.3 Belasting op financiële activiteiten

4.4.3.1 In haar meest uitgebreide vorm (de „addition method”) drukt deze belasting ⁽¹⁶⁾ op de som van alle winsten en lonen van bedrijven en financiële instellingen, los van de producten die zij verhandelen.

4.4.3.2 Het gaat om een belasting over de toegevoegde waarde die ondernemingen in de financiële sector creëren, bedoeld om de geringe belastingbijdrage van deze sector (veel activiteiten zijn vrijgesteld van btw) te compenseren.

4.4.3.3 De aldus op Europese schaal gegenereerde inkomsten kunnen worden gebruikt om de begrotingen van de lidstaten te consolideren.

4.4.4 De Europese Commissie is terecht van plan om door middel van een effectbeoordeling de mogelijke opzet en toepassing van deze belasting te bepalen en het brede scala aan nieuwe hervormingen van de financiële sector (onder meer met betrekking tot depositogarantie en nieuwe vereisten inzake eigen middelen en liquiditeiten) te evalueren. Er moet wat dit betreft worden gestreefd naar een eerlijk evenwicht tussen enerzijds de doelstelling om begrotingen weer in balans te brengen en anderzijds de doelstelling om ervoor te zorgen dat de banken in staat blijven leningen te verstrekken en bij te dragen aan de economische groei en de werkgelegenheid. Voordat de resultaten hiervan bekend zijn mag in ieder geval geen besluit over deze belasting worden genomen

5. Werken aan de groei van morgen

5.1 Er hangen donkere wolken boven Europa:

— er is sprake van een financialisering waar de politieke democratie geen greep op heeft, die tot op zekere hoogte losstaat van de reële economie en die kortetermijninvesteringen in de hand werkt, met als risico dat de technische vooruitgang wordt afgeremd. De financiële beleggingen die in de plaats zijn gekomen van reële investeringen zetten ook een rem op de ontwikkeling van de werkgelegenheid, de lonen, de vraag en de overheidsfinanciën;

⁽¹⁶⁾ Dit is een voorstel van het Internationaal Monetair Fonds.

— de sociale modellen raken in verval en tegelijkertijd loert het gevaar van onderonsjes tussen de VS en de opkomende landen die Europa buitenspel zetten en de arbeidsmarkt destabiliseren. Om de huidige problemen het hoofd te bieden moet worden nagegaan met welke politieke middelen de economische groei weer kan worden aangezwengeld.

5.2 Om weer te komen tot een intelligente, duurzame en inclusieve groei heeft Europa de strategie 2020 opgesteld. Uitgaande van een betere coördinatie van het economisch beleid moet deze nieuwe strategie gericht zijn op het aanpakken van de belangrijkste knelpunten die de groei op EU-niveau belemmeren, met inbegrip van de knelpunten in de werking van de interne markt en in de infrastructuur, alsmede op de behoefte aan een gemeenschappelijk energiebeleid en een nieuw, ambitieus industriebeleid. De Europese Raad benadrukt dat alle gemeenschappelijke beleidssectoren, met inbegrip van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en cohesiebeleid, de strategie dienen te ondersteunen, en dat de strategie een sterke externe dimensie moet krijgen. ⁽¹⁷⁾

5.3 De door het EESC opgerichte stuurgroep voert nauw overleg met de afdelingen, de CCMI, de nationale SER's en de waarnemingsposten over de uitvoering van de strategie, en dan in het bijzonder van de zeven kerninitiatieven voor meer groei en werkgelegenheid. Het EESC zal over elk van deze initiatieven, die bedoeld zijn om de vijf doelstellingen van de strategie te verwezenlijken, een advies uitbrengen. Om te bepalen hoe de strategie moet worden uitgevoerd moet goed worden nagedacht over de voornaamste **sectoren**, partijen en **maatregelen**.

5.4 **Voornaamste sectoren.** Hieronder volgt een niet-uitputtende opsomming van al bestaande of veelal nog in ontwikkeling zijnde sectoren (industrie en diensten) die de groei aanjagen omdat ze een hoge toegevoegde waarde bezitten, technologisch geavanceerd zijn en voor een forse groei kunnen zorgen.

— CO₂-vrije energie, groene vervoerswijzen en gebouwen die groene banen helpen scheppen ⁽¹⁸⁾

— de „senioreneconomie”: bio-engineering ten dienste van de gezondheidszorg, biowetenschappen ⁽¹⁹⁾

— biotechnologie ⁽²⁰⁾

⁽¹⁷⁾ Zie de conclusies van de Europese Raad van 25 en 26 maart 2010 en van 17 juni 2010.

⁽¹⁸⁾ Zie het EESC-advies „Bevordering van duurzame groene banen in het kader van het EU-energie- en klimaatveranderingspakket”, PB C 44 van 11-2-2011, blz. 110.

⁽¹⁹⁾ Zie het EESC-advies „Biowetenschappen en biotechnologie - een strategie voor Europa - Voortgangsverslag en richtsnoeren voor de toekomst”, PB C 234 van 30-9-2003, blz. 13.

⁽²⁰⁾ Zie het EESC-advies over de „Mededeling van de Commissie – Naar een strategische visie op biowetenschappen en biotechnologie: consultatiedocument”, PB C 94 van 18-4-2002, blz. 23

— de digitale samenleving, nanotechnologie ⁽²¹⁾, robotica

— landbouwkunde en hydromechanica als antwoord op de geringe hoeveelheid landbouwgrond; bij de fabricage moet zuiniger met grondstoffen worden omgesprongen, de behandeling van zeldzame aardmetalen

— onderzoek in alle industriesectoren naar CO₂-armere productiemethoden voor een nieuw industriebeleid.

5.4.1 Ook de sector onderwijs moet prioriteit krijgen en alle andere ondersteuning bieden. Onderwijs komt de opbouw van menselijk kapitaal ten goede en is als zodanig van essentieel belang voor de economische groei. In dit verband moet erop worden toegezien dat opleidingen zijn afgestemd op datgene waar de arbeidsmarkt behoefte aan heeft.

5.5 Prioritaire maatregelen om de groei aan te zwengelen

5.5.1 In het kader van de strategie Europa 2020 dient de verdieping van de eengemaakte markt een prioriteit van de Europese Unie te zijn. Alleen op die manier kan er in de lidstaten een sterke, stabiele en eerlijker economische groei worden bereikt.

5.5.2 Uitvoering van een efficiënt industriebeleid

5.5.2.1 De term „industriebeleid” heeft in de loop van de jaren een heel andere betekenis gekregen. Het is dan ook zaak de drie beginselen in kaart te brengen aan de hand waarvan de huidige betekenis van de term nauwkeurig kan worden omschreven.

— Allereerst moet duidelijk zijn welke sectoren voorrang dienen te krijgen. ⁽²²⁾ Vervolgens zullen de te nemen maatregelen uiteraard sterk uiteenlopen. Soms, zoals in het geval van energie, gaat het om grote Europese projecten. Maar het kan ook om kapitaalfinanciering draaien of, in het geval van startende en nog jonge bedrijven, om steun voor de ontwikkeling van nieuwe technologie. In ieder geval dient het industriebeleid op zowel de eengemaakte markt als de exportmarkt te worden toegesneden.

— Uiteindelijk gaat het erom de middelen aan te boren om dit beleid – en de groei op de lange termijn waar het toe kan leiden – in een tijd van begrotingsconsolidatie mee te financieren. Zo zouden de Europese spaartegoeden massaal kunnen worden gebruikt voor productieve, economisch en sociaal rendabele, dat wil zeggen veel banen opleverende, langetermijninvesteringen ⁽²³⁾. Sterk risicomijdend gedrag zou in dit verband een probleem kunnen zijn. Een mogelijke oplossing hiervoor is dat overheden en particuliere investeerders samen de risico's delen of dat overheden als een

⁽²¹⁾ Zie het EESC-advies „Nanowetenschappen en nanotechnologieën: Een actieplan voor Europa 2005-2009”, PB C 185 van 8-8-2006, blz. 1.

⁽²²⁾ Zie paragraaf 5.4

⁽²³⁾ Zie paragraaf 4.2.3

herverzekeraar het grote langetermijnsrisico op zich nemen. Nog een andere oplossing zou een Europees kredietinstrument zijn. ⁽²⁴⁾

5.5.2.2 Maar voor de ontwikkeling van een uitgebalanceerd en solide productiestelsel zijn uiteraard ook twee grote beleidsterreinen onontbeerlijk: het belastingbeleid en het werkgelegenheidsbeleid. Voor het belastingbeleid zij verwezen naar paragraaf 4.3.1. Wat het werkgelegenheidsbeleid betreft komt het er vooral op aan om het arbeidspotentieel te activeren en er dus ook voor te zorgen dat jongeren en ouderen een baan hebben. Om de werksituatie van ouders te verlichten is er tegelijkertijd is een breed aanbod aan kinderopvangmogelijkheden nodig. ⁽²⁵⁾

5.5.3 Naar een Europese „Small Business Act”

5.5.3.1 Voorstellen in deze richting zijn al talloze malen gedaan en ook nodig, maar nooit goed uitgevoerd. De Amerikaanse SBA is bijvoorbeeld een zeer handig instrument, omdat er investeringen in zowel traditionele als innovatieve sectoren gefinancierd mee kunnen worden en het ervoor zorgt dat kleine en middelgrote bedrijven een deel van de overheidsopdrachten in de wacht kunnen slepen. Zowel startende als snel groeiende bedrijven hebben baat bij een SBA. Net als zijn Amerikaanse tegenhanger dient de Europese SBA een scala aan instrumenten te omvatten die betrekking hebben op overheidsopdrachten en financiering. Het Comité pleit daarom voor een ambitieuze Europese Small Business Act. ⁽²⁶⁾

5.5.4 Voor een onderwijs-, O&O- en innovatiebeleid

5.5.4.1 In dit verband kan worden verwezen naar diverse EESC-adviezen. ⁽²⁷⁾ Het EESC wijst er stevast op dat O&O en innovatie cruciale activiteiten zijn die, afhankelijk van de prioriteit die Europa eraan toekent en de middelen die het ervoor uittrekt, de plaats bepalen die Europa in de wereld van morgen inneemt.

5.5.4.2 Ondanks deze tijd van budgettaire krapte moeten de EU en de lidstaten niet alleen blijven investeren in onderwijs, O&O en innovatie, maar deze investeringen zelfs opvoeren. ⁽²⁸⁾ Anders staat ons geheid een verarming te wachten: er zullen arbeidsplaatsen verloren gaan en de levenskwaliteit zal worden aangetast.

⁽²⁴⁾ ibidem, voetnoot nr. 19

⁽²⁵⁾ Zie het EESC-advies „Jaarlijkse groeianalyse: naar een krachtiger alomvattend antwoord van de EU op de crisis”, PB C 132 van 3-5-2011, blz. 26, par. 4.2

⁽²⁶⁾ Zie het EESC-advies „Denk eerst klein”: een „Small Business Act” voor Europa”, PB C 182 van 4-8-2009, blz. 30.

⁽²⁷⁾ Vooral de adviezen inzake het 7^e O&O-kaderprogramma, zoals het advies over het „Voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een kaderprogramma voor concurrentievermogen en innovatie (2007-2013)”, PB C 65 van 17-3-2006, blz. 22.

⁽²⁸⁾ Europa 2020-vlaggenschipinitiatief: Innovatie-Unie, COM(2010) 546 definitief van 6-10-2010.

5.5.4.3 De EU moet de belastingwetgeving beter afstemmen op het streven om de industrie aan te zetten tot meer investeringen in O&O. ⁽²⁹⁾ Hierdoor moet het onder meer mogelijk worden om voornamelijk op O&O gerichte kleine en middelgrote bedrijven tijdens hun eerste jaren te steunen. Gelet op de strategische betekenis van deze bedrijven voor de Europese economie zou elke lidstaat ze in zijn eigen economie door middel van een optimale dosis belastingprikkel moeten helpen groeien en overleven. ⁽³⁰⁾ Ook zou er een (sterkere) impuls moeten worden gegeven aan gemeenschappelijke projecten van onderzoekscentra en kleine en middelgrote bedrijven, bijvoorbeeld onder auspiciën van publieke (nationale of Europese) onderzoeksagentenschappen. Dat zou de samenwerking tussen beide ten goede komen.

5.5.4.4 Voor een efficiënte O&O moeten onderzoekers en innovateurs overal in de EU even gemakkelijk kunnen (samen)werken als in hun eigen land. Met het oog hierop dient de Europese onderzoeksruimte ⁽³¹⁾, die over vier jaar af moet zijn, de voorwaarden te scheppen voor een werkelijk vrij verkeer van kennis. Dat is de meerwaarde die de EU de lidstaten op onderzoeksgebied heeft te bieden.

5.5.4.5 Verder moet een groot aantal belemmeringen uit de weg worden geruimd of worden aangepakt: de toegang tot financiering moet beter, zeker voor het mkb, intellectuele-eigendomsrechten moeten betaalbaar zijn, de doelstellingen moeten ambitieuzer en de ruime voor overheidsopdrachten bestemde budgetten moeten strategisch worden ingezet. Allereerst dienen er zo snel mogelijk afspraken over een Europees octrooi te komen. Een eventuele voorlopige oplossing zou wat dit betreft een nauwere samenwerking kunnen zijn.

5.5.4.6 Volgens de strategie van Lissabon zou de EU 3 % van zijn bbp aan O&O dienen te besteden, tweederde waarvan het bedrijfsleven voor zijn rekening zou moeten nemen. Zo ver zijn we nog lang niet. Toch is de verwezenlijking van deze doelstelling belangrijk. Op die manier kan er namelijk voor worden gezorgd dat er in 2020 3,7 miljoen banen zijn gecreëerd en dat het jaarlijkse bbp in 2027 met bijna 800 miljard euro is gestegen. ⁽³²⁾ Meer dan ooit dient dit dé prioriteit van de EU te blijven.

⁽²⁹⁾ Zie het EESC-advies „Naar een doeltreffender gebruik van fiscale stimulansen voor O&O”, PB C 10 van 15-01-2008, blz. 83.

⁽³⁰⁾ Zie het EESC-advies „Europa’s onderzoeks-, ontwikkelings- en innovatiepotentieel benutten en versterken”, PB C 325 van 30-12-2006, par. 3.5.

⁽³¹⁾ Zie de EESC adviezen „Onderzoekers in de Europese onderzoeksruimte: een beroep, meerdere loopbanen”, PB C 110 van 30-4-2004, blz. 3 en „LGroenboek „De Europese Onderzoeksruimte: Nieuwe perspectieven”, PB C 44 van 16-2-2008, blz.1.

⁽³²⁾ Zie P. Zagamé (2010), The Cost of a non-innovative Europe.

5.5.4.7 Ten slotte is de opzet van concurrentieclusters in een aantal Europese landen een zeer goed initiatief gebleken. Een Europees netwerk is waarschijnlijk de beste manier om deze clusters van meer armslag, taken en middelen te voorzien. Het zou ook leiden tot een betere afstemming tussen onderzoek en innovatie, aangezien in het bestuur van de clusters alle betrokken partijen zitting hebben.

6. Maatschappelijk middenveld

6.1 Gezien de vele gevolgen van de begrotingsconsolidatie en van het zoeken naar groeimogelijkheden op het dagelijks leven

van de burger, dient de civiele dialoog in zowel de lidstaten als de EU ten slotte exemplarisch te zijn.

6.2 Het maatschappelijk middenveld – en dan vooral de nationale SER's of vergelijkbare instellingen moet worden geraadpleegd en in actie komen voordat er keuzes worden gemaakt. Hechte samenwerking is een voorwaarde. Zonder draagvlak onder de bevolking voor de hervormingen hebben besluiten over zo'n gevoelig onderwerp op de middellange en lange termijn namelijk geen kans van slagen.

Brussel, 15 juni 2011

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Staffan NILSSON

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over maatregelen om de zelfredzaamheid en de maatschappelijke integratie van Roma in Europa te bevorderen (verkennd advies)

(2011/C 248/03)

Rapporteur: **de heer TOPOLÁNSZKY**

Namens het Hongaarse voorzitterschap heeft ambassadeur Péter Györkös het Europees Economisch en Sociaal Comité op 15 november 2010 schriftelijk verzocht om overeenkomstig artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie een verkennend advies op te stellen over:

Maatregelen om de zelfredzaamheid en de maatschappelijke integratie van Roma in Europa te bevorderen.

De afdeling Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 27 mei 2011 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 15 en 16 juni 2011 gehouden 472^e zitting (vergadering van 16 juni) onderstaand advies uitgebracht, dat met 138 stemmen vóór en 3 tegen werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) is zeer ingenomen met alle tot nu toe door de EU geleverde inspanningen om de segregatie van Roma ⁽¹⁾ tegen te gaan en hun maatschappelijke integratie te bevorderen, nl. de resoluties en wetgevingshandelingen van haar instellingen, het opzetten van samenwerkingsstructuren en de terbeschikkingstelling van structuurfondsmiddelen en andere financiële instrumenten.

1.2 Al die inspanningen tezamen hebben echter nauwelijks geholpen om de discriminatie waarmee veel Roma worden geconfronteerd, te verminderen en om hun levenskwaliteit en levenskansen te verbeteren. De situatie van de Roma is in sommige opzichten zelfs verder verslechterd.

1.3 In deze negatieve stand van zaken kan alleen maar verandering worden gebracht met een geïntegreerde, gecoördineerde en samenhangende Europese strategie en met een doortastend actieprogramma dat systematisch is opgezet, alle beleidsterreinen omvat en op nationaal niveau ten uitvoer wordt gelegd. Op die manier moeten de betrokken individuen en gemeenschappen de mogelijkheden en bevoegdheden krijgen om over hun eigen toekomst te beslissen (empowerment) en moeten beleidsdoelstellingen daadwerkelijk op lokaal niveau worden geconcretiseerd (subsidiariteit).

1.4 Het EESC staat dan ook positief tegenover de ideeën uit de mededeling ⁽²⁾ van de Europese Commissie over „Een EU-kader voor de nationale strategieën voor integratie van de Roma tot 2020”. Het vindt het van groot belang dat deze strategieën

zowel op Europees als nationaal niveau consequent ten uitvoer worden gelegd, en wenst daarbij als toegewijd partner te worden betrokken.

1.5 Tegelijkertijd echter beantwoordt dit langverwachte initiatief volgens het EESC onvoldoende aan de gewekte verwachtingen. Het had ambitieuzer, concreter en samenhangender kunnen zijn.

1.6 De lidstaten zouden een realistisch, haalbaar en op gecoördineerde wijze uit te voeren integratiebeleid voor Roma dat specifiek maar niet uitsluitend is afgestemd op de aard van de problemen van deze bevolkingsgroep en is geënt op strategische richtsnoeren voor de oplossing daarvan, op de volgende drie pijlers kunnen baseren:

- a) ras- en etniciteitsneutraal integratiebeleid - aanpak van de concentratie van sociale misstanden en terugdringing van extreme armoede en ontbering;
- b) beleid ter bevordering van de zelfredzaamheid van personen die zichzelf als lid van een Romagemeenschap beschouwen, en waardering voor de sociale integratie die zij al hebben bereikt;
- c) algemeen antiracismebeleid en voorlichting.

1.7 Vertegenwoordigers van lokale maatschappelijke organisaties alsmede wetenschappelijke specialisten en de sociale partners moeten over beleidsplannen worden geraadpleegd en bij de uitwerking en tenuitvoerlegging van beleid worden betrokken. Ook is het absoluut noodzakelijk vertegenwoordigers en leden van de Romabevolking en -gemeenschappen actief te betrekken bij de planning en tenuitvoerlegging van beleid op alle niveaus (EU, nationaal, regionaal en lokaal), in lijn met de doelstelling van de goedgekeurde Commissiemededeling.

⁽¹⁾ In dit advies is uitgegaan van de definitie die is geformuleerd in het advies van het Comité van de Regio's over *De sociale en economische integratie van de Roma in Europa* (PB C 42 van 10 februari 2011, blz. 23): „de in dit document gebruikte term „Roma” [is] een overkoepelend begrip [...] waarmee ook andere bevolkingsgroepen worden bedoeld die worden gekenmerkt door een vergelijkbare cultuur als de Roma en eenzelfde geschiedenis van marginaliteit en sociale uitsluiting (Sinti, zigeuners, Travellers, Kale, Camminanti, Ashkali enz.)”.

⁽²⁾ COM(2011) 173 definitief

1.8 Het algemeen belang dient absoluut voorop te staan. Daarom moeten beleidsmaatregelen op elkaar worden afgestemd, systematisch worden gepland en uitgevoerd en op lokaal niveau worden uitgewerkt, moet een gedifferentieerde aanpak worden gevolgd op basis van de werkelijke behoeften, moet op feiten gebaseerde informatie worden gegeven, en moet het beleid voortdurend op systematische en coherente wijze worden geëvalueerd.

1.9 Het EESC wijst de Raad erop dat een manier moet worden gevonden om aan de Roma die om één of andere reden geen bewijs meer hebben van hun nationaliteit, opnieuw een dergelijk bewijs te verstrekken, zodat zij gelijke toegang hebben tot het Europees burgerschap. Zolang deze onrechtvaardige situatie niet is opgelost, zou ze hoog op de agenda van de Raad moeten blijven staan.

2. Inleiding

2.1 Het EESC kan zich vinden in de analyse die de Europese Commissie beschrijft in haar verslag over de Roma in Europa ⁽³⁾ alsmede in de voorstellen die zij doet in haar mededeling „De sociale en economische integratie van de Roma” ⁽⁴⁾.

2.2 Het EESC staat achter de inhoud van het advies van het Comité van de Regio's over „De sociale en economische integratie van de Roma in Europa” ⁽⁵⁾, waarin wordt gepleit voor erkenning voor de bijzonder belangrijke strategische rol die de lokale en regionale overheden in dit verband spelen, voor ondersteuning van deze overheden en voor een geïntegreerd regionaal beleid.

2.3 Het EESC verwijst naar de voorstellen die het deed in zijn verkennend advies over de „Integratie van minderheden - Roma” ⁽⁶⁾, met name om ook m.b.t. de integratie van Roma uit te gaan van de open coördinatiemethode. Verder wijst het erop dat het in zijn resolutie over de „De situatie van de Roma in de Europese Unie” ⁽⁷⁾ heeft aangegeven op de bres te staan voor de grondrechten van alle Europese burgers, en in alle landen elke vorm van discriminatie, racisme en vreemdelingenhaat te willen bestrijden.

2.4 Ook herhaalt het EESC de boodschap die het formuleerde in zijn advies over **Integratie en de sociale agenda**: „Discriminatie dient efficiënter bestreden te worden, door bestaande wetgeving verder te ontwikkelen, het overheidsbeleid te versterken en maatschappelijke integratiemechanismen kracht bij te zetten.” ⁽⁸⁾

2.5 De analyse en voorstellen uit het advies van het Europees Parlement inzake de EU-strategie voor de integratie van de Roma ⁽⁹⁾ kunnen bij het EESC op grote bijval rekenen.

2.6 Waarden als non-discriminatie en integratie van buitengesloten zoals neergelegd in de Lissabonstrategie en het Handvest van de grondrechten van de EU, worden door het EESC volledig onderschreven en gedeeld.

2.7 Het EESC stemt volmondig in met de - inmiddels door velen aanvaarde - tien gemeenschappelijke basisbeginselen die zijn geformuleerd in het kader van de samenwerking binnen het Geïntegreerde Europees platform voor integratie van de Roma. Die beginselen dienen nu door de lidstaten te worden toegepast. ⁽¹⁰⁾

2.8 Het EESC is er zeer mee ingenomen dat structuurfondsmiddelen en andere nationale, regionale en lokale financiële instrumenten ⁽¹¹⁾ ter beschikking worden gesteld voor de tenuitvoerlegging van het integratiebeleid voor Roma. Ter bevordering van hun maatschappelijke empowerment stelt het voor om de financiering van dit beleid veilig te stellen door procedures aan te passen en om adequate technische ondersteuning te bieden, rekening houdend met de vele facetten van hun problemen, zoals de toegang tot gezondheidszorg, beroepsopleidingen, de arbeidsmarkt en huisvesting.

2.9 Het EESC staat positief tegenover de ideeën uit de mededeling van de Commissie over „Een EU-kader voor de nationale strategieën voor integratie van de Roma tot 2020”. Het vindt het van groot belang dat deze strategieën zowel op Europees als nationaal niveau consequent ten uitvoer worden gelegd, en wenst daarbij als toegewijd partner te worden betrokken.

2.10 Dit langverwachte initiatief beantwoordt volgens het EESC echter niet volledig aan de gewekte verwachtingen. Het EESC vindt dat de doelstellingen beter moeten worden afgebakend en dat daaruit duidelijker moet blijken wat er nog concreet moet gebeuren. Het wijst op het belang van open, Europabreed sociaal overleg ter zake, en - om er zeker van te zijn dat het initiatief een succes wordt - op het essentiële belang van evaluatiemechanismen en prestatie-indicatoren. Daarom beschouwt het de conclusies die de Raad in mei heeft goedgekeurd en die de Europese Raad in juni naar verwachting zal bekrachtigen, als van bijzonder grote maatschappelijke en praktische betekenis.

2.11 De sociale kosten van de uitsluiting en discriminatie van Roma zijn aanzienlijk en ook de overheidsuitgaven in dit verband zijn niet te verwaarlozen. Daar staat tegenover dat de integratie van Roma overduidelijk economische voordelen oplevert. ⁽¹²⁾

⁽³⁾ SEC(2010) 400 definitief

⁽⁴⁾ COM(2010) 133 definitief

⁽⁵⁾ Advies van het Comité van de Regio's over „De sociale en economische integratie van de Roma in Europa” (PB C 42 van 10 februari 2011, blz. 23)

⁽⁶⁾ PB C 27 van 3 februari 2009, blz. 88-94

⁽⁷⁾ PB C 48 van 15 februari 2011, blz. 1

⁽⁸⁾ PB C 347 van 18 december 2010, blz. 19-27

⁽⁹⁾ Europees Parlement, INI/2010/2276 van 23 november 2010

⁽¹⁰⁾ De volgende beginselen dienen met name te worden vermeld: „uitdrukkelijke maar niet exclusieve vastlegging van streefdoelen”, „interculturele benadering” en „streven naar de algemene beleidslijn”.

⁽¹¹⁾ Europees Sociaal Fonds, Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, Instrument voor pretoetredingssteun, Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling / Wereldbank, Ontwikkelingsprogramma van de Verenigde Naties

⁽¹²⁾ „Economic costs of Roma exclusion”, Wereldbank, 2010: De overgrote meerderheid van de Roma in werkende leeftijd is onvoldoende geschoold, wat een succesvolle carrière op de arbeidsmarkt in de weg staat. [...] Als gevolg daarvan lopen de Europese landen jaarlijks honderden miljoenen euro's mis, zowel in termen van productiviteit als belastinginkomsten. [...] Het dichten van deze werkgelegenheidskloof levert jaarlijks qua belastinginkomsten veel meer op dan wat het kost om alle Romakinderen goed openbaar onderwijs te geven. [...] Met de toenemende vergrijzing in Midden-Oost-Europa zullen Roma een steeds groter deel van de bevolking in werkende leeftijd gaan uitmaken. Een gelijkwaardige arbeidsparticipatie van Roma is daarom essentieel om de kosten van de vergrijzing te kunnen dragen, zoals de stijgende kosten van pensioenen en gezondheidszorg.

2.12 Het EESC kan zich vinden en participeert in de voornaamste activiteiten die plaatsvinden in het kader of als onderdeel van het EURoma-netwerk, het Decennium van de Roma-integratie, de Europese top over integratie van Roma, de Top over gelijke kansen, het Geïntegreerde Europees platform voor integratie van de Roma, het Europees platform tegen armoede en sociale uitsluiting, en andere samenwerkingsverbanden. Daarbij vertegenwoordigt het de belangen van het maatschappelijk middenveld in brede zin.

2.13 De EU en haar instellingen hebben al substantiële inspanningen geleverd op het vlak van regelgeving, formulering van richtsnoeren en financiering met het oog op de uitwerking, goedkeuring en tenuitvoerlegging van integratiebeleid voor Roma.

2.14 Tot bezorgdheid van het EESC hebben al die inspanningen tezamen echter nauwelijks geholpen om de discriminatie waarmee veel Roma worden geconfronteerd, te verminderen en om hun levenskwaliteit en levenskansen te verbeteren. De situatie van de Roma is in sommige opzichten zelfs verder verslechterd. Gezegd moet worden dat, hoewel verreweg de meeste Roma EU-burgers zijn en dus dezelfde rechten en plichten hebben als andere burgers van EU-lidstaten, ze slachtoffer zijn van ernstige en voortdurende discriminatie op de arbeidsmarkt, in het onderwijs, op de woningmarkt, in de gezondheidszorg, bij de toegang tot openbare diensten en als het gaat om hun bewegingsvrijheid.

2.15 Het EESC is zich ervan bewust dat de levensomstandigheden van Roma nogal kunnen verschillen. Velen van hen zijn goed geïntegreerd in hun woonplaats (of dat nu in de stad of op het platteland is), maar anderen leven in armoede, kampen met extreem gebrek en worden permanent buitengesloten. Voorts leidt een kleine groep Roma een nomadenbestaan, die hun eigen is, maar waaraan hun omgeving zich stoort.

2.16 Het is essentieel dat mensen die in armoede leven en worden geconfronteerd met discriminatie, over hun eigen toekomst kunnen beslissen (empowerment). Volledige zelfbeschikking vereist keuzevrijheid. Voor het welslagen van integratiemaatregelen is het in algemene zin nodig dat zij mensen de kracht, mogelijkheden en bevoegdheden geven om hun eigen lot te bepalen. Daarom moeten het beleid in zijn geheel en de afzonderlijke actieterreinen de betrokken individuen helpen de vaardigheid te ontwikkelen om over hun eigen toekomst te beslissen, binnen de grenzen van de rechtsstaat.

2.17 De Roma hoeven helemaal geen speciale rechten te krijgen, maar het is wel zaak hun Europees burgerschap volledig te respecteren, te garanderen dat zij alle EU-grondrechten en burgerrechten kunnen uitoefenen, erop toe te zien dat die rechten worden nageleefd en elke schending daarvan te bestraffen. Dat geldt met name als degenen die de wet moeten handhaven, onrechtvaardig en discriminerend optreden.

2.18 Binnen de Romagemeenschappen worden vrouwen, kinderen, ouderen en gehandicapten onevenredig vaak en veel buitengesloten, hetgeen door de sociaaleconomische crisis alleen nog maar wordt verergerd.

2.19 In de situatie van de Roma kan alleen maar verandering worden gebracht met een geïntegreerd, gecoördineerd en samenhangend strategisch plan en met een resolute, systematische aanpak die alle beleidsterreinen omvat. Het EESC is ermee ingenomen dat de EU-instellingen en -organen (waaronder het Comité zelf) hun krachten bundelen met de Hongaarse regering, als voorzitter van de Raad, teneinde de randvoorwaarden te scheppen die nodig zijn om de problemen van de Roma op te lossen. Het beveelt aan tijdens het Poolse EU-voorzitterschap een ministersconferentie te houden om de tegen die tijd opgedane ervaringen en geboekte resultaten te bespreken.

3. Beleidsaanbevelingen ⁽¹³⁾

3.1 Traditioneel gezien worden onder de bevolkingsgroep „Roma” diegenen geschaard die de samenleving in het algemeen beschouwt als Roma. Een dergelijke afbakening van deze groep kan nuttig zijn, bijv. voor onderzoek, alsook doeltreffend om de aard van de sociale uitsluiting te definiëren. Elke bevolkingsindeling echter die is gebaseerd op van buitenaf vastgestelde raciale kenmerken druist in tegen de fundamentele mensenrechten, m.n. het recht van iedere burger om zijn eigen identiteit te bepalen, levert niets op en is politiek onhoudbaar.

3.2 In plaats van bovenstaande traditionele afbakening te hanteren zouden de lidstaten de kernwaarden van het goedgekeurde strategische kader in acht moeten nemen en zich moeten houden aan het vereiste „uitdrukkelijk maar niet exclusief” (een van de tien basisbeginselen van het platform voor integratie van de Roma). In het licht van de vier in de Commissiemededeling genoemde actieterreinen (onderwijs, werkgelegenheid, gezondheidszorg en huisvesting) zouden ze onderstaande drie beleidsstrategische aspecten moeten integreren. Die aspecten weerspiegelen de aard van de problemen van de Roma en geven daarmee al aan waar maatregelen kunnen worden genomen. Tezamen vormen ze de drie pijlers van een realistisch en haalbaar integratiebeleid voor Roma:

- a) ras- en etniciteitsneutraal integratiebeleid - aanpak van de concentratie van sociale misstanden en terugdringing van extreme armoede en ontbering;
- b) beleid ter bevordering van de zelfredzaamheid van personen die zichzelf als lid van een Romagemeenschap beschouwen, en waardering voor de sociale integratie die zij al hebben bereikt;
- c) algemeen antiracismebeleid en voorlichting.

3.3 Ras- en etniciteitsneutraal integratiebeleid - universele toegang, aanpak van de concentratie van sociale uitsluiting en terugdringing van extreme armoede en ontbering:

3.3.1 Beleid dient zich niet te focussen op etnische of raciale kenmerken. Met een niet-discriminerend integratiebeleid moeten de met sociale uitsluiting verband houdende problemen worden aangepakt zonder te letten op raciale kenmerken, bijv. problemen op het vlak van onderwijs, werkgelegenheid (incl. zelfstandig ondernemerschap, niet in loondienst verrichte arbeid enz.),

⁽¹³⁾ In dit hoofdstuk worden aanbevelingen gedaan m.b.t. het beleid in het algemeen of de beleidscontext, maar kan, om dit advies beknopt te houden, niet in detail worden ingegaan op kwesties die de afzonderlijke beleidsterreinen betreffen.

gezondheidszorg en huisvesting (overeenkomstig de Commissie-mededeling). In een dergelijk beleid moet rekening worden gehouden met de ruimtelijke concentratie van sociaaleconomische handicaps, ongeacht de groep mensen die wordt buitengesloten, wat hun etnische afkomst ook is of welke andere kenmerken ze ook hebben. Verder moet in een dergelijk beleid, dat moet aansluiten op de Europa 2020-strategie, de oplossing van twee specifieke problemen centraal staan.

3.3.2 Het eerste heeft betrekking op een consequente toepassing van het criterium „volledige toegang”. „Volledige toegang” impliceert niet alleen dat discriminatie juridisch moet worden bestreden, maar ook dat diensten fysiek toegankelijk, bruikbaar en betaalbaar zijn, aan de behoeften zijn aangepast en een kwaliteitsniveau hebben dat aan de normen voldoet. Naast het uit de weg ruimen van juridische belemmeringen moet er in dit verband naar worden gestreefd om openbardienstverlening dichterbij de plekken te brengen waar veel Roma wonen en om de vervoersverbindingen naar de desbetreffende instanties en de diensten waarop Roma gezien hun situatie recht hebben, te verbeteren.

3.3.3 Er zijn twee belangrijke soorten concentratie van sociale uitsluiting: ruimtelijke concentratie (m.b.t. woonsituatie) en institutionele concentratie, waarbij dienstverleners en instanties die openbare diensten verlenen, te maken hebben met mensen die sociaal zijn buitengesloten (institutionele segregatie-effect).

3.3.4 De concentratie van sociale uitsluiting kan enerzijds worden verkleind door doelgericht de institutionele omstandigheden en de armste woonwijken die het minst aan de normen voldoen, te verbeteren, en anderzijds door een eind te maken aan situaties van sociaal isolement. Dat laatste vraagt om hervormingsmaatregelen die institutionele integratie bevorderen en doelgericht bevolkingsgroepen mixen en met elkaar in contact brengen.

3.3.5 Volledige toegang is een essentieel aspect van de belangrijkste doelstellingen van de Lissabonstrategie: maatregelen m.b.t. de arbeidsmarkt en andere sociale aspecten, bevordering van de mobiliteit en bijv. verbetering van het onderwijs blijven dus prioritair. In de strategiedocumenten die de afgelopen jaren zijn gepubliceerd, wordt vanuit een nieuw perspectief en meer dan vroeger de nadruk gelegd op vraagstukken die verband houden met gezondheid (m.n. volksgezondheid), op huisvestingsbeleid en sadsontwikkeling (waarbij het tegengaan van vormen van geïsoleerd wonen, kampen en andere van de samenleving afgezonderde plekken centraal staat), alsmede op de bevordering van lokale economieën, gemeenschapsinitiatieven, micro-, kleine en middelgrote ondernemingen (waaronder zelfstandigen) en op de ontwikkeling van publieke of particuliere (door ngo's verzorgde) gemeentelijke dienstverlening. Het is van groot belang dat strategieën ter bestrijding van kinderarmoede en strategieën voor Roma op elkaar worden afgestemd (vrouwen helpen bij het vinden van een baan door gemeenten verantwoordelijker te maken voor het onderwijs aan hun kinderen; zorgen voor betere toegang tot voorschoolse opvang en voorschoolse onderwijs; oog blijven houden voor de mogelijkheden van subsidies, onderwijsstimuleringsmaatregelen en extra lessen voor kinderen van wie de ouders in armoede leven).

3.4 Beleid ter bevordering van de zelfredzaamheid van personen die zichzelf als lid van een Romagemeenschap beschouwen, en waardering voor de sociale integratie die zij al hebben bereikt.

3.4.1 Het is absoluut essentieel dat degenen die naar eigen zeggen dezelfde identiteit bezitten, aan die identiteit uit eigen beweging met gelijkgezinden die zijzelf hebben uitgekozen, verder invulling kunnen geven, en dat zij als gemeenschap de taal, cultuur, gewoontes enz. die het fundament van hun identiteit vormen, in stand kunnen houden. Om die reden moeten de nationale Roma-integratiestrategieën het mogelijk maken dat mensen die zich als Roma beschouwen, hun eigen gemeenschappen vormen, hun eigen publieke fora (media) creëren, hun eigen organisaties stichten en zorg dragen voor het functioneren daarvan, zodat deze instanties even goed functioneren als die van andere minderheden die lijden onder sociale uitsluiting. Even belangrijk is dat autonome gouvernementele en niet-gouvernementele Roma-instellingen en -organisaties dezelfde mogelijkheden als andere etnische minderheden krijgen om zich te organiseren, en dat zij zo nodig, in verhouding tot hun grootte, evenveel financiële steun ontvangen als andere etnische minderheden.

3.4.2 Een noodzakelijke voorwaarde voor dit alles is dat interculturaliteit, energieke tweerichtingscommunicatie en -interactie alsmede integratie - in termen van uitgangspunten, theorie en goede Europese communautaire en institutionele voorbeelden - echte concrete actieterrains worden en deel gaan uitmaken van het dagelijks leven.

3.4.3 Cruciaal in positief beleid is dat de burgers die deel uitmaken van een minderheid, in staat worden gesteld hun stem te laten horen en op te komen voor hun belangen. Er moet steun komen voor de instrumenten en mogelijkheden waarmee zij hun sociale belemmeringen voor het voetlicht kunnen brengen en politiek kunnen ijveren voor de wegwerking daarvan.

3.4.4 Beleid ter bevordering van de zelfredzaamheid van Roma moet gepaard gaan met positieve maatregelen om hun gemakkelijker toegang te geven tot de arbeidsmarkt, hen in staat te stellen door te stromen naar belangrijke functies in het bedrijfsleven, bij de overheid, in de politiek, de media, wetenschap en kunst, en om hen te helpen bij het beginnen van een eigen klein of middelgroot bedrijf.

3.5 Antiracismebeleid

3.5.1 Een antiracismestrategie richt zich op de maatschappij in haar geheel. Ten grondslag aan de maatregelen die in het kader van zo'n strategie worden genomen, ligt de overtuiging dat in een dynamische, zich ontwikkelende, rechtvaardige en humane wereld mensen hun plaats in de samenleving principieel moeten verwerven op basis van hun vaardigheden en talenten, en dat hun mogelijkheden om in het leven vooruit te komen niet mogen afhangen van voor- of nadelen die zij sinds hun geboorte hebben. Evenzo zouden zij niet de bijwerkingen van de uitsluiting waarvan zij het slachtoffer zijn, mogen ondervinden. Geërfde, niet te veranderen kenmerken zoals geslacht, afkomst en religie mogen geen reden zijn voor discriminatie. Antidiscriminatiewetgeving is het krachtigste instrument om ervoor te zorgen dat deze uitgangspunten in de praktijk worden toegepast. De lidstaten zouden daarom de Europese antidiscriminatieregels op alle beleidsterreinen en in alle regelgevingsstelsels ten uitvoer moeten leggen. De kracht van deze wetten en regels ligt echter niet uitsluitend besloten in de sancties en de afschrikkende werking die daarvan uitgaat, maar ook in het feit dat de gezagsgetrouwe burger (die in een democratische samenleving de meerderheid vormt) tracht volgens de letter en de geest ervan te leven.

3.5.2 Omdat het moeilijk is om met rationele argumenten mensen vooroordelen uit het hoofd te praten of het fundament onder racistische opvattingen weg te nemen, is antiracismebeleid voornamelijk gebaseerd op gedrags- en communicatiemodellen waarin de rationele voordelen van vreedzame contacten, samenwerking en de oplossing van problemen centraal staan. Daarentegen wordt in dergelijk beleid agressief en racistisch gedrag dat wordt gevoeld door vooroordelen en haat, veroordeeld. Opiniemakers, en met name de media en de politieke elite, dragen in dit verband een bijzondere verantwoordelijkheid.

3.6 *Versterking van het empirisch onderbouwde karakter van de strategie*

3.6.1 De EU heeft de afgelopen twee decennia op diverse beleidsterreinen grote vooruitgang geboekt met het objectief in kaart brengen van sociale uitsluiting en de bestrijding van uitsluiting, en heeft de uitkomsten van het onderzoek op dit vlak verwerkt in het sociaal beleid. De beschikbaarheid van feiteninformatie is een absolute voorwaarde om beleidsmaatregelen adequaat te kunnen nemen en evalueren. Ondanks de tot nu toe geleverde inspanningen zijn er nog altijd lang niet voldoende gegevens voorhanden over de bevolking in het algemeen of bepaalde doelgroepen. Gelet op de doelstellingen van de strategie dienen op de volgende gebieden meer inspanningen te worden geleverd:

3.6.2 Ras- en etniciteitsneutraal integratiebeleid: de methoden voor het analyseren van de diverse vormen van armoede en gebrek moeten verder worden ontwikkeld. Op basis daarvan moet worden nagegaan in welke mate uitsluiting is geconcentreerd en wat de impact van de verschillende beleidsmaatregelen is. Het EESC beveelt Eurostat en de bureaus voor de statistiek van de lidstaten aan om hun uitsluitingsindicatoren aan te vullen met indicatoren voor het meten van extreme armoede en uitsluiting, alsmede de uitgangspunten te formuleren voor een statistische kwantificerings- en verwerkingsmethode waarmee gevallen van extreme armoede en ontbering in kaart kunnen worden gebracht.

3.6.3 Aan de hand daarvan zouden de lidstaten in het kader van hun strategieën een inventarisatie moeten maken van de territoriale eenheden (stedelijke gebieden, sloppenwijken, binnensteden, kampen, geïsoleerde zones, buurtschappen enz.) die worden gekenmerkt door een bijzonder hoge concentratie uitsluiting en extreme uitsluiting in bewoonde gebieden, ongeacht of deze in de volksmond als Romagebieden gelden. Het EESC beveelt de lidstaten aan om strategieën voor stadsplanning uit te werken om deze plekken te laten verdwijnen of leefbaar te maken. Met het oog op de monitoring van deze strategieën zouden ze daarbij werkmethode moeten hanteren die zijn gebaseerd op feiten.

3.6.4 Beleid ter bevordering van de zelfredzaamheid van Roma: handicaps en nadelen kunnen alleen maar worden geïnventariseerd als degenen die verklaren tot een bepaalde etnische groep te behoren, verzoeken om in openbare gegevensbestanden te worden geregistreerd als lid van een bepaalde minderheid. Als zo'n verzoek echter niet wordt gedaan, dienen in nationale gegevensbestanden categorisch en resoluut geen op raciale kenmerken gebaseerde verwijzingen van wat voor aard dan ook te worden opgenomen. Omdat gegevens over etnische minderheden bijzonder gevoelig liggen, moeten persoonsgegevens op alle mogelijke manieren maximaal worden beschermd.

Tegelijkertijd echter dient zoveel mogelijk bekendheid te worden gegeven aan algemene statistische informatie over minderheden.

3.6.5 Naast terugdringing van uitsluiting en armoede en verlichting van de meest extreme vormen daarvan, stelt het EESC voor om steun te verlenen aan taal-, culturele, onderwijs- en gemeenschapsprogramma's ter ontwikkeling van de Romageenschap als deze programma's echt de Roma zelf bereiken.

3.6.6 Antiracismebeleid: op basis van Europees en nationaal onderzoek moet worden nagegaan hoe de vooroordelen jegens Roma zich ontwikkelen, in welke omvang dergelijke vooroordelen in verschillende maatschappelijke geledingen voorkomen en wat de invloed is van beleid op etnische vooroordelen en racisme. Er dienen algemene bewustmakingscampagnes te worden opgezet ter bestrijding van de neigingen om mensen uit te sluiten en van de racistische vooroordelen die er onder de bevolking bestaan. Deze campagnes dienen regelmatig te worden geëvalueerd.

3.6.7 Het EESC beveelt ten eerste aan om niet alleen te volgen hoe vooroordelen en racisme evolueren, maar ook om te analyseren wat de positieve gevolgen en sociale voordelen zijn van initiatieven en goede praktijken van overheden en maatschappelijke organisaties ter bestrijding van vooroordelen en vreemdelingenhaat jegens Roma en ter verbetering van interculturele inclusieve integratie.

3.7 *Aspecten van algemeen belang bij de tenuitvoerlegging op nationaal niveau*

3.7.1 Complexiteit: op uiteenlopende terreinen moeten maatregelen worden genomen om Roma een positievere rol in de samenleving te laten spelen, hun levensomstandigheden te verbeteren en hun integratie te bevorderen. Deze maatregelen zouden de vorm moeten krijgen van systematisch beleid. Daartoe dienen ten eerste relevante elementen van de verschillende beleidsterreinen met elkaar in verband te worden gebracht, dienen ten tweede goede bestuursverhoudingen tussen de diverse sectoren te worden gecreëerd en dient ten derde de politiek te beginnen met het systematisch implementeren van bedoelde maatregelen. Dit alles vereist één, gezamenlijk overeengekomen aanpak van alle betrokken partijen.

3.7.2 Alle onderdelen van de programma's moeten op samenhangende wijze aan elkaar worden gekoppeld (coherentie) en geïntegreerd (consistentie). Een derde essentieel uitvoeringsaspect zijn planning en de vaststelling van prioriteiten (een reeks opeenvolgende acties). Reële doelstellingen kunnen met andere woorden alleen worden gehaald door onderdeel voor onderdeel grondig geplande fases te doorlopen. Dit vereist een adequaat functionerende coördinatie instantie die over voldoende bevoegdheden beschikt.

3.7.3 Integratiebeleid dient te worden gepland en ten uitvoer gelegd met de focus op reële behoeften en aan de hand van een gedifferentieerde, flexibele werkwijze die het mogelijk maakt specifieke lokale (regionale) kenmerken optimaal in aanmerking te nemen. Integratiestrategieën moeten „in twee richtingen” worden gepland en ten uitvoer gelegd, met wederzijdse inspanningen en op basis van wederzijdse invloeden. Gestreefd moet worden naar voordelen waar alle partijen baat bij hebben.

3.7.4 Het is essentieel dat bij openbare aanbestedingen en de toekenning van middelen uit EU-fondsen de voorwaarden voor deelname resp. toekenning alsmede voor rapportering worden vereenvoudigd. Een zorgvuldige toepassing van procedures impliceert dat naar behoren wordt gekeken of sprake is van capaciteitsopbouw, gepaste coördinatie en steun in de vorm van uitgesproken politieke wil. Verder is het cruciaal om vertegenwoordigers van de belanghebbenden bij de planning te betrekken.

3.7.5 Empirisch onderbouwde tenuitvoerlegging – indicatoren: er moet duidelijk geverifieerd kunnen worden of beleid doeltreffend is, d.w.z. dat moet kunnen worden nagegaan in hoeverre de oorspronkelijke doelstellingen zijn gehaald. Beleid mag niet schadelijker en riskanter zijn dan datgene waartegen het juist bescherming zou moeten bieden, en mag ook niet onnodig duur zijn. Om deze redenen zijn aanzienlijke - maar desondanks onvoldoende - inspanningen geleverd om het integratiebeleid voor Roma terdege empirisch te onderbouwen. T.a.v. de integratie van Roma is het van bijzonder groot belang dat niet alleen de desbetreffende programma's kunnen worden geëvalueerd, maar ook het beleid in zijn geheel. Daarom dient er op zowel nationaal als EU-niveau te worden geijverd voor het ontstaan van een „evaluatiecultuur”, voor strengere evaluatieregels, de invoering van gestandaardiseerde sociaaleconomische en sociale statistische prestatie-indicatoren (die altijd de juiste doelgroep moeten betreffen) en de invoering van een wetenschappelijk onderbouwd, institutioneel evaluatie-instrument. Hiervoor dienen voldoende middelen te worden uitgetrokken.

3.7.6 Het EESC staat achter de tenuitvoerlegging van het „EU-kader voor de nationale strategieën voor integratie van de Roma tot 2020” en van de flankerende nationale beleidsmaatregelen. Het zou graag willen bijdragen aan de evaluatie van deze maatregelen, gelet op het mandaat dat het van het maatschappelijk middenveld heeft gekregen en zijn eigen contacten met maatschappelijke organisaties in de lidstaten. Het EESC beoogt immers een brug te vormen tussen de EU-instellingen en het maatschappelijk middenveld. Daarom zou het ook actief willen deelnemen aan het Europees platform voor integratie van de Roma, en aan andere overlegstructuren.

3.7.7 Deelname en vertegenwoordiging: integratiebeleid heeft zowel in theorie als in de praktijk geen zin als degenen op wie het betrekking heeft, er niet nauw bij worden betrokken. Derhalve dienen paternalistische procedures die rechten inperken, te worden vermeden. Daarentegen moet ervoor worden gezorgd dat plaatselijk actieve organisaties van Roma, vertegenwoordigers van het lokale maatschappelijk middenveld, academische deskundigen en de sociale partners zeer nauw en op zo divers mogelijke manieren worden betrokken bij de besluitvorming en bij de tenuitvoerlegging en monitoring van beleid, zoals ook duidelijk wordt gesteld in de Commissiemededeeling en andere relevante documenten. Verder is het essentieel dat in de gebieden in kwestie positieve maatregelen worden genomen om

specifieke groepen kansarmen (vrouwen, alleenstaande moeders, anderstaligen, gehandicapten enz.) de kans te geven over het beleid mee te praten.

3.7.8 De legitimiteit, geloofwaardigheid en doeltreffendheid van beleid hangen in de eerste plaats af van de vraag of de primaire begunstigen van dat beleid daar nauw bij worden betrokken en of er sprake is van ownership. Daarom dienen vertegenwoordigers van de Romagemeenschap op Europees, nationaal en uiteraard lokaal niveau te worden betrokken bij de uitwerking en tenuitvoerlegging van beleid ter bevordering van hun integratie (integratie door participatie).

3.7.9 Sociale uitsluiting en de extreme vormen daarvan gaan - per lidstaat op verschillende manieren - vaak gepaard met gedrag, een levensstijl en gewoonten die afwijken van die van de meerderheid van de bevolking (bijv. rondtrekken, specifieke bezigheden zoals het verzamelen en verkopen van tweedehandsgoederen, of het beoefenen van bijzondere ambachten). Bij de uitwerking van nationale strategieën dient in het bijzonder op deze specifieke aspecten te worden gelet. Soms echter worden aan een etnische groep ronduit afwijkende en criminele gedragingen toegeschreven. Derhalve zouden de nationale strategieën als doelstellingen die het specifieke inclusieve karakter ervan kenmerken, moeten hebben: waarborgen dat tegengestelde culturele normen vreedzaam naast elkaar kunnen bestaan, en er constant voor ijveren dat spanningen en vijandelijkheden ten gevolge van verschillen in houding en gedrag de grenzen van de wet niet overschrijden. Deze doelstellingen zijn tegelijk ook kenmerkend voor de bijzondere uitdagingen die met de nationale strategieën moeten worden aangegaan. Dit alles maakt het belangrijk te voorzien in mogelijkheden voor open communicatie tussen de voornaamste betrokkenen en in procedures die ook voor hen toegankelijk zijn. In dat verband is een essentiële rol weggelegd voor specialisten in interculturaliteit (onder wie Roma zelf of mensen van Roma-afkomst) en maatschappelijk werkers, t.a.v. zowel openbare diensten als gemeenschapsprogramma's (bemiddeling, preventie, initiatieven om mensen dichterbij elkaar te brengen enz.), zoals ook blijkt uit de Commissiemededeeling.

3.8 Toekomstperspectieven

3.8.1 Het EESC is van mening dat de EU, dankzij de gezamenlijke inspanningen van Europese instellingen, regeringen, lidstaten en lokale overheden en gemeenschappen, thans op een historisch keerpunt staat: wellicht zal er ten behoeve van de meest buitengesloten en benadeelde etnische groep in de EU nu eindelijk een beleid komen dat op een gemeenschappelijke benadering stoelt en zeer waarschijnlijk niet op een kostbare mislukking zal uitlopen, maar waarmee er voor de mensen nuttige resultaten zullen worden geboekt. De uitwerking en tenuitvoerlegging van zo'n beleid kunnen op de volledige steun van het EESC rekenen.

Brussel, 16 juni 2011

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Staffan NILSSON

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de invloed van het EU-beleid op de arbeidsmogelijkheden, de opleidingsbehoeften en de arbeidsomstandigheden van werknemers in het vervoer (verkennd advies)

(2011/C 248/04)

Rapporteur: **de heer MORDANT**

De Commissie heeft op 17 november 2010 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 304 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie te raadplegen over

De invloed van het EU-beleid op de arbeidsmogelijkheden, de opleidingsbehoeften en de arbeidsomstandigheden van werknemers in het vervoer

(verkennd advies).

De gespecialiseerde afdeling Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 24 mei 2011 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 15 en 16 juni 2011 472^e zitting (vergadering van 15 juni) onderstaand advies uitgebracht, dat met 150 stemmen vóór en 2 stemmen tegen, bij 8 onthoudingen, werd goedgekeurd.

De vervoersector zal in de nabije toekomst voor een aantal uitdagingen komen te staan, zoals de schaarste aan brandstoffen en de mogelijke stijging van de brandstofprijzen, de noodzaak om vooruitgang te boeken op het gebied van energie-efficiëntie, de vereiste bijdrage aan de bestrijding van de klimaatverandering en de overschakeling op een koolstofarme economie, alsmede de vergrijzing van de bevolking en de gevolgen daarvan voor de beschikbaarheid van geschoold personeel enerzijds en de veranderde mobiliteitsbehoeften anderzijds. In dit advies gaat het EESC nader in op deze ontwikkelingen.

1. Aanbevelingen en conclusies

1.1 De vervoersector is een belangrijke bron van werkgelegenheid: 4,4 % van de totale beroepsbevolking in de EU heeft er een baan. De toekomstige mogelijkheden op het gebied van de werkgelegenheid zijn aanzienlijk. Het vervoer is ook van cruciaal belang voor de economische ontwikkeling van Europa, de mobiliteit van de burgers, de sociale inclusie en de Europese sociale en economische cohesie.

1.2 Het EESC pleit ervoor om vrouwen en jongeren te interesseren voor een baan in het vervoer door maatregelen te treffen ter verbetering van de kwaliteit van het werk in alle vervoerstakingen, van de arbeidsomstandigheden, van opleiding en levenslang leren, van de carrièremogelijkheden en van de gezondheid & veiligheid op het werk, alsmede maatregelen die het makkelijker maken om werk en privéleven te combineren.

1.3 Alle vervoerstakingen zouden – met steun van de Europese Commissie – moeten nagaan wat de huidige opleidingsmogelijkheden zijn en welke opleidingen in de toekomst op nationaal, regionaal en ondernemingsniveau nodig zijn. Er dient de nodige aandacht naar bijscholing (levenslang leren) uit te gaan.

1.4 Opleidingsinstellingen en/of de bedrijven zelf moeten voldoende opleidingen van hoog niveau aanbieden; dit vergt samenwerking tussen sociale partners, regio's en opleidingsinstellingen in alle vervoerstakingen. Samenwerking tussen opleidingscentra op Europees niveau wordt sterk aanbevolen. Het

EESC vindt dat de kosten van beroepsopleidingen niet voor rekening van de leerlingen mogen komen. Dit is een belangrijk punt, wil men daadwerkelijk mensen stimuleren om voor een carrière in het vervoer te kiezen.

1.5 Het EESC adviseert de EU wetgeving in te voeren inzake certificatie van en vergunningen voor trein- en vliegtuigpersoneel, om zo de kwaliteit van het werk, de kwaliteit van de dienstverlening en de veiligheid te garanderen en de mobiliteit van werknemers binnen Europa te vergemakkelijken.

1.6 De Europese Commissie zou kunnen overwegen om naar voorbeeld van Richtlijn 2003/59/EG ook in andere takken van vervoer wetgeving inzake verplichte opleiding en bijscholing in te voeren.

1.7 Om het werken in de vervoersector te promoten zouden er gecoördineerde maatregelen op nationaal, regionaal en lokaal niveau getroffen moeten worden om bijv. op scholen uitleg te geven over het vervoer en de verschillende beroepen in deze sector onder de aandacht te brengen.

1.8 Om het werk in de vervoersector aantrekkelijk te maken voor vrouwen zijn beslist maatregelen nodig om de sector aan te passen aan de specifieke behoeften van vrouwelijke werknemers. De sector en ook de vervoersbedrijven zelf moeten een gericht beleid ontwikkelen om vrouwen aan te moedigen in het vervoer te gaan werken.

1.9 Gezien de demografische veranderingen en het vergrijzende personeelsbestand adviseert het EESC de sector en de vervoersbedrijven, de leeftijdsstructuur van hun personeel en hun toekomstige behoeften aan personeel in kaart te brengen, om op basis daarvan de nodige maatregelen te treffen op het vlak van opleiding, arbeidsorganisatie en gezondheid op het werk, afgestemd op de behoeften van de verschillende leeftijdsgroepen.

1.9.1 Ook zou er meer nadruk gelegd moeten worden op de nodige carrièremogelijkheden voor werknemers binnen het vervoer, om de sector aantrekkelijker te maken voor jongeren.

1.9.2 In de maritieme sector zou de overstap van matrozen naar de rang van officier bevorderd moeten worden.

1.9.3 Binnen het openbaar vervoer zou meer gedaan moeten worden om buschauffeurs betere carrièremogelijkheden te bieden, bijvoorbeeld om te gaan werken als teamleider of in de verkeersplanning.

1.10 De persoonlijke veiligheid van vervoersmedewerkers en passagiers en de preventie van agressie en geweld is een enorme uitdaging. Het EESC dringt met klem aan op een nultolerantiebeleid t.a.v. geweld.

1.10.1 Op infrastructuurgebied zouden preventieve maatregelen genomen moeten worden, zoals voldoende betaalbare en veilige parkeermogelijkheden voor het wegtransport en goede trein-, metro-, tram- en busstations. De EU dient te voorzien in financiële steun voor deze infrastructuurmaatregelen.

1.10.2 Om geweld te voorkomen zou er voldoende goed opgeleid en getraind personeel aanwezig moeten zijn in stations en aan boord van openbare vervoersmiddelen.

1.10.3 Het EESC pleit voor oprichting van een bureau voor de verkeersveiligheid.

1.11 Met inachtneming van artikel 9 van het Verdrag van Lissabon en het Handvest van sociale grondrechten zou de Europese Commissie een sociaal beleid voor het vervoer moeten ontwikkelen. Eventuele verdergaande liberaliseringsmaatregelen mogen pas worden voorgesteld nadat de sociale gevolgen van eerdere liberaliseringsmaatregelen aan een serieuze analyse zijn onderworpen, en nadat er een **zinnvolle** sociale effectbeoordeling is verricht en op voorwaarde dat wordt gegarandeerd dat de mededinging niet op lagere arbeidskosten maar op de kwaliteit van de dienstverlening gebaseerd is.

1.11.1 Het EESC adviseert dat bij aanbestedingen, zoals voor grondafhandelingsdiensten in de luchtvaart of voor alle soorten openbaarvervoersdiensten, baanzekerheid wordt geboden door de nieuwe werkgever te verplichten het personeel over te nemen en de arbeidsomstandigheden en het loonniveau te waarborgen

via overname van de cao-bepalingen die van kracht zijn op de plaats waar de dienst wordt verleend⁽¹⁾. Het EESC beveelt aan daartoe een sociale bepaling in te voeren.

1.11.2 Wat betreft de verwezenlijking van de Gemeenschappelijke Europese Ruimte, m.i.v. de functionele luchtblokken en SESAR, roept het EESC de lidstaten op om serieus overleg te voeren met de sociale partners en alle andere betrokken partijen, opdat uitgebalanceerde maatregelen getroffen kunnen worden om deze doelstellingen te realiseren en banenverlies te voorkomen.

1.12 De sociale voorschriften in het vervoer dienen adequaat gemonitord en gehandhaafd te worden; in geval van schending dienen geharmoniseerde regels toegepast te worden. De capaciteit van de relevante handhavingsautoriteiten moet versterkt worden; de coördinatie en samenwerking moeten worden verbeterd.

1.13 De werk- en rusttijden van mobiel spoorwegpersoneel in het grensoverschrijdend treinverkeer dienen op basis van nog in te voeren EU-wetgeving regelmatig gecontroleerd te worden. Het EESC wijst op de noodzaak om de bepalingen van de richtlijn inzake gedetacheerde werknemers beter te handhaven, met name in het geval van het cabotagevervoer over de weg.

1.14 Er dient extra aandacht uit te gaan naar de factoren die het mobiele personeel in de vervoersector beter in staat stellen werk en privé met elkaar te combineren. Wat de werktijden betreft, is de sociale wetgeving voor de vervoersector aan verbetering toe.

1.14.1 Om de kwaliteit en de veiligheid te waarborgen dienen aanvullende wettelijke maatregelen te worden getroffen inzake bemanningsvoorschriften voor zee- en binnenvaartschepen.

1.14.2 Het EESC pleit ervoor de richtsnoeren voor overheidssteun in de zeevaart effectiever en strikter toe te passen, door een betere koppeling te leggen tussen het toekennen van overheidssubsidies of belastingvrijstellingen enerzijds en baangaranties en opleidingsverplichtingen anderzijds.

1.14.3 De Europese instellingen en het EASA zouden de samenwerking met de belanghebbende partijen moeten intensiveren om wetenschappelijk onderbouwde veiligheidsvoorschriften inzake de vliegtijden van luchtvaartpersoneel in te voeren.

1.14.4 Het EESC adviseert aparte gezondheids- en veiligheidsvoorschriften voor de verschillende takken van vervoer uit te werken, aangezien in de algemene EU-wetgeving terzake vaak geen rekening wordt gehouden met de specifieke omstandigheden binnen de sector.

1.14.5 Er is behoefte aan adequate wetgeving om het „uitvlaggen” van arbeidscontracten te voorkomen.

⁽¹⁾ Zie ook overweging 17 in combinatie met art. 4, lid 5 en 6, van Verordening nr. 1370/2007 betreffende het openbaar personenvervoer per spoor en over de weg.

1.15 Het EESC draagt de sociale dialoog een warm hart toe. Op Europees niveau moeten de verschillende comités voor de sociale dialoog een belangrijkere rol spelen bij het vroegtijdig beoordelen van de sociale gevolgen van Commissievoorstellen en ook zelf met opmerkingen en voorstellen t.a.v. de verschillende takken van vervoer komen.

1.15.1 De Europese Commissie dient via DG Move beter met de comités voor de sociale dialoog samen te werken en de expertise van de sociale partners van meet af aan in overweging te nemen.

1.16 Het EESC is van mening dat de Europese instellingen en de Europese sociale partners over onvoldoende statistische gegevens en vergelijkende analyses m.b.t. de werkgelegenheid en de arbeidsomstandigheden in de verschillende takken van vervoer beschikken. Het is dan ook voorstander van de oprichting van een waarnemingspost voor sociale kwesties en werkgelegenheid in de vervoerssector, die de nodige informatie verschaft om de sociale gevolgen van vervoersmaatregelen beter te kunnen inschatten en achteraf te evalueren, om zo de Europese sociale partners te ondersteunen in de Europese sociale dialoog op vervoersgebied.

2. De vervoerssector is een belangrijke bron van werkgelegenheid in de Europese Unie

2.1 De Europese vervoerssector is een belangrijke werkgever: in 2007 werkten er 9,2 miljoen mensen, d.w.z. 4,4 % van de totale beroepsbevolking in de EU. Ook pijpleidingen, reisbureaus/reisorganisatoren en ondersteunende diensten als vrachtafhandeling en opslag worden hier tot de vervoerssector gerekend.

2.2 Er zijn ongeveer 2,9 miljoen mensen werkzaam in het goederenvervoer over de weg, 1,9 miljoen in het personenvervoer over de weg, 864 000 bij de spoorwegen, 43 400 in de binnenvaart, 184 000 in de zeevaart en 409 000 in de luchtvaart. De ondersteunende diensten bieden werk aan zo'n 2,3 miljoen mensen ⁽²⁾.

2.3 Tussen 2004 en 2007 is in de EU-27 het totale aantal werknemers in het vervoer gestaag toegenomen van 8,6 miljoen tot 9,2 miljoen. Deze toename kwam voornamelijk voor rekening van het goederenvervoer over de weg, het passagiersvervoer en de ondersteunende diensten. De werkgelegenheid bij de spoorwegen vertoonde een sterke daling: van 981 848 werknemers in 2004 tot 864 000 in 2007, d.w.z. een afname van 117 000 ⁽³⁾.

2.4 De werkgelegenheid in het vervoer werd ernstig getroffen door de economische crisis in 2008 en 2009. Vooral het goederenvervoer kreeg een zware klap te verwerken.

2.5 Hoe de werkgelegenheid zich in de toekomst zal ontwikkelen, hangt af van verschillende factoren, zoals de ontwikkeling van de handel en bedrijvigheid; de vergrijzing en de

mobilitieitspatronen van mensen, technologische ontwikkelingen; de beschikbaarheid en de prijs van energie, maatregelen t.b.v. duurzaam vervoer (*modal shift*, d.w.z. gebruik maken van het openbaar vervoer i.p.v. eigen auto, vermijden van vervoer) ⁽⁴⁾, en alternatieve vervoerswijzen, zoals fietsen ⁽⁵⁾.

3. Werken in de vervoerssector is onaantrekkelijk: een probleem voor de toekomst

3.1 De vervoerssector heeft geen vlekkeloze reputatie als werkgever; de banen worden als onaantrekkelijk beschouwd. Uit sectoranalyses die in 2000 en 2005 door de Europese Stichting tot Verbetering van de Levens- en Arbeidsomstandigheden in het kader van het Europees onderzoek naar arbeidsomstandigheden werden uitgevoerd, bleek het vervoer in beide jaren op de onderzochte punten tot de slechtst scorende sectoren te behoren.

3.2 De indicatoren die in het derde onderzoek (2000) een minder gunstig beeld opleverden, hadden betrekking op werk-omstandigheden, ergonomie, afwijkende werktijden, lange werktijden, veeleisendheid van het werk, gebrek aan eigen beslissingsvrijheid over het werk, ongeschoold werk, weinig flexibiliteit bij het uitvoeren van taken, en discriminatie.

3.3 In het vierde onderzoek (2005) ging het om indicatoren die betrekking hadden op werk (alleen vervoer over land), afwijkende werktijden, het combineren van werk en sociale/gezinsverplichtingen, eigen beslissingsvrijheid over het werk, geschoold werk, geweld, stress, en aandoeningen aan het bewegingsapparaat ⁽⁶⁾.

3.4 Voor de meeste banen in het vervoer geldt dat mensen veel onderweg zijn (chauffeurs, piloten, personeel in treinen, vliegtuigen, enz.) of rechtstreeks met het verkeer te maken hebben, zoals in de verkeersleiding. „Bestuurders van voertuigen en bedieningspersoneel van mobiele installaties vormen de grootste groep werknemers in de EU (45 % in 2006)” ⁽⁷⁾. Het feit dat werknemers in het vervoer geregeld voor zeer lange tijd van huis zijn en regelmatig in ploegendienst werken, maakt het moeilijk om tot een beter evenwicht tussen werk en privéleven te komen, iets waarop deze werknemers steeds meer aandringen. Bovendien wordt dit soort werk meestal slecht betaald.

3.4.1 Het EESC vindt dat men geen genoegen mag nemen met ongunstige bepalingen op het gebied van de rusttijden, maar dat men in alle gevallen moet streven naar bepalingen die voor de personeelsleden van alle vervoerswijzen toereikend zijn.

3.5 Het werknemersbestand bestaat vooral uit mannen: slechts 21,1 % is vrouw. Daarmee behoort het vervoer tot de sectoren met de hoogste seksesegregatie (82,2 % van de werknemers in het vervoer over land is man). Uit onderzoek is gebleken dat de arbeidsomstandigheden voor zowel mannen als vrouwen vaak beter worden naarmate er meer vrouwelijke werknemers worden aangetrokken.

⁽⁴⁾ In de studie „Investing in the Future of Jobs and Skills” die DG EMPL heeft laten verrichten, worden enkele scenario's geanalyseerd.

⁽⁵⁾ Scenario op basis van de TRANSVISION-studie (vervoersontwikkelingen tot 2050) zonder ramingen m.b.t. de ontwikkeling van de werkgelegenheid. http://ec.europa.eu/transport/strategies/studies/doc/future_of_transport/2009_02_transvisions_report.pdf.

⁽⁶⁾ Derde en vierde Europees onderzoek inzake arbeidsomstandigheden, uitgevoerd door de Europese Stichting tot Verbetering van de Levens- en Arbeidsomstandigheden, sectoranalyses 2002 en 2009, <http://www.eurofond.europa.eu/surveys/index.htm>.

⁽⁷⁾ Zie voetnoot 2.

⁽²⁾ DG Move, Statistical pocketbook 2010.

⁽³⁾ DG TREN, Statistical pocketbooks 2006, 2007/2008, 2009, 2010.

3.6 Vervoer wordt **terecht** als een **gevaarlijke activiteit** beschouwd. De operationele veiligheid hangt nauw samen met de veiligheid op het werk, met name voor bestuurders. Dodelijke ongevallen doen zich voor bij onderhoud (bijv. werkzaamheden aan het spoor), bij rangeren en aan boord van schepen. Daarnaast worden werknemers geconfronteerd met agressie en lichamelijk geweld (diefstal van goederen in het wegtransport, lichamelijk geweld in het bus- en treinvervoer, tot en met piraterij in de scheepvaart).

3.7 Het **demografische beeld** in het vervoer is zorgwekkend. De gemiddelde leeftijd van het personeelsbestand is hoog. Veel werknemers zullen de komende 10 tot 20 jaar met pensioen gaan. Slechts 17,5 % van het personeelsbestand valt in de leeftijdscategorie 15-29 jaar; 57,5 % valt in de categorie 30-49 jaar (2006) ⁽⁸⁾.

3.8 Veel takken van vervoer melden al **ernstige tekorten aan werknemers**, met name bij banen waarin mensen veel onderweg zijn. Gezien de vergrijzing in Europa en de onderlinge concurrentie tussen sectoren en bedrijven om (jonge) werknemers aan te trekken, zal de vervoersector met grote problemen te maken gaan krijgen. Het vervoer moet aantrekkelijker worden gemaakt door goede opleidingsvoorzieningen, carrièremogelijkheden binnen de sector en betere arbeidsomstandigheden te bieden. De sector moet proberen te voldoen aan de behoefte van jongeren en vrouwen om werk en privé beter met elkaar te combineren. Een betere integratie van vrouwen in de vervoersector kan tot stand gebracht worden door middel van positieve maatregelen per vervoerswijze, waaronder in ieder geval nieuwe sanitaire voorzieningen, kleedruimtes en accommodatie en een redelijkere beoordeling van doorlopende werknemers, stress en vermoeidheid.

4. Behoeftte aan scholing en opleiding, maar ook aan carrièremogelijkheden

4.1 De meeste werknemers in de logistieke en vervoersector hebben een middelhoog opleidingsniveau (58 % in de EU). Laagopgeleide werknemers maken 28 % van het personeelsbestand in de EU-vervoersector uit. In de nieuwe lidstaten ligt het opleidingsniveau hoger: 81 % van de werknemers is middelhoog opgeleid en slechts 7 % laagopgeleid. 14 % van alle werknemers in de sector vervoer en logistiek in de EU is hoger opgeleid (2006). Als men kijkt naar de veranderingen tussen 2000 en 2006 blijken in de hele sector steeds hogere eisen aan het opleidingsniveau gesteld te worden. Het aandeel van laaggeschoolde werknemers is in alle beroepen gedaald ⁽⁹⁾.

4.2 De technologische ontwikkelingen en het toegenomen gebruik van ICT in alle vervoerstakingen maken een hoger opleidingsniveau en regelmatige bijscholing noodzakelijk. Levenslang leren is voor de meeste werknemers in het vervoer met een lager of middelhoog opleidingsniveau niet erg relevant. Een meer klantgerichte aanpak vergt vaardigheden die voorheen

niet aan bod kwamen in de basisopleiding voor de meer technisch georiënteerde beroepen. Zaken als operationele veiligheid en veiligheid op het werk en milieuvriendelijk rijgedrag vergen voortdurend bijscholing.

4.3 De demografische ontwikkelingen en de ongunstige leeftijdsstructuur in de sector maken niet alleen nieuwe concepten voor de organisatie van het werk noodzakelijk, maar vragen ook om meer investeringen in continue bijscholingscursussen aangepast aan de behoeften van het vergrijzende personeelsbestand. Vooral bestuurders kunnen hun werk vaak niet volhouden tot hun pensioengerechtigde leeftijd vanwege gezondheidsklachten die verband houden met hun beroep.

4.4 Aantrekkelijke opleidingsmogelijkheden en betere carrièrekansen binnen de sector en/of de bedrijven zijn belangrijke manieren om jongeren warm te maken voor het vervoer. Zo moet in de scheepvaart de overstap van matrozen naar de rang van officier bevorderd worden. Buschauffeurs in het openbaar stadsvervoer moeten betere kansen krijgen om te gaan werken in de verkeersplanning of als teamleider. Scholing moet als een investering in de toekomst worden beschouwd.

5. Arbeidsomstandigheden – mobiele werknemers in het vervoer zijn ... mobiel

5.1 De totstandbrenging van de interne vervoersmarkt en de deregulering van de vervoerstakingen leverde een enorm probleem op in de vervoersector: mobiele werknemers zijn – per definitie – zeer mobiel, waardoor praktijken als verplaatsing van banen en sociale dumping in het vervoer gemakkelijker zijn dan in andere sectoren. Er is onvoldoende aandacht geschonken aan sociale wetgeving, flankerende sociale maatregelen en maatregelen om sociale dumping tegen te gaan en te voorkomen.

5.2 In de binnenvaart, het wegvervoer en de zeevaart wordt bijvoorbeeld vaak gebruik gemaakt van de vrijheid van vestiging en de open vervoersmarkt om bedrijven te vestigen in EU-landen met lagere arbeidskosten, lagere sociale premies en/of bepaalde belastingvoordelen, zonder dat in deze landen diensten worden aangeboden. Zo worden verschillen in sociale voorwaarden en lonen tussen landen uitgebuit om een concurrentievoordeel te behalen. Dit maakt het moeilijk om arbeidscontracten te achterhalen, socialezekerheidsregelingen te waarborgen en de gezondheids- en veiligheidsregels te controleren en te handhaven. Om sociale dumping te voorkomen moet ervoor worden gezorgd dat het gastlandbeginsel wordt gehanteerd, d.w.z. dat de sociale voorwaarden van het land waarin de dienst wordt verleend, van toepassing zijn.

5.3 Met de discussie over duurzaam vervoer en de doorberekening van externe (milieu)kosten komt de kwestie van eerlijke vervoersprijs op de agenda te staan. Een eerlijke vervoersprijs dient echter ook een eerlijke prijs voor goede banen te omvatten. Dit is noodzakelijk voor:

- een goede dienstverlening
- de veiligheid
- de aantrekkelijkheid van de vervoersector.

⁽⁸⁾ Studie „Investing in the Future of Jobs and Skills – Scenarios, implications and options in anticipation”, in opdracht van DG EMPL.

⁽⁹⁾ Zie voetnoot 5.

5.4 Een eerlijke sociale prijs voor goede banen in de vervoersector dient tot stand gebracht te worden door middel van regelgeving en sociale dialoog.

5.5 Passagiers in het openbaar en privévervoer eisen ook een goede dienstverlening, veiligheid tijdens de reis en bescherming tegen agressie en geweld.

6. Activiteiten van de Commissie op het gebied van de sociale aspecten van vervoer

6.1 In haar mededeling „Europa duurzaam in beweging” (2006) zegt de Commissie het volgende m.b.t. de doelstellingen van het Europese vervoersbeleid: „Op sociaal gebied streeft het beleid van de Unie naar een verbetering van de arbeidskwaliteit en betere kwalificaties voor werknemers in de vervoerssector”⁽¹⁰⁾.

6.2 In taak 1.6 „Sociale aspecten” van de evaluatie van de resultaten van het gemeenschappelijk vervoersbeleid,⁽¹¹⁾ wordt een opsomming gegeven van de wetgevingsinitiatieven en beleidsdocumenten van de Commissie die betrekking hebben op de sociale aspecten van vervoer. Deze zijn gedeeltelijk gebaseerd op onderhandelingen met en initiatieven van de Europese sociale partners. In het verslag wordt echter gesteld dat het moeilijk is deze initiatieven en documenten te beoordelen, omdat er niet genoeg gegevens voorhanden zijn of omdat de maatregelen pas kort geleden zijn ingevoerd en dus nog geen resultaten hebben opgeleverd.

6.3 Het EESC komt tot de volgende conclusies:

6.3.1 De effectbeoordelingen van de Commissie kennen hoge prioriteit toe aan de evaluatie van de economische gevolgen en zijn te weinig gericht op de sociale gevolgen van EU-initiatieven. Het is moeilijk om de situatie terug te draaien als veranderingen eenmaal zijn doorgevoerd.

6.3.2 De Commissie zou de sociale consequenties van haar voorstellen op voorhand zorgvuldig moeten analyseren en voorstellen voor een verdere liberalisering van de vervoersmarkt moeten laten vergezellen van flankerende sociale maatregelen.

6.3.3 Het ontbreekt aan betrouwbare Europese gegevens en informatie over de arbeidsmarkt in de vervoersector en de huidige arbeidsomstandigheden in de verschillende takken van vervoer. De NACE-statistieken over de werkgelegenheid zijn te algemeen om de verschillende takken goed te kunnen analyseren. De paar vergelijkende studies over bepaalde vervoersaspecten raken snel verouderd: er is behoefte aan een sociale waarnemingspost voor het vervoer, dat systematische beschikking over de gegevens van de arbeidsinspecties van de lidstaten zou moeten hebben.

6.3.4 Verdere wetgevingsinitiatieven blijven noodzakelijk om de huidige problemen aan te pakken. Nauwe samenwerking met de verschillende Europese comités voor de sociale dialoog is van essentieel belang. In ieder geval zou de Commissie de expertise die de sociale dialoog oplevert, moeten beoordelen en benutten en de sociale partners in een vroeg stadium hierbij moeten betrekken.

⁽¹⁰⁾ COM(2006) 314 definitief – „Europa duurzaam in beweging”, blz. 3.

⁽¹¹⁾ Evaluatie van het gemeenschappelijk vervoersbeleid (CTP) van 2000 tot 2008. http://ec.europa.eu/transport/strategies/studies/strategies_en.htm.

7. Werkgelegenheidskansen, opleidingsbehoeften en arbeidsomstandigheden – De verschillende vervoerstakken

7.1 Wegvervoer

7.1.1 Het wordt voor het wegvervoer steeds moeilijker om nieuwe chauffeurs te vinden. Dit is de grootste uitdaging waar deze vervoerstak mee geconfronteerd wordt. Het probleem kan niet los gezien worden van de omstandigheden waaronder chauffeurs en bedrijven moeten werken. Vanuit de chauffeur bezien is het wegvervoer met zijn hoge werkdruk, ongunstige werktijden en benedengemiddelde lonen een sector met een magere staat van dienst op sociaal gebied. Bedrijven – vooral kleine en middelgrote – moeten zich staande houden te midden van de felle concurrentie die binnen het wegvervoer woedt, en hebben daarnaast te maken met de impact van externe factoren zoals de economische crisis en hoge brandstofprijzen.

7.1.2 Bij Richtlijn 2003/59/EG zijn opleiding en bijscholing voor beroepschauffeurs verplicht gesteld. De richtlijn werd in september 2009 van kracht voor het personenvervoer en in september 2010 voor het goederenvervoer. Doel is niet alleen de verkeersveiligheid te verbeteren, maar ook om de vakbekwaamheid van de bestuurders op een hoger peil te brengen. Dit is een goed voorbeeld van een wetgevingsmaatregel die bestuurders een betere status zal geven, waardoor het beroep uiteindelijk aantrekkelijker zal worden. Door de enorme technologische vernieuwingen in deze sector wordt namelijk veel gevraagd van de vakbekwaamheid van beroepschauffeurs. Alles hangt nu echter af van de implementatie van de richtlijn door de lidstaten. Waar het op aan komt is dat wordt gezorgd voor voldoende hoogwaardige opleidingsvoorzieningen, een goed opleidingsprogramma en financiering van opleiding en bijscholing. Wat dit laatste betreft, worden de kosten van opleiding en/of bijscholing in de praktijk soms ten laste gebracht van de chauffeur. Daardoor zal het op middellange termijn alleen maar moeilijker worden om nieuw personeel te vinden.

7.1.3 Het wegvervoer kent zijn eigen sociale regels. Het belangrijkste probleem is dat het niet lukt de voorschriften inzake werk-, rij- en rusttijden te handhaven, al is de wetgeving verbeterd en wordt vaker op de naleving ervan gecontroleerd. Hetzelfde geldt voor de toepassing van de richtlijn „Gedetacheerde werknemers” op werknemers in het cabotagevervoer over de weg.

7.1.4 De EU-wetgeving voor het wegvervoer dient zonder uitzondering in de hele sector toegepast te worden, zodat er sprake is van gelijke voorwaarden m.b.t. eerlijke concurrentie, verkeersveiligheid en gezondheid en veiligheid op het werk.

7.1.5 De EU-beleidsmakers dienen maatregelen te treffen die het wegvervoer echt duurzaam maken: bedrijven stimuleren om te investeren in nieuwe voertuigen en technologie; grotere capaciteit in de lidstaten om de wegvervoerswetgeving te handhaven; en maatregelen t.b.v. de vakbekwaamheid van chauffeurs, die het imago van het beroep automatisch zullen verbeteren.

7.1.6 Verbetering van de weginfrastructuur, o.a. door te zorgen voor veilige en betaalbare parkeerterreinen en rustvoorzieningen; een deel van de Eurovignet-inkomsten zou gebruikt kunnen worden om de kwaliteit van parkeerterreinen en rustvoorzieningen te verbeteren – dit is in het belang van zowel de bedrijven (minder risico's voor de vracht) als de beroepschauffeurs.

7.1.7 Er dient een Europees bureau voor verkeersveiligheid te worden opgericht, dat ervoor moet zorgen dat aan bovenstaande behoeften en eisen wordt voldaan ⁽¹²⁾.

7.2 Openbaar stadsvervoer

7.2.1 In de EU zijn ongeveer 1 miljoen mensen werkzaam in het openbaar stadsvervoer (cijfers UITP). Afhankelijk van de beleidsmaatregelen om collectief vervoer in agglomeraties, steden en landelijke gebieden te promoten, is er een groot werkgelegenheidspotentieel.

7.2.2 Het plaatselijke openbaar vervoer komt echter maar moeizaam aan nieuw personeel en de vergrijzing van het personeelsbestand plaatst het openbaar vervoer voor problemen. Bestuurders vormen de grootste groep werknemers binnen het openbaar vervoer. Goede arbeidsomstandigheden, een beter evenwicht tussen werk en privéleven, en carrièremogelijkheden zijn aspecten die vrouwen en jongeren zullen aantrekken.

7.2.3 Richtlijn 2003/59/EG inzake de opleiding van bestuurders is van toepassing op het openbaar busvervoer.

7.2.4 Naast de financiering houdt het zorg dragen voor een goede dienstverlening een grote uitdaging in voor het openbaar vervoer. De relatie tussen kwaliteit van de werkplek (goede arbeidsomstandigheden) en kwaliteit van de dienstverlening wordt besproken binnen de Europese sociale dialoog.

7.2.5 Daarnaast vormen geweld en agressie een ernstig probleem in het openbaar personenvervoer. Een nultolerantiebeleid t.a.v. geweld beschermt passagiers en werknemers en helpt het openbaar vervoer aantrekkelijker te maken.

7.3 Spoorwegen

7.3.1 De spoorwegsector ondergaat voortdurend herstructureringen, waarbij de productiviteit stijgt en de werkgelegenheid daalt. Voorbeelden hiervan zijn het personeel op verkooppunten in treinstations en het treinpersoneel in het regionale passagiersvervoer alsmede de beperking van het gebruik van arbeidsintensieve wagenladingen; in plaats daarvan worden complete treinladingen gebruikt. Nieuwe technologieën zoals ERTMS en automatische rangeersystemen zijn arbeidsbesparende technologieën, die hoofdzakelijk personeel in de verkeersleiding of het rangeerwerk treffen. Bevordering van wagenladingvervoer gaat in tegen de huidige tendens, maar zou wel een geloofwaardig milieuvriendelijk alternatief voor het wegvervoer en ook banen opleveren ⁽¹³⁾.

7.3.2 Nieuwkomers in het goederenvervoer per spoor richten zich op het arbeidsextensieve verkeer van complete

treinladingen. Daarentegen zullen investeringen in de ontwikkeling van nieuwe infrastructuur en de verbetering van bestaande netwerken banen opleveren bij de voor deze nieuwe infrastructuur benodigde ondersteunende en onderhoudsdiensten.

7.3.3 Een toename van het goederenvervoer of de *modal shift* zal o.a. meer bestuurders werk bieden. De spoorwegsector heeft echter ook moeite met het vinden van hogeropgeleid personeel (ingenieurs) en de bedrijven hebben te kampen met een ongunstige demografische structuur.

7.3.4 Opleidingsbehoeften:

— Meer grensoverschrijdend verkeer betekent dat zowel machinisten als het overige treinpersoneel meer onderricht in nationale veiligheidsvoorschriften en talen moeten krijgen.

— Een hoog veiligheids- en dienstverleningsniveau moet worden gewaarborgd door certificatie van treinpersoneel.

— Door de invoering van nieuwe technologieën, zoals ERTMS, veranderen de functie-eisen van machinisten en verkeersleiders en ontstaat een grotere behoefte aan scholing op het gebied van IT.

— Aangezien werknemers binnen het goederenvervoer per spoor steeds vaker veel taken moeten kunnen uitvoeren, moeten er nieuwe beroepen en geschikte cursussen komen.

— De herstructurering van de sector wordt gekenmerkt door een grote verscheidenheid aan actoren en nieuwe interfaces. Er zal meer personeel nodig zijn op het niveau van administratief management. Nu het huidige personeelsbestand vergrijsd en het steeds moeilijker wordt om nieuwe werknemers te vinden, is het noodzakelijk dat er voor de verschillende leeftijdsgroepen adequate programma's op het gebied van scholing en levenslang leren worden ontwikkeld.

7.3.5 Arbeidsomstandigheden:

— De voortdurende druk om de productiviteit te vergroten en de kosten terug te dringen leidt tot een verslechtering van de arbeidsomstandigheden en tot een tweedeling binnen het personeelsbestand in het spoorwegvervoer. In het licht van de openstelling van de markten en de toenemende grensoverschrijdende diensten is toezicht op en handhaving van de werk-, rij- en rusttijden en van het opleidingsniveau van machinisten noodzakelijk.

7.4 Binnenvaart

7.4.1 De binnenvaart wordt beschouwd als een milieuvriendelijke vervoerswijze, waarvan het potentieel nog niet volledig benut wordt. De sector staat echter voor een grote uitdaging, omdat het waterpeil van belangrijke rivieren aan het dalen is. Er wordt onderzoek gedaan naar nieuwe scheepsconcepten en nieuwe systemen om goederen te vervoeren (drijvende voorraden).

⁽¹²⁾ PB C 132 van 03.05.2011, blz. 94.

⁽¹³⁾ PB C 255 van 22.09.2010, blz. 92.

7.4.2 Er is een ernstig tekort aan arbeidskrachten in de binnenvaart (Rijn- en Donauvaart), niet alleen in het goederen- maar ook in het passagiersvervoer. De jongere generatie heeft geen belangstelling voor de sector omdat het moeilijk is het werk te combineren met het gezinsleven en vanwege de lange werktijden en onaantrekkelijke arbeidsomstandigheden (met name de lange periodes van huis). Een echt wet- en regelgevingskader ontbreekt, waardoor de sector zich verplaatst, bijv. binnen de EU naar Malta en Cyprus, waarbij concurrentievoordelen worden behaald door gebruik te maken van verschillen in de belastingwetgeving van landen en van minder gunstige sociale en loonvoorwaarden.

7.4.3 Via de sociale dialoog en verschillende EU-initiatieven probeert men deze problemen aan te pakken:

- PLATINA, het actieplatform van NAIADES: diverse maatregelenpakketten om knelpunten in de sector aan te pakken
- Banen en vaardigheden: maatregelenpakket van de EU om de sector aantrekkelijker te maken
- EDINNA (Education Inland Navigation): een Europees platform voor alle opleidingscentra
- Er wordt gewerkt aan het opstellen van geharmoniseerde functieprofielen in de EU (schipper en matroos); deze zullen de formele basis vormen voor uniforme minimumopleidingsnormen in de Europese binnenvaart
- Er wordt gewerkt aan het opstellen van Europese normen voor opleiding en certificatie in de binnenvaart.

7.4.4 De CCR (Centrale Commissie voor de Rijnvaart) fungeert als kenniscentrum voor de binnenvaart in Europa en houdt zich samen met de Europese Commissie bezig met de harmonisatie van vaarbewijzen op basis van wederzijdse erkenning. In opdracht van de Europese Commissie publiceert de CCR ieder half jaar een marktobservatie, die ook sociale en economische gegevens bevat, zodat er betrouwbare informatie voorhanden is. In samenwerking met de CCR wordt er een uniek identificatiesysteem ontwikkeld, waarbij niet alleen de identiteit van de werknemer te zien is, maar ook wordt toegezien op de werk- en rusttijden, op de vrije tijd en op opleidingen, cursussen en diploma's.

7.5 Luchtvaart

7.5.1 De luchtvaart is van essentieel belang voor de EU-economie; het voortbestaan van deze vervoerstak is cruciaal voor de ondersteuning van de sociale cohesie en de regionale ontwikkeling. Het mondiale concurrentievermogen van de Europese luchtvaartindustrie kan worden vergroot door gebruik te maken van alle voordelen die het Europees sociaal model biedt. Ondernemingen moeten de Europese en nationale sociale wetgeving en de collectieve overeenkomsten correct toepassen om de werkgelegenheid te beschermen en sociale dumping te voorkomen. Via de sociale dialoog binnen bedrijven en op nationaal niveau moeten extra inspanningen worden geleverd om tot oplossingen voor de huidige uitdagingen in de burgerluchtvaart te komen.

7.5.2 Om de veiligheid, beveiliging, efficiëntie en kwaliteit van de dienstverlening te kunnen garanderen, met inachtneming van de openbaardienstverplichtingen, is er behoefte aan een sfeer van vertrouwen, verantwoordelijkheid en samenwerking tussen werkgevers en werknemers op elk betrokken niveau. Hoofddoel is de ontwikkeling van een in sociaal en ecologisch opzicht duurzame burgerluchtvaartsector.

7.5.3 Het Europees Economisch en Sociaal Comité wenst ook aandacht te schenken aan de invoering van het gemeenschappelijke Europese luchtruim, met inbegrip van de functionele luchtruimblokken en SESAR, waarbij de menselijke factor en de sociale dialoog van cruciaal belang zijn voor het boeken van succes in de sector. De lidstaten zouden serieus overleg met de sociale partners en alle andere betrokken partijen moeten voeren om uitgebalanceerde maatregelen te nemen ter verwezenlijking van deze doelstellingen en ter voorkoming van banenverlies.⁽¹⁴⁾

7.5.4 Alle werknemers in de burgerluchtvaart, en met name zij die grondafhandelingsdiensten verrichten, moeten op voet van gelijkheid met andere Europese werknemers worden behandeld. Dit is momenteel niet het geval: werknemers zouden bijvoorbeeld bij aanbestedingen altijd moeten worden beschermd door een overdracht van transferrechten.

7.5.5 De EU dient maatregelen voor de erkenning en validering van kwalificaties in de luchtvaart te steunen. Alle betrokkenen moeten de handen ineenslaan, o.a. via onderhandelingen, en investeren in beroepsopleiding en kwalificatie. Met een gefaseerde aanpak en door middel van overeenkomsten kunnen de hoogste opleidingsnormen op Europees niveau bereikt worden, waarbij op alle andere niveaus meer specifieke voorschriften ingevoerd kunnen worden, nadere inspanningen m.b.t. de validering van beroepsopleiding kunnen worden gedaan en andere belanghebbende partijen kunnen worden betrokken (Europese instellingen, nationale autoriteiten, enz.).

7.5.6 Tot slot is het in het licht van het bovenstaande van cruciaal belang dat de veiligheid van de luchtvaart absolute topprioriteit blijft krijgen bij Europese wetgevingsactiviteiten. Wat dit laatste betreft, zouden de EU-instellingen en het EASA overleg moeten voeren met de stakeholders om wetenschappelijk onderbouwde en op de veiligheid gerichte regels inzake vlieg- en rusttijden van vliegtuigbemanningen in te voeren om vermoeidheid als gevolg van lange werktijden, wisselende werktijden en het overschrijden van tijdzones echt tegen te gaan. Vermoeidheid vormt een bedreiging van de luchtvaartveiligheid omdat het tot een verminderde alertheid en verminderde prestaties leidt. Vermoeidheid is een normale reactie op veel omstandigheden, die typerend zijn voor de luchtvaart: slaapprobleem, wisselende werktijden en lange werktijden.

7.6 Zeevaart

7.6.1 De grootste uitdaging in de zeevaart is dat de werkgelegenheid onder Europese zeevaarders al geruime tijd aan het dalen is, waardoor ook Europese maritieme knowhow verloren gaat. Er wordt nog altijd gebruik gemaakt van goedkope vlaggen en goedkope bemanningen uit ontwikkelingslanden. De bemanningsleden – en met name matrozen – van internationaal opererende schepen die van een Europese eigenaar zijn en onder Europees toezicht staan, komen meestal vrijwel allemaal van

⁽¹⁴⁾ PB C 182 van 04.08.2009, blz. 50.

buiten Europa. Tijdens de conferentie van het EESC over de aantrekkelijkheid van beroepen in de zeevaart (11 maart 2010) werd ingegaan op alle redenen waarom deze beroepen onaantrekkelijk zijn, werd gewezen op de noodzaak om het scheepvaartonderwijs op een hoger peil te brengen en werd een impuls gegeven aan EU-maatregelen op dit gebied.

7.6.2 De zeevaart heeft ook te maken met een vergrijzend personeelsbestand. Officieren blijven na hun pensioengerechtigde leeftijd doorwerken omdat er een tekort aan officieren bestaat en ondernemingen onwillig zijn om matrozen door te laten stromen naar de rang van officier.

7.6.3 Een project dat in het kader van de Europese sociale dialoog werd uitgevoerd, heeft echter aangetoond dat er niet zozeer een tekort is aan Europese jongeren die voor een loopbaan op zee willen kiezen, maar dat er te weinig arbeids- en stagemogelijkheden aan boord zijn. Er is duidelijk behoefte aan een gunstiger klimaat voor de werving en opleiding van Europese zeevarenden en voor de doorstroming van matrozen naar de rang van officier. Een en ander kan gestimuleerd worden door de richtsnoeren voor overheidssteun beter en strikter toe te passen, met name door een betere koppeling te leggen tussen het toekennen van overheidssteun of belastingvrijstelling enerzijds en baangaranties en stageverplichtingen anderzijds.

7.6.4 Reders verplaatsen hun activiteiten naar locaties buiten Europa en investeren steeds meer in opleidingscentra en scheepvaartinstituten in derde landen, met name in het Verre Oosten. Er moet een netwerk van onderwijs- en opleidingsinstellingen in Europa worden ontwikkeld om maritieme onderwijsstelsels op te zetten die nieuwe behoeften aan vaardigheden weerspiegelen en daarop afgestemd zijn. Wat dit laatste aspect betreft, zijn er goede redenen om te kijken of er in de basisopleiding en in het kader van het levenslang leren meer flexibele en gemengde leermethodes ingevoerd kunnen worden. Het onderwijsstelsel en de arbeidsmarkt zouden moeten inspelen op de behoefte aan een flexibeler carrièreverloop (overgang van zee naar land en vice versa), o.a. door het onderricht in maritieme vaardigheden aan te vullen met modules op het gebied van management, bedrijfskunde en handelswetenschappen.

7.6.5 Wat de arbeidsomstandigheden betreft, doen zich problemen voor doordat banen steeds onzekerder worden, steeds vaker bemanningsbureaus worden ingeschakeld en er met de rederijen geen rechtstreekse arbeidsverhoudingen of slechts betrekkingen op afstand bestaan. Vaak zijn de werk- en leefomstandigheden aan boord slecht en is de accommodatie aan boord ontoereikend, met name voor vrouwen en cadetten, en zijn er geen communicatievoorzieningen. Bovendien komt het voor dat schepen onvoldoende bemand zijn, waardoor de vermoeidheid toeneemt en het risico bestaat dat er niet meer veilig kan worden gevaren. Door de problemen rond piraterij en criminalisering van zeevarenden is het imago van de sector verslechterd en zijn mensen minder bereid om een loopbaan op zee te overwegen.

7.6.6 Wat de maritieme verbindingen tussen het Europese vasteland en de eilanden en tussen de eilanden onderling betreft, pleit het EESC ervoor om de openbardienstverplichtingen aan te scherpen om de economische, sociale en territoriale cohesie

te bevorderen, waarbij voorkomen moet worden dat de staatssteunregels ten koste gaan van de verlening van diensten van algemeen economisch belang.

7.6.7 De volgende initiatieven zijn dringend geboden:

- nagaan of het haalbaar is een nieuw EU-initiatief in te voeren dat van toepassing is op de handel binnen de EU, in de vorm van een herzien wetgevingsvoorstel inzake de bemanningsvoorwaarden;
- nagaan of het haalbaar is de mazen in de richtsnoeren voor overheidssteun dicht te maken, opdat het belastinggeld van EU-burgers in de eerste plaats wordt gebruikt ter ondersteuning van de werkgelegenheid onder EU-zeevarenden en hun opleiding en om alle sociale wetgevingsvoorschriften waarvan zeevarenden momenteel zijn uitgesloten, ook op hen van toepassing te laten zijn;
- ratificatie van het Verdrag inzake maritieme arbeidsnormen (MLC) van de ILO van 2006 en handhaving door middel van een doeltreffende havenstaatcontrole;
- een uniforme en consistente EU-methode voor het verzamelen van gegevens over de werkgelegenheid onder zeevarenden.

7.7 Havensector

7.7.1 Net als in andere takken van vervoer worden analyses van de werkgelegenheid in de havensector bemoeilijkt doordat er onvoldoende statistische en kwantitatieve gegevens voorhanden zijn. DG MOVE heeft dit probleem onderkend en onlangs opdracht gegeven voor een studie naar de werkgelegenheid in havens. Dit is wellicht echter niet voldoende om het tekort op systematische wijze te dicht te maken, en zowel Eurostat als de lidstaten zouden verzocht moeten worden om inspanningen op dit gebied te leveren. Een belangrijk probleem is de definitie van havenarbeider. Vroeger was een havenarbeider hetzelfde als een stuwadoor – een sjouwer voor het laden en lossen van schepen – maar door de opkomst van het containervervoer en de technologische verbeteringen is havenarbeid meer gediversifieerd geworden, waardoor het moeilijker is tot een definitie ervan te komen. Daarbij komt nog dat steeds meer logistieke medewerkers actief zijn in het havengebied, maar vaak werken onder de meest uiteenlopende omstandigheden. Voor het EESC is een gedwongen liberalisering van havendiensten onaanvaardbaar.

7.7.2 Opleidingsbehoeften: de opleidingsvoorzieningen en –eisen voor havenarbeiders verschillen van lidstaat tot lidstaat: sommige landen hebben uitgebreide opleidingssystemen ontwikkeld, andere lidstaten beschikken over zeer slechte opleidingen. De meeste grote bedrijven hebben eigen opleidingsprogramma's ontwikkeld en de meeste grote havens hebben eigen opleidingscentra. Kleine bedrijven en kleine havens hebben echter te lijden onder het gebrek aan goede opleidingen, met alle negatieve gevolgen voor de veiligheid van dien. Een grote uitdaging voor opleidingen in havens is de noodzaak om bestaande regelingen aan snelle technologische veranderingen aan te passen en op deze veranderingen te anticiperen.

7.7.3 Het valt te overwegen om een gemeenschappelijk opleidingskader in te voeren (waarbij wordt bepaald welke onderdelen en modules in elk opleidingsprogramma opgenomen moeten worden en waarbij landen met minder goede regelingen de gelegenheid krijgen om hun opleidingsprogramma's te verbeteren). Over het algemeen is meer opleiding nodig om het concurrentievermogen van EU-havens te verbeteren en EU-havens tot een veiligere werkplek te maken. Een andere factor is het verband tussen opleiding en betere banen: havenarbeiders zijn professionals en de opleidingen moeten dusdanig van opzet zijn dat deze arbeiders een echt beroepstraject kunnen doorlopen en meerdere vaardigheden kunnen verwerven. Havenopleidingen moeten samen met de sociale partners en de autoriteiten worden bestuurd, zoals in veel havens reeds het geval is.

7.7.4 Werkomstandigheden: veiligheid is nog steeds een belangrijk punt in havens, vooral wat het containervervoer betreft. De rapportage van ongevallen moet worden verbeterd, o.a. door

uitgebreidere gegevens en meer details te verstrekken (oorzaak, locatie, enz.). Deze rapportage dient binnen Europa gestandaardiseerd te worden (gemeenschappelijke definitie van ongeval, enz.).

7.7.5 Een ander punt is het onvermogen om de wetgeving op het gebied van de gezondheid en veiligheid op het werk te handhaven. Er bestaat momenteel geen specifieke EU-wetgeving inzake de gezondheid en veiligheid in havens; van toepassing is de algemene kaderrichtlijn. Er zou zorgvuldig moeten worden nagegaan of er behoefte bestaat aan aparte regelgeving voor de havensector. Daarnaast moeten de arbeidsomstandigheden in havens worden verbeterd door middel van een versterkte sociale dialoog op plaatselijk, nationaal en Europees niveau. In de specifieke context van de veranderingen in de sector (bijv. privatisering van havens), zou men via dit overleg tot oplossingen moeten komen om een negatieve impact op de arbeidsomstandigheden te voorkomen.

Brussel, 15 juni 2011

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Staffan NILSSON

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over duurzame ontwikkeling van het EU-vervoersbeleid en planning van TEN-V (verkennd advies)

(2011/C 248/05)

Rapporteur: **de heer KRAWCZYK**

Het toekomstige Poolse voorzitterschap van de Europese Unie heeft op 30 november 2010 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie te raadplegen over

Duurzame ontwikkeling van het EU-vervoersbeleid en planning van TEN-V

(verkennd advies).

De afdeling Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 24 mei 2011 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 15 en 16 juni 2011 gehouden 472^e zitting (vergadering van 15 juni) het volgende advies uitgebracht, dat met 154 stemmen vóór, bij 7 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het EESC is altijd voorstander geweest van het programma voor de totstandbrenging van een trans-Europees vervoersnetwerk en zegt nogmaals zijn steun toe. Het benadrukt echter dat de EU na de uitbreiding behoefte heeft aan meer vervoersinfrastructuur, en dat moet worden nagedacht over aanpassing van het bestaande beleid en van de instrumenten voor de uitvoering van dat beleid aan de toekomstige uitdagingen.

1.2 Volgens het EESC is het uiteindelijke doel de totstandkoming van een vervoersbeleid waarmee, als het wordt uitgevoerd, sociale en economische cohesie wordt verwezenlijkt, door het streven naar economische groei in de vorm van méér vervoer (volgens de Commissie zal het verkeer tussen 2005 en 2020 met circa 20 % toenemen), cohesie, nieuwe banen en duurzame ontwikkeling te verzoenen met de beperkte financiële middelen.

1.3 Maar in de praktijk moet het EESC helaas vaststellen dat van de 92 projecten die waren geselecteerd na de oproep van 2007 om voorstellen in te dienen in het kader van de tussentijdse herziening van het meerjarenprogramma 2007-2013, en die ongeveer tweederde van het totale TEN-V-budget opslokken (5,3 miljard euro op een totaalbedrag van 8,0 miljard euro), slechts een klein deel afkomstig was uit de nieuwe lidstaten.

1.4 Het EESC hamert erop dat als de EU een echt geïntegreerde eengemaakte vervoersmarkt tot stand wenst te brengen in Europa en het cohesiebeleid wenst voort te zetten, een radicale wijziging nodig is in de keuze van de netwerken. De lidstaten zouden netwerken voor TEN-V moeten voorstellen op basis van duidelijke criteria van de Commissie.

1.5 Aangezien de vervoerssector nu nog afhankelijk is van fossiele brandstoffen beveelt het EESC aan dat het toekomstige

Europees vervoersbeleid de volgende vier hoofddoelstellingen moet nastreven:

- bevordering van koolstofarme vervoerswijzen;
- verbetering van de energie-efficiëntie;
- een veilige, complexe en onafhankelijke energievoorziening; en
- vermindering van verkeerscongestie.

1.6 In dit verband beveelt het EESC aan om de meest groene en hernieuwbare brandstoffen te selecteren, die de CO₂-uitstoot omlaag brengen, om de comodaliteitsgedachte te volgen, en om de doorberekening van externe kosten voor alle soorten vervoer te introduceren. Het EESC maakt zich zorgen dat de financiële beperkingen voor TEN-V-projecten op Europees niveau de lidstaten onvoldoende motiveren om projecten op dit gebied op te starten. Het verwijst naar zijn standpunt in eerdere adviezen, dat nieuwe bronnen van overheidsinkomsten moeten worden aangeboord⁽¹⁾.

1.7 Ook beveelt het EESC aan om goed en selectief gebruik te maken van publiek-private partnerschappen (PPP's) bij de financiering van TEN-V, rekening houdend met het feit dat niet alle lidstaten evenveel ervaring hebben met PPP's, en dat de financiële instrumenten van de EU (zoals structuur- en cohesiefondsen, TEN's, EIB) als onderdeel van een samenhangende financieringsstrategie moeten worden gemobiliseerd, waarin de Europese, nationale openbare en particuliere middelen worden

⁽¹⁾ PB C 48, 15.02.2011, blz. 57-64 (Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité „Economisch herstel: stand van zaken en concrete initiatieven” en PB C 132, 03.05.2011, blz. 99-107 (Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van één Europese spoorwegruimte” en de „Mededeling van de Commissie betreffende de ontwikkeling van een gemeenschappelijke Europese spoorwegruimte”).

samengebracht. Om overheden de vrije keuze te geven om PPP's aan te gaan, verwijst het EESC naar zijn standpunt dat de definitie van PPP in de Eurostat-procedures voor staatsschuld dient te worden aangepast ⁽²⁾.

1.8 Het EESC dringt erop aan dat bij de herziening van de TEN-V-richtsnoeren ook naar knelpunten en ontbrekende schakels wordt gekeken, om een evenwichtige ontwikkeling van de vervoersinfrastructuur in alle uithoeken van de Unie aan te moedigen, met name in het oosten, met het oog op de sociale en economische samenhang. Het EESC is dan ook ingenomen met het Witboek van de Commissie „Stappenplan voor een interne Europese vervoersruimte – werken aan een concurrerend en zuinig vervoerssysteem”, dat bijzonder veel aandacht besteedt aan dit aspect en conclusies trekt voor concrete acties die de komende jaren moeten worden ondernomen.

1.9 Speciale aandacht zou moeten uitgaan naar het zogenaamde nabuurschapbeleid, d.w.z. de verbindingen naar het noorden, oosten en zuiden van de EU, waarbij vooral moet worden gefocust op het netwerk en niet zozeer op individuele infrastructurele projecten.

1.10 Het EESC stelt voor dat bij het nieuwe TEN-V „programmacontracten” worden afgesloten tussen de EU en iedere afzonderlijke lidstaat, waarin hun wederzijdse verbintenissen op het gebied van financiering en tijdschema's zijn vastgelegd. Het maatschappelijk middenveld zou moeten worden betrokken bij de voorbereiding van dergelijke programmacontracten, om de doeltreffendheid van de uitvoering in een later stadium te verbeteren.

1.11 Het EESC denkt dat de duurzame ontwikkeling van het EU-vervoersbeleid aanzienlijk kan worden bevorderd via de sociale dialoog en/of de dialoog met belanghebbende partijen over trans-Europese vervoerscorridors die reeds in gebruik of nog in aanbouw zijn. Het EESC dringt erop aan deze dialoogstructuren nieuw leven in te blazen.

1.12 Het EESC beveelt aan het begrip „duurzaamheid” nader toe te lichten. Volgens het EESC omvat dit begrip – naast een essentiële bijdrage aan de economische groei – tevens milieudoelstellingen zoals klimaatbescherming, terugdringing van geluidshinder en luchtvervuiling en behoud van natuurlijke hulpbronnen, maar ook sociale aspecten van vervoer zoals de rechten van werknemers, arbeidsomstandigheden, betaalbaarheid en toegankelijkheid van het openbaar vervoer voor alle burgers, inclusief ouderen en gehandicapten, wier recht op mobiliteit en toegang tot fysieke faciliteiten en informatie gewaarborgd moet zijn. Het zou ook rekening moeten houden met het nabuurschapsbeleid voor wat de ontwikkeling van vervoersinfrastructuur betreft.

1.13 Het EESC denkt dat een strategie die is gebaseerd op innovatie, stimuleringsmaatregelen en infrastructuur de meest kostenefficiënte manier is om tot een duurzame ontwikkeling te komen.

1.14 In het kader van een duurzame ontwikkeling van het EU-vervoersbeleid en de planning van het TEN-V-beleid beveelt het EESC aan te kijken naar de mogelijkheden die er zijn om de ongerechtvaardigde belemmeringen voor de verschillende vervoerswijzen weg te nemen, zodat de capaciteit volledig kan worden benut. Het is zaak een betere mobiliteitsplanning aan te moedigen, om een gedrag te stimuleren dat strookt met het principe van duurzame ontwikkeling. De uitdaging is om de mobiliteit en vervoersintensiteit in onze economieën te beïnvloeden.

1.15 Het EESC stemt helemaal in met de benadering die de Commissie in haar Witboek presenteert voor een betere Europese coördinatie. Om de ambitieuze doelstellingen op het gebied van TEN-V te verwezenlijken met de zeer beperkte financiële middelen die er zijn, moet er een veel beter geïntegreerd en goed gecoördineerd Europees infrastructuurbeleid komen, gaande van de strategische planning tot de uiteindelijke uitvoering van afzonderlijke projecten. Er moeten nu eindelijk spijkers met koppen worden geslagen.

2. Inleiding

2.1 In het kader van het komende Poolse voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie in het tweede halfjaar van 2011 is het EESC onder meer gevraagd om een verkennend advies uit te brengen over „Duurzame ontwikkeling van het EU-vervoersbeleid en planning van TEN-V”.

2.2 Gezien het belang van het onderwerp, de noodzaak om tegemoet te komen aan het fundamentele recht op mobiliteit en wetende dat de vervoerssector 10 % van de welvaart in de EU genereert (uitgedrukt in bbp) en goed is voor meer dan 10 miljoen banen, terwijl de voortdurend toenemende mobiliteit de vervoerssystemen enorm onder druk zet, met congestie, ongevallen en vervuiling tot gevolg, begrijpt het EESC maar al te goed dat het toekomstige Poolse voorzitterschap dit verzoek heeft gedaan en gaat het hier graag op in.

2.3 De Europese Commissie heeft een nieuw Witboek over vervoer voorbereid waarin zij haar plannen voor de komende tien jaar uiteenzet, waaronder een ander vervoerssysteem tegen 2020, een interne Europese vervoersruimte, open markten, groenere infrastructuur en koolstofarme technologieën.

2.4 Het TEN-V-netwerk is een belangrijk onderdeel van dit nieuwe vervoerssysteem. Vandaar dat zoveel aandacht moet worden besteed aan de herziening van de EU-richtsnoeren voor het TEN-V-netwerk.

2.5 In het kader van de herziening van de TEN-V-richtsnoeren stelt de Commissie voor om een zogenaamd kernnetwerk te ontwikkelen, dat zich moet uitstrekken over een alomvattend en samenhangend basisvervoersnetwerk en dat knooppunten en strategische verbindingen omvat.

⁽²⁾ PB C 51, 17.02.2011, blz. 59 – 66 (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 - „De mobilisering van particuliere en openbare investeringen voor herstel en structurele verandering op lange termijn: de ontwikkeling van publiek-private partnerschappen”).

2.6 De Commissie betoogt dat deze ruggengraat van een geïntegreerd Europees vervoerssysteem zou helpen de aanhoudende problemen met de planning van TEN-V aan te pakken. Deze problemen moeten dringend worden opgelost omdat het verkeer tussen de lidstaten tegen 2020 waarschijnlijk zal zijn verdubbeld.

2.7 De uitdaging voor de EU bestaat erin een vervoersbeleid te formuleren dat, als het wordt uitgevoerd, de ambities van de economische groei – méér vervoer, cohesie, nieuwe banen en duurzame ontwikkeling – met elkaar verzoent.

2.8 Om deze uitdaging aan te gaan is het goed om te kijken waarom projecten die in het verleden zijn gekozen niet zo succesvol zijn geweest als verwacht.

2.9 In het algemeen is het Comité het met de Commissie eens dat de volgende oorzaken hierbij een rol spelen – rekening houdend met de centrale rol van TEN-V bij de totstandkoming van een doeltreffend vervoersbeleid en een samenhangend infrastructuurnetwerk in de Europese Unie:

- de huidige TEN-V bestaat uit een verzameling van nationale trajecten die slecht met elkaar verbonden zijn; grensoverschrijdende trajecten en ernstige bottlenecks vormen missing links in het infrastructuurnetwerk;
- het gebrek aan interoperabele, samenhangende netwerken in alle EU-lidstaten, vooral in de spoorwegsector, en bij de toepassing van intelligente vervoerssystemen voor alle vervoerswijzen;
- het feit dat in de lidstaten operationele voorschriften en normen worden gehanteerd die zijn gebaseerd op een lange traditie en wetgeving die de doeltreffendheid van grootschalige investeringen in infrastructuur hinderen. Het EESC stelt voor dat deze voorschriften en normen aan een hoog veiligheids- en kwaliteitsniveau moeten beantwoorden;
- het gebrek aan intermodale integratie; bijvoorbeeld het ontbreken van geïntegreerde fysieke netwerken en goed functionerende intermodale overslagpunten zijn er de oorzaak van dat de capaciteiten om intermodaal vervoer mogelijk te maken tekortschieten;
- de nog altijd bestaande discrepanties in de ontwikkeling van de vervoersinfrastructuur tussen verschillende EU-lidstaten;
- de slechte toegankelijkheid van sommige Europese regio's.

2.10 Rekening houdend met tekortkomingen uit het verleden zijn de belangrijkste kwesties die moeten worden aangepakt om te kunnen profiteren van een functioneel, interoperabel en intermodaal TEN-V duidelijk, namelijk: opbouwen van een hoogwaardig netwerk in alle lidstaten, met bijzondere aandacht

voor grensoverschrijdende trajecten, bottlenecks en knooppunten; vergemakkelijken van comodale oplossingen door de integratie van alle vervoerswijzen; een goede functionering dankzij een harmonisatie van de toegangsregels, die een hoog veiligheids- en kwaliteitsniveau waarborgen.

2.11 Een dergelijke benadering zou ook een oplossing bieden voor bredere doelstellingen van vervoersbeleid, en de uitdagingen op het gebied van een efficiënt gebruik van hulpbronnen en klimaatverandering helpen verwezenlijken.

3. Algemene opmerkingen

3.1 Het EESC is ingenomen met het feit dat de Commissie een nieuw beleid voor het trans-Europees vervoersnetwerk uitwerkt, dat het mogelijk moet maken om een sociale en economische samenhang tussen alle regio's van het EU-grondgebied te bewerkstelligen, met inbegrip van de perifere regio's. Dit kan alleen worden verwezenlijkt met een doeltreffende vervoersinfrastructuur die deze met elkaar verbindt.

3.2 Tegen deze achtergrond is het Comité ervan overtuigd dat de ontwikkeling en geleidelijke voltooiing van het trans-Europese netwerk, als de infrastructurele basis voor het vrij verkeer van goederen en personen in de interne markt, een essentiële beleidsdoelstelling van de EU blijft, dat de westelijke en oostelijke lidstaten dichterbij elkaar zal brengen en de interne Europese vervoersruimte helpt verwezenlijken.

3.3 Het laatste officiële document met betrekking tot de uitvoering van het TEN-V-programma is de tussentijdse evaluatie van het meerjarenprogramma TEN-V voor de periode 2007-2013, daterend uit oktober 2010. Hierin staat een evaluatie van 92 projecten die goed zijn voor circa tweederde van het totale TEN-V-budget (5,3 miljard euro op een totaal van 8 miljard euro). Kijkend naar de locatie van deze projecten betreft het EESC dat slechts een zeer klein deel in de oostelijke lidstaten van de Unie wordt uitgevoerd.

3.4 Een van de oorzaken hiervoor is het gebrek aan voldoende financiële middelen in de nieuwe lidstaten. Een andere oorzaak zijn de verschillende voorwaarden waaraan moet worden voldaan om middelen van het Cohesiefonds en het Sociaal Fonds te gebruiken, in vergelijking met de TEN-V-financiering. Het EESC beveelt aan een analyse te ondernemen van de vertraging in de ontwikkeling van infrastructuur in de nieuwe lidstaten, en de lage benutting van TEN-V-financiering door de nieuwe lidstaten.

3.5 Als de EU een echt geïntegreerde eengemaakte vervoersmarkt tot stand wenst te brengen in Europa, is een radicale wijziging nodig in de financiële structuur en de keuze van TEN-V-projecten. De uitdaging is om de mobiliteit en vervoersintensiteit in onze economieën te beïnvloeden.

3.6 Het EESC is zich ervan bewust dat, in het kader van de Europa 2020-strategie, de ontwikkeling van het trans-Europees vervoersnetwerk moet zijn toegespitst op de opkomst van een zuinig vervoerssysteem dat is gericht op innovatie, en dat de problemen op het gebied van klimaatverandering, sociale duurzaamheid en milieu aanpakt.

3.7 In dit verband zij verwezen naar de vele adviezen die het EESC de afgelopen jaren heeft uitgebracht over onderwerpen als: *TEN-V, een beleidsevaluatie* ⁽³⁾, *Een duurzame toekomst voor het vervoer - het Europees vervoersbeleid na 2010* ⁽⁴⁾, *Groenere zee- en binnenvaart* ⁽⁵⁾, *Wegvervoer in 2020* ⁽⁶⁾, *Naar een spoorweg met voorrang voor goederenverkeer* ⁽⁷⁾, *Grensoverschrijdende handhaving verkeersveiligheid* ⁽⁸⁾, *Strategie internalisering externe kosten* ⁽⁹⁾, *Bevorderen binnenvaart Naiades* ⁽¹⁰⁾ en *Europees vervoersbeleid/Lissabonstrategie en duurzame ontwikkeling* ⁽¹¹⁾.

3.8 In zijn advies over *TEN-Vervoer, een beleidsevaluatie* merkte het EESC het volgende op: „Ten aanzien van de problematiek van de toenemende CO₂ uitstoot, infrastructurele en organisatorische hiaten van het goederenvervoer kan het Comité zich vinden in de gedachte van de Commissie om voor het goederenvervoer geïntegreerde comodale oplossingen te zoeken teneinde synergie voor de gebruiker te bewerkstelligen”.

3.9 In zijn advies over *Europees vervoersbeleid/Lissabonstrategie en duurzame ontwikkeling* wijst het EESC erop dat aangezien de vervoerssector nog altijd op fossiele brandstoffen drijft, en aangezien deze uitgeput raken, het toekomstige Europees vervoersbeleid gericht moet zijn op instandhouding van het concurrentievermogen van de vervoerssector in het licht van de 2020-strategie, en de volgende vier hoofddoelstellingen moet hebben:

- bevordering van koolstofarme vervoerswijzen;
- energie-efficiëntie;
- een veilige, en onafhankelijke energievoorziening; en
- vermindering van verkeerscongestie.

3.10 Europa staat duidelijk voor een dilemma: aan de ene kant wil het een eengemaakte geïntegreerde vervoersmarkt voor alle 27 lidstaten creëren, waarvoor enorme investeringen in infrastructuur vereist zijn, omdat infrastructuur de basis is voor solidariteit, en aan de andere kant zijn er de begrotings tekorten en de streefcijfers om de uitstoot van broeikasgassen en andere verontreinigende stoffen te verminderen.

3.11 Het EESC heeft in sommige van de bovengenoemde adviezen al voorstellen gedaan om dit dilemma op te lossen, die bovendien rechtstreekse en concrete gevolgen hebben voor het kostenplaatje: het selecteren van de meest groene en hernieuwbare brandstoffen, die de CO₂-uitstoot aanzienlijk omlaag brengen, het gebruik van comodaliteit, het doorberekenen van externe kosten voor alle soorten vervoer, en – minstens zo belangrijk – de invoering van andere financiële instrumenten

zoals een zorgvuldig en selectief gebruik van publiek-private partnerschappen (PPP's) bij de financiering van TEN-V, rekening houdend met het feit dat niet alle lidstaten evenveel ervaring hebben met PPP's, en dat de financiële instrumenten van de EU (zoals structuur- en cohesiefondsen, TEN's, EIB) als onderdeel van een samenhangende financieringsstrategie moeten worden gemobiliseerd, waarin de Europese, nationale openbare en particuliere middelen worden samengebracht. Om overheden de vrije keuze te geven om PPP's aan te gaan, verwijst het EESC naar zijn standpunt dat de definitie van PPP in de Eurostat-procedures voor staatsschuld dient te worden aangepast ⁽¹²⁾.

3.12 Het EESC maakt zich zorgen dat de financiële beperkingen voor TEN-V-projecten op Europees niveau de lidstaten onvoldoende motiveren om projecten op dit gebied op te starten. Het verwijst naar zijn standpunt in eerdere adviezen, dat nieuwe bronnen van overheidsinkomsten moeten worden aangeboord ⁽¹³⁾.

3.13 Wat de CO₂-uitstoot betreft, waarvan het vervoer een groot deel voor zijn rekening neemt (24 % van de CO₂-uitstoot in de EU), wil het EESC erop wijzen dat bijzondere aandacht moet worden besteed aan de stedelijke dimensie van vervoer. Meer dan 70 % van de EU-bevolking woont in steden, en zij zijn dan ook verantwoordelijk voor een kwart van alle vervoersgebonden CO₂-emissies; dit aandeel groeit nog altijd. Om het vervoer duurzamer te maken is het duidelijk dat steden hun verantwoordelijkheid op zich moeten nemen, gesteund door het regionale, nationale en internationale niveau. Daar staat tegenover dat het goederenvervoer over lange afstand in de EU grotendeels langs belangrijke comodale vervoerscorridors verloopt. Deze corridors doeltreffender en duurzamer maken moet dan ook een prioriteit zijn. Het is zaak een betere mobiliteitsplanning aan te moedigen, om een gedrag te stimuleren dat strookt met het principe van duurzame ontwikkeling.

3.14 Ondanks het feit dat de EU financieringsproblemen heeft, dat de lokale bevolking vaak tegen de aanleg van nieuwe infrastructuur is, en dat dergelijke investeringen gevolgen hebben voor het milieu, is nieuwe infrastructuur hoe dan ook noodzakelijk om ontbrekende verbindingen en bottlenecks in het bestaande netwerk op te lossen. Dit geldt vooral voor de nieuwe lidstaten.

3.15 Om de comodaliteit te verbeteren zouden de activiteiten en financiële middelen volgens het EESC algemeen moeten worden gericht op de knooppunten van het vervoerssysteem zoals overslagplatforms, omdat zij steeds meer bottlenecks worden en daarom meer aandacht verdienen, en de corridors die

⁽³⁾ PB C 318 van 23.12.2009, blz. 101.

⁽⁴⁾ PB C 255 van 22.9.2010, blz. 110.

⁽⁵⁾ PB C 277 van 17.11.2009, blz. 20.

⁽⁶⁾ PB C 277 van 17.11.2009, blz. 25.

⁽⁷⁾ PB C 27 van 3.2.2009, blz. 414.

⁽⁸⁾ PB C 77 van 31.3.2009, blz. 70.

⁽⁹⁾ PB C 317 van 23.12.2009, blz. 80.

⁽¹⁰⁾ PB C 318 van 23.12.2006, blz. 218.

⁽¹¹⁾ PB C 354 van 28.12.2010, blz. 23.

⁽¹²⁾ PB C 51, 17.02.2011, blz. 59 – 66 (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 - „De mobilisering van particuliere en openbare investeringen voor herstel en structurele verandering op lange termijn: de ontwikkeling van publiek-private partnerschappen”).

⁽¹³⁾ PB C 48, 15.02.2011, blz. 57-64 (Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité „Economisch herstel: stand van zaken en concrete initiatieven” en PB C 132, 03.05.2011, blz. 99-107 (Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van één Europese spoorwegruimte” en de „Mededeling van de Commissie betreffende de ontwikkeling van een gemeenschappelijke Europese spoorwegruimte”).

hen verbinden. Technologie en intelligente vervoerssystemen kunnen zeer nuttig zijn, zeker in steden. De uitdaging bestaat erin ze te gebruiken en te integreren in de verschillende vervoerswijzen.

3.16 De herziening van de TEN-V-richtsnoeren zal ook de knelpunten en ontbrekende verbindingen moeten aanpakken, om in de hele Unie een evenwichtige en duurzame ontwikkeling van de vervoersinfrastructuur aan te moedigen. Dit geldt met name voor de oostelijke lidstaten, waar een gebrek aan hoogwaardige spoor- en wegverbindingen is, zodat comodale oplossingen voor belangrijke bottlenecks in verbinden en knooppunten nog steeds nodig zijn.

3.17 Hoewel het EESC instemt met het idee van de Commissie om een kernnetwerk te ontwikkelen voor de belangrijkste grensoverschrijdende corridors, vindt het ook dat de EU middelen moet blijven uittrekken voor de ontwikkeling van het uitgebreide netwerk in de toekomst, met name in lidstaten die voor steun van het cohesiefonds in aanmerking komen, onder vergelijkbare voorwaarden als in de huidige financiële vooruitzichten.

3.18 Dit sluit aan op het idee dat de sociale en economische samenhang niet kan worden verwezenlijkt zonder dat alle ontbrekende elementen van het volledige TEN-V-netwerk worden ingevuld, en zonder dat de bestaande en toekomstige infrastructuur die in een slechte staat verkeerd op duurzame wijze wordt verbeterd.

3.19 Met het oog op de veiligheid vraagt het EESC dat bijzondere aandacht wordt besteed aan de verbetering van het ontwerp van infrastructuur, met inbegrip van tunnels.

3.20 Het EESC vindt dat er meer nadruk zou moeten worden gelegd op een transparante uitvoering van TEN-T-projecten, niet alleen tijdens het overleg of de selectie, maar ook tijdens de verschillende fasen van de tenuitvoerlegging van de werkzaamheden. Het ziet in dat de belangrijkste verantwoordelijkheid daarbij bij de nationale regeringen ligt, en roept de Commissie dan ook op om in de dialoog met de nationale partners meer daadkracht te tonen en strengere normen op te leggen wat betreft de transparantie van de tenuitvoerlegging van projecten. Het publiek dient op gezette tijden en op uitgebreidere schaal te worden geïnformeerd over de fysieke en financiële stand van zaken van afzonderlijke projecten.

4. Specifieke opmerkingen

4.1 Het EESC denkt dat de duurzame ontwikkeling van het EU-vervoersbeleid aanzienlijk kan worden bevorderd via de sociale dialoog en/of de dialoog met belanghebbende partijen over trans-Europese vervoerscorridors die reeds in gebruik of nog in aanbouw zijn. Het EESC dringt erop aan deze dialoogstructuren nieuw leven in te blazen.

4.2 Bij de opzet van een nieuw TEN-V beveelt het Comité aan dat nadrukkelijk rekening gehouden wordt met het zogenaamde Nabuurschapbeleid, verbindingen naar het noorden, oosten en zuiden van de EU, waarbij de Commissie en de lidstaten zich vooral zouden moeten concentreren op het netwerk en niet op individuele infrastructuurwerken. Hierdoor wordt ook de solidariteit tussen de lidstaten bevorderd.

4.3 Wat de toekomstige planning van TEN-V betreft stemt het EESC in zijn advies *TEN-V: een beleidsevaluatie* ⁽¹⁴⁾ in met de benadering die de Commissie beschrijft in haar Groenboek, die is gebaseerd op het beginsel dat elke vervoerswijze volgens haar comparatieve voordelen wordt gebruikt binnen comodale vervoerketens en zo een belangrijke rol vervult bij het realiseren van de klimaatdoelstellingen van de Gemeenschap. De overstap naar de meest milieuvriendelijke vervoersmodaliteiten moet de doelstelling blijven.

4.4 Het EESC herinnert in dit verband aan het begrip „groene corridors” dat de Commissie had geïntroduceerd in het actieplan voor het goederenvervoer uit 2007. Dit begrip is erop gericht om duurzame comodale logistieke oplossingen te vinden met een aantoonbare vermindering van de milieu- en klimaatimpact, een hoge veiligheid en kwaliteit en een grote doeltreffendheid, door demonstratieplatforms op te richten langs de internationale corridors waar de goederenstromen zich concentreren. Het EESC wil dit begrip linken aan de hoogwaardige comodale corridors van het TEN-V-kernnetwerk, die uitermate geschikt kunnen zijn voor de ontwikkeling hiervan in samenwerkingsverband tussen publieke en particuliere partners.

4.5 De Commissie heeft duidelijk verklaard dat het huidige vervoerssysteem op de schop moet. De nieuwe lidstaten profiteren niet evenveel van de EU-financiering als de „oude” lidstaten. Om een level playing field te realiseren moeten nieuwe financieringswijzen worden ontwikkeld.

4.6 Het EESC betwijfelt of de argumenten die de Commissie aanhaalt om haar keuze voor de te financieren projecten te rechtvaardigen geldig zijn. Volgens de Commissie geven de geselecteerde projecten een „aanzet tot de toekomstige vervoersprioriteiten: groener vervoer, Europese verbindingen (oost-west) en steun voor publiekprivate partnerschappen”. Er kunnen op z'n minst vraagtekens worden geplaatst bij de verbetering van de oost-west-verbinding, terwijl het EESC ook wil dat rekening wordt gehouden met andere financieringsmogelijkheden dan PPP's.

4.7 Het idee van de Commissie om Europese coördinatoren te benoemen die de internationale samenwerking moeten verbeteren, in combinatie met een focus op langetermijnsteun voor de lastigste infrastructuurprojecten en de oprichting van een uitvoerend agentschap, had moeten bijdragen tot een grotere transparantie en tot de ontwikkeling van TEN-V. Maar zowel de analyse van de Europese coördinatoren als de evaluatie van de meerjarenportefeuille bevestigen dat de resultaten tot nu toe versnipperd waren, wegens gebrek aan samenwerking en coördinatie tussen de lidstaten.

4.8 Het EESC stelt voor dat bij het nieuwe TEN-V zogenaamde „programmacontracten” worden afgesloten tussen de Europese Unie en iedere afzonderlijke lidstaat, waarin hun wederzijdse verbintenissen op het gebied van financiering en tijdschema's zijn vastgelegd. Deze programmacontracten zouden niet alleen betrekking moeten hebben op de infrastructuur die deel uitmaakt van het TEN-V, maar ook op de aanleg van secundaire infrastructuur waartoe de lidstaten zich verbinden

⁽¹⁴⁾ PB C 318 van 23.12.2009, blz. 101.

om het functioneren van de hoofdnetwerken te garanderen, voor een betere dienstverlening aan de bevolking. Het maatschappelijk middenveld zou moeten worden betrokken bij de voorbereiding van dergelijke programmacontracten, om de doeltreffendheid van de uitvoering in een later stadium te verbeteren.

4.9 In de tussentijdse herziening van de projectportefeuille van het meerjarenprogramma 2007-2013 TEN-V komt de Commissie tot de slotsom dat van de 92 geselecteerde projecten er 21 van grensoverschrijdende aard zijn, waarbij de meeste steun wordt verleend aan vervoer per spoor, gevolgd door vervoer over de binnenwateren. In haar document „The New Trans-European Transport Network Policy” concludeert de Commissie dat projecten op het gebied van weg- en luchtvervoer en in mindere mate ook voor het vervoer over zee het al met al beter doen dan projecten voor vervoer per spoor en over de binnenwateren.

4.10 Het EESC adviseert de Commissie het begrip „duurzaamheid” nader toe te lichten. Om te kunnen beoordelen of een voorgesteld project aan de vereiste „duurzaamheid” voldoet, moet duidelijk zijn wat hiermee wordt bedoeld, liefst in kwantitatieve termen.

4.11 Volgens het EESC omvat het begrip duurzaamheid – naast een essentiële bijdrage aan de economische groei – tevens milieudoelstellingen zoals klimaatbescherming, terugdringing van geluidshinder en luchtvervuiling en behoud van natuurlijke hulpbronnen, maar ook sociale aspecten van vervoer zoals de rechten van werknemers, arbeidsomstandigheden, betaalbaarheid en toegankelijkheid van het openbaar vervoer voor alle burgers, maar met name voor ouderen en gehandicapten, waarbij de toegang tot fysieke faciliteiten en informatie van deze laatste eveneens gewaarborgd moet zijn.

4.12 Het EESC is voorstander van een strategie die is gebaseerd op innovatie, stimuleringsmaatregelen en infrastructuur, als de meest kostenefficiënte manier om tot duurzame ontwikkeling te komen:

- innovatie: ontwikkeling en uitvoering „aan de bron” van technische maatregelen en exploitatiepraktijken om de milieu-impact van het vervoer terug te dringen;

- stimuleringsmaatregelen: aanmoedigen van een snelle invoering door alle vervoerswijzen van de best beschikbare technologie en praktijken;
- infrastructuur: zorgen voor een goede doorstroming en efficiënt verkeer door gebruik te maken van de bestaande infrastructuur, in combinatie met adequate investeringen in nieuwe infrastructuur om bottlenecks en ontbrekende verbindingen te verhelpen.

4.13 Het EESC is van oordeel dat een geïntegreerde aanpak m.b.t. de trans-Europese netwerken (TEN's) bijdraagt tot een duurzame ontwikkeling van de Europese Unie. Dankzij een geïntegreerde aanpak zou de ontwikkeling van de geplande TEN-structuur niet alleen sneller verlopen, maar ook minder middelen vereisen dan het geval zou zijn als er niet zou worden gezocht naar mogelijkheden om te komen tot synergie tussen verschillende soorten netwerken ⁽¹⁵⁾.

4.14 Met het oog op de economische crisis in Europa en het beperkte budget voor TEN-V is samenwerking en coördinatie tussen de verschillende financieringsinstrumenten van TEN-V noodzakelijk. Ook moeten er nieuwe financieringsbronnen en kredietmechanismen worden gevonden.

4.15 Het EESC stemt helemaal in met de benadering die de Commissie in haar Witboek presenteert voor een betere Europese coördinatie. Om de ambitieuze doelstellingen voor TEN-V te verwezenlijken met de zeer beperkte financiële middelen die er zijn, moet er een veel geïntegreerder en goed gecoördineerd Europees infrastructuurbeleid komen, gaande van de strategische planning tot de uiteindelijke uitvoering van afzonderlijke projecten.

4.16 Het Witboek komt precies op het goede moment: hierdoor zou een sterke politieke boodschap moeten kunnen worden geformuleerd in de context van de komende EU-begrotingsherziening. De toekomstige financiering van de EU-vervoersinfrastructuur moet realistische ambities nastreven om binnen een zo kort mogelijk tijdsbestek een interne Europese vervoersruimte tot stand te brengen.

Brussel, 15 juni 2011

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Staffan NILSSON

⁽¹⁵⁾ PB C 204, 9.8.2008, blz. 25 (Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de Mededeling van de Commissie: „Trans-Europese netwerken: Naar een geïntegreerde aanpak”).

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de bijdrage van het maatschappelijk middenveld aan het oostelijk partnerschap

(2011/C 248/06)

Rapporteur: **Gintaras MORKIS**

De Raad van de Europese Unie heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité per brief d.d. 15 november 2010 verzocht, overeenkomstig art. 304 VWEU, een verkennend advies op te stellen over „*De bijdrage van het maatschappelijk middenveld aan het Oostelijk Partnerschap*”.

De afdeling Externe betrekkingen, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies goedgekeurd op 25 mei 2011.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 472^e zitting van 15 en 16 juni 2011 (vergadering van 16 juni 2011) het volgende advies uitgebracht, dat met 133 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 1 onthouding, werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) hecht veel belang aan het Oostelijk Partnerschap, dat moet worden gezien als een strategisch noodzakelijk instrument en politieke investering van de EU, waarvan de burgers van zowel de Europese Unie als haar partnerlanden in de toekomst profijt zullen trekken. De gebeurtenissen in het Middellandse Zeegebied hebben aangetoond dat het maatschappelijk middenveld onveranderlijk een doorslaggevende rol speelt bij de overgang naar een democratie, de hervorming van de grondwet en de institutionele opbouw. De bijdrage die het maatschappelijk middenveld levert aan het Oostelijk Partnerschap, dient dan ook te worden ondersteund en op adequate wijze in aanmerking te worden genomen om het welslagen van dit proces te verzekeren.

1.2 Het EESC is ingenomen met de vooruitgang die is geboekt met de uitvoering van de initiatieven in het kader van het Oostelijk Partnerschap, waarmee in mei 2009 officieel een begin is gemaakt. Alle landen van het Oostelijk Partnerschap hebben dankzij de dialoog over de associatieovereenkomsten, de vrijhandelszones, de versoepeling van de visaregelingen, de samenwerking op het gebied van energiezekerheid en andere kwesties hun betrekkingen met de EU kunnen verbeteren en intensiveren. (Alleen de betrekkingen van Wit-Rusland met de EU zijn als gevolg van de gebeurtenissen na de presidentsverkiezingen in december 2010 ernstig bekoeld.)

1.3 *Bijdrage van het maatschappelijk middenveld aan het multilaterale traject van het Oostelijk Partnerschap*

1.3.1 *Deelname aan de intergouvernementele thematische platforms van het Oostelijk Partnerschap*

1.3.1.1 Het EESC is uitgenodigd voor drie van de vier binnen het Oostelijk Partnerschap opgerichte intergouvernementele thematische platforms, waar het de kans krijgt om de standpunten van het maatschappelijk middenveld naar voren te brengen. Het Comité zou echter ook willen deelnemen aan platform 3 „Energiezekerheid” en hierin willen samenwerken, gezien de expertise waarover het op dit terrein beschikt.

1.3.1.2 Het EESC is van mening dat vertegenwoordigers van de betrokken werkgroepen van het Forum van het maatschappelijk middenveld van het Oostelijk Partnerschap (hierna

„Forum” genoemd) de kans moeten krijgen om deel te nemen aan de vergaderingen van de intergouvernementele thematische platforms.

1.3.2 *Het Forum van het maatschappelijk middenveld van het Oostelijk Partnerschap*

1.3.2.1 Het EESC is ook ingenomen met de oprichting in november 2009 van het Forum van het maatschappelijk middenveld van het Oostelijk Partnerschap. Het EESC beschouwt de nationale platforms van het Forum als uiterst geschikte instrumenten om het Oostelijk Partnerschap in de partnerlanden met deelname van het maatschappelijk middenveld gestalte te geven, maar betreurt het dat de werkgevers, vakbonden en andere sociaaleconomische organisaties (van landbouwers, consumenten) op nationaal niveau slechts in beperkte mate of helemaal niet worden betrokken bij de activiteiten van de platforms.

1.3.2.2 Omdat de sociale partners op dit moment niet adequaat vertegenwoordigd zijn in het Forum, roept het EESC op tot een herziening van het reglement van orde ervan, en dan vooral van de artikelen die betrekking hebben op de selectieprocedure. Vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers en ook andere belangengroeperingen in zowel de EU als de partnerlanden zouden een prominentere rol moeten krijgen in het Forum.

1.3.2.3 Het EESC dringt erop aan om het Forum op een andere manier op te zetten, zodat het efficiënter kan functioneren en tegelijkertijd doelmatig gebruik kan maken van de beschikbare middelen. Het zou goed zijn als de nadruk kwam te liggen op doorlopende en projectgerichte activiteiten (in het kader van de werkgroepen en nationale platforms van het Forum).

1.3.2.4 Het aantal vertegenwoordigers van de EU zou moeten worden uitgebreid, wat het uitwisselen van ervaringen ten goede zal komen en de aanpassing aan de Europese waarden zal vergemakkelijken. Het EESC verkeert met zijn 344 leden die het maatschappelijk middenveld in de EU vertegenwoordigen, in een zeer goede positie om binnen het Forum een actieve rol te spelen ter verwezenlijking van de doelstellingen van het Oostelijk Partnerschap, voor zover het reglement van orde van het Forum toelaat dat het Comité een grotere en permanente rol gaat spelen in het Forum zelf en in de stuurgroep.

1.3.2.5 Omdat het Forum steeds meer invloed krijgt en m.n. het werktein van de nationale platforms voortdurend wordt uitgebreid, is het EESC bereid om bij te dragen tot een betere functionering van het Forum. Verder is het EESC van mening dat er behoefte is aan een secretariaat, zeker als het gaat om de werkzaamheden van de stuurgroep.

1.3.2.6 Als het Forum geen einde weet te maken aan zijn structurele tekortkomingen, zou het EESC op zoek moeten gaan naar andere manieren om de sociaaleconomische actoren in de partnerlanden te mobiliseren bij het verwezenlijken van de doelstellingen van het Oostelijk Partnerschap.

1.4 Consolidatie van het maatschappelijk middenveld in de partnerlanden en bevordering van het bilaterale traject van het Oostelijk Partnerschap

1.4.1 Het EESC volgt de gebeurtenissen in het zuidelijke gedeelte van het Middellandse Zeegebied met grote opmerkzaamheid. Het democratiserings- en stabiliseringsproces in deze regio verdient volgens het Comité absoluut de steun van de EU. Tegelijkertijd dringt het EESC aan op een evenwichtig langetermijnbeleid ten opzichte van de zuidelijke en oostelijke nabuurlanden, waarin de nadruk o.a. ligt op financiële ondersteuning van de politieke en economische hervormingen, aanpassing aan de EU-normen en versterking van het maatschappelijk middenveld.

1.4.2 Het EESC vreest dat ontoereikende financiering tot teleurstelling zou kunnen leiden als blijkt dat de hoge verwachtingen die men koestert t.a.v. het Oostelijk Partnerschap als een belangrijk instrument bij de europeanisering van de oostelijke nabuurlanden, niet uitkomen. In dit verband schaarst het EESC zich dan ook in grote lijnen achter het voorstel van de Commissie voor een herziening van het Europees Nabuurschapsbeleid, al moet het helaas constateren dat er in de mededeling over „Inspelen op de veranderingen in onze buurlanden” niet op wordt aangedrongen om mechanismen voor raadpleging van het maatschappelijk middenveld in de onder het Europees Nabuurschapsbeleid vallende landen in het leven te roepen. Ook wordt er totaal voorbijgegaan aan het feit dat de EU over een eigen orgaan voor het maatschappelijk middenveld beschikt, en aan de rol die het EESC in dit proces kan spelen.

1.4.3 Het EESC kijkt uit naar een voorstel betreffende een Europees Fonds voor Democratie en een faciliteit voor het maatschappelijk middenveld. Overigens wenst het EESC de Commissie erop te wijzen dat lering moet worden getrokken uit de ervaringen die zijn opgedaan met de faciliteit voor het maatschappelijk middenveld in de Westelijke Balkan, om herhaling van gemaakte fouten te voorkomen.

1.4.4 Naar de mening van het EESC is het buitengewoon belangrijk dat er wordt samengewerkt met onafhankelijke organisaties in de partnerlanden. Niettemin zal er ook moeten worden samengewerkt met organisaties die op dit moment afhankelijk zijn van de overheid. Tegelijkertijd dient de oprichting van onafhankelijke vakbonden en werkgeversorganisaties te worden ondersteund. Deze zouden de mogelijkheid moeten krijgen om deel te nemen aan een daadwerkelijk sociale dialoog, om bekendheid te geven aan het democratische gedachtegoed en aan het belang van mensenrechten en de rechten van werknemers en om de andere doelstellingen van het Oostelijk Partnerschap te helpen verwezenlijken.

1.4.5 Het EESC wijst erop dat een versterking van de dialoog tussen de overheid en het maatschappelijk middenveld op nationaal niveau een voorwaarde is voor de democratisering van de

samenleving in de oostelijke partnerlanden en hun toenadering tot de Europese waarden. Er zal speciaal moeten worden gestreefd naar een grotere betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld bij het opstellen en uitvoeren van de actieplannen in het kader van het Europees Nabuurschapsbeleid.

1.4.6 Het EESC zou graag willen dat er in alle landen van het Oostelijk Partnerschap mechanismen ter raadpleging van het maatschappelijk middenveld, zoals sociaaleconomische raden of soortgelijke organisaties, worden opgezet, waarbij rekening wordt gehouden met de specifieke omstandigheden van het partnerland in kwestie. In enkele oostelijke partnerlanden zouden de bestaande nationale platforms van het Forum hiervoor een goede basis kunnen vormen. Het EESC is bereid zijn ervaringen te delen met de maatschappelijke organisaties in de partnerlanden.

1.4.7 Het EESC is van mening dat de associatieovereenkomsten waarover door de EU en haar partnerlanden wordt onderhandeld, bepalingen dienen te bevatten over de oprichting van gemeenschappelijke organen van het maatschappelijk middenveld, die belast worden met het toezicht op de tenuitvoerlegging van deze overeenkomsten.

1.4.8 Ten aanzien van de onderhandelingen over een diepgaande en uitgebreide vrijhandelszone (DCFTA) en de uitkomsten daarvan meent het EESC dat het maatschappelijk middenveld in zowel de EU als haar partnerlanden betrokken zou moeten worden bij een duurzaamheidseffectbeoordeling die voorafgaat aan de onderhandelingen, en dat in de toekomstige DCFTA maatschappelijke mechanismen moeten worden ingebouwd, waarmee toezicht kan worden gehouden op de tenuitvoerlegging van de bepalingen op het gebied van duurzame ontwikkeling.

1.5 Het EESC hoopt dat 2011 voor het Oostelijk Partnerschap een beslissend jaar zal worden waarin het Hongaarse en vooral ook het Poolse voorzitterschap van de Raad een nieuwe impuls moeten geven aan dit initiatief.

1.6 Het EESC richt zijn aanbevelingen tot de staatshoofden en regeringsleiders en hoopt dat tijdens de Top van het Oostelijk Partnerschap die in het najaar van 2011 in Polen zal plaatsvinden, de bijdrage die het maatschappelijk middenveld de afgelopen twee jaar heeft geleverd, en de geboekte vooruitgang de nodige erkenning zullen krijgen, maar dat er ook kritiek te horen zal zijn op de tekortkomingen, die te maken hebben met het feit dat de sociale partners slechts een beperkte rol hebben gekregen en het Forum van het maatschappelijk middenveld gebrekkig functioneert.

2. Bijdrage van het maatschappelijk middenveld aan het multilaterale traject van het Oostelijk Partnerschap

2.1 Het is voor de Europese Unie van vitaal belang dat haar oostelijke naburen een stabiele situatie kennen, goed worden geregeerd en een voorspelbaar beleid voeren en dat hun economie groeit. Ook de landen in Oost-Europa en de Zuidelijke Kaukasus hebben veel belang bij nauwere en actievere betrekkingen met de EU. Doorslaggevend voor de vooruitgang die deze landen boeken bij hun toenadering tot de EU, zijn de waarden die worden aangehangen en de convergentie van hun wet- en regelgeving met die van de EU. Het Oostelijk Partnerschap moet daarom worden gezien als een politieke investering van de EU waarvan de burgers van de Europese Unie in de toekomst profijt zullen trekken en die de algemene vooruitgang van de partnerlanden dient.

2.2 Deelname aan intergouvernementele thematische platforms van het Oostelijk Partnerschap

2.2.1 De Europese Commissie pleit in haar mededeling over het Oostelijk Partnerschap voor een speciale rol voor het maatschappelijk middenveld. Het EESC is uitgenodigd voor drie van de vier intergouvernementele thematische platforms (platform 1 - democratie, goed bestuur en stabiliteit; platform 2 - economische integratie en convergentie met het EU-beleid; en platform 4 - interpersoonlijke contacten) en in staat om daar de visie van het maatschappelijk middenveld naar voren te brengen. Ondanks zijn grote betrokkenheid bij de energieproblematiek is het EESC echter niet uitgenodigd voor het belangrijke thematische platform over energiezuikerheid.

2.2.2 Hoewel er dankzij de platforms vooruitgang is geboekt met de verwezenlijking van de doelstellingen van het Oostelijk Partnerschap, is het betreurenswaardig dat de deelname van het maatschappelijk middenveld beperkt is. Het EESC is van oordeel dat vertegenwoordigers van de betrokken werkgroepen van het Forum van het maatschappelijk middenveld van het Oostelijk Partnerschap zouden moeten kunnen plaatsnemen aan de vergadertafel van de intergouvernementele platforms. Het maatschappelijk middenveld kan op die manier op de hoogte blijven van de werkzaamheden van de platforms en realistischere en concretere aanbevelingen formuleren. De Commissie zou met de partnerlanden moeten onderhandelen over aanpassing van het reglement van orde van de intergouvernementele platforms, zodat het Forum daar als permanent lid aan kan deelnemen.

2.2.3 De platforms zouden kunnen worden gekoppeld aan projecten die van belang zijn voor het maatschappelijk middenveld. Een goed voorbeeld van betrokkenheid van organisaties van het bedrijfsleven bij het Oostelijk Partnerschap is het EAST-INVEST-programma, een joint venture van Eurochambres en partners uit de oostelijke partnerlanden. Het gaat daarbij om een nieuw, drie jaar durend project dat zich speciaal richt op het Oostelijk Partnerschap en tot doel heeft om de handel in de oostelijke buurlanden te vereenvoudigen en economische ontwikkeling en investeringen te bevorderen. De 21 kamers van koophandel uit EU-landen die bij het project zijn betrokken, helpen de doelstellingen van intergouvernementeel platform 2 – „economische integratie en convergentie met het EU-beleid” – te verwezenlijken. De totale begroting bedraagt 8,75 miljoen euro, waarvan 7 miljoen door de Europese Commissie wordt opgebracht. Hopelijk zal dit project de geformuleerde doelstellingen waarmaken en voor een echte bijdrage zorgen aan de verwezenlijking van de doelstellingen van het Oostelijk Partnerschap. Bovendien zou het als voorbeeld kunnen dienen voor concrete gemeenschappelijke projecten van o.a. landbouw-, consumenten- en milieuorganisaties uit EU-lidstaten en de partnerlanden.

2.2.4 Door ondernemingen nauw te betrekken bij het mkb-vlaggenschipinitiatief in het kader van platform 2 en door bijeenkomsten te organiseren van en voor het bedrijfsleven, kan er bovendien een zakenforum van het Oostelijk Partnerschap ontstaan, dat meer steun van het bedrijfsleven voor de DCFTA's zal weten te genereren.

2.2.5 Het EESC wijst erop dat er in de werkzaamheden van de platforms geen aandacht wordt besteed aan de sociale dialoog, hoewel die een onderdeel is van het communautaire acquis.

2.3 Forum van het maatschappelijk middenveld van het Oostelijk Partnerschap

2.3.1 Het voorstel van de Commissie voor de oprichting van een forum voor het maatschappelijk middenveld werd met groot enthousiasme ontvangen.

2.3.2 Toch bestaat het Forum hoofdzakelijk uit denktanks en ngo's die niet het hele scala aan maatschappelijke organisaties vertegenwoordigen. Slechts een handjevol organisaties in de partnerlanden behartigt de belangen van ondernemers, werknemers en de sociale partners, d.w.z. werkgeversorganisaties, vakbonden en andere sociaaleconomische organisaties (van landbouwers, consumenten, wetenschappers en academici enz.).

2.3.3 De sociale partners uit de partnerlanden zijn in het geheel niet vertegenwoordigd in de zeventienkoppige stuurgroep.

2.3.4 De afgelopen anderhalf jaar zijn er in alle partnerlanden nationale platforms van het Forum van het maatschappelijk middenveld van het Oostelijk Partnerschap opgezet, zodat de maatschappelijke organisaties in elk land de handen ineen kunnen slaan om de doelstellingen van het partnerschap te verwezenlijken.

2.3.5 Het EESC kan zich volledig vinden in de oprichting van nationale platforms van het Forum en de bijdrage die zij hebben geleverd aan het Oostelijk Partnerschap. Om een aantal voorbeelden te geven:

- het Wit-Russische platform lanceerde in juli 2010 de „routekaarten in het kader van het Oostelijk Partnerschap in Wit-Rusland”;
- het Azerbeidzjaanse platform heeft de aanzet gegeven tot talrijke evenementen rond vraagstukken die van groot belang zijn voor de regering en het maatschappelijk middenveld, zoals de toetreding van Azerbeidzjan tot de WTO, alternatieve en hernieuwbare energiebronnen, energie-efficiëntie en de positie van kleine en middelgrote ondernemingen;
- de Nationale participatieraad die in Moldavië als nationaal platform fungeerde voordat een dergelijk platform officieel werd opgericht, heeft aan alle ministerraden in het land kunnen deelnemen en daar zijn standpunt over besluiten van de regering en over voorgestelde beleidsmaatregelen naar voren kunnen brengen.

Het EESC betreurt het echter dat de sociale partners ook in deze platforms niet of nauwelijks zijn betrokken bij de activiteiten die daar op nationaal niveau worden ontplooid en dat daar om die reden wordt voorbijgegaan aan het vraagstuk sociale rechten.

2.3.6 Het EESC heeft geconstateerd dat het Forum op verschillende punten tekortschiet, en voorgesteld om samen met de stuurgroep de prestaties van het Forum te helpen verbeteren.

2.3.7 De huidige samenstelling van het forum beantwoordt niet aan hetgeen de Commissie in haar conceptnota verklaart: „Het Forum van het maatschappelijk middenveld van het Oostelijk Partnerschap dient open te staan voor maatschappelijke organisaties, zoals grass-rootorganisaties, vakbonden, werkgeversorganisaties, beroepsverenigingen, ngo's, denktanks, non-profitorganisaties, nationale en internationale middenveldorganisaties/netwerken en andere actoren uit het middenveld in de landen van het Oostelijk Partnerschap, maar ook organisaties/netwerken in de EU-lidstaten en internationale organisaties/netwerken. Ook middenorganisaties uit derde landen moeten zich kunnen aansluiten. Het EESC en zijn evenknieën in de partnerlanden komt een cruciale rol toe, met name op het gebied van het bedrijfsleven, werk en werkgelegenheid, en sociale vraagstukken.” De belangrijkste Europese werkgevers- en werknemersorganisaties hebben op 19 mei 2010 in een brief aan de leden van het Forum hun bezorgdheid over deze situatie geuit. Hooggeplaatste vertegenwoordigers van het EESC en de Europese Commissie hebben met elkaar gesproken over de samenstelling van het Forum en over het feit dat sommige doelstellingen van het Oostelijk Partnerschap, met name die op het gebied van economische integratie, alleen kunnen worden verwezenlijkt als alle betrokken partners aan de werkzaamheden van het Forum deelnemen.

2.3.8 Het EESC vindt ook dat het maatschappelijk middenveld van de EU een grotere rol zou moeten spelen in het Forum. Die rol is nu zeer beperkt, niet alleen vanwege het relatief kleine aantal EU-deelnemers in het Forum (van de 230 organisaties die waren uitgenodigd voor het Berlijnse Forum van het maatschappelijk middenveld, waren slechts tachtig afkomstig uit de EU) en de stuurgroep (zeven van de zeventien zetels), maar ook vanuit territoriaal oogpunt. De organisaties uit bepaalde lidstaten vlak bij de oostelijke buitengrens van de EU zijn veruit in de meerderheid. Er zijn slechts een paar maatschappelijke organisaties uit de EU met speciale projecten of programma's voor de oostelijke partnerlanden.

2.3.9 Het EESC is bereid een beroep te doen op zijn eigen capaciteit, ervaring, knowhow en contacten om de onevenwichtige situatie in het Forum te helpen verbeteren. De 344 leden van het Comité vertegenwoordigen een uitgebreid potentieel dat kan worden ingezet om de kwestie inzake het Oostelijk Partnerschap meer onder de aandacht te brengen van alle EU-instellingen, lidstaten en geledingen van het maatschappelijk middenveld, en meer in het bijzonder de sociale partners.

2.3.10 Wil het EESC deze rol kunnen spelen, dan moet het afdoende vertegenwoordigd zijn in de structuren van het Forum. Het huidige reglement voorziet niet in een permanente en effectieve betrokkenheid van het EESC bij het Forum. Dit moet dan ook worden aangepast, zodat het EESC beter en structureel aan het Forum kan deelnemen.

2.3.10.1 Een nauwere betrokkenheid van het EESC en andere sociaaleconomische actoren zou ook kunnen zorgen voor een meer evenwichtige deelname aan de werkgroepen van het Forum. Momenteel zijn de meeste organisaties betrokken bij de werkgroepen inzake „democratie, goed bestuur en stabiliteit” en „interpersoonlijke contacten”. Tegelijkertijd hebben de werkgroepen inzake „economische integratie en convergentie met het EU-beleid” en „milieu, klimaatverandering en energiezuikerheid” niet voldoende deelnemers, wat niet goed is voor de belangrijke

onderwerpen die daar worden behandeld met het oog op een succesvolle tenuitvoerlegging van het Oostelijk Partnerschap. Het EESC zou op dit punt zijn bijdrage kunnen leveren.

2.3.10.2 Het Forum zou meer projectmatig te werk moeten gaan. De werkgroep inzake „economische integratie en convergentie met het EU-beleid” heeft bijvoorbeeld geprobeerd om specifieke projecten op te zetten, maar is daar wegens gebrek aan geld en een ontoereikend aantal partners niet in geslaagd. Bij de ontwikkeling van concrete projecten zou een beroep kunnen worden gedaan op het potentieel en de bestuurlijke capaciteit van het EESC. Gemeenschappelijk opgezette studies en projecten zouden eveneens kunnen helpen om de bijdrage van het maatschappelijk middenveld aan het Oostelijk Partnerschap te vergroten.

2.3.10.3 Het EESC stelt voor dat de stuurgroep om de twee jaar wordt gekozen, zodat die effectiever te werk kan gaan en voldoende tijd krijgt om projecten en ideeën uit te voeren. Het Comité acht het ook noodzakelijk dat er een secretariaat voor de stuurgroep wordt opgezet.

2.3.11 Indien het Forum op onbevredigende wijze blijft functioneren, zouden er wellicht andere manieren moeten worden gevonden om de sociaaleconomische actoren bij de verwezenlijking van de doelstellingen van het Oostelijk Partnerschap te betrekken.

3. Consolidatie van het maatschappelijk middenveld in partnerlanden en bijdrage tot de bilaterale structuur van het Oostelijk Partnerschap

3.1 De recente gebeurtenissen in Noord-Afrika en het Midden-Oosten hebben aangetoond dat ook regimes die een belangrijke rol in de veiligheid en stabiliteit van een regio spelen en financiële steun van westerse democratieën ontvangen, ten val kunnen komen als zij geen oog hebben voor de economische en sociale situatie van de bevolking en zich schuldig maken aan schending van de mensenrechten en vrijheden. De wereldgemeenschap kan nu enkel bezorgd toekijken hoe de politieke situatie in de regio zich ontwikkelt en speculeren over de wereldwijde gevolgen daarvan. De recente gebeurtenissen in de Arabische wereld moeten zorgvuldig worden geanalyseerd; de lessen die hieruit kunnen worden getrokken, moeten worden bestudeerd en hieraan moeten conclusies worden verbonden.

3.1.1 Er zijn grote verschillen tussen de landen van het Oostelijk Partnerschap voor wat de politieke omstandigheden en de situatie van de maatschappelijke organisaties betreft. De ontwikkelingen op het gebied van democratie, mensenrechten en burgervrijheden lopen niet gelijk; hun economisch en sociaal ontwikkelingspeil verschilt en zelfs hun geopolitieke vooruitzichten lopen uiteen. Er zijn ook significante verschillen tussen de inspanningen die deze landen zich getroosten om aansluiting te vinden bij de EU en tussen de doelstellingen die zij met hun deelname aan het Oostelijk Partnerschap nastreven. Ook beschikt het maatschappelijk middenveld in de diverse partnerlanden niet over dezelfde mogelijkheden tot deelname aan het partnerschap. Het is dan ook noodzakelijk om eerst alle partnerlanden afzonderlijk te bestuderen alvorens een oordeel te vellen over de vooruitgang die zij hebben geboekt, de mate waarin het maatschappelijk middenveld betrokken is bij dit initiatief en de mogelijkheden waarover het beschikt.

3.2 Van alle partnerlanden hebben Oekraïne, Moldavië en Georgië echt kans gezien om het potentieel van het Oostelijk Partnerschap op bepaalde terreinen te benutten. Maar als de kloof tussen deze drie landen en de overige landen van het Oostelijk Partnerschap blijft groeien, komt de toekomst van het Oostelijk Partnerschap als regionaal project in Oost-Europa op lange termijn wellicht op het spel te staan. De Commissie en het maatschappelijk middenveld in de overige drie landen kunnen er in belangrijke mate voor helpen zorgen dat deze kloof niet nóg groter wordt. Wit-Rusland levert stellig de meeste problemen op. Toch mag zijn lidmaatschap van het Oostelijk Partnerschap niet op de helling komen te staan, vooral met het oog op de binnenlandse politieke situatie van het land.

3.3 Het EESC erkent dat de partnerlanden eerst de mensenrechten en het recht van vereniging in acht moeten nemen en dat er eerst sprake moet zijn van een echte sociale en civiele dialoog voordat het Oostelijk Partnerschap activiteiten kan ondernemen op het gebied van regionale veiligheid, stabiliteit, economische integratie, milieubescherming, energiezekerheid, interpersoonlijke contacten enz. Het is dan ook zaak hieraan meer aandacht te besteden, vooral in het geval van Wit-Rusland, hoewel de andere partnerlanden ook niet helemaal vrijuit gaan op dit vlak.

3.4 Het is vrij duidelijk dat de landen van het Oostelijk Partnerschap geen echte sociale dialoog kennen en niet over mechanismen voor raadpleging van het maatschappelijk middenveld beschikken. Vaak worden alleen organisaties die door de overheid zijn opgericht en op dat niveau worden aangestuurd, beschouwd als partners bij een sociale en civiele dialoog. Het EESC begrijpt dat het buitengewoon belangrijk is om samen te werken met onafhankelijke organisaties in de partnerlanden. Maar er moet ook worden samengewerkt met bestaande organisaties die worden erkend door en soms afhankelijk zijn van de overheid. Dit betekent dat deze moeten worden geholpen bij hun verdere ontwikkeling en dat er onafhankelijke vakbonden en werkgeversorganisaties moeten worden opgericht waar die nog niet bestaan, zodat die kunnen deelnemen aan een echte sociale dialoog, ideeën over democratie, mensenrechten en rechten van werknemers kunnen verspreiden en de andere doelstellingen van het Oostelijk Partnerschap kunnen nastreven.

3.5 Door een actievere betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld kunnen de doelstellingen van het Oostelijk Partnerschap in de partnerlanden sneller worden verwezenlijkt. Bovendien kunnen het Oostelijk Partnerschap en de betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld daarbij datzelfde maatschappelijk middenveld helpen versterken. Wanneer er programma's worden ontwikkeld om de bestuurscapaciteit naar een hoger plan te tillen, moet de publieke sector bewust worden gemaakt van het belang van het maatschappelijk middenveld en de sociale partners, en van de ervaring die de EU en haar lidstaten hebben bij het betrekken van het maatschappelijk middenveld bij de besluitvorming. De ervaringen van organisaties in de landen van Midden-Europa kunnen buitengewoon nuttig blijken bij de capaciteitsopbouw van gouvernementele en niet-gouvernementele organisaties in de landen van het Oostelijk Partnerschap. Het EESC is ook bereid om zijn knowhow te delen met de regeringen van het Oostelijk Partnerschap bij het streven naar een geschikt wettelijk kader voor een sociale en civiele dialoog.

3.6 In dit verband schaaft het EESC zich dan ook in grote lijnen achter het voorstel van de Commissie voor een herziening van het Europees Nabuurschapsbeleid, al moet het helaas constateren dat er in de mededeling over „Inspelen op de veranderingen in onze buurlanden” niet op wordt aangedrongen om

mechanismen voor raadpleging van het maatschappelijk middenveld in de onder het Europees Nabuurschapsbeleid vallende landen in het leven te roepen. Ook wordt er totaal voorbijgegaan aan het feit dat de EU over een eigen orgaan voor het maatschappelijk middenveld beschikt, en aan de rol die het EESC in dit proces kan spelen.

3.7 Het EESC is eveneens ingenomen met het voorstel om een Europees Fonds voor Democratie en een faciliteit voor het maatschappelijk middenveld in het leven te roepen, omdat dit de betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld bij de beleidsvorming stellig kan vergroten. Tegelijkertijd verzoekt het de Commissie om rekening te houden met de ervaring die is opgedaan met de faciliteit voor het maatschappelijk middenveld en andere vormen van steun aan het maatschappelijk middenveld in het kader van de pretoetredingssteun. In de bijdrage van het EESC aan de voortdurende evaluatie door de Commissie van de EU-steun aan het maatschappelijk middenveld in de landen van de Westelijke Balkan en Turkije is beklemtoond dat meer aandacht moet worden besteed aan de sociale partners, met name aan vakbonden, die in sommige gevallen bijna compleet genegeerd zijn. Concreet betekent dit dat de aandacht niet alleen moet worden toegespitst op projecten, maar ook op institutionele ontwikkeling en de algehele duurzaamheid van organisaties.

3.8 Om na te gaan in hoeverre maatschappelijke organisaties betrokken zijn bij het Oostelijk Partnerschap en bij de permanente dialoog met nationale regeringen heeft het EESC deze organisaties gevraagd een korte vragenlijst in te vullen. Uit de resultaten van deze enquête blijkt dat er geen sprake is van een dialoog tussen nationale regeringen en maatschappelijke organisaties over met name associatieovereenkomsten en de uitvoering van actieplannen in het kader van het Europees nabuurschapsbeleid. Regeringen plegen onvoldoende overleg met organisaties over kwesties die verband houden met het Oostelijk Partnerschap. De informatie op dit gebied is hoofdzakelijk afkomstig van de delegaties van de Europese Commissie in elk land en van de media. Natuurlijk verschilt de situatie van land tot land. De dialoog tussen de autoriteiten en het maatschappelijk middenveld is het verst gevorderd in de Republiek Moldavië. In Wit-Rusland, daarentegen, is de situatie op dit punt bijzonder problematisch. Het EESC pleit voor de invoering van mechanismen voor overleg met het maatschappelijk middenveld in alle landen van het Oostelijk Partnerschap, zoals sociaaleconomische raden of soortgelijke organisaties. Hierbij kunnen de bestaande nationale platforms van het Forum van het maatschappelijk middenveld van het Oostelijk Partnerschap worden betrokken. Het EESC wil het maatschappelijk middenveld in de partnerlanden graag helpen bij het opzetten van instanties voor civiele dialoog door gebruik te maken van de ervaring die het heeft opgedaan bij recente uitbreidingen.

3.9 Het EESC is van mening dat de oprichting van paritaire organen voor overleg met het maatschappelijk middenveld moet worden vastgelegd in de institutionele bepalingen van de associatieovereenkomsten waarover momenteel wordt onderhandeld tussen de EU en alle partnerlanden (met uitzondering van Wit-Rusland), zodat het maatschappelijk middenveld toezicht kan houden op de tenuitvoerlegging van deze overeenkomsten. Deze organen kunnen worden geraadpleegd door de associatieraden die bij de associatieovereenkomsten zijn opgericht of kunnen op eigen initiatief aanbevelingen formuleren. Zij nemen bij voorkeur deel aan de vergaderingen van de associatieraden. Zij bestaan uit vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld, waaronder sociaaleconomische partners en ngo's. Het EESC moet op gepaste wijze worden vertegenwoordigd.

3.10 De Commissie is al begonnen met onderhandelingen over een uitgebreide en alomvattende vrijhandelsovereenkomst (DCFTA) met Oekraïne en verwacht ook met Georgië, Armenië en Moldavië onderhandelingen te kunnen beginnen zodra aan de voorwaarden voor dergelijke onderhandelingen is voldaan. De DCFTA kan een belangrijke impact hebben op het bedrijfsklimaat en de sociale omstandigheden in de partnerlanden. Daarom is een permanente dialoog met het maatschappelijk middenveld tijdens de onderhandelingsfase van het aller grootste belang.

3.11 Het EESC vindt dat het maatschappelijk middenveld moet worden betrokken bij het opstellen van een duurzaamheidseffectbeoordeling die voorafgaat aan de onderhandelingen over en het sluiten van een DCFTA. Dit helpt om het grote publiek beter bewust te maken van de voordelen van deze overeenkomst. Bovendien moeten in de DCFTA voorzieningen worden getroffen om het maatschappelijk middenveld in staat te stellen toezicht te houden op de uitvoering van de bepalingen aangaande duurzame ontwikkeling.

3.12 Bijna twee jaar na de oprichting van het Oostelijk Partnerschap is het nog steeds niet duidelijk hoe dit partnerschap zich verhoudt tot het regionale initiatief „Synergie voor het Zwarte Zeegebied” (2007), waarbij grotendeels dezelfde landen zijn betrokken. Op het niveau van het maatschappelijk middenveld zou samenwerking tussen het Forum van het maatschappelijk middenveld van het Oostelijk Partnerschap en het Forum van ngo's uit het Zwarte Zeegebied tot stand kunnen worden gebracht.

3.13 *De bijdrage van het Europees Economisch en Sociaal Comité aan het Oostelijk Partnerschap*

3.13.1 Het EESC hecht bijzonder veel belang aan het Oostelijk Partnerschap en ziet het als een strategische noodzaak en een politieke investering van de EU, die de burgers van de Europese Unie en van haar partnerlanden ten goede zal komen.

3.13.2 Het EESC houdt zich nu al vijf jaar bezig met de toestand van het maatschappelijk middenveld in alle partnerlanden vanuit verschillende invalshoeken, waaronder vrijheid van vereniging, registratievereisten, belastingwetten en -procedures, vrijheid van meningsuiting en tripartiet overleg. Zo heeft het adviezen opgesteld en aanbevelingen gedaan over de volgende onderwerpen: „De grotere Europese nabuurschap: een nieuw

kader voor de betrekkingen met de oostelijke en zuidelijke buurlanden”⁽¹⁾, „Het maatschappelijk middenveld in Wit-Rusland”⁽²⁾, „Betrekkingen tussen de EU en Moldavië - rol van het maatschappelijk middenveld”⁽³⁾, „De betrekkingen tussen de Europese Unie en Oekraïne: een nieuwe, dynamische rol voor het maatschappelijk middenveld”⁽⁴⁾, „Het opzetten van netwerken van maatschappelijke organisaties in de Zwarte Zee-regio”⁽⁵⁾ en „Deelname van het maatschappelijk middenveld aan de uitvoering van de ENB-actieplannen in de zuidelijke Kaukasus”⁽⁶⁾. Op verzoek van het Tsjechische voorzitterschap heeft het Comité een verkennend advies opgesteld over de „Betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld bij het Oostelijk Partnerschap”.

3.13.3 Het EESC heeft contacten gelegd met maatschappelijke organisaties in de landen van het Oostelijk Partnerschap en een aantal seminars georganiseerd over het belang van sociale dialoog en overleg met het maatschappelijk middenveld. Tijdens deze seminars heeft het EESC er ook op gehamerd dat het maatschappelijk middenveld moet worden betrokken bij de uitvoering van de actieplannen in het kader van het Europees nabuurschapsbeleid.

3.13.4 Het EESC organiseert jaarlijkse seminars in Oekraïne samen met de Nationale Tripartiete Sociaaleconomische raad van Oekraïne over onderwerpen van gemeenschappelijk belang en hoopt dergelijke jaarlijkse evenementen de komende jaren ook met de andere landen van het Oostelijk Partnerschap te organiseren. Het EESC is bereid om mee te werken aan de organisatie van jaarlijkse toetsingsconferenties van het maatschappelijk middenveld in alle landen van het Oostelijk Partnerschap om de balans op te maken van de vooruitgang die is geboekt met de uitvoering van de actieplannen in het kader van het Europees nabuurschapsbeleid.

3.13.5 Het EESC staat achter de prioriteit die door het huidige Hongaarse voorzitterschap en het toekomstige Poolse voorzitterschap wordt gegeven aan het Oostelijk Partnerschap en levert hieraan een bijdrage met nog twee andere adviezen, nl. „Energievoorziening en nabuurschapsbeleid: Welk nabuurschapsbeleid heeft de EU nodig om de energievoorziening veilig te stellen?” en „Het Oostelijk Partnerschap en de oostelijke dimensie van het EU-beleid, met name het EU-landbouwbeleid”. Het EESC hoopt dat zijn drie adviezen over het Oostelijk Partnerschap op brede steun kunnen rekenen en kunnen bijdragen tot de verwezenlijking van sommige van diens doelstellingen.

Brussel, 16 juni 2011

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Staffan NILSSON

⁽¹⁾ PB C 80, 30.3.2004, blz. 148-155.

⁽²⁾ PB C 318, 23.12.2006, blz. 123-127.

⁽³⁾ PB C 120, 16.5.2008, blz. 89-95.

⁽⁴⁾ PB C 77, 31.3.2009, blz. 157-163.

⁽⁵⁾ PB C 27, 3.2.2009, blz. 144-151.

⁽⁶⁾ PB C 277, 17.11.2009, blz. 37-41.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de verwerking van waterbeleid in al het andere beleid van de Europese Unie (verkennd advies)

(2011/C 248/07)

Rapporteur: **An LE NOUAIL-MARLIÈRE**

Het toekomstige Hongaarse EU-voorzitterschap heeft op 13 november 2010 het Europees Economisch en Sociaal Comité (hierna: EESC) gevraagd om een verkennd advies over de

Verwerking van waterbeleid in al het andere beleid van de Europese Unie.

De gespecialiseerde afdeling Landbouw, plattelandontwikkeling, milieu, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 20 mei 2011 goedgekeurd. Rapporteur was An Le Nouail-Marlière.

Het EESC heeft tijdens zijn op 15 en 16 juni 2011 gehouden 472^e zitting (vergadering van 15 juni 2011) onderstaand advies uitgebracht, dat met 106 stemmen vóór en 26 stemmen tegen, bij 8 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Conclusies

1.1 Zich voorstaand op zijn vakbekwaamheid op het gebied van milieu en landbouw, maar ook als het gaat om wat op het spel staat met het oog op de impact op de klimaatverandering in Europa - afwisselende perioden van droogte en overstromingen met schadelijke gevolgen voor de waterreserves, de grond, de infrastructuur en de sociaaleconomische bedrijvigheid - adviseert het EESC om voor milieu- en sociaaleconomische problemen een geconsolideerde horizontale aanpak te volgen.

1.2 Dat de EU sinds de goedkeuring van de Kaderrichtlijn water een eigen waterbeleid heeft, is van het allergrootste belang. Het EESC dringt er bij de lidstaten en de EU-instellingen op aan om nog meer gewicht aan dit beleid toe te kennen, omdat water voor burgers, bedrijfsleven, landbouw en lokale leefgemeenschappen van onschatbare betekenis is. Om te beginnen is leven op aarde onmogelijk zonder water, maar dat niet alleen: water heeft ook een sociaaleconomisch en milieubelang.

1.3 Het EESC pleit er dan ook voor om de problematiek van water voorop te stellen in al het beleid van de EU.

1.4 In een tijd waarin volop wordt gediscussieerd over de vraag hoe het GLB er na 2013 moet uitzien, raadt het EESC aan om, gezien de specifieke behoeften van plattelands- en landbouwgebieden en de verbintenissen die daar zijn aangegaan, waterbeleid meer als voorwaarde te stellen voor subsidiëring in het kader van de eerste pijler (waarvoor dan een *cross compliance*-regeling ⁽¹⁾ moet worden gevolgd) en om het aantal agromilieumaatregelen en subsidies voor waterbescherming in het kader van de tweede pijler te verhogen, teneinde voldoende draagvlak te creëren onder landbouwers.

⁽¹⁾ De regel dat subsidies, met inachtneming van het beginsel dat de vervuiler betaalt, moeten worden terugbetaald door landbouwers die zich niet aan de EU-wetgeving (of de nationale rechtsregels waarin die EU-wetgeving is omgezet) houden inzake nitraatvervuiling, waterkwaliteit (Kaderrichtlijn water) enz.

1.5 Veel dakloze of slecht gehuisveste Europeanen hebben nog geen stromend water en/of gratis toegang tot drinkwater. Vandaar dat waterbeleid moet worden gekoppeld aan de bestrijding van armoede en het ambitieuze doel om armoede uit te bannen.

1.6 Het milieubeleid van de EU heeft een internationale dimensie en is ook op de wereld buiten de EU gericht. Zulks blijkt uit de strategie van de EU die een handelsaspect heeft, maar tegelijkertijd ook een milieu- en ontwikkelingsaspect en die onderdeel is van internationale milieustrategieën, met gevolgen voor het eigen grondgebied (transnationale stroomgebieden), maar ook voor het door de EU gevoerde externe beleid ⁽²⁾.

1.7 De lidstaten en de EU zouden het VN-Verdrag van 1997 ⁽³⁾ moeten ratificeren.

1.8 Op de interne markt zijn het de grondrechten, maar ook het streven naar sociale integratie en maatschappelijke samenhang en de gezondheidszorg die ertoe kunnen aanzetten om grondig onderzoek te doen naar de impact en kosten van een waterbeleid waarin sociaaleconomische en milieuproblemen *niet* met elkaar in verband worden gebracht.

1.9 Die koppeling tussen sociaaleconomische en milieuproblemen maakt dat voor samenhang moet worden gezorgd bij de behartiging van de belangen van verschillende regio's in de lidstaten en tussen de diverse gebieden die worden bestreken (werkgelegenheid, gezondheidszorg, milieubescherming, intensieve of biologische landbouw, energievoorziening, ruimtelijke ordening, financiering van overheidsbeleid enz.) en al degenen die er over het algemeen bij betrokken zijn zoals particuliere en thuisgebruikers en -consumenten, ondernemers, landbouwers.

⁽²⁾ Informatief rapport over „Menswaardig werk en duurzame ontwikkeling in het Middellandse Zeegebied, met name in de sectoren zoet water, zeewater en sanitatie”.

⁽³⁾ Verdrag inzake het recht betreffende het gebruik van internationale waterlopen anders dan voor scheepvaart – http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/8_3_1997.pdf.

1.10 Het zwaartepunt wordt bij het beheer van de waterreserves overall in Europa van oudsher bij het aanbod en de bevoorrading gelegd. Tegenwoordig heeft de EU behoefte aan nieuwe instrumenten om voorbereid te zijn op door de mens veroorzaakte of natuurrampen die op korte termijn een gevaar vormen voor de waterreserves of die waterreserves aantasten.

1.11 Vanwege de bufferfunctie van bodem en gewassen tegen meteorisch water zou de Raad de goedkeuring van de bodemrichtlijn weer in gang moeten zetten, daar deze onmisbaar is voor een doeltreffend waterbeleid ⁽⁴⁾.

1.12 Verder moet er in de EU ook worden toegewerkt naar een duurzame benadering van waterbeheer, waarbij de aandacht ook moet uitgaan naar het streven om spaarzamer met water om te gaan: zo kunnen de waterreserves worden beschermd en in stand gehouden doordat water doelmatiger wordt gebruikt, waarbij doelmatiger gebruik inhoudt dat het aftappen van water anders wordt georganiseerd en dat nieuwe technologie wordt ingezet.

1.13 De watercyclus is nog grotendeels natuurlijk, maar omvat inmiddels ook door nieuwe technologie in gang gezette kunstmatige fasen. Een en ander mag niet leiden tot de misvatting dat er geen democratisch debat behoeft te worden gevoerd over de keuzen die moeten worden gemaakt. Er moet worden nagedacht over een eerlijkere verdeling van het water dat wordt afgetapt, d.w.z. een verdeling waarbij aan de behoeften wordt voldaan, maar ook wordt tegemoetgekomen aan het getouwtrek tussen economische sectoren en energievoorziening en waarbij een tweeledige noodzaak wordt vooropgesteld: instandhouding van de zoetwaterecosystemen en naleving van een grondrecht van de burgers.

1.14 Waterreserves kunnen alleen in stand worden gehouden en beheerd als er voor de stroomgebieden een geïntegreerd beleid wordt gevoerd. Door zo'n geïntegreerd beleid wordt bevorderd dat de diverse belanghebbenden meehelpen om maatregelen uit te werken en toe te passen die het belang van de regio's dienen. Daarbij gaat het om maatregelen waarvoor vaak compromissen moeten worden gesloten tussen verschillende belangengroeperingen of sectoren: ruimtelijke ordening, opvanggebieden voor wassend water, gebruik van (vooral landbouw)grond, industrie en energievoorziening.

1.15 Er zou specifiek ruimte moeten worden geschapen voor EU- of nationale subsidies en die mogelijkheid zou moeten worden voorzien van (meer) financiële middelen. Zo ontstaan de randvoorwaarden voor steunmaatregelen om het territoriaal publiek collectief belang te vrijwaren, zoals het herstel van wetlands of de instandhouding van de biodiversiteit. Dit is des te belangrijker nu de hervorming van de EU-regels voor overheidssteun voor diensten van algemeen economisch belang wordt geëvalueerd ⁽⁵⁾.

1.16 Het EESC moedigt de lidstaten en lokale en regionale overheden aan om het grondrecht van de burgers op voldoende water om te overleven, na te leven, om waakzaam te zijn en om bij het delegeren van overheidsdiensten of diensten van algemeen nut hogere eisen te stellen aan de transparantie van de

manier waarop die diensten worden verleend en aan de omkeerbaarheid daarvan. Daarbij moet niet alleen worden gedacht aan dienstverlening op juridisch, maar ook op economisch vlak: openbaar eigendom, verpachting, tarifiering, herinvestering en onderhoud van werken.

1.17 De voorwaarden moeten worden geschapen voor een beheer van het menselijk en sociaal kapitaal dat even geïntegreerd is: basisopleiding en permanente scholing, randvoorwaarden voor het verwerven van diploma's en de erkenning van die diploma's, een beheer dat op de toekomst gericht, alomvattend en geïntegreerd is ter bevordering van professionele en geografische mobiliteit, incl. de genderdimensie, en een gegevensbank.

1.18 De sociale dialoog moet volgens het EESC worden meegenomen als middel om ertoe bij te dragen dat de dienst voor het beheer en de sanering van de waterreserves al haar taken – hoe divers ook en op welk niveau dan ook – kan vervullen. Die sociale dialoog moet zowel over de rechtspositie van de werknemers als over de veiligheid van personeel en burgers worden gevoerd.

1.19 Wat de voorlichting en raadpleging van de gebruikers betreft, kunnen sociaaleconomische raden – in de lidstaten waar dergelijke SER's aanwezig zijn – een waardevolle bijdrage leveren aan het overleg met de gebruikers, omdat zij representatief en onafhankelijk zijn, ervaring hebben en in staat zijn om openbare hoorzittingen te organiseren.

2. Rechtsinstrumenten betreffende waterbeleid

2.1 Bij waterbeleid komt heel wat kijken: beheer en behoud van waterreserves en de exploitatie daarvan, beheersing van rampen met water, bescherming van het natuurlijk milieu, en de volksgezondheid.

2.2 Hieronder volgt een lijst van de voor het waterbeheer meest relevante wetsteksten en beleidsvormen van de EU.

— Eerste initiatieven in de jaren zeventig:

— 1976 Richtlijn over de kwaliteit van zwemwater

— 1980 Richtlijn over water voor menselijk gebruik

— Maatregelen tegen de voornaamste oorzaken van vervuiling aan de bron in de jaren negentig:

— 1991 Behandeling van stedelijk afvalwater

— 1991 Vervuiling door landbouwnitraat

— 1996 Geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (IPPC-Richtlijn)

— Sinds 2000: expansie, samenhang en rationalisering

— 2000 Kaderrichtlijn water en daaruit afgeleide richtlijnen in 2006 en 2008 betreffende grondwater en prioritair stoffen

— 2007 Richtlijn „overstromingen”

— 2007 Mededeling over de aanpak van waterschaarste en droogte.

⁽⁴⁾ COM(2006) 232 definitief; 2006/0086/COD - COM(2009) 665 definitief.

⁽⁵⁾ COM(2011) 146 definitief, EESC-advies „hervorming van de EU-staatssteunregels voor diensten van algemeen economisch belang” (Zie bladzijde 149 van dit Publicatieblad).

2.2.1 In de Kaderrichtlijn water (Richtlijn 2000/60/EG) staat dat waterbekkens op geïntegreerde wijze moeten worden beheerd om de waterreserves „dagelijks” in stand te houden. Daarbij wordt het begrip „stroomgebied” geïntroduceerd. Verder is het sinds die Kaderrichtlijn mogelijk om het beheer van binnenwateren aan dat van kustwateren te koppelen.

2.2.2 De Kaderrichtlijn water vergt van de lidstaten dat voor water van nu tot in 2015 een behoorlijk kwaliteitsniveau wordt bereikt (behoudens gerechtvaardigde uitzonderingen) en dat vanaf dan wordt voorkomen dat die kwaliteit weer achteruit gaat. Om die doelstelling te verwezenlijken, moeten programma's worden opgestart die maatregelen omvatten voor stroomgebiedsdistricten. Daarbij gaat het om:

- preventie en terugdringing van verontreiniging;
- bevordering van duurzaam watergebruik;
- milieubescherming;
- verbetering van de toestand van waterecosystemen en afzwakking van de gevolgen van overstromingen en droogte.

2.2.3 Krachtens de Kaderrichtlijn water moeten de lidstaten aangeven welke stroomgebieden er op hun grondgebied zijn en hoe die moeten worden ingedeeld. Ook moeten zij de kenmerken ervan analyseren, melden welke stroomgebieden risico's met zich meebrengen en onderzoek doen naar de invloed van menselijke activiteiten op die stroomgebieden. Er worden beheersplannen voor stroomgebieden ingevoerd om verslechtering van de toestand en verontreiniging te voorkomen en de toestand te herstellen of te verbeteren, of het nu gaat om oppervlaktewater, grondwater of beschermde zones. Ook moet de verontreiniging door de lozing en uitstoot van gevaarlijke stoffen worden teruggedrongen. In dat opzicht wordt de Kaderrichtlijn water aangevuld met de Richtlijn „prioritaire stoffen” van 2008.

2.2.4 Er worden veel uitzonderingen toegestaan voor „tijdelijke” verslechtering van de toestand van stroomgebieden. Een dergelijke verslechtering wordt niet beschouwd als een overtreding van de Kaderrichtlijn water als deze wordt veroorzaakt door niet van tevoren te voorspellen uitzonderlijke omstandigheden zoals een ongeluk, een natuurlijke oorzaak of overmacht. Die uitzonderlijke omstandigheden moeten door de lidstaten bij de Commissie met redenen worden omkleed en gerechtvaardigd.

2.2.5 In de richtlijn is bepaald dat de lidstaten in 2010 moeten beginnen met de invoering van tarifieringsbeleid voor de diverse gebruikers van water (gezinshuishoudingen, landbouwers, bedrijven enz.). Daarbij moet worden uitgegaan van de beginselen van evenredigheid, hoeveelheid gebruikt water, het „de vervuiler betaalt”-beginsel en terugverdiening van de kosten.

2.2.6 De lidstaten moeten een regeling treffen waardoor sancties kunnen worden opgelegd als de richtlijn wordt overtreden. De Commissie kan bij niet-naleving van de richtlijn inbreukprocedures inleiden waarmee sancties gepaard gaan. De regeling voor inbreukprocedures is echter zo complex dat een strikte toepassing van sancties onmogelijk is. Bovendien is deze

regeling niet afschrikwekkend genoeg. Zo zou het goed zijn om bij recidive een exponentiële boete te kunnen opleggen (ofwel dat een boete bij iedere herhaling van het strafbare feit kan worden verdubbeld).

2.2.7 De werkzaamheden in het kader van REACH (verordening voor de registratie en evaluatie van chemicaliën en voor de vergunning die daarvoor moet worden afgegeven) zullen ertoe bijdragen dat er minder pertinent verontreinigende stoffen in water voorkomen en dat waterecosystemen worden beschermd, waardoor de risico's voor de volksgezondheid minder groot worden.

2.3 *De Commissie gaat het waterprobleem te lijf n.a.v. de check-up van het GLB*

2.3.1 Sinds de *check-up* van het GLB moeten er langs waterstromen bufferstroken worden aangelegd waar maar beperkt gebruik mag worden gemaakt van pesticiden. Ook moet een deel van de beschikbare middelen worden voorbehouden voor de bestrijding van waterschaarste. Er moet op worden toegezien dat deze maatregelen daadwerkelijk worden genomen. Ook lijkt het belangrijk onderzoek te doen naar de impact van de hoeveelheid water die voor de productie van biobrandstoffen of biomassa wordt gebruikt.

2.4 *Bij natuurrampen moet met behulp van de Richtlijn inzake de beoordeling en het beheer van overstromingsrisico's worden voorkomen dat de waterreserves worden aangetast* ⁽⁶⁾

2.4.1 Richtlijn 2007/60/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake de beoordeling en het beheer van overstromingsrisico's verplicht de lidstaten tot de opstelling van gevaaren risicokaarten betreffende overstromingen. Ook moeten de lidstaten plannen uitwerken voor de beheersing van overstromingsrisico's, waardoor die risico's kleiner moeten worden. Tijdens de hele looptijd van deze richtlijn moet verder in alle gemeenschappelijke grensoverschrijdende stroomgebiedsdistricten worden samengewerkt en informatie worden uitgewisseld.

2.5 *Slachtoffers van natuurrampen komen in aanmerking voor schadevergoeding door het solidariteitsfonds van de EU*

2.5.1 Het EESC wijst in een advies ⁽⁷⁾ op mogelijke verbeteringen in de werking van het solidariteitsfonds. De criteria om voor schadevergoeding in aanmerking te komen (artikel 4), zijn te beperkend en laten bepaalde soorten schade buiten beschouwing. Ook zou er een nieuwe categorie rampen moeten worden opgenomen in de lijst van rampen waarvoor schadevergoeding kan worden gegeven, nl. rampen die het gevolg zijn van een opeenstapeling van feiten of van een over een langere periode lopende ontwikkeling. Dergelijke rampen, zoals droogtes of hittegolven, worden veroorzaakt door een milieuevolutie waarvoor alle EU-lidstaten verantwoordelijkheid dragen. Ten slotte zouden ook de watervoorziening en de werking van de infrastructuur onder het solidariteitsfonds moeten vallen, óók als de ramp niet het gevolg is van een onverwachte gebeurtenis.

⁽⁶⁾ PB C 195 van 18.8.2006, blz. 20.

⁽⁷⁾ PB C 28 van 3.2.2006, blz. 69.

2.6 *In de IPPC-Richtlijn over de geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (2008/1/EG) is bepaald onder welke voorwaarden bedrijfs- of agro-industriële eenheden mogen worden opgezet* ⁽⁸⁾

2.6.1 Deze richtlijn behelst de theoretische verplichting om voor industriële installaties gebruik te maken van de beste technologie die beschikbaar is, en behoort zeker niet tot de belangrijke instrumenten voor het waterbeleid van de EU. Onlangs zijn er echter – toen grond en rivieren in de Hongaarse regio Ajka werden verontreinigd door rode modderstromen die zelfs de Donau hebben bereikt - vragen gerezen over milieukwesties i.v.m. waterstromen en de manier waarop waterstromen kunnen worden beschermd, over de behandeling en schadeloosstelling van slachtoffers van rampen en over de mate waarin waakzaamheid geboden is als maatregelen voor water worden genomen. De werkelijkheid is dat er op de 3 019 km lange oevers van de Donau ⁽⁹⁾ nog steeds zo'n 150 plekken zijn die door het Wereld Natuur Fonds „tijdbommen” worden genoemd. Gebleken is dat het om rode modder (restafval van aluminiumproductie) ging die niet was behandeld, ook al bestaat de technologie daarvoor en wordt die technologie elders wél toegepast. Door die technologie toe te passen, kan het natriumcarbonaatgehalte van het restafval (96 %) beduidend worden teruggebracht. Veel fabrikanten beperken zich ertoe om restafval in bekkens op te vangen in plaats van het echt aan te zuiveren, waar nog bij komt dat die bekkens vaak niet in verhouding staan tot hun productie ⁽¹⁰⁾. Bovendien nieuwe verplichting om voor industriële installaties gebruik te maken van de beste technologie die beschikbaar is, kan een nuttige aanvulling zijn op die andere noodzaak, nl. dat de opslaginfrastructuur beter wordt én veilig moet zijn én aangepast aan de omvang van de productie.

2.7 *In de Richtlijn inzake overheidsopdrachten in de sectoren watervoorziening, energievoorziening, vervoer en telecommunicatie (90/531 en 93/38/EEG) zijn de randvoorwaarden vastgelegd voor de exploitatie van waterreserves door openbare of particuliere ondernemingen en is bepaald hoe in die sectoren overheidsopdrachten kunnen worden gegund*

2.7.1 Voorafgaand aan hun toetreding tot de EU is kandidaat-lidstaten steeds gevraagd om hun industrie aan de regelgeving van de EU aan te passen. Meerdere landen hebben daarop weliswaar hun wetgeving gewijzigd, maar daarbij bepaalde drempels verlaagd en milieuproblemen gebagatelliseerd.

2.7.2 Daarom moeten de EU en de lidstaten beslist de instrumenten die er zijn om naleving van de EU-wetgeving af te dwingen, kracht bijzetten, zodat meer informatie over de toegang tot en de sanering van water wordt gegeven en de veiligheid van burgers op dat terrein groter wordt.

2.8 Klimaatverandering en overstromingen

2.8.1 De recente overstromingen overal in Europa hebben tal van vragen doen rijzen over hoe overstromingen kunnen worden voorkomen. Paradoxaal genoeg heeft de EU een fonds om de gevolgen van natuurrampen te ondervangen, maar niet om door mensen - bewust of door nalatigheid - veroorzaakte rampen te voorkómen of om de risico's op dergelijke rampen vóór

te zijn. Het doel van beleid om rampen te voorkomen, kan alleen helemaal worden bereikt als rampenpreventie wordt verwerkt in algemener beleid, zoals dat voor ruimtelijke ordening, infrastructuurwerken, de bescherming van ecosystemen of de bestrijding van de klimaatverandering ⁽¹¹⁾.

2.9 Voorbeeld van grensoverschrijdende samenwerking: Saarland en Lotharingen in het stroomgebied van de „Blies aval”

2.9.1 In het kader van het Interreg IV-A-project „Beheersing van de stijging en daling van de waterstand in het stroomgebied van de Moezel en de Sarre - FLOW MS” is tussen meerdere actoren een interregionaal samenwerkingsverband „Overstroming” opgezet. Dit samenwerkingsverband is het resultaat van een overeenkomst tussen de internationale commissies voor de bescherming van de Moezel en de Saar (CIPMS), het ministerie van milieu, energie en vervoer van Saarland (PUEV), de prefectuur van de regio Lotharingen, de onderprefectuur van Sarreguémies, en vier Duitse en vijf Franse gemeenten. Doel hiervan is om gezamenlijk het hoofd te bieden aan overstromingen door preventief op te treden en op gezette tijden ervaringen uit te wisselen. Het komt erop neer dat beter moeten worden overlegd over plannen om te waarschuwen en in te grijpen en dat de ordening in gemeenten moet worden aangepast aan het risico op overstromingen.

2.9.2 Doel van dit samenwerkingsverband voor het stroomgebied van de „Blies aval” is te bevorderen dat zones die kunnen overstromen, en gebieden met een overstromingsrisico in kaart worden gebracht. Verder moeten die risico's worden beoordeeld en moeten er aanbevelingen worden uitgewerkt. Die aanbevelingen krijgen concreet gestalte in plannen voor de beheersing van overstromingsrisico's.

2.9.3 Rivieren houden niet op aan de grenzen. Zoals blijkt uit bepaalde voorbeelden, zijn lokale initiatieven aan de bovenloop van rivieren van doorslaggevend belang. Zo wordt gewerkt aan transnationale samenwerking in het stroomgebied van rivieren als de Rijn, de Maas, de Donau, de Saar, de Moezel en de Elbe. De landen aan de oevers van die rivieren richten instanties op die worden belast met de coördinatie van maatregelen om de overstromingsrisico's te beheersen en van plannen om grensoverschrijdende bescherming te bieden.

2.9.4 Een voorbeeld is het stroomgebied van de Semois, een zijrivier van de Maas die deels door België en deels door Frankrijk loopt. Al in 2002 werd een gezamenlijk actieprogramma gelanceerd tegen overstromingen aan de bovenloop (België) en de benedenloop (Frankrijk) van de Semois, in weerwil van de verschillen in wetgeving en preventieve maatregelen tussen die twee landen. Dankzij het financieringsprogramma Interreg III Frankrijk-Wallonië-Vlaanderen (2002-2006) ter bevordering van trans-Europese samenwerking konden de maatregelen die aan weerszijden van de grens werden genomen om overstromingen te voorkomen, in één gemeenschappelijke aanpak worden bijeengebracht, onder de naam „riviercontract” (instrument voor waterbeheer door participatie).

2.9.5 Andere projecten, zoals EUROTAS, of grensoverschrijdende initiatieven voor de Donau of de Oostzee, hebben tot doel om voor meerdere landen gemeenschappelijke methoden voor de langetermijnbeheersing van overstromingsrisico's, overstromingsprognoses *in real time* en de instandhouding van zoetwaterbronnen uit te werken.

⁽⁸⁾ PB C 182 van 4.8.2009, blz. 46; PB C 97 van 28.4.2007, blz. 12; PB C 80 van 30.3.2004, blz. 29.

⁽⁹⁾ WWF/Newsletter „Usine nouvelle” van 21.10.2010.

⁽¹⁰⁾ SANOFI AVENTIS (Ivry, Frankrijk) heeft jarenlang vervuilende stoffen, waaronder het zwaar kankerverwekkende benzeen, in de saneringsnetwerken van de SIAAP geloosd, omdat gebruik werd gemaakt van opvangbekkens die niet groot genoeg waren.

⁽¹¹⁾ PB C 195 van 18.8.2006, blz. 20.

2.9.6 Kortom, het is mogelijk, noodzakelijk en verstandig om op het niveau van lokale overheden plannen te maken voor samenwerking, die dan vervolgens door de EU - politiek en financieel - worden gesteund.

3. Positie en rol van lokale overheden en maatschappelijke organisaties

Europa's burgers ondervinden in allerlei opzichten rechtstreeks de gevolgen van de integratie van een Europees waterbeleid.

3.1 Impact van waterbeheer en van rampen op de bevolking

3.1.1 Water wordt steeds schaarser, perioden van langdurige droogte worden opgevolgd door tijden van overstromingen en dan zijn er ook nog gevallen van waterverontreiniging. Dit alles heeft ernstige consequenties en levert sociaaleconomische problemen op die soms het einde inluiden van economische activiteiten (zoals landbouw) en tot banenverlies leiden. Het gevolg daarvan is weer dat de bevolking wegtrekt en hele gebieden op hun grondvesten gaan wankelen.

3.1.2 Er moet beslist worden opgetreden tegen de vervuiling van water door chemicaliën. De gezondheid van de soorten en de mens staat op het spel, vooral als die chemicaliën in de voedselketen terecht komen. Het is van belang dat de lijst van verboden stoffen of van stoffen waarvan het gebruik aan voorwaarden is verbonden, regelmatig wordt bijgewerkt, zoals is bepaald in de Richtlijn „Prioritaire stoffen”. Met het oog daarop moet worden samengewerkt met landbouwers, fabrikanten en milieuorganisaties. Op die manier kan gezamenlijk worden uitgemaakt aan welke voorwaarden het gebruik van nieuwe stoffen moet worden verbonden en welke gebruiksdrempels moeten worden vastgelegd. Hiervoor heeft het EESC in eerdere adviezen al gepleit⁽¹²⁾.

3.2 De verschillende gebruiksmogelijkheden van water

3.2.1 Voor landbouw, industrie en toerisme is het belangrijk hoe waterreserves worden geëxploiteerd en of water al dan niet wordt vervuild. Dit kwetsbare milieucompartiment staat onder druk vanwege de op hol geslagen verstedelijking van kustgebieden en stroomgebieden van rivieren. In de EU wordt 44 % van het afgetapte water gebruikt voor de opwekking van energie (vooral voor koelingsdoeleinden), 24 % voor de landbouw, 21 % om de bevolking van water te voorzien en 11 % voor de industrie. Deze cijfers laten echter niet zien hoe verschillend het gebruik is per regio. Zo neemt de landbouw in het zuiden van Europa meer dan de helft van al het afgetapte water in beslag, en in bepaalde regio's kan dit percentage zelfs oplopen tot 80 %, terwijl in het westen van Europa meer dan de helft van het afgetapte water wordt gebruikt voor de opwekking van energie en voor koelingsdoeleinden⁽¹³⁾.

3.2.2 Het is duidelijk dat waterbeheer en de productie van elektriciteit van elkaar afhankelijk zijn en dat de EU zich op dit vraagstuk moet bezinnen. Slechts een zeer geringe hoeveelheid van het water dat voor de opwekking van energie wordt gebruikt, komt uiteindelijk bij de consumenten terecht. Het meeste daarvan wordt weer geloosd, maar is ondertussen wel warmer geworden. Het aquatisch milieu moet hoe dan ook worden beschermd. De technologie om de hoeveelheid water die voor de opwekking van energie wordt gebruikt, te verminderen of

om het gebruikte water op doeltreffende wijze terug te winnen, bestaat, maar is duur en wordt daarom niet altijd toegepast. Er zijn dus niet alleen financiële prikkels nodig voor O&O op dit gebied, evenals stimulansen om de beschikbare technologie wel toe te passen, maar er moeten in de discussie over investeringen en hun rendement voortaan ook alle aspecten daarvan, d.w.z. milieuaspecten én sociaaleconomische overwegingen, met elkaar in verband worden gebracht.

3.2.3 De manier waarop landbouwgrond wordt gebruikt en stadsontwikkeling wordt gepland, zou wel eens van grote invloed kunnen zijn op de schaarste van water. Zolang die praktijken niet aan banden worden gelegd, wordt de situatie alleen maar erger wat het grond- en oppervlaktewater betreft. Een en ander kan leiden tot onomkeerbare milieuveranderingen en een cyclus op gang brengen van niet-levensvatbare sociaaleconomische ontwikkelingen, met alle gevaren van dien voor de voedselveiligheid, de energievoorziening en de stabiliteit van de samenleving. Meerdere belangrijke wetlands, bossen of hoogvlakten die van nature overstroombaar zijn, zijn drooggelegd en ingedijkt en er zijn reguleringinstallaties gebouwd en kanalen aangelegd om de verstedelijking te bevorderen, de landbouw te steunen en tegemoet te komen aan de vraag naar energie en de behoefte aan bescherming tegen overstromingen⁽¹⁴⁾. In toekomstig beleid voor de ruimtelijke ordening moet rekening worden gehouden met wat nodig is voor water.

3.3 De vraag naar water moet in goede banen worden geleid en het aanbod moet duurzaam en haalbaar zijn

3.3.1 Tal van factoren spelen een rol bij de vraag naar water van gezinshuishoudingen: omvang van de bevolking, grootte van de gezinnen, verstedelijking, toerisme, inkomsten, technologie en consumentengedrag. En dan zijn er ook nog de „lekken” in de distributie- en voorzieningskanalen waarvan in laatste instantie afhangt hoeveel water er bij de eindverbruikers aankomt. De hoeveelheid water die zo „weglekt”, moet waar nodig worden verminderd. Er moet worden geïnvesteerd in het onderhoud en de uitbouw van de distributiekkanalen, maar ook in installaties voor de behandeling van afvalwater. In 2006 was 10 % van de inwoners van de EU-25 nog steeds niet aangesloten bij een systeem voor de inzameling van afvalwater, met grote verschillen van lidstaat tot lidstaat⁽¹⁵⁾.

3.3.2 Toerisme kan de vraag naar water ver opdrijven, vooral tijdens de zomervakanties en in het zuiden en aan de Europese kusten, waar de druk op de waterreserves sowieso al groot is. Consumenten moeten bewust worden gemaakt van deze problematiek als belangrijke aanvulling op alle andere maatregelen die worden genomen om de waterreserves in stand te houden.

3.3.3 Normen en onafhankelijkheid: hergebruik van afvalwater ten behoeve van de landbouw kan in grote mate bijdragen tot een duurzaam waterbeheer, maar mag geen gevaar met zich mee brengen voor de volksgezondheid. Om de veiligheid van die methode te garanderen, moeten er – net zo goed als voor andere hulpbronnen – normen worden uitgewerkt, met toezicht op de toepassing ervan. Die normen moeten op transparante wijze door de wetgever worden vastgelegd en op de toepassing daarvan moet in alle onafhankelijkheid worden toegezien door speciaal daarmee belaste officiële of publieke instanties.

⁽¹²⁾ PB C 97 van 28.04.2007, blz. 3

⁽¹³⁾ Waterreserves in Europa – maatregelen tegen waterschaarste en droogte, ISSN 1725-9177, februari 2009.

⁽¹⁴⁾ Rapport van het Europees Milieuagentschap over de toestand van het milieu: *State and Outlook Report 2010* (SOER 2010).

⁽¹⁵⁾ SOER blz. 103 + rapport van het Europees milieuagentschap blz. 5 + perscommuniqué Eurostat 2006.

3.4 *Maatschappelijk middenveld en het waterbeleid van de Europese Unie*

3.4.1 Al voordat de Algemene Vergadering van de VN hierover op 26 juli 2010 een resolutie⁽¹⁶⁾ heeft goedgekeurd, had de Raad op 22 maart van dat jaar al aangekondigd dat de 27 lidstaten van de EU het recht van de mens op water en sanering erkennen. Daarbij wordt aangegeven dat de verplichtingen van alle lidstaten t.a.v. de mensenrechten inzake toegang tot drinkwater en sanering nauw verbonden zijn aan andere mensenrechten, zoals het recht op huisvesting, voeding en gezondheid.

3.4.2 Het recht van maatschappelijke organisaties om te worden geïnformeerd over aangelegenheden die water betreffen, is cruciaal. De deelstaat Berlijn heeft in 1999 zijn met waterbeheer belaste ondernemingen geprivatiseerd ten gunste van Veolia en het energiebedrijf RWE, wat resulteerde in prijsverhogingen voor de gebruikers. Welke overeenkomsten voor de overheveling van die bevoegdheid zijn gesloten en welke clausules tussen de betrokken partijen zijn overeengekomen, werd geheim gehouden. Door een burgerinitiatief kon het collectief „Berliner Wassertisch” worden opgezet dat voldoende handtekeningen heeft weten te verzamelen voor een volksreferendum. In dat referendum heeft de bevolking (opkomst: 27 %) zich met 98 % van de stemmen uitgesproken voor de publicatie en vervolgens nietigverklaring van die geheime contracten. Sindsdien is uit de gepubliceerde uittreksels daarvan gebleken dat de aandeelhouders van beide ondernemingen winst werd gegarandeerd middels een compensatiesysteem. Dat systeem hield in dat de deelstaat Berlijn (met overheidsgeld) instond voor de winsten van die bedrijven als de in de geheime clausules vastgelegde bedragen niet zouden worden gehaald. Steeds meer lokale overheden in Europa nemen het verlopen van de contracten waarmee het waterbeheer naar particuliere ondernemingen is gedelegeerd, te baat om waterbeheer weer „in gemeentelijke sferen te trekken”. Alleen bleken sommige van die lokale overheden – en niet de minste – opgezadeld te zijn met in die oorspronkelijke

omstandigheden gesloten, juridisch ongelijke contracten, waardoor er voor hen niets anders opzat dan de betrokken particuliere ondernemingen een participatie te laten behouden⁽¹⁷⁾. De transparantie van de wijze waarop openbare diensten of diensten van algemeen belang worden gedelegeerd, kan worden vergroot en de omkeerbaarheid daarvan kan worden verbeterd, vooral door een zorgvuldige bestudering van de volgende aspecten:

- waterbeheer: herinvestering van de winsten in het onderhoud en de modernisering van netwerken;
- de kenmerken en zwaarwegendheid van de investeringen die van belang zijn voor de intrede op zowel de overheids- als de particuliere markt mogen niet leiden tot de vorming van monopolies of kartels;
- de grootste particuliere waterbedrijven worden voor een groot deel met overheidsgeld gefinancierd⁽¹⁸⁾;
- arbeidsvoorwaarden, werkgelegenheid en veiligheid van het personeel: voor nu en later is er behoefte aan voldoende opgeleide en vakbekwame arbeidskrachten voor wie een uniek statuut in het leven wordt geroepen, nl. dat van werknemers van de overheid in de sectoren waterbeheer, water-sanering, toezicht op water, fraudebestrijding, onderzoek enz. Dat statuut moet de nodige garanties bieden waardoor die werknemers hun uiteenlopende taken op alle niveaus kunnen vervullen;
- voorlichting van en overleg met de gebruikers: sociaaleconomische raden kunnen - in de lidstaten waar dergelijke SER's aanwezig zijn - een waardevolle bijdrage leveren aan het overleg met de gebruikers, omdat zij representatief en onafhankelijk zijn, ervaring hebben en in staat zijn om openbare hoorzittingen te organiseren.

Brussel, 15 juni 2011

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Staffan NILSSON

⁽¹⁶⁾ Resolutie van de Algemene Vergadering van de VN over het recht van de mens op water en sanitatie, 26 juli 2010, A/64/L 63 rev.1, kijk op: http://www.internationalwaterlaw.org/documents/intldocs/UNGA_Resolution_HR_to_Water.pdf.

⁽¹⁷⁾ Public citizen, „Water voor iedereen-campagne”, 2007. Veolia en het milieu: een bedrijfsprofiel. Speciaal rapport van Public Citizen in het kader van de campagne „Water voor iedereen” (<http://documents.foodandwaterwatch.org/Vivendi05.pdf>) en

— geheim contract voor de privatisering van waterbeheer in Berlijn, openbaar gemaakt in de *Berliner Tageszeitung*, uitgave van zaterdag 30 oktober 2010, <http://www.taz.de/1/zukunft/wirtschaft/artikel/1/die-raeuberische-wasser-privatisierung/>.

⁽¹⁸⁾ <http://www.psir.org/reports/2010-W-EWCS.doc>.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de betrekkingen tussen de EU en Centraal-Azië en de bijdrage van het maatschappelijk middenveld

(2011/C 248/08)

Rapporteur: **de heer PEEL**

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn zitting van 15 en 16 september 2010 besloten overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde een initiatiefadvies op te stellen over

De betrekkingen tussen de EU en Centraal-Azië en de bijdrage van het maatschappelijk middenveld.

De afdeling Externe betrekkingen, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 25 mei 2011 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 15 en 16 juni 2011 gehouden 472^e zitting (vergadering van 16 juni) onderstaand advies uitgebracht, dat met 112 stemmen vóór en 5 tegen, bij 12 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Een echt gevoel van regionale affiniteit zoals er in Europa bestaat, bestaat er niet tussen de vijf landen van Centraal-Azië. Het EESC roept de Commissie en andere EU-instellingen op om te blijven ijveren voor een veel sterker gevoel van regionale identiteit en integratie, waarbij ieder land moet worden aangemoedigd om nauwer met zijn buurlanden samen te werken, etnische en grensproblemen te verminderen en het pad te effenen voor een sterkere en duurzamere sociaaleconomische ontwikkeling.

1.1.1 Volgens het EESC is het absoluut zaak dat de EU een samenhangende en gecoördineerde totaalstrategie uitwerkt om de opbouw van het maatschappelijk middenveld in Centraal-Azië en de betrekkingen tussen Europese en Centraal-Aziatische maatschappelijke organisaties te bevorderen. Momenteel is er maar heel weinig contact. Daarom moet de EU allereerst het niveau van de diplomatieke vertegenwoordiging flink opvoeren.

1.1.2 Belangrijk is om optimaal gebruik te maken van alle deskundigheid die er bij de diverse EU-instellingen voorhanden is, met name ook in de geest van artikel 11 van het Verdrag van Lissabon. In dit verband wordt de Europese Dienst voor extern optreden (EEAS) verzocht om het EESC waar mogelijk in te schakelen, zeker ook inzake capaciteitsopbouw, een terrein waarop het immers over de nodige ervaring beschikt (bijv. met de Balkanlanden en Latijns-Amerika).

1.1.3 Het EESC zou dan ook graag betrokken worden bij het opzetten, in het kader van de EEAS, van een officieel instrument waarmee het mogelijk wordt om bestaande maatschappelijke gesprekspartners (m.i.v. onafhankelijke ondernemersorganisaties en vakbonden) in de Centraal-Aziatische landen duidelijker te identificeren en om nieuwe, opkomende maatschappelijke organisaties in kaart te helpen brengen en in hun ontwikkeling te steunen. Om hiervan meer werk te maken, zou een kleine EESC-delegatie Centraal-Azië kunnen bezoeken.

1.1.4 Het EESC is warm voorstander van het goed gestructureerde proces dat de EU voor het mensenrechtenoverleg heeft opgezet; dit is een positief eerste resultaat van de EU-strategie t.a.v. Centraal-Azië. Het EESC vindt het echter zeer teleurstellend dat het hierbij nog steeds niet wordt betrokken. Het is van het grootste belang dat dit wordt rechtgezet.

1.1.5 De meerderheid van de bevolking in de Centraal-Aziatische landen is jonger dan 25 jaar. Pogingen om de contacten

met de burgers te intensiveren, dienen daarom zeker ook te worden gericht op jongeren en op het onderwijs. Zo moet worden bespoedigd dat zowel Europeanen als Centraal-Aziaten in toenemende mate deelnemen aan het Erasmus Mundusprogramma. In dit verband moet het gemakkelijker worden om een studievissum te krijgen, moeten de meest getalenteerde Centraal-Aziatische studenten worden vrijgesteld van studiekosten, moeten er meer Engelstalige studieboeken komen, moeten zomercursussen worden bevorderd en moeten er op het niveau van universiteiten en middelbare scholen partnerschapsbanden worden gesmeed.

1.2 Bevordering van een grotere rol van het maatschappelijk middenveld is nauw verbonden met het bredere thema van de mensenrechten. Op dit cruciale terrein kan Europa de Centraal-Aziatische landen helpen bij het volgen van hun eigen onafhankelijke koers, en dat doet Europa dan ook. Waaraan op dit vlak precies aandacht wordt geschonken, moet wel voorwerp vormen van overleg, waarbij rekening dient te worden gehouden met culturele gevoeligheden. Ondanks de aanhoudende problemen hebben alle vijf landen de acht kernverdragen van de IAO geratificeerd (op twee uitzonderingen na, zie par. 5.4.1). Europa zou op praktische wijze het onderlinge vertrouwen kunnen vergroten door vast te stellen hoe en waar het de Centraal-Aziatische landen kan helpen om deze en andere verplichtingen na te komen.

1.2.1 Ook raadt het EESC sterk aan om stappen te zetten naar mogelijke handelsgerelateerde overeenkomsten met elk van de vijf landen in kwestie. Net als bij andere recente handelsovereenkomsten van de EU is gebeurd, zou er voor elk land in het kader van het forum van maatschappelijke organisaties ook moeten worden gesproken over duurzame ontwikkeling, zodat de kennis waarover het EESC ter zake beschikt, kan worden gedeeld.

1.3 Van bijzonder belang in dit verband zijn onderling samenhangende heikele kwesties als voedsel- en waterzekerheid en energielevering. Volgens het EESC zou de EU de vijf landen meer moeten aansporen tot samenwerking om tot een totaal-aanpak van deze ernstige problemen te komen. De Commissie dient te verduidelijken in hoeverre deze problemen met elkaar samenhangen. Europa heeft al eerder aangetoond dat het andere landen kan helpen op het gebied van water- en voedselzekerheid. Deze positieve ervaring zou ten aanzien van onderhavige regio optimaal benut moeten worden om verder vertrouwen te kweken.

1.4 Net als het eerder heeft gedaan⁽¹⁾ met betrekking tot toekomstige handelsbesprekingen, beveelt het EESC de Commissie ook hier aan om de 27 verdragen uit de SAP plus-regeling als uitgangspunt te nemen voor de uitbreiding van de handel met Centraal-Azië op andere gebieden dan energie, eventueel samen met maatregelen inzake handelsgerelateerde technische assistentie (TRTA).

1.5 Het EESC raadt aan om bij het aanhalen van de banden tussen de EU en Centraal-Azië samen te werken en informatie uit te wisselen met Rusland, China en Turkije, maar niet met Iran zolang dat land onderworpen is aan sancties.

1.6 De landen van Centraal-Azië beschikken over aanzienlijke energievoorraden, die een aanvullende bron van (niet-alternatieve) energie kunnen vormen voor Europa, al wordt dit bemoeilijkt door transit- en vervoersproblemen. Bij het beantwoorden van de vraag of dergelijke verbindingen haalbaar zijn, moeten praktische en economische overwegingen de boventoon voeren.

1.7 Centraal-Azië zou geen eindpunt van Europa's transit- en vervoersverbindingen moeten zijn, maar veeleer gezien moeten worden als een tussenstation op weg naar China en verder. De voorgestelde vervoerscorridors van China en de EU moeten op elkaar worden afgestemd. De oude Zijderoute zou moeten worden omgevormd tot een snelweg voor handel en energie.

2. Inleiding

2.1 Hoewel Kazachstan qua oppervlakte het negende grootste land ter wereld is, tellen de vijf landen van Centraal-Azië samen slechts ca. 61 miljoen inwoners, d.w.z. ongeveer evenveel als het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Italië ieder voor zich hebben.

2.2 Beseft moet worden dat het hierbij gaat om nieuwe landen die voor een belangrijk deel nog vorm moeten krijgen. Ze zijn weliswaar onafhankelijk en worden volledig erkend, maar zijn het resultaat van het uiteenvallen van de Sovjet-Unie. In geen van deze landen bestond er een noemenswaardige „nationale bevrijdingsbeweging”. In elk van de vijf landen heeft de voormalige politieke elite uit de Sovjettijd de macht overgenomen als de nieuwe elite van de onafhankelijke staat. Deze gemeenschappelijke achtergrond kan echter bevorderlijk zijn voor de regionale cohesie, die er te wensen overlaat en schril afsteekt bij de cohesie die men overal in Europa vindt. De EU is dan ook begonnen om het cohesieconcept in Centraal-Azië te promoten.

2.3 Verder hebben de vijf te maken met landsgrenzen die niet door henzelf zijn gekozen of door natuurlijke barrières zijn bepaald, maar door mensen van buitenaf zijn getrokken. De gebieden van de vijf huidige staten werden omgevormd tot republieken van de USSR, wat de oorzaak is van etnische spanningen zoals we die onlangs hebben gezien in Kirgizië, waar de Oezbeekse minderheid onder druk kwam te staan. Hierin ligt voor de EU een belangrijke kans om haar ervaring met het helpen oplossen van nationale spanningen in te brengen.

2.4 Alle vijf landen hebben ook een centraal geleide economie geërfd en de heersende elite heeft er belang bij om dit model in stand te houden. Dit resulteert in een zekere verstarving, die nog verergerd wordt door het opleven van oude internationale wedijver van strategische aard (o.m. door de nabijheid van Afghanistan en Iran), maar die nu ook een economische dimensie heeft doordat er energievoorraden van tot dusverre onbekende omvang zijn ontdekt, met name olie en gas, waarbij het vooral gaat om gas in Turkmenistan.

2.4.1 Er spelen in de regio al een aantal kwesties waarbij de macht van familielid op familielid wordt overgedragen (bijv. in Kazachstan). De oude bestuursstructuur van de Sovjet-nomenklatoera kan nu wellicht beter worden omschreven als een clan- of familienomenklatoera. Ook op dit gebied zou de EU er actief toe kunnen bijdragen om via haar programma's ter stimulering van goed bestuur en het maatschappelijk middenveld een meer neutraal overheidsapparaat te bevorderen.

2.5 Voordat Centraal-Azië in de negentiende eeuw onder Russische heerschappij kwam, bestond het uit een verzameling islamitische kanaten en emiraten met exotische namen als Bucharra en Xiva, die hun onafhankelijkheid te vuur en te zwaard verdedigden. Het waren nogal afgelegen gebieden, doordat ze omringd werden door uitgestrekte woestijnen. Tamerlane bouwde zijn reusachtige rijk rond Samarkand, terwijl de bevolking deels ook afstamt van de legers van de Dzjengis Khan en de Gouden Horde. Opvallend is ook de sterke wetenschappelijke traditie in de regio, met name op het vlak van sterrenkunde, die teruggaat tot het observatorium dat Ulugh Beg, kleinzoon van Tamerlane, rond 1420 heeft laten bouwen. Ook heden ten dage nog is Kazachstan nauw betrokken bij het ruimtevaartprogramma.

3. Een nieuwe strijd om de heerschappij over Centraal-Azië?

3.1 Ondanks zijn onherbergzame ligging is Centraal-Azië strategisch van groot belang. Net als in de 19^e eeuw, toen de regio de inzet was van een machtsstrijd tussen Groot-Britannië en het Russische rijk (the Great Game), wordt dit, afgezien van Oost-Azië, waarschijnlijk weer de regio met het grootste aantal potentiële belangenconflicten ter wereld.

3.2 Na meer dan een eeuw van Russische overheersing is de invloed van **Rusland** in de regio nog steeds erg groot. De *lingua franca* is Russisch, er zijn nog steeds nauwe economische banden met Rusland en voor Rusland ligt het gebied binnen zijn natuurlijke invloedssfeer. Kazachstan vormt sinds 2010 samen met Rusland (en Wit-Rusland) een douane-unie. Andere landen hebben ook belangstelling getoond. Voor Kirgizië, dat als enige van de vijf landen lid is van de WTO, ligt dit moeilijker. Oezbekistan en Turkmenistan zijn de enige landen in de regio die een stuk terughoudender zijn om de banden met Rusland aan te halen.

3.3 **China** heeft via het lidmaatschap van de Shanghai-samenwerkingsorganisatie (waar ook Rusland en Iran lid van zijn) eveneens zeer actief deel in de ontwikkeling van de regio. Het land heeft strategische belangen op energievlak: in recordtijd is door China een gaspijpleiding aangelegd, die vanuit Turkmenistan door Oezbekistan en Kazachstan naar China loopt en daar

⁽¹⁾ PB C 211 van 19.08.2008, blz. 82

is aangesloten op het binnenlandse energienetwerk. De pijpleiding is in 2010 in bedrijf genomen. China is er tevens veel aan gelegen via Centraal-Azië strategische vervoerscorridors (spoorlijnen en wegen) naar het Westen aan te leggen. Deze zijn echter nog niet afgestemd op de Europese vervoerscorridors naar het Oosten. Dat moet veranderen. Ook de oude Zijderoute, die nu al veel toeristen trekt, zou winstgevend kunnen worden uitgebouwd tot een belangrijke snelweg voor handel en energie.

3.4 Buurlanden **Iran en Afghanistan**, waar net als in Tadzjikistan een variant van het Farsi wordt gesproken en het islamitisch fundamentalisme recent is opgeflakkerd, kijken eveneens met argusogen naar de regio. Nog slagen de Centraal-Aziatische landen erin radicale religieuze krachten stevig te beteugelen, maar het religieus fanatisme is groeiende. Tijdens de burgeroorlog in Tadzjikistan in de jaren '90 speelden moslimopstanden een grote rol. Velen vrezen dat het conflict zal heroplaaien. Voor Iran zijn vanwege de sancties door de nucleaire kwestie vooral de betrekkingen met Turkmenistan, dat ook bezig is met de aanleg van een nieuwe strategische gasleiding, van groot belang. Een groeiend probleem is de handel in drugs uit Afghanistan. Daarbij moet de blik echter vooral gericht worden op het eindverbruik in het Westen: naast het aansporen van arme, omkoopbare lokale ambtenaren om fermere op te treden tegen de drugshandel is de beteugeling en bestrijding van de illegale markt in Europa (en de VS) deel van de oplossing.

3.5 **Turkije** heeft ook een grote invloed in de regio. De regio wordt, op de Tadzjiken na, door Turkse volkeren bewoond, die verwante talen spreken. Turkije speelde na het uiteenvallen van de Sovjet-Unie een belangrijke rol en lijkt na enkele aanvankelijke tegenslagen weer aan invloed te winnen. Het land is tevens een cruciale tussenschakel voor energiepijpleidingen naar het Westen.

3.6 Met name vanwege de oorlog in Afghanistan zijn ook de **VS** een belangrijke actor in de regio.

3.7 Dit alles doet de vraag rijzen in hoeverre de **EU** zich moet engageren in de regio, temeer daar geen van de EU-lidstaten vanuit het verleden een koloniale band heeft met het gebied. Gekeken moet worden naar de belangen van de EU op lange termijn, met inachtneming van de betrekkingen die de EU met andere delen van de wereld onderhoudt.

3.7.1 De EU voert belangrijke onderhandelingen met Rusland en China, landen waarmee zij een strategisch partnerschap heeft gesloten. Met Turkije lopen toetredingsonderhandelingen, al vorderen die maar erg langzaam. In de discussie over de betrekkingen van de EU met Centraal-Azië lijkt, onlogisch genoeg, helemaal geen rekening te worden gehouden met de relaties tot deze andere landen. De ontwikkeling van de betrekkingen tussen de EU en Centraal-Azië dient te gebeuren in onderling overleg en in nauwe afstemming met het engagement van de EU in Rusland, China en Turkije. Het aanhalen van de banden met Centraal-Azië mag in geen geval de strategische betrekkingen met deze belangrijke partners in gevaar brengen. Gezien de sancties zou het voorbarig zijn om ook Iran aan dit rijtje toe te voegen, maar dit neemt niet weg dat ook rekening moet worden gehouden met de verhoudingen tussen Iran en Centraal-Azië.

4. Engagement van de EU in Centraal-Azië

4.1 De EU heeft in juli 2007, op initiatief van het Duitse voorzitterschap, een speciale strategie voor Centraal-Azië goedgekeurd. Deze klinkt nogal betuttelend, en het is nog steeds wachten op een *hausse* van de handel, die uitermate gering van omvang is. Behalve in Kazachstan, dat in 2009 (net als in 2007) 0,9 % van de invoer in de EU voor zijn rekening nam en 0,5 % van de uitvoer, bedroeg de handel met geen van de andere landen meer dan 0,1 % van de EU-handel. Ondanks deze cijfers blijft de EU een belangrijke handelspartner voor de landen in Centraal-Azië, met name voor Kazachstan. Voor dit land is de EU qua handelsvolume een belangrijker handelspartner dan Rusland of China.

4.2 Met name in het licht van het programma voor het Oostelijk Partnerschap en de EU-strategie voor het Zwarte Zeegebied, gericht op Turkije en de overige landen van de voormalige Sovjet-Unie (met uitzondering van Rusland, waarmee de EU apart onderhandelt over een strategisch partnerschap), doet de EU er bijzonder verstandig aan meer belangstelling te tonen voor Centraal-Azië. Sommige EU-lidstaten, met name Litouwen en in toenemende mate ook Duitsland, onderhouden al nauwe contacten met Centraal-Azië. Ook Azerbeidzjan ligt voor velen dichterbij Centraal-Azië dan bij de Kaukasus, o.a. vanwege religieuze redenen en de energievoorziening.

4.2.1 Energie is een zeer belangrijk thema. De landen van Centraal-Azië beschikken over aanzienlijke energievoorraden, die een aanvullende energiebron kunnen vormen voor Europa, al wordt dit bemoeilijkt door transit- en vervoersproblemen. Belangrijk is dat de EU de mogelijkheden van de regio om bij te dragen aan haar energievoorziening realistisch inschat en dat verbintenissen die op dit vlak worden aangegaan praktisch en economisch haalbaar zijn. Deze bronnen van natuurlijke energie, die ook van belang zijn voor de landen die ze bezitten, moeten worden gezien als een *aanvulling* op en een mogelijkheid tot *diversificering* van de bestaande energievoorziening en niet als een *alternatief voor de huidige bevoorrading*, dat kan worden gebruikt om de betrekkingen met andere landen in de regio te beïnvloeden.

4.3 Ondanks de optimistische toon van het voortgangsverlag van juni 2010 zijn de betrekkingen van de EU met de vijf landen van Centraal-Azië opvallend zwak ontwikkeld. Alleen in Kazachstan is er een echte EU-vertegenwoordiging. In Kirgizië en Tadzjikistan zijn net pas delegatiebureaus geopend. Oezbekistan en Turkmenistan moeten het doen met een „Europees Huis”, dat de EU vertegenwoordigt en voornamelijk werkt met consultants op contractbasis. Volgens het CEPS⁽²⁾ hebben 18 lidstaten een ambassade in Kazachstan, 10 hebben er een in Oezbekistan en slechts enkele lidstaten hebben een ambassade in andere landen. Alleen Duitsland en Frankrijk hebben een ambassade in alle vijf landen, Groot-Brittannië heeft een ambassade in vier van de vijf landen en negen lidstaten hebben geen enkele vertegenwoordiging. Wil de EU-strategie voor Centraal-Azië kans van slagen hebben, dan zal de EU veel sterker vertegenwoordigd moeten zijn. Dit zal, alle budgettaire beperkingen van de dienst ten spijt, meteen de eerste vuurproef worden voor de Europese Dienst voor extern optreden (EEAS). De dienst staat o.m. voor de uitdaging gemeenschappelijke maatregelen te nemen voor een visaregeling (tenminste voor Schengenlanden).

(2) Centre for European Policy Studies

4.4 De EU heeft met alle vijf landen onderhandeld over een partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomst. Die met Kazachstan, Kirgizië en Oezbekistan zijn in 1999 in werking getreden, waarbij de overeenkomst met Oezbekistan na het bloedbad van Andijan tussen 2005 en 2008 gedeeltelijk is opgeschort. De overeenkomst met Tadzjikistan, die vanwege de burgeroorlog was uitgesteld, is pas in 2009 geratificeerd en die met Turkmenistan moet nog steeds worden geratificeerd door problemen in verband met de mensenrechten.

4.5 Met name Kazachstan ontpopt zich als een hoofdspeler in de regio. De betrekkingen met de EU worden steeds sterker, geïnspireerd door de interesse aan beide kanten om de banden aan te halen. Het is duidelijk dat de EU tot dit land het gemakkelijkst toegang heeft. Door actief en met succes campagne te voeren voor het voorzitterschap van de OESO ⁽³⁾ heeft het land een duidelijk signaal gegeven een centrale rol te willen spelen. Een ander bewijs dat Kazachstan zich internationaal sterker wil engageren is de toetreding tot een douane-unie samen met Rusland en Wit-Rusland en de duidelijke belangstelling die het te kennen heeft gegeven om, eventueel tegelijk met Rusland, lid te worden van de WTO. Nog een teken is de opkomst van een sterke jonge ondernemersklasse, die bereid is en ook aangemoedigd wordt om voor studie naar het buitenland te gaan, alsook een groeiende maatschappelijke bewustwording en betrokkenheid.

4.6 Een vergelijkbare wens om zich internationaal sterker te profileren is in Oezbekistan, dat net als Turkmenistan een meer gesloten en autoritair maatschappijmodel heeft, nog niet waarneembaar. Oezbekistan leek in eerste instantie het land waarmee de EU nauwere banden kon opbouwen, maar die hoop vervaagde na het bloedbad van Andijan, terwijl Kazachstan zich juist meer ging openstellen naar de buitenwereld.

4.7 Toch is Kirgizië, dat in 2010 vanwege etnische onlusten aanleiding gaf tot grote zorg, een meer open samenleving en is het maatschappelijk middenveld er sterker ontwikkeld. Dit geldt eveneens voor Tadzjikistan, een land waarmee de EU momenteel nauwelijks banden onderhoudt. De situatie is er veel onzekerder. Het land ging in de jaren '90 gebukt onder een zware burgeroorlog, die, zo wordt gevreesd, weer kan opblazen, en kampt met een voedselcrisis.

5. Mensenrechten en de rol van het maatschappelijk middenveld

5.1 De activiteiten van het maatschappelijk middenveld fluctueren en lopen sterk uiteen tussen de vijf landen. In Kirgizië doet het maatschappelijk middenveld zich het meest gelden, terwijl het desbetreffende gedachtegoed zich in Kazachstan en Tadzjikistan aan het ontwikkelen is.

5.1.1 In deze drie landen heeft het maatschappelijk middenveld echter wel een duidelijke inbreng gehad in het goed opgezette mensenrechtenoverleg met de EU, een van de eerste resultaten van de EU-strategie voor Centraal-Azië. In dit verband vinden inmiddels elk jaar vergaderingen op ambtelijk niveau

plaats - met aparte seminars voor het maatschappelijk middenveld waaraan mensenrechtenadvocaten, lokale ngo's en EU-ambtenaren deelnemen - en een vaste agenda. Er is echter nog geen goede maatstaf om de resultaten te meten.

5.1.2 Het EESC is een groot voorstander van dit overleg, waar het echter tot zijn grote teleurstelling door de EEAS niet bij betrokken is. De EEAS zou dit zo snel mogelijk moeten reëttrekken. Wij hebben ons tenslotte bewezen als overlegpartner en spreekbuis van het brede maatschappelijk middenveld, met grondige praktijkkennis en alom erkende expertise.

5.2 In Oezbekistan (waar de regering ngo's op poten zette) en Turkmenistan, waar in principe geen sprake is van een onafhankelijke *civil society*, is de input van het maatschappelijk middenveld geringer.

5.2.1 Vóór de onafhankelijkheid was er geen traditie van of bekendheid met het maatschappelijk middenveld als bemiddelaar tussen de staat en de burger. Ook het verschijnsel ngo was onbekend. Vakbonden en wijk-, jongeren- en beroepsverenigingen maakten zonder uitzondering deel uit van de staatsstructuur en hadden te weinig contact met invloeden van buitenaf om na de onafhankelijkheid nieuwe instellingen vorm te geven. Maar vooral in Kazachstan en Kirgizië, en in mindere mate in Tadzjikistan, zijn sindsdien veel organisaties onafhankelijker geworden, terwijl er tegelijkertijd staatsbedrijven zijn geprivatiseerd en onafhankelijke vakbonden en beroepsorganisaties op het toneel zijn verschenen.

5.2.2 In de jaren negentig kwamen er initiatieven van plattelandsgemeenschappen en zelfhulpgroepen die voortbouwden op traditionele lokale gemeenschapsverbanden en rond familierelaties georganiseerde zelfhulpgroepen (*hashar/ashar*). Zij moesten vooral de leemte vullen die de inmiddels verdwenen socialezekerheidsstelsels van de Sovjet-Unie hadden nagelaten, maar verschillen sterk van ngo's in hun internationaal erkende vorm. Dergelijke ngo's zagen ook wel het licht, maar dan vooral in de grote steden, en vaak leunden ze zwaar op financiële steun van buiten (onder meer van de VS). Alle landen ontwikkelden zich anders, elk met zijn eigen problemen, maar na de „kleurrijke” revoluties in Georgië, Oekraïne en Kirgizië werden ngo's (die door velen werden gezien als vreemde eenden in de bijt en bovendien, vergeleken met de plaatselijke lonen, als overbetaalde organisaties) in Oezbekistan in een streng keurslijf gedwongen. In Turkmenistan verdwenen ze zelfs helemaal. De laatste tijd wordt de kloof tussen stad en platteland er groter en nemen de activiteiten en de invloed van islamitische organisaties er toe.

5.3 Gezien de uiterst schamele intermenselijke contacten tussen Europa en Centraal-Azië hoeft het geen verrassing te zijn dat er tussen het maatschappelijk middenveld van de EU en dat van Centraal-Azië maar weinig officieel en diepgaand contact is. Voordat we van het maatschappelijk middenveld in Centraal-Azië kunnen verwachten dat het zich onze waarden eigen maakt of zich er alleen maar in kan vinden, moet het eerst weten en goed begrijpen om welke waarden het gaat. Deze mogen echter niet worden opgedrongen. Kazachstan kan wat dit betreft een brugfunctie vervullen, zeker omdat de contacten tussen bedrijfsleven en vakbonden er beter zijn.

⁽³⁾ Organisatie voor veiligheid en samenwerking in Europa: het enige politieke en institutionele orgaan dat Europa verbindt met de landen van de voormalige Sovjet-Unie.

5.3.1 Volgens het EESC is er grote behoefte aan een brede, samenhangende en gecoördineerde EU-strategie om betere contacten met het maatschappelijk middenveld in Centraal-Azië te ontwikkelen. Het EESC zelf heeft goede papieren om deze kar te trekken. Het gaat hierbij vooral om de vraag hoe het best kan worden gezorgd voor veel meer overleg en intermenselijke contacten, voor het in kaart brengen van onderwerpen van gemeenschappelijk belang en van opkomende organisaties in het maatschappelijk middenveld, en voor de verspreiding van goede praktijken. Dat moet leiden tot een meer formele procedure voor het onderhouden van goede contacten met het maatschappelijk middenveld.

5.3.2 De Europese Dienst voor extern optreden (EEAS) doet momenteel goed werk in de regio. Er moet echter optimaal gebruik worden gemaakt van alle expertise waarover de EU-instellingen beschikken. Het verzoek van het EESC aan de EEAS is dan ook om – net als voor het mensenrechtenoverleg – waar mogelijk van zijn diensten gebruik te maken. Zo kan het met zijn cruciale, elders opgedane ervaring zeker van nut zijn voor de capaciteitsopbouw.

5.3.3 Er dienen zich wat dit betreft drie mogelijkheden aan. Ten eerste moet het EESC zich met hulp van de EEAS een duidelijk beeld vormen van wie zijn belangrijkste gesprekspartners dienen te zijn. Het is zaak om in alle vijf landen binnen het bedrijfsleven en de vakbeweging en andere relevante onderdelen van het maatschappelijk middenveld goede onafhankelijke partners te vinden en volwaardige contacten te leggen. De internationale werkgeversorganisatie IOE heeft geen leden in Centraal-Azië, maar wel contacten in Kazachstan. Het verdient in dit verband aanbeveling dat het EESC een kleine delegatie stuurt naar Centraal-Azië (ook om dit advies onder de aandacht te brengen).

5.3.4 Ten tweede is het van cruciaal belang om andere, zich nog ontwikkelende organisaties van het maatschappelijk middenveld in kaart te brengen, aan te moedigen en ter plekke te steunen. Ook wat dit betreft doet het EESC een beroep op de EEAS om het, waar en wanneer het van pas kan komen, in te schakelen.

5.3.5 Ook raadt het EESC sterk aan om stappen te zetten naar mogelijke handelsgerelateerde overeenkomsten met elk van de vijf landen in kwestie. Zoals ook bij andere onlangs door de EU gesloten handelsovereenkomsten is gebeurd zou er voor elk land een forum van maatschappelijke organisaties moeten worden opgericht om de banden met het maatschappelijk middenveld in de regio een officiële karakter te geven. Op die manier kan het EESC ook zijn kennis van duurzame ontwikkeling delen met de desbetreffende vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld.

5.3.6 Om de samenwerking op onderwijsgebied en de wederzijdse mobiliteit op te voeren dient er ten derde een grotere impuls te worden gegeven aan contacten met en uitwisselingen van jongeren en moet nog meer gebruik worden gemaakt van het programma Erasmus Mundus. In dit verband moet het gemakkelijker worden om een studievizum te krijgen, moeten de meest getalenteerde Centraal-Aziatische studenten worden vrijgesteld van studiekosten, moeten er meer Engelstalige studieboeken komen, moeten zomercursussen worden bevorderd en

moeten er op het niveau van universiteiten en middelbare scholen partnerschapsbanden worden gesmeed. Het is goed dat het budget hiervoor is verdubbeld tot 10 miljoen euro per jaar, maar zoals uit het voortgangsverslag blijkt zijn de meeste Centraal-Aziatische jonger dan 25 (en herinneren ze zich dus niet de Sovjettijd).

5.3.7 Voor het maatschappelijk middenveld is een cruciale rol weggelegd bij maatregelen om de regionale cohesie en integratie te vergroten – van belang voor een sociaaleconomisch klimaat waarin markten efficiënt kunnen functioneren – voor menswaardige arbeidsplaatsen te zorgen, het midden- en kleinbedrijf te ontwikkelen, de lokale infrastructuur te versterken en de armoede te bestrijden. Het moet hierbij kunnen steunen op sterke instellingen met een duidelijk omschreven mandaat. De ervaringen van het maatschappelijk middenveld in onder meer de Oostzeelanden zullen wat dit betreft zeer goed van pas komen.

5.3.8 Dit moet op zijn beurt weer worden geschraagd door politiek engagement, vrede en veiligheid, eerbiediging van de beginselen van de rechtsstaat, meer democratie, goed bestuur en macro-economische stabiliteit.

5.4 Maatregelen om de inbreng van het maatschappelijk middenveld te vergroten hangen echter nauw samen met het mensenrechtenvraagstuk, dat nauwelijks vooruitgang te zien geeft. Wil de EU – en haar maatschappelijk middenveld – een goede werkrelatie ontwikkelen met Centraal-Azië, dat een lange autocratische geschiedenis heeft en het moet stellen zonder enige traditie op het gebied van de mensenrechten, dan moeten deze rechten wel een grotere rol gaan spelen. Het beeld van Europa – en zijn geschiedenis – wordt mede bepaald door mensenrechten; op dit belangrijke gebied kan het zeker steun bieden.

5.4.1 Waarnaar in dezen nu precies de aandacht uitgaat, moet echter voorwerp vormen van overleg, waarbij rekening dient te worden gehouden met culturele gevoeligheden. Alle betrokken landen hebben door hun toetreding tot de Verenigde Naties en aanverwante organisaties (zoals de IAO) vrijwillig te kennen gegeven dat zij de universele mensenrechten onderschrijven. Anders dan veel andere handelspartners van de EU hebben bijna alle Centraal-Aziatische landen alle acht kernverdragen van de IAO geratificeerd. De enige uitzonderingen zijn Oezbekistan en Turkmenistan, die respectievelijk nr. 87 (vrijheid van vereniging) en nr. 138 (minimumleeftijd) niet hebben ondertekend. Turkmenistan ratificeerde het verdrag inzake kinderarbeid (nr. 182) pas in november 2010 en Oezbekistan het verdrag inzake de minimumleeftijd om te werken in 2009. Ook de handhaving is van belang. Samen met de IAO zou de Commissie daarom beter moeten nagaan hoe en waar Europa Centraal-Azië het best kan helpen om deze verplichtingen na te komen.

5.4.2 Dit is een concrete mogelijkheid om wederzijds vertrouwen op te bouwen. Hoewel alle mensenrechten even essentieel zijn, blijft er sprake van serieuze problemen met betrekking tot de fundamentele mensenrechten, de beginselen van de rechtsstaat en de vrijheden van vergadering, vereniging en meningsuiting. Dankzij haar maatregelen voor bijvoorbeeld gehandicapten heeft de EU wat dit betreft een al goede staat van dienst.

5.4.3 Er zijn echter nog altijd grote problemen, en uit de recente gebeurtenissen in Noord-Afrika blijkt dat een grotere actieve inbreng van het maatschappelijk middenveld van eminent belang is en dat deze achterliggende problemen zo snel mogelijk op constructieve wijze moeten worden aangepakt. Het EESC wil graag een goed en efficiënt contact en ook goede werkrelaties opbouwen met het maatschappelijk middenveld in Centraal-Azië. Boycots of uiterst strenge, aan vooruitgang gekoppelde voorwaarden zijn geen realistische optie. De situatie in de Centraal-Aziatische landen is wel vergeleken met die in Wit-Rusland, waar 158 topfunctionarissen na de onlusten (januari 2011) die volgden op de presidentsverkiezingen niet naar de EU mochten reizen. Ook werden hun EU-bankrekeningen bevroren. Dit is een voorbeeld dat alle vijf landen goed voor ogen moeten houden.

5.4.4 In zijn advies over „Europa als wereldspeler”⁽⁴⁾ pleitte het EESC er met klem voor dat de Commissie de 27 verdragen uit de SAP plus-regeling voortaan als uitgangspunt zou nemen voor handelsovereenkomsten van de EU. Het herhaalt dat pleidooi hier, omdat die verdragen als basis kunnen dienen voor de uitbreiding van de handel met Centraal-Azië op andere gebieden dan energie, eventueel samen met maatregelen inzake handelsgerelateerde technische assistentie (TRTA). Tegelijkertijd zou op toetreding tot de WTO moeten worden aangedrongen. Alleen Kirgizië is lid van de WTO, maar zijn vroege toetreding in 1998 geldt nu in veler ogen als prematuur.

5.5 In bijlage A wordt kort beschreven hoe de situatie van de mensenrechten momenteel is in elk van de vijf landen.

6. Milieu

6.1 De SAP plus-regeling omvat belangrijke milieuverdragen. Van speciaal belang voor Centraal-Azië zijn de onderling samenhangende kwesties voedselzekerheid, waterzekerheid en energielevering. De EU moet de vijf landen ertoe aanzetten om deze gezamenlijk op holistische wijze aan te pakken. Uit de EU-strategie wordt niet duidelijk hoezeer deze kwesties samenhangen: water wordt behandeld als onderdeel van de energieproblematiek én als onderdeel van milieuduurzaamheid, terwijl voedselzekerheid als een belangrijk op zichzelf staand onderwerp de revue passeert.

6.2 Als enig Aziatisch land werd Tadzjikistan door de FAO in 2008 gerangschikt onder de 17 landen die te kampen hebben met een „voedselcrisis”. Waterzekerheid is eveneens van groot belang voor de hele regio, zoals wel valt af te leiden uit de ernstige uitdroging van het Aralmeer, het toenemende probleem van verdwijnende rivieren en het feit dat katoen een gewas is dat zeer veel water nodig heeft. De ervaringen die de EU heeft opgedaan met de hulpverlening aan andere landen zouden nu van pas kunnen komen om te werken aan meer vertrouwen in Centraal-Azië.

6.2.1 Tadzjikistan en Kirgizië beschikken het grootste gedeelte van het jaar over voldoende water (al is er door slecht beheer en beschadigde distributienetten sprake van aanmerkelijk veel verspilling, met watertekorten als gevolg). Hun buurlanden, en dan vooral Oezbekistan (dat voor zijn waterintensieve rijst- en katoenteelt en voor zijn drinkwater sterk is aangewezen op de invoer van water), kampen echter met waterschaarste. Tadzjikistan heeft weer andere problemen, namelijk de grote schaarste aan andere energiebronnen en – vooral – voedselonzeekerheid. Voor zijn energie en voedsel is het sterk afhankelijk van zijn buurlanden.

6.2.2 In 2008 was de inschatting dat ruim twee miljoen mensen (ofwel een derde van de bevolking) er leden onder een voedseltekort en driekwart miljoen zelfs onder een „ernstig voedseltekort”. 64 % van de mensen leeft er onder de armoedegrens en slechts 7 % van de grond is er geschikt voor landbouw.

6.2.3 Oezbekistan en Tadzjikistan hebben zich helaas niet als goede burens gedragen. Er ontstond een vicieuze cirkel waarbij beide landen om de beurt uitvoerverboden voor energie en water afkondigden. Voor Tadzjikistan ging het daarbij vooral om de veiligstelling van de eigen stroomvoorziening – in Doestjanbe was er in een periode van hevige kou nog slechts twee uur elektriciteit per dag beschikbaar.

6.3 Uit die crisis bleek het grote belang van een holistische strategie – die zorgt voor milieuvriendelijk gebruik van natuurlijke hulpbronnen, armoedebestrijding en bovenal voedselzekerheid – voor een duurzame economische groei van de hele Centraal-Aziatische regio. Het is niettemin een goede zaak dat de EU al zeer veel doet om Tadzjikistan en zijn buurlanden bij de aanpak van dergelijke crises terzijde te staan.

Brussel, 16 juni 2011

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Staffan NILSSON

⁽⁴⁾ COM(2006) 763 definitief

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de bijdrage van het maatschappelijk middenveld aan een associatieovereenkomst EU-Mercosur

(2011/C 248/09)

Rapporteur: José María ZUFIAUR NARVAIZA

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

„De bijdrage van het maatschappelijk middenveld aan een associatieovereenkomst EU-Mercosur”.

De afdeling Externe betrekkingen, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 25 mei 2011 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 15 en 16 juni 2011 gehouden 472^e zitting (vergadering van 15 juni) onderstaand advies uitgebracht, dat met 89 stemmen vóór en 1 tegen, bij 3 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Samenvatting en aanbevelingen

1.1 In de huidige internationale context, die gekenmerkt wordt door een ingrijpende verschuiving van de machtsverhoudingen en uitdagingen op geostrategisch en sociaal gebied en op het vlak van milieu, energie en governance, en in het licht van de sinds de jaren dertig ongeëvenaarde systemische crisis die een ingrijpende hervorming van het ontwikkelingsmodel dringend noodzakelijk maakt, zou een associatieovereenkomst tussen Mercosur en de EU voor beide partijen ongekende mogelijkheden scheppen en voordelen meebrengen. Voorwaarde is wel dat de partijen erin slagen een aantal klippen te omzeilen, o.m. op het vlak van landbouw, intellectuele eigendom en duurzame ontwikkeling.

1.2 Het Comité is van mening dat enkel een evenwichtige overeenkomst die beide partijen ten goede komt en waarbij geen van de betrokken sectoren (zoals landbouw en industrie), regio's of landen aan het kortste eind trekt, een haalbare kaart is. Een ondeugdelijke overeenkomst moet tot elke prijs worden vermeden. Het Comité hoopt dan ook dat de betrokken partijen de politieke wil zullen tonen die nodig is om tot een overeenkomst te komen en alles zullen doen om de verschillen, die m.n. te maken hebben met het belangrijkste onderdeel, de handel, te overbruggen. Daartoe dient gebruik te worden gemaakt van alle mogelijke beschikbare formules en mechanismen: de erkenning van verschillen, flankerende en compensatiemaatregelen, vastleggen van uitzonderingen, plannen ter ondersteuning van de ontwikkeling van de meest getroffen sectoren, bevordering van investeringen, innovatiebeleid, en compensatie-, overgangs- en aanpassingsclausules. Voorts moet bij de uitwerking van de flankerende maatregelen rekening worden gehouden met alle EU-beleidsgebieden.

1.3 Hoe dan ook moeten de onderhandelingspartners, en m.n. de EU, voor ogen houden dat een mislukking zware politieke en economische kosten zou meebrengen en een gemiste kans zou betekenen.

1.4 Het is in de ogen van het EESC cruciaal dat een ambitieuze overeenkomst wordt bereikt waarin alle aspecten van de betrekkingen tussen de EU en Mercosur aan de orde komen. In dat verband is het van belang dat de concrete obstakels waar het bedrijfsleven mee te maken krijgt worden weggewerkt via harmonisering van de regelgeving en dat ook wordt gekeken naar de impact op niet-handelsgerelateerde belemmeringen.

Daarnaast moet erop worden toegezien dat de associatieovereenkomst een sociale, arbeids- en milieudimensie bevat, die in de hele overeenkomst tot uiting komt. Alleen op die manier kunnen de economische betrekkingen worden afgestemd op de in de overeenkomst opgenomen sociale en milieudoelstellingen, en komen de normen en garanties die ten grondslag liggen aan duurzame ontwikkeling niet op de helling te staan. Ook moeten de partijen zich ertoe verbinden de grondregels inzake sociale en arbeidsrechten te zullen naleven, met inbegrip van internationale verklaringen zoals die van de IAO, waarin wordt bepaald dat de schending van de principes en rechten op het werk niet als legitiem relatief voordeel kan worden gebruikt in de internationale handel.

1.5 Zowel het sociaaleconomisch adviesforum van Mercosur (FCES) als het EESC zelf moeten als vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld van beide regio's worden betrokken bij de onderhandelingen, de opstelling van de effectbeoordelingen en de daaruit voortvloeiende voorstellen (volgens het Comité is het absoluut noodzakelijk dat de impact van een eventuele associatieovereenkomst vooraf wordt bestudeerd en dat mechanismen in het leven worden geroepen om achteraf na te gaan of de bepalingen worden nageleefd en hoe een en ander evolueert), en de uitwerking van een specifiek hoofdstuk in de overeenkomst dat betrekking heeft op sociale aangelegenheden, arbeidskwesties en milieubescherming. Als de overeenkomst eenmaal een feit is dienen het FCES en het EESC een stem in het kapittel te krijgen via een gemengd raadgevend comité van deze twee organen die de maatschappelijke organisaties van de partijen bij de overeenkomst vertegenwoordigen (¹).

2. Inleiding

2.1 De onderhandelingen tussen de EU en Mercosur met het oog op de totstandbrenging van een associatieovereenkomst liepen vast in 2004 omdat de partijen aanzienlijk van mening verschilden over de toegang tot elkaars markt en de verwachtingen ten aanzien van de resultaten van de ontwikkelingsronde van Doha uiteenliepen. Tijdens informele contacten in 2009 bleek dat de standpunten waren gewijzigd, waarop werd geconcludeerd dat de deur naar onderhandelingen weer op een kier

(¹) Zie de Verklaring van Asunción inzake de onderhandelingen over een Associatieovereenkomst EU-Mercosur, die op 22 maart 2011 werd ondertekend door het FCES en het EESC, http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/2011_decl_es.pdf.

stond. Op de top tussen Latijns-Amerika, het Caribische gebied en de EU (EU-LAC) van mei 2010 werd dan ook besloten opnieuw te gaan onderhandelen. Inzet van de onderhandelingen was de totstandbrenging van een ambitieuze associatieovereenkomst: een handelsovereenkomst die niet alleen betrekking zou hebben op de handel in goederen maar ook op diensten, investeringen, overheidsopdrachten, intellectuele eigendom (met inbegrip van geografische aanduidingen), handelsbevordering, sanitaire en fytosanitaire maatregelen, handel en duurzame ontwikkeling, concurrentie en handelsbeschermingsinstrumenten.

3. De mogelijkheden en kansen die de associatieovereenkomst biedt

3.1 Met een bevolking van meer dan 700 miljoen mensen en een handelsverkeer van meer dan 84 miljard euro per jaar kan door het sluiten van een associatieovereenkomst tussen de EU en Mercosur een grote economische ruimte tot stand worden gebracht, hetgeen beide partijen voordeel kan opleveren en positieve externe effecten kan hebben, vooral voor de rest van Latijns-Amerika.

3.2 De EU is, in haar geheel, de grootste economie ter wereld en Mercosur behoort *en bloc* tot de zes grootste economieën ter wereld. Het is bovendien een zeer dynamisch handelsblok, dat de laatste jaren hoge jaarlijkse groeicijfers haalt, nl. 7 % in het geval van Brazilië en 9 % in Argentinië, Uruguay en Paraguay. Anderzijds begint de economie van de Mercosur-landen een steeds meer gediversifieerd karakter te krijgen. De landbouwsector neemt weliswaar nog steeds een belangrijke plaats in maar de industrie is, mede dankzij noemenswaardige energiebronnen en technologische middelen, sterk in opkomst.

3.3 De Europese Unie is de grootste handelspartner van Mercosur, meer nog dan de Verenigde Staten. In 2010 importeerde de EU voor ongeveer 44 miljard euro uit Mercosur en exporteerde zij voor meer dan 40 miljard euro. De export van de EU naar Mercosur ligt al op het niveau van de export naar India en bedraagt meer dan de uitvoer naar Canada of Zuid-Korea. De EU investeert meer in Mercosur dan in China, India en Rusland samen.

3.4 De economieën van beide partijen zijn grotendeels complementair, hetgeen duidelijk tot uiting komt in de samenstelling van hun onderlinge handel. De EU exporteert immers vooral be- en verwerkte producten, machines, vervoermiddelen en chemische producten, en importeert levensmiddelen en energie. Het handelsverkeer in beide regio's evolueert echter zienderogen: zo is de EU-export van verwerkte landbouwproducten aanzienlijk toegenomen, en hebben Braziliaanse bedrijven in de periode 2007-2008 meer geïnvesteerd in Europa dan de Europese bedrijven in Brazilië. Het sluiten van een associatieovereenkomst heeft dus een enorm welvaartscheppend vermogen.

3.5 Een associatieovereenkomst met Mercosur zou de EU de kans geven de economische en geopolitieke banden met een strategische partner nauwer aan te halen. Daarnaast zou de EU dankzij een dergelijk biregionaal akkoord andere grote internationale concurrenten zoals de VS en China achter zich kunnen laten. Bovendien zou met de ondertekening van een associatieovereenkomst ook het strategische partnerschap met Brazilië – dat geen betrekking heeft op de handel – worden versterkt. Brazilië is lid van de twee voornaamste mechanismen die

de belangen van de economieën in opkomst coördineren – de BRIC- en IBSA-landen⁽²⁾, en bekleedt daarmee een bijzonder belangrijke positie in de internationale geopolitieke betrekkingen. Resultaat van dit alles zou een sterkere integratie zijn van niet alleen Zuid-Amerika maar ook van heel Latijns-Amerika, waarbij niet mag worden vergeten dat het gaat om een werelddeel dat beschikt over cruciale energie-, voedsel- en watervoorraden, drie hulpbronnen die in de 21e eeuw van vitaal belang zullen blijken. Een associatieovereenkomst zou kortom de economische en geopolitieke achterstand van het gebied rond de Atlantische Oceaan t.o.v. het Stille-Zuidzeegebied kunnen helpen verkleinen.

4. De struikelblokken en zwakke punten van de associatieovereenkomst

4.1 Ondanks de onbetwistbare voordelen die kunnen voortvloeien uit een associatieovereenkomst tussen de EU en Mercosur, levert een dergelijke overeenkomst ook problemen op, die kunnen worden ingedeeld in vier categorieën: 1) de complexiteit van de onderhandelingsagenda, d.w.z. de handelsbepalingen van het akkoord; 2) de structurele tekortkomingen die van invloed zijn op de integratie binnen Mercosur en bepalend zijn voor de vrijhandel; 3) de sociale en milieudimensie van de associatieovereenkomst; 4) de politieke wil van de partijen om tot een akkoord te komen en dus ook de bereidheid om ter wille hiervan alle mogelijke compensatiemechanismen, zowel in het kader van de overeenkomst als daarbuiten, in overweging te nemen. De twee laatste punten komen uitgebreid aan bod in de paragrafen 5 en 7 van dit advies.

4.1.1 **Wat de handelsbepalingen betreft** zijn de problemen redelijk goed in kaart te brengen. Voor Europa is m.n. de agrovoedingsmiddelensector van de Mercosurlanden problematisch, zoals ook staat te lezen in de recente effectbeoordelingen van de Commissie⁽³⁾. Er wordt vooral gevreesd voor een fors negatieve impact in sectoren als suiker, rundvlees, kip en lamsvlees, en groenten en fruit. Ook wordt gesproken over te veel protectionisme op het gebied van industrieproducten (auto's en chemische producten) en bepaalde verwerkte landbouwproducten (waaronder wijn), het risico dat herkomstbenamingen niet voldoende worden beschermd, de vrij lage eisen betreffende voedselveiligheid en milieubescherming, en het gebrek aan volledige transparantie bij overheidsopdrachten. Na de laatste onderhandelingsrondes wijzen de neuzen echter meer dezelfde kant op wat handel, duurzame ontwikkeling en oorsprongsregels aangaat, en lijkt een akkoord dichterbij.

4.1.2 Ook de blik van Mercosur is vooral op de landbouw gericht. In 2004 stelde de EU voor om na de overgangperiode 86,25 % van de totale import van landbouwproducten te liberaliseren. Dit keer zal waarschijnlijk een hoger percentage op de onderhandelingstafel liggen. Het is de mogelijkheid van een quotaregeling die de deur openzet naar onderhandelingen. De risico's waarop is gewezen door de Europese landbouw- en veeteeltsector kunnen worden afgezwakt door er bij de onderhandelingen op aan te dringen dat Europese producten en importproducten uit de Mercosur aan dezelfde normen op het vlak van milieu, voedselveiligheid, dierenwelzijn e.d. moeten voldoen.

(2) BRIC: Brazilië, Rusland, India en China; IBSA: India, Brazilië, Zuid-Afrika

(3) DG Landbouw en het Gemeenschappelijk Onderzoekscentrum van de Commissie, april 2011

De associatieovereenkomst mag er niet toe leiden dat de afhankelijkheid van de EU op voedselgebied nog groter wordt. Ook mag de EU niet de weg van intensieve en weinig duurzame landbouw inslaan; om een dergelijke ontwikkeling te vermijden moet worden voorzien in de nodige instrumenten. Op het vlak van industrieproducten, waar de handelsbelemmeringen kleiner zijn, ziet het ernaar uit dat vlot overeenstemming zal worden bereikt, zoals dat ook het geval was met het akkoord tussen de EU en Zuid-Korea over de automobielsector. Tot slot zouden voor andere onderwerpen, zoals intellectuele eigendom, die voor sommige Mercosur-landen, zoals met name Brazilië, bijzonder gevoelig liggen, aanpassings- of overgangsbepalingen kunnen worden vastgesteld, op grond van de WTO-bepalingen. Het Comité stelt voor om in dit verband o.m. een programma op het gebied van intellectuele eigendom uit te werken om zo technologieoverdracht te bevorderen en een octrooistelsel voor de EU en Mercosur op te zetten dat in een later stadium zou kunnen worden uitgebreid tot heel Latijns-Amerika.

4.1.3 Alle struikelblokken ten spijt is het Comité toch van mening dat de omstandigheden nu gunstiger zijn dan voorheen en dat het mogelijk moet zijn tot een overeenkomst te komen die over de hele lijn evenwichtig is en beide partijen voordeel oplevert, zonder dat een van de betrokken sectoren, regio's of landen het gelag moet betalen⁽⁴⁾.

4.2 **De structurele zwakheden van Mercosur** hebben een associatieovereenkomst altijd in de weg gestaan. Onder „structurele zwakheden” worden verstaan: de gebrekkige onderlinge structuren en netwerken op een grondgebied met een oppervlakte van drie keer de EU; de weinige handel binnen de regio (15 % in het geval van Mercosur, tegen 45 % voor NAFTA en 66 % voor de EU) tegenover de vele handel buiten de regio; de onvolledige douane-unie; de beperkte coördinatie van het macro-economisch beleid en de zwakke regionale institutionele structuur.

4.2.1 De laatste jaren, en met name sinds 2003 – toen het ernaar uitzag dat een overeenkomst tussen de EU en Mercosur niet lang meer op zich zou laten wachten -, heeft de regionale integratie binnen Mercosur een hoge vlucht genomen. Dit blijkt o.m. uit initiatieven als het voeren van een gemeenschappelijk beleid op het gebied van energie, de exploitatie van gas- en oliebronnen of het aanleggen van communicatie-infrastructuur, het vaststellen, door Argentinië en Brazilië, van een gemeenschappelijk beleid ten aanzien van de automobielsector of het oprichten van het Centraal-Amerikaans Fonds voor structurele convergentie (FOCEM) van Mercosur. Ook is groen licht gegeven voor een strategisch plan voor het wegwerken van ongelijkheden op de interne markt en zijn er maatregelen genomen met het oog op een gedifferentieerde en voorkeursbehandeling van Paraguay en Uruguay.

4.2.2 In het jaar 2000 hebben de regeringen van Mercosur een groep voor macro-economisch toezicht opgericht, die belast werd met het volgen van een reeks macro-economische convergentieparameters en het uitwerken van een gemeenschappelijke methode voor het gebruik daarvan.

4.2.3 Dit alles heeft bijgedragen tot de uitbreiding van de intraregionale handel, de verbetering van de productiekwaliteit en het aantrekken van nieuwe buitenlandse directe investeringen.

⁽⁴⁾ Zolas ook tijdens de top EU-Mercosur in mei 2010 door de staats- hoofden en regeringsleiders is aangegeven.

4.2.4 Bovendien heeft Mercosur de laatste jaren een steeds sterkere politieke dimensie gekregen: er zijn arbitrage- en beroepstribunalen opgericht, het administratief secretariaat is een technisch secretariaat geworden, er is een protocol van de mensenrechten ondertekend, er is een Mercosur-parlement opgericht (PARLASUR) en er is voor het eerst een hoge vertegenwoordiger aangewezen. Toch is de economische integratie nog zwak, zijn de handelsconflicten zeer talrijk en staat de institutionele opbouw nog in de kinderschoenen.

4.2.5 Noemenswaardig is wel dat Mercosur in augustus 2010 eindelijk een nieuwe gemeenschappelijke douanewetgeving (met bijna 200 artikelen) heeft aangenomen, waardoor de dubbele heffing van douanerechten op producten die van het ene land naar het andere worden vervoerd wordt afgeschaft. Daardoor is een gemeenschappelijk handelsbeleid noodzakelijk geworden en moeten ook andere elementen, zoals bijzondere invoerregelingen of handelsbeschermingsinstrumenten, worden geharmoniseerd. Ook zullen de informatiesystemen voor douanebeheer aan elkaar moeten worden gekoppeld en zal er een mechanisme moeten komen om de douanerechten te heffen en de inkomsten daarvan te verdelen. Dergelijke vorderingen op het gebied van de douane-unie zijn een factor van groot belang om de onderhandelingen tussen de EU en Mercosur vlot te trekken.

4.2.6 De totstandkoming van een associatieovereenkomst kan dit hele proces van grotere economische integratie binnen Mercosur, regulering van de interne markt in het gebied en versterking van de institutionele opbouw van het handelsblok versnellen.

5. De impact van de associatieovereenkomst en compensatiemaatregelen

5.1 In opdracht van de Europese Commissie is een studie opgesteld over de impact van de liberalisering van de handel tussen de EU en Mercosur. Zowel de associatieovereenkomst in haar geheel als drie specifieke sectoren – landbouw, automobielsector en bosbouw – zijn onder de loep genomen. Ook worden maatregelen voorgesteld en aanbevelingen geformuleerd om de positieve effecten, zowel voor het toepassingsgebied van de associatieovereenkomst in het algemeen als voor dat van de geanalyseerde sectoren, optimaal te benutten en eventuele negatieve effecten te voorkomen of te beperken.

5.2 Het EESC beveelt de onderhandelingspartners aan om rekening te houden met dergelijke flankerende maatregelen, zowel in de handelsbepalingen van de overeenkomst als via de samenwerking en de programma's die de EU en Mercosur samen ontplooiën. Deze maatregelen zouden overigens door het FCES en het EESC tijdens de onderhandelingsfase over de associatieovereenkomst als zijnde wenselijk naar voren kunnen worden gebracht.

5.3 Het Comité denkt dat de partijen zich gemakkelijker zullen kunnen vinden in een overeenkomst als daarin aanpassingsclausules worden opgenomen, zodat bepaalde aspecten van het biregionale akkoord pas in een latere fase kunnen worden uitgewerkt en uitgebreid.

5.4 In de effectbeoordelingen moet naar de mening van het Comité meer aandacht uitgaan naar de participatie van deskundigen en organisaties uit het desbetreffende partnerland, en naar

de risico's op sociaal en milieuvlak, die op dit moment nog eenvoudigweg worden beschouwd als onderdeel van de economische effectbeoordeling⁽⁵⁾. Voorbeeld van zo'n risico is dat de nieuwe welvaart die de overeenkomst mogelijk meebrengt slechts enkelen ten goede komt.

6. De associatieovereenkomst en duurzame ontwikkeling

6.1 Volgens het EESC moet de sociale-, arbeids- en milieudimensie, die een aanvulling vormt op de economische en handelsdimensie, in de hele associatieovereenkomst tussen de EU en Mercosur tot uiting komen. Dat is onvermijdelijk in een akkoord dat de **duurzame ontwikkeling** in beide blokken wil stimuleren.

6.1.1 Daarmee sluit het EESC zich aan bij het officiële standpunt van de leiders van de EU en Mercosur⁽⁶⁾, die van mening zijn dat de liberalisering van de handel gepaard dient te gaan met toezeggingen en maatregelen op sociaal en milieugebied.

6.1.2 In het licht hiervan pleit het EESC voor het opnemen van bepalingen over sociale aspecten en milieubescherming in de associatieovereenkomst. Inachtneming van deze bepalingen is noodzakelijk om tot economische en handelsbetrekkingen te komen die de sociale en economische cohesie bevorderen, passen in een strategie voor **duurzame ontwikkeling**, en de lokale productiestructuur (MKB, sociale economie en micro-ondernemingen), die immers heel wat banen creëert, concurrerender maken.

6.1.3 Het EESC is van mening dat de sociale en de milieudimensie de hele associatieovereenkomst moet doorkruisen. In de handelsbepalingen van de overeenkomst zou moeten worden verwezen naar de bescherming van de rechten van de mens en de sociale, milieu- en arbeidsrechten, en zou een speciaal hoofdstuk moeten worden gewijd aan kwesties die betrekking hebben op „handel en duurzame ontwikkeling”. In dit hoofdstuk moet o.m. aan de orde komen dat:

- producten die op illegale wijze zijn verkregen (zoals vis en hout), moeten worden uitgesloten van het handelsverkeer;
- de handels- en investeringsprogramma's initiatieven moeten bevatten op het gebied van eerlijke handel of sociaal verantwoord ondernemerschap;
- periodiek moet worden nagegaan welke impact de handelsbetrekkingen hebben op sociale en milieu-aangelegenheden;
- de sociale en milieuwetgeving niet mogen worden geschonden teneinde oneerlijke concurrentie in de internationale handel te voorkomen;
- ontbossing moet worden tegengegaan.

⁽⁵⁾ „Duurzaamheidseffectbeoordelingen en handelsbeleid van de Europese Unie”, E. Pichenot (PB C 218 van 23.07.2011, blz. 14-18).

⁽⁶⁾ Verklaring van de ministers van Sociale Ontwikkeling van Mercosur, gedaan te Buenos Aires in juli 2006. Europese Raad van februari 2005 en 2006.

7. De strategische aspecten van de associatieovereenkomst EU-Mercosur

7.1 Het is van essentieel belang dat er **een sterke politiek wil** aan de dag wordt gelegd, ten eerste om een associatieovereenkomst tot stand te brengen die niet alleen een vrijhandelsakkoord is, maar ook een meer algemene strategische overeenkomst die beide partijen op termijn voordelen oplevert op het gebied van ontwikkeling, veiligheid, migratie en milieuproblematiek. En ten tweede om gebruik te maken van alle aanwezige mechanismen om rekening te houden met de bestaande verschillen tussen beide regio's, de negatieve impact van liberalisering voor bepaalde sectoren te beperken, de ongelijke mate van integratie binnen Mercosur te verhelpen en sociale participatie en transparantie tot stand te brengen als sleutelfactoren in de onderhandelingen tussen beide regio's.

7.2 De associatieovereenkomst biedt een goede gelegenheid om meer algemene, strategische doelstellingen na te streven, die voor beide regio's van belang zijn.

7.3 Zo wordt in de eerste plaats een instrument geboden om aanwezig te kunnen zijn op het politieke en economische internationale toneel, op een moment dat de economische en politieke macht verschuift van het gebied rond de Atlantische Oceaan naar dat rond de Stille Zuidzee. Mercosur heeft geen overeenkomsten met de Verenigde Staten noch met de grote mogendheden in Azië. Wel heeft het vrijhandelsovereenkomsten met Chili en met de leden van de Andesgemeenschap gesloten. Bovendien worden momenteel toetredingsonderhandelingen met Venezuela gevoerd. Buiten de Zuid-Amerikaanse regio heeft Mercosur overeenkomsten – waaronder een aantal vrijhandelsovereenkomsten – gesloten met Zuid-Afrika, India, Pakistan, Turkije, Egypte, Marokko en Israël. De EU heeft, op haar beurt, bilaterale akkoorden gesloten met Mexico, Chili, Midden-Amerika, Peru, Colombia, Zuid-Afrika, het Caribisch gebied en Zuid-Korea. Kortom, met een associatieovereenkomst tussen de EU en Mercosur ontstaat een biregionaal handelsblok dat groot gewicht in de schaal kan leggen op het nieuwe wereldtoneel.

7.3.1 De associatieovereenkomst kan bovendien van groot belang zijn om een grotere integratie in de hele Latijns-Amerikaanse regio tot stand te helpen brengen. Het akkoord zal wellicht een grote aantrekkingskracht uitoefenen op andere subregionale groeperingen in Latijns-Amerika en het Caribisch gebied, alsook op landen als Mexico en Chili. Een „strategische alliantie” tussen beide regio's - de 27 lidstaten van de EU en de 33 landen van Latijns-Amerika en het Caribisch gebied – zou een stem van betekenis hebben in multilaterale organismen. Ook kan dit de invloed binnen de G-20 vergroten, waarvan, behalve de EU zelf, drie Latijns-Amerikaanse landen (Brazilië, Mexico en Argentinië) en vijf Europese landen (Duitsland, Frankrijk, Groot-Brittannië, Italië en Spanje) deel uitmaken.

7.3.2 Tot slot kan de EU middels de associatieovereenkomst met Mercosur een strategische bondgenoot vinden om haar doel, nl. wereldwijd pleitbezorger zijn van een beschermd milieu, te verwezenlijken. Het milieu is tegenwoordig een van de grootste aandachtspunten van landen, burgers en multilaterale betrekkingen. De EU speelt een voortrekkersrol op het gebied van milieuvriendelijk beleid en groene technologie. Natuurlijke rijkdommen zijn een van de grote troeven van Latijns-Amerika, en met name van Mercosur. De regio is evenwel ook een van de meest door klimaatverandering bedreigde regio's, wat o.m. te wijten is aan bepaalde intensieve landbouwpraktijken.

7.3.3 Om deze laatste doelstelling voldoende te kunnen ondersteunen zou de associatieovereenkomst uitgebreid aandacht moeten besteden aan „energie, milieu, wetenschap en technologie en innovatie”. Deze thema’s zouden als eerste moeten worden behandeld in het hoofdstuk over ontwikkelingssamenwerking. Uit hoofde van het zesde kaderprogramma voor onderzoek en technologische ontwikkeling van de EU zijn al verschillende projecten opgezet met lidstaten van Mercosur. Het zou een goede zaak zijn als deze samenwerking zou kunnen worden voortgezet onder de paraplu van de associatieovereenkomst. Het omvangrijke budget van het zevende kaderprogramma – 50 miljard euro - zou daaraan een forse bijdrage kunnen leveren.

8. De associatieovereenkomst en het maatschappelijk middenveld

8.1 Het EESC is van mening dat het interregionale karakter van de onderhandelingen en van de inhoud van de associatieovereenkomst een fundamenteel en karakteristiek onderdeel zijn van deze onderhandelingen en een referentiepunt voor de economische betrekkingen in een wereld die steeds meer openstaat voor handel.

8.2 Het EESC is voorstander van de toepassing van het transparantie- en participatiebeginsel, zowel in het onderhandelingsproces als bij de uitwerking van de associatieovereenkomst. In verband hiermee zou het tijdens de onderhandelingen graag uitgebreid op de hoogte worden gehouden en in contact treden met de onderhandelaars om hun de voorstellen van het FCES en het EESC te kunnen overleggen.

8.3 Daarnaast hoopt het EESC te worden betrokken bij de opstelling van de effectbeoordelingen, zodat het aanbevelingen kan formuleren inzake maatregelen om de negatieve gevolgen

van het liberaliseringsproces teniet te doen of te beperken. Het pleit ook voor de oprichting van een technische waarnemingspost die, zodra de overeenkomst is ondertekend, voortdurend nagaat wat de economische, sociale en milieugevolgen zijn van de associatieovereenkomst en aangeeft welke concrete maatregelen moeten worden genomen.

8.4 In overeenstemming met de gemeenschappelijke standpunten van het EESC en het FCES, alsmede conform de voorovereenkomsten die tijdens de vorige onderhandelingen in 2004 waren bereikt, verzoekt het EESC om een gemengd raadgevend comité van het maatschappelijk middenveld op te richten, waarin het EESC en het FCES paritair zijn vertegenwoordigd en dat verplicht moet worden geraadpleegd over alle door de overeenkomst bestreken gebieden, inclusief handel en de follow-up van kwesties op het gebied van duurzame ontwikkeling.

8.5 Het EESC is van mening dat een associatieovereenkomst die verder reikt dan handelsaspecten en gericht is op sociale cohesie, absoluut een sociale dimensie moet hebben, vooral met het oog op de impact van de overeenkomst op de werkgelegenheid, de bescherming van de belangen van de lokale bevolking en de minst bedeelden, de bevordering en eerbiediging van de mensenrechten, milieubescherming, en de rechten van immigranten en van werknemers in het algemeen. De associatieovereenkomst zou dan ook internationale verklaringen moeten omvatten, zoals die van de IAO, waarin wordt bepaald dat de schending van de fundamentele principes en rechten op het werk niet als legitiem relatief voordeel kan worden ingeroepen of gebruikt in de internationale handel. Het is immers zaak dat de toekomstige overeenkomst kwalitatief hoogwaardige werkgelegenheid oplevert, de sociale omstandigheden van werknemers verbetert en op significante wijze bijdraagt tot een betere verdeling van de rijkdom.

Brussel, 15 juni 2011

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Staffan NILSSON

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „De interculturele dialoog en de Roma: de sleutelrol van vrouwen en van opvoeding en onderwijs” (aanvullend advies)

(2011/C 248/10)

Rapporteur: **Anne-Marie SIGMUND**

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 24 februari 2009, overeenkomstig art. 29 A van de uitvoeringsbepalingen van het reglement van orde, besloten een aanvullend advies op te stellen over

„De interculturele dialoog en de Roma: de sleutelrol van vrouwen en van opvoeding en onderwijs”

De afdeling Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies goedgekeurd op 27 mei 2011.

Het Comité heeft op zijn 472^e zitting van 15 en 16 juni 2011 (vergadering van 16 juni) het volgende advies uitgebracht, dat werd goedgekeurd met 127 stemmen vóór en 2 stemmen tegen.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het Comité neemt de slotzin van de Commissiededeling van 5 april 2011 ⁽¹⁾ over als motto van dit advies.

1.2 Het Comité benadrukt dat er niet langer strategieën **voor** de Roma moeten worden uitgestippeld of studies **over** de Roma moeten worden verricht, maar dat er samen **met** de Roma en hun belangenorganisaties concrete uitvoeringsmaatregelen moeten worden genomen.

1.3 Het Comité is bereid om, binnen de eigen bevoegdheden, mee te werken aan dergelijke maatregelen, en ook om, zoals het dit al eerder gewoon was, in nauwe samenwerking met Roma-organisaties eigen initiatieven (hoorzittingen, seminars e.d.) te nemen.

1.4 Het Comité zal zijn contacten met instellingen, organisaties en organen die op dit terrein werkzaam zijn, verder ontwikkelen en zich inzetten voor nieuwe gemeenschappelijke initiatieven ⁽²⁾.

1.5 Het Comité beschouwt de interculturele dialoog als een geschikt instrument om de integratie en participatie van de Roma te bevorderen. Het is een manier om zowel de Romavrouwen meer bewust te maken van hun rol in dit proces als om kwesties op het gebied van opvoeding en onderwijs onder de aandacht te brengen.

1.6 Het Comité zal naar beste vermogen – bijv. met gebruikmaking van zijn eigen netwerken – trachten deel te nemen aan initiatieven ter plekke of op zoek gaan naar mogelijkheden om eigen initiatieven te ontplooien.

⁽¹⁾ „Het is hoog tijd om verder te gaan dan goede intenties en concreet in actie te komen.” (Mededeling van de Commissie „Een EU-kader voor de nationale strategieën voor integratie van de Roma tot 2020”, COM(2011) 173 definitief).

⁽²⁾ Zie Bijlage „Initiatieven, programma's, studies” (http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/SOC337_additional-info.pdf).

2. Achtergrond en aanpak

2.1 In zijn verkennende advies van 9 juli 2008 ⁽³⁾ heeft het Comité een reeks aanbevelingen voor een snellere integratie van de Romaminderheid in Europa gedaan. Er werd een tweeledige – tussen de EU en de lidstaten gecoördineerde – aanpak t.a.v. opvoeding en onderwijs voor Romakinderen aanbevolen, terwijl de Commissie werd opgeroepen, een algehele strategie uit te stippelen en bewustmakingscampagnes te financieren. Benadrukt werd dat een en ander alleen kans van slagen kan hebben als vertegenwoordigers van de Roma zelf actief bij dit proces worden betrokken.

2.2 De Europese Commissie ⁽⁴⁾ heeft deze aanpak overgenomen en erop gewezen dat het EESC ⁽⁵⁾ „de mainstreaming van Roma-kwesties in alle relevante Europese en nationale beleidsmaatregelen de meest belovende weg voor de totstandbrenging van de inclusie van de Roma” heeft genoemd.

2.3 Uitgangspunt van onderhavig aanvullend advies is het principe van de interculturele dialoog, gebaseerd op de idee dat twee partijen – in dit geval de Romaminderheid in Europa en de Europeanen die niet tot de Roma behoren – op basis van vrijwilligheid en zonder vooroordelen met elkaar in dialoog gaan. Kenmerkend voor de interculturele dialoog is dat zowel de overeenkomsten als de verschillen op het gebied van tradities en leefwijze aan de orde komen, zodat een beter beeld wordt verkregen van de situatie zoals die is en er kan worden gewerkt aan realistische oplossingen.

2.4 Dit advies concentreert zich inhoudelijk op de eerste en voor het Comité belangrijkste pijler van het integratiebeleid ⁽⁶⁾, nl. **opvoeding en onderwijs**, en besteedt in dit verband ook aandacht aan de speciale rol die vrouwen spelen op het vlak van de integratie van de Roma.

⁽³⁾ Verkennend advies van het EESC over de „Integratie van minderheden - Roma”, par. 5.3 (PB C 27 van 3 februari 2009, blz. 88).

⁽⁴⁾ Mededeling „De sociale en economische integratie van de Roma in Europa”, COM(2010) 133 definitief.

⁽⁵⁾ Verkennend advies van het EESC over de „Integratie van minderheden – Roma”, par. 5.3 (PB C 27 van 3 februari 2009, blz. 88).

⁽⁶⁾ Door de Commissie zijn vier prioritaire integratiedoelstellingen geformuleerd: toegang tot onderwijs; recht op werkgelegenheid; toegang tot gezondheidszorg, en recht op huisvesting met de bijbehorende basisvoorzieningen.

3.5 Het Comité staat achter de strategie van het „EU-platform voor de integratie van de Roma”, met name achter de door het Platform 2009 opgestelde tien gemeenschappelijke basisprincipes voor de integratie van de Roma (7).

3. Algemene opmerkingen

3.1 Een van de gangbare „slogans” ter omschrijving van het Europese integratieproject is „**Eenheid in verscheidenheid**”. In dit verband vormen de Roma een indrukwekkend voorbeeld van culturele diversiteit in Europa, wat nog eens extra wordt benadrukt door het feit dat de Roma (8) zelf ook verschillende culturele identiteiten vertegenwoordigen (9).

3.2 Sinds 1999 (10) hanteert het Comité het begrip „cultuur” in meer algemene zin: hieronder worden niet alleen kunst, tradities en cultureel erfgoed verstaan, maar ook zaken als opvoeding, onderwijs en opleiding, wetenschap en onderzoek. Aldus nemen opvoeding en onderwijs ook als het om de interculturele dialoog met vooral de Roma gaat, een bijzondere plaats in.

3.3 Degenen die niets zien in multiculturalisme (11), worden er door het Comité op gewezen dat hun argumenten weliswaar voor een groot deel steekhoudend zijn, maar in zekere zin op een misverstand berusten, omdat ze niet gelden voor de Europese Unie, die immers haar samenhang ontleent aan een gemeenschappelijke „basiscultuur” (12).

3.4 Indien wij cultuur dus beschouwen als een gezamenlijke gehechtheid aan gemeenschappelijke waarden, dan lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat de Europese identiteit vooral dient te worden opgevat als een culturele identiteit, zoals ook wordt bevestigd in art. 2 VEU, waarin de waarden van de EU worden opgesomd. De interculturele dialoog is dan ook het aangewezen instrument om de integratie in het algemeen en die van de Roma in het bijzonder duurzaam te bevorderen. Een van de centrale begrippen is hier naar de mening van het Comité **verdraagzaamheid**.

3.5 Verdraagzaamheid verwijst naar het recht van anderen om „anders te zijn”, waarbij het zowel gaat om het uitoefenen van dit recht als om het tolereren ervan. Dit geldt in gelijke mate voor de Roma en de niet-Roma. In de interculturele dialoog heeft het begrip verdraagzaamheid echter nog een extra dimensie van essentieel belang: het gaat hier nl. niet alleen om

het oplossen van eventuele waardenconflicten, maar ook om een empathische houding t.o.v. „anders zijn”, ofwel om het vermogen zich in anderen te verplaatsen als voorwaarde om te kunnen samenleven.

3.6 De initiatieven van de Europese Commissie en het Europees Parlement ter verbetering van de situatie van de Roma (13) zijn uitstekend geschikt om een juridisch en politiek kader voor de nodige acties en programma's te scheppen, maar blijven toch in essentie typische „top-down”-oplossingen, die geen kans van slagen hebben als ze niet gepaard gaan met „bottom-up”-initiatieven vanuit het maatschappelijk middenveld, eventueel met ondersteuning van de nationale, regionale en lokale overheden.

3.7 Tegen deze achtergrond is het Comité ingenomen met de meest recente mededeling van de Commissie en in het bijzonder de daarin gedane uitspraak dat het hoog tijd is om in actie te komen. In dit verband wil het Comité erop wijzen dat deze oproep tot handelen niet alleen geldt voor de nationale, regionale en lokale overheden, maar ook en met name voor de maatschappelijke actoren aan beide zijden.

3.8 Tot nu toe zijn via de EU en internationale organisaties al aanzienlijke bedragen besteed aan de integratie van de Roma, al heeft men achteraf moeten vaststellen dat de geboekte resultaten in geen verhouding staan tot de omvang van de bestede middelen. Naar de mening van het Comité is dit deels te wijten aan het feit dat er op EU-niveau weliswaar allerlei initiatieven, conferenties en vergaderingen aan dit onderwerp zijn gewijd en nog steeds worden gewijd, maar dat deze vaak alleen qua inhoud geslaagd kunnen worden genoemd, terwijl de concretisering van de aanbevolen maatregelen te wensen overlaat. Een van de redenen hiervan is dat de betrokken Roma en hun plaatselijke organisaties er niet voldoende bij worden betrokken.

3.9 Het Comité zou er binnen het raamwerk van zijn bevoegdheden toe willen bijdragen dat er iets wordt gedaan aan genoemde wanverhouding tussen mooie strategische beleidslijnen en niet aan hun doel beantwoordende tactische uitvoeringsmaatregelen. Het zal dan ook zijn best doen, gebruik te maken van zijn brugfunctie naar de burgers toe en er, bijv. met behulp van zijn netwerken en de organisaties van zijn leden, via evenementen op plaatselijk niveau toe bij te dragen dat er meer bereidheid komt om aangeboden diensten te accepteren en verplichtingen na te komen.

4. De rol van de Romavrouwen

4.1 Uit verschillende studies blijkt dat het in het gemiddelde Romagezin hoofdzakelijk de moeder is die zich belast met de opvoeding van de kinderen voordat ze naar school gaan (14), terwijl vanaf de schoolgaande leeftijd ook de vader zich met de opvoeding gaat bemoeien. De opvoeding van de meisjes blijft ook dan nog voornamelijk een zaak van de moeder. Omdat de fase waarin de vorming van kinderen plaatsvindt, voornamelijk binnen de voorschoolse periode valt, is het voor alle kinderen

(7) 1) constructief, pragmatisch en niet-discriminerend beleid
2) uitdrukkelijke maar niet-exclusieve gerichtheid
3) interculturele benadering
4) het reguliere als doel
5) bewustmaking van het genderspect
6) overdracht van op feiten gebaseerd beleid
7) gebruik van EU-instrumenten
8) participatie van het lokale en het regionale bestuursniveau
9) participatie van het maatschappelijk middenveld
10) actieve participatie van de Roma

(8) Hier opgevat als verzamelnaam voor Roma, Sinti, Fahrende, Kalé enz.

(9) Zie ook advies CdR 178/2010 fin.

(10) Advies van het ESC „De rol en bijdrage van de maatschappelijke organisaties bij de opbouw van Europa”, PB C 329 van 17.11.1999, par. 5.2.1.

(11) Het multiculturele samenlevingsmodel kent geen algemeen bindende waarden en is in de eerste plaats op te vatten als een agglomeratie van naast elkaar levende groepen.

(12) Zie „Europa ohne Identität? Die Krise der multikulturellen Gesellschaft”, Goldmann Verlag, blz. 181, van Bassam Tibi, emeritus hoogleraar aan de Universiteit van Göttingen.

(13) Zie: Bijlage „Initiatieven, programma's, studies” (http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/SOC337_additional-info.pdf); Medeling van de Commissie over „Een EU-kader voor de nationale strategieën voor integratie van de Roma tot 2020” (COM(2011) 173 definitief), en het parlementaire verslag van Livia Járóka over de EU-strategie voor de integratie van de Roma (2010/2276(INI)), (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2011-0043+0+DOC+XML+V0//NL&language=NL>)

(14) Conferentie „Ik ben een Europese Roma-vrouw”, 11-12 januari 2010, Athene.

van belang dat ze al worden voorbereid op hun schooltijd als ze nog thuis zijn. Daarom zijn er maatregelen nodig om de moeders te doordringen van het belang van opvoeding en onderwijs voor kinderen, vooral meisjes, en ze ook aan te sporen hun kinderen concreet op de schoolfase voor te bereiden.

4.2 Deze maatregelen hebben echter alleen kans van slagen als in het dienstenaanbod (m.n. op plaatselijk niveau) rekening wordt gehouden met de verschillende tradities. Daartoe behoort ook de plicht van de autoriteiten om geschikte onderwijsprogramma's aan te bieden en segregatie tegen te gaan.

4.3 Daarnaast zal het nodig zijn om programma's voor de overdracht van vaardigheden en kennis („capacity building”) op te zetten, bedoeld om Romavrouwen de kans te geven hun zo belangrijke rol ook daadwerkelijk te vervullen.

4.4 In het traditionele Romagezin wonen meerdere generaties onder één dak. Dit betekent dat ook de grootouders een rol spelen bij de opvoeding van de kinderen, een invloed die vaak zelfs groter is dan die van de ouders. Het zou daarom goed zijn, ook aandacht te besteden aan de grootouders, die immers een rolmodelfunctie vervullen voor de volgende generaties.

4.5 Als we erin slagen de mogelijkheden die Romavrouwen hebben om de toekomst van hun kinderen vorm te geven, te mobiliseren, heeft dit als bijkomend effect dat er voortaan dankzij dergelijke concrete maatregelen en initiatieven minder stereotiep over Romavrouwen zal worden gedacht. Maar al te vaak worden deze vrouwen beschouwd als willoos object, als slachtoffer van discriminatie, huiselijk geweld of een andere vorm van lichamelijke of geestelijke mishandeling. Uiteraard zijn dit belangrijke tekenen aan de wand, waarvoor we onze ogen niet mogen sluiten. En vanzelfsprekend zullen er passende maatregelen tegen dergelijke misstanden moeten worden genomen. Maar toch wil het Comité daarnaast ook wijzen op de actieve rol die Romavrouwen in hun gemeenschap spelen en op de betekenis die ze ook buiten hun gemeenschap kunnen hebben als handelend subject – d.w.z. als deelnemer aan deze interculturele dialoog.

4.6 Het Comité zal steun verlenen aan initiatieven die dit gevoel van eigenwaarde bij Romavrouwen versterken en er zo veel mogelijk toe bijdragen dat Romavrouwen toegang krijgen tot de informatie en de instrumenten die het hun gemakkelijker maken om de eigen rol bij de integratie van hun gezin te onderkennen.

4.7 Het Comité zal dan ook op zoek gaan naar mogelijkheden om via deelname aan plaatselijke evenementen niet alleen concrete informatie te verschaffen, maar ook de mensen te motiveren om mee te doen.

5. Opvoeding en onderwijs

5.1 Het streven is erop gericht om de sociale integratie van achterstandsgroepen binnen de Romageemeenschap te verzekeren zonder dat ze daardoor hun culturele identiteit als Roma hoeven te verliezen. Een goede opleiding is om twee redenen doorslaggevend. Ten eerste kan en moet zij de burgers gemeenschappelijke basiswaarden bijbrengen, dankzij welke de verschillende etnische groepen zonder probleem met elkaar kunnen samenleven. Een van deze waarden is openheid tegenover andere culturen. Ten tweede kan onderwijs op zich een belangrijk

instrument ter bevordering van integratie zijn, omdat het idealiter een wisselwerking tussen verschillende culturen inhoudt. Hoewel het nooit te laat is om nieuwe kennis en vaardigheden op te doen, is het toch belangrijk dat reeds in een zo vroeg mogelijk stadium van het leven wordt aangevangen met een goede opleiding. Als een kind veel zelfvertrouwen en een goed besef van zijn eigen rol in een grotere groep en in de maatschappij als geheel meekrijgt, zal dit bepalend zijn voor zijn succes in het latere leven.

5.2 De maatregelen en het beleid dienen erop gericht te zijn om de Roma en alle andere minderheden op voet van gelijkheid toegang te geven tot kwalitatief hoogstaand onderwijs, omdat het uiteindelijke doel erin bestaat om hun de voor de arbeidsmarkt benodigde vaardigheden, waaronder sociale, mee te geven. De betrokkenen moet de kans worden geboden, hun eigen leven vorm te geven en te handelen als verantwoordelijke burgers die zich bewust zijn van hun rechten en plichten en ook in de gelegenheid zijn om deze uit te oefenen.

5.3 De gebrekkige deelname aan de arbeidsmarkt is echter niet alleen een sociaal probleem, maar heeft ook aanzienlijke financiële gevolgen. Inspanningen op het gebied van opvoeding en onderwijs brengen weliswaar in principe kosten met zich mee, maar leveren ook veel op, omdat het hier in de eerste plaats om – zinvolle – investeringen in de toekomst gaat.

5.4 Onder het door de Raad van Europa voor Romakinderen opgezette onderwijsprogramma valt o.a. een project voor de scholing van mediators en schoolassistenten, waaraan ook de Commissie deelneemt. Het Comité is bereid om hier in het kader van een toekomstige institutionele samenwerking als bemiddelaar op te treden. Zo zou het er bijv. via zijn eigen communicatiekanalen toe kunnen bijdragen dat het programma en de resultaten ervan op ruimere schaal bekendheid krijgen of zou het *best practices* uit het programma onder de aandacht kunnen brengen in landen die op het ogenblik nog niet zijn betrokken bij het project van de Raad van Europa.

5.5 In dit verband is bekend dat het percentage vroegtijdige schoolverlaters bij de Roma onevenredig veel hoger ligt dan bij andere leerlingen⁽¹⁵⁾. Er zal dan ook samen met de bevoegde autoriteiten moeten worden nagedacht over maatregelen om verbetering te brengen in deze situatie.

6. Onderwijs: voorbeelden uit de lidstaten

6.1 De meeste EU-lidstaten hebben strenge wetten tegen discriminatie en ter bevordering van gelijke kansen uitgevaardigd om tegemoet te komen aan de Europese normen. Desondanks is het helaas zo dat er op plaatselijk niveau discriminatie voorkomt en aan den lijve wordt ondervonden, terwijl het de wet- en regelgeving op nationaal niveau vaak ontbreekt aan mechanismen om klachten te behandelen en discriminerende praktijken ongedaan te maken als iemand zich hiervan het slachtoffer voelt. Ook dient erop gewezen te worden dat een zwakke controle ertoe leidt dat een staat kan weggkomen met cosmetische veranderingen, die de segregatie alleen maar versterken.

⁽¹⁵⁾ Roma Education Fund, Country assessments, <http://www.romaeducationfund.hu/publications/country-assessments>
Open Society Institute, No Data—No Progress, Country Findings, August 2010;
<http://www.romadecade.org/files/downloads/General%20Resources/No%20Data%20No%20Progress%20Country%20Findings.pdf>

6.2 Dit wil echter niet zeggen dat *geen enkele* EU-lidstaat zich inspant om ervoor te zorgen dat zijn Romabevolking beter gebruik kan maken van bepaalde grondrechten, waaronder dat op onderwijs, of dat *geen enkel* nationaal rechtsstelsel in staat is om de rechten van de Roma te waarborgen. Enkele lagere rechtscolleges en nationale gerechtshoven zijn tot het oordeel gekomen dat segregatie van Romakinderen indruist tegen de nationale antidiscriminatiewetgeving. Reeds in 2004 – nog vóór de toetreding van Bulgarije tot de EU – heeft het kantonrecht van Sofia het Bulgaarse ministerie van Onderwijs, de lokale autoriteiten en vertegenwoordigers van de onderwijsinspectie veroordeeld om het feit dat Romakinderen de kans op een gelijke toegang tot onderwijs werd ontnomen door segregatie⁽¹⁶⁾. Overigens zijn dit soort uitspraken slechts een reactie op specifieke gevallen en worden de lokale en regionale overheden hierdoor niet per se gedwongen om een einde te maken aan discriminerende praktijken, die in de onderwijsstelsels van veel Europese landen schering en inslag blijken te zijn.

6.3 Hongarije heeft zich politiek sterk geëngageerd en geïnvesteerd in maatregelen om de sociaal-economische omstandigheden en de participatie van zijn Romabevolking, waarbij onderwijs centraal staat, te verbeteren⁽¹⁷⁾. Het opvallende van de Hongaarse integratie-initiatieven is vooral dat ze zijn ondergebracht in het algehele onderwijsbeleid. In landen als Roemenië en Bulgarije wordt de aanpak op het gebied van integratie eerder gekenmerkt door het feit dat er alleen wordt gereageerd op specifieke gevallen, zonder dat er sprake is van een integrale benadering⁽¹⁸⁾. Overigens kleven er ook nadelen aan de Hongaarse aanpak, omdat er hier en daar sprake is van tegenstrijdigheden tussen de verschillende onderwijsmaatregelen en tussen onderwijsbeleid aan de ene en gezondheids-, sociaal en huisvestingsbeleid met implicaties voor het onderwijs aan de andere kant. Dat dergelijke tegenstrijdigheden zich kunnen voordoen, dient door alle andere landen te worden onderkend en ter harte te worden genomen.

6.4 Bijzondere aandacht in dit verband verdient het Duitse model van interculturele opvoeding en intercultureel leren (gezamenlijke leerprocessen voor mensen van verschillende etnische herkomst⁽¹⁹⁾).

7. Samenvatting

7.1 Vanuit het perspectief van een betere integratie van de Roma valt te betreuren dat het binnen de EU gemeenschappelijk gehanteerde begrip „integratie” alleen betrekking heeft op personen uit derde landen en niet geldt voor de Roma, die toch over het algemeen burgers van de EU zijn.

7.2 Des te belangrijker is het om er steeds opnieuw op te hameren dat de Roma – in theorie – aanspraak kunnen maken op alle uit het burgerschap van de Unie voortvloeiende rechten en grondrechten. Het spreekt vanzelf dat de Roma hun plichten als EU-burgers dienen na te komen en dat een verzuim hiervan juridische gevolgen met zich mee brengt, maar tegelijk zullen er sancties moeten worden opgelegd als hun de bovengenoemde rechten worden ontzegd.

7.3 Het Comité wil nogmaals benadrukken hoeveel belang het eraan hecht dat er een interculturele dialoog met de Roma wordt aangegaan. Een dialoog is in essentie altijd een interactief proces, dat is gebaseerd op de gelijkwaardigheid van de gesprekspartners en participatie toelaat. In het kader van een interculturele dialoog kunnen vooroordelen worden afgebouwd en kan vertrouwen worden opgebouwd. Vooral het afbouwen van vooroordelen en stereotiepe opvattingen aan beide zijden is naar de mening van het Comité een cruciale voorwaarde voor het zetten van concrete stappen op weg naar een harmonieuzer samenlevingsmodel en daadwerkelijk gelijke kansen voor iedereen. Het Verdrag van Lissabon biedt het Comité nieuwe mogelijkheden om structuren voor de burgerdialoog op te zetten. Bij het vervullen van de taken die het Comité op grond van het Verdrag zijn toegekend, zal het zich er o.a. met kracht voor inzetten dat de culturele dialoog met de Roma op de rails wordt gezet.

Brussel, 16 juni 2011

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Staffan NILSSON

⁽¹⁶⁾ Zie <http://www.errc.org/cikk.php?cikk=2411&archiv=1>.

⁽¹⁷⁾ Zie voor algemene informatie: KEZDI, G. & SURANYI, E., „A Successful School Integration Program”, *Roma Education Fund Working Paper No. 2*, 2009, te downloaden op http://www.romaeducationfund.hu/sites/default/files/publications/a_successful_school_integration_kezdi_suranyi.pdf.

⁽¹⁸⁾ Zie voor algemene informatie: European Roma Rights Centre „The Impact of Legislation and Policies on School Segregation of Romani Children: A Study of Anti-Discrimination Law and Government Measures to Eliminate Segregation in Education in Bulgaria, Czech Republic, Hungary, Romania and Slovakia”, *ERRC Report*, februari 2007, te downloaden op http://www.errc.org/en-research-and-advocacy-reports-intro-details.php?article_id=2743.

⁽¹⁹⁾ Zie Hanna KIPER „Interkulturelle Pädagogik” 1992, blz. 161, en Franz HAMBURGER „Die Vielfalt der Kulturen als Herausforderung für den Bildungsauftrag der Schule”, Frankfurt/Main 1989.

III

(Vorbereidende handelingen)

EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

472E PLENAIRE ZITTING OP 15 EN 16 JUNI 2011

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 belasting op de financiële sector

(COM(2010) 549 definitief)

(2011/C 248/11)

Rapporteur: **de heer KROPAS**

De Commissie heeft op 7 oktober 2010 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 113 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie 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 – Belasting op de financiële sector

COM(2010) 549 definitief.

De afdeling „Economische en Monetaire Unie, economische en sociale samenhang”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 31 mei 2011 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 15 en 16 juni 2011 gehouden 472^e zitting (vergadering van 15 juni 2011) het volgende advies uitgebracht, dat met 102 stemmen vóór en 16 stemmen tegen, bij 28 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het EESC onderschrijft de overkoepelende initiatieven van de Commissie om groei, veerkracht en financiële stabiliteit te helpen herstellen. Stabiliteit en doeltreffendheid van de financiële sector en daarmee de beperking van buitensporige risico's, alsook de invoering van gepaste stimuli voor instellingen in de financiële sector moeten gegarandeerd zijn op grond van adequate regelgeving en toezicht. In dit verband heeft het EESC onlangs zijn steun uitgesproken voor de uitwerking van een regeling voor een resolutiefonds voor banken, als onderdeel van het kader voor crisisbeheersing.

1.2 In de nasleep van de crisis moesten de regeringen overgaan tot budgettaire consolidatie om de kosten van de crisis en de bredere sociale en economische gevolgen te kunnen opvangen. Het EESC is van mening dat de financiële sector eerlijk en op substantiële wijze aan deze consolidatie dient bij te dragen.

1.3 Zoals vermeld in de Commissiemededeling nemen steeds meer lidstaten eenzijdige maatregelen betreffende de belasting

van de financiële sector. Er zijn uiteenlopende belastingregelingen goedgekeurd, met verschillende grondslagen, verschillende effectieve belastingtarieven en uiteenlopende toepassingsgebieden. De belastinggrondslag voor zulke fiscale mechanismen zou geharmoniseerd moeten worden en maatregelen om dubbele belastingheffing tegen te gaan, zouden moeten worden gecoördineerd. Als de Commissie initiatieven in deze richting ontplooit, moet ze rekening houden met de divergerende gevolgen daarvan voor de afzonderlijke lidstaten, de omvang en de soliditeit van binnenlandse financiële markten, de bestaande belastingregelingen en de nieuwe belastingen die lidstaten eventueel in de nasleep van de crisis aan de financiële sector hebben opgelegd.

1.4 Nieuwe heffingen, vereisten en regelgeving kunnen uiteenlopende gevolgen hebben voor het financiële stelsel en de economie als geheel. Daarom moet uiterst zorgvuldig bekeken worden wat de gevolgen zijn voor de kapitaalbasis en het vermogen van banken en financiële instellingen en de rol die zij vervullen in de financiering van de economie en het mkb. De totale bijdrage van de financiële sector in de EU aan de belastingen moet met andere sectoren vergeleken worden. Daarbij

moet rekening worden gehouden met de gevolgen van aanvullende belastingen voor de mondiale concurrentiepositie van financiële instellingen uit de EU.

1.5 Aangezien liquiditeits- en solvabiliteitsspanningen in de aanloop naar de crisis cruciaal waren, is het volgens het EESC raadzaam om in de opzet van nieuwe belastingen voor financiële instellingen aandacht te besteden aan het vermogen van instellingen om te betalen en het vermogen om aan de nieuwe kapitaalvereisten te voldoen.

1.6 In haar impactstudie zou de Commissie met name aandacht moeten schenken aan het evenredigheidsbeginsel. Dit betekent dat de administratieve last voor marktpartijen en financiële instellingen in verband met de naleving van vereisten in verhouding dient te blijven staan tot de achterliggende gedachte van de nieuwe belasting. Mocht de Commissie een nieuwe belasting willen invoeren voor financiële transacties, dan moet deze verenigbaar zijn met het beleid van de recente jaren ter vereenvoudiging van de belastingprocedures, die als belemmerend worden beschouwd voor de transactieverwerking. Wordt gekozen voor een belasting op financiële activiteiten, dan moet de belastinggrondslag verenigbaar zijn met de informatie waarover financiële instellingen beschikken op grond van het huidige kader voor financiële verslaggeving.

1.7 Terwijl het de conclusies en aanbevelingen van zijn advies van 15 juli 2010 over de invoering van een belasting op financiële transacties (FTT) ⁽¹⁾ bevestigt, wil het EESC benadrukken dat, gelet op het risico dat **verplaatsing van financiële activiteiten naar financiële centra buiten de EU wordt gestimuleerd**, wereldwijde invoering van een FTT **de voorkeur verdient boven invoering hiervan in de EU**. Maar als blijkt dat goedkeuring van een FTT wereldwijd niet haalbaar is, dan zou het EESC een Europese FTT in overweging nemen, rekening houdend met de resultaten van de effectbeoordeling van de Commissie.

1.8 Een belasting op financiële activiteiten (FAT) kan dezelfde tekortkomingen hebben als de FTT, inclusief verplaatsingen. Dit aspect moet in een voorbereidende impactstudie van de Commissie worden opgenomen.

1.9 Toevoeging van een nieuwe belasting die gebaseerd wordt op cash flow en buiten de BTW valt, terwijl de onbevredigende BTW-vrijstellingsregeling intact blijft, schept wellicht een uiterst ingewikkeld belastingstelsel voor financiële instellingen. Daarom meent het EESC, afhankelijk van de resultaten van de door de Commissie uit te voeren effectbeoordeling, dat als een nieuwe belasting in de financiële sector gebaseerd wordt op cash flow of soortgelijke factoren, de Commissie naar de voordelen moet kijken van zo'n belasting binnen het btw-kader, ter wille van een administratief eenvoudiger aanpak voor de sector, en om de pijn van niet-aftrekbare btw te verlichten. Er moet ook aandacht zijn voor onbedoelde gevolgen die de invoering van een belasting voor de financiële sector kan hebben, met name de ontwikkeling van alternatieve systemen die niet aan regelgeving, toezicht of controle onderworpen zijn en die op hun beurt grote problemen kunnen veroorzaken.

⁽¹⁾ EESC-advies over „Belasting op financiële transacties”, PB C 44 van 11 februari 2011, blz. 81.

1.10 De gevolgen van nieuwe belastingen voor het concurrentievermogen van de bankensector kunnen niet over het hoofd worden gezien, zowel wat het concurrentievermogen tussen de banken en overige sectoren betreft, als het vermogen van deze sector om aan de financiële behoeften van de reële economie tegemoet te blijven komen. Dit is met name van belang nu de economie probeert de recessie te overwinnen.

2. Context

2.1 In het kielzog van de crisis hebben nationale regeringen overal ter wereld met een groot, tweeledig probleem te kampen. Ten eerste moeten zij het financiële en bankstelsel dringend hervormen. Ten tweede hebben zij behoefte aan nieuwe inkomstenbronnen.

2.2 Diverse belastingdoelstellingen worden overwogen, inclusief het terugdringen van negatieve externe factoren, consolidatie van de overheidsfinanciën, een bijdrage van de financiële sector aan de terugbetaling van verleende steun, naleving van verplichtingen aan ontwikkelingslanden en bestrijding van klimaatverandering, en, veronderstellend dat de financiële sector te weinig belasting afdraagt, zoeken naar een manier waarop deze sector een billijke en substantiële bijdrage aan de overheidsbegroting levert. Tot nu toe is de strekking van deze belasting nogal ruim; de aard en de mechanismen ervan verkeren momenteel nog in de uitwerkingsfase.

2.3 Op 7 oktober 2010 publiceerde de Commissie een Mededeling over de toekomstige belasting van de financiële sector ⁽²⁾, gestaafd met een werkdocument ⁽³⁾ waarin twee instrumenten worden toegelicht:

- de invoering van een belasting op financiële activiteiten (FAT) op EU-niveau om begrotingsinkomsten voor de lidstaten te genereren en om tegelijkertijd de financiële markten stabiel te maken. Indien zorgvuldig ontworpen en uitgevoerd zou zo'n FAT geen onnodige risico's moeten opleveren voor het concurrentievermogen van de EU;
- op mondiaal niveau steunt de Commissie het idee van een FTT, die volgens haar kan bijdragen aan de financiering van internationale vraagstukken als ontwikkeling of klimaatverandering.

2.4 Gelet op de mondiale en systemische aard van de financiële crisis stelt de Commissie ook dat de belasting een afschrikkend effect kan hebben op het aangaan van excessieve risico's. Verbetering van de doeltreffendheid, veerkracht en stabiliteit van de financiële markten en vermindering van de volatiliteit zijn volgens de Commissie een passende aanvulling op de hervormingen van de regelgeving en het toezicht.

2.5 Als onderdeel van het kader voor crisisbeheersing is de Commissie ook met initiatieven gekomen, waaronder de invoering van een resolutiefonds ⁽⁴⁾ voor de banken (BRF), dat al in een advies van het EESC ⁽⁵⁾ aan de orde is gekomen.

⁽²⁾ COM(2010) 549/5.

⁽³⁾ SEC(2010) 1166/3.

⁽⁴⁾ COM(2010) 254 definitief.

⁽⁵⁾ EESC-advies over resolutiefondsen voor banken, PB C 107 van 6 april 2011, blz. 16.

3. Een billijke en wezenlijke bijdrage van de financiële sector aan de overheidsfinanciën

3.1 Gezien de rol van partijen in de financiële sector in de aanloop naar de crisis, toen regeringen financiële instellingen moesten redden, heeft in brede kring de mening postgevat dat de desbetreffende kosten niet door de burger of andere sectoren moeten worden gedragen. Dit standpunt is uitgemond in de doelstelling „om de financiële sector een billijke en wezenlijke bijdrage te laten leveren aan de overheidsbegroting”. In dit verband overweegt de Commissie in de economische studie een grondige effectrapportage op te nemen waarin verschillende opties ten aanzien van de belasting tegen het licht gehouden worden om tot een evenwichtig voorstel te komen.

Het EESC beveelt de Commissie aan om een overzicht te maken van de totale belastingbijdrage van de sector financiële diensten in de EU, waarbij alle verschillende belastingen worden bekeken die de sector nu al opbrengt.

Het onderzoek zou de belangrijke onderdelen in kaart kunnen brengen: vennootschapsbelasting, niet-afrekbare btw en de belastingen die banken als werkgevers afdragen. Los daarvan zouden de op werknemers gebaseerde belastingen geïntegreerd moeten worden als onderdeel van de bredere economische bijdrage.

Vervolgens kan bekeken worden of belastingheffing en de meerwaarde van de bankensector met elkaar stroken, en of de totale belastingbijdrage van de bankensector meer of minder is dan die van andere belangrijke sectoren. Tot slot zou geschat kunnen worden hoeveel de nieuwe bankenbelasting opbrengt, in aanvulling op de totale belastingbijdrage.

3.2 Komt er een belasting voor de financiële sector, dan kan zo'n studie volgens het EESC helderheid scheppen over de omvang van die belasting, zowel wat het toepassingsgebied als de effectieve belastingtarieven betreft. Daarbij moet zorgvuldig worden gekeken naar het vermogen van de banken om hun kapitaalbasis weer op te bouwen en te versterken, alsook naar hun vermogen om huishoudens en bedrijven, met name MKB, in de EU te financieren.

3.3 Volgens het EESC kunnen de voorstellen over de manier waarop de financiële sector kan bijdragen aan de kosten van een eventuele toekomstige crisis niet los worden gezien van het debat over bredere wijziging van de regelgeving en het ruime scala aan maatregelen ter beperking van de kans op en de gevolgen van financiële rampspoed.

3.3.1 Idealiter zou de belasting van de financiële sector op evenwichtige wijze enerzijds een fiscale doelstelling vervullen, te weten het genereren van inkomsten, en anderzijds de doelstelling om de risico's te beperken.

4. Belasting op financiële transacties (FTT)

4.1 De FTT is voor diverse doeleinden bestemd, met name: beperking van onproductieve activiteit op financiële markten door speculatie en volatiliteit tegen te gaan en gelijktijdige restitutie van overheidsgeld.

4.2 Het Europees Parlement heeft in maart 2010 een resolutie over belasting op financiële transacties goedgekeurd, en in

maart 2011 een verslag over innoverende financiering op mondiaal en Europees niveau. (6)

4.3 Door toepassing van de FTT trachten de overheden het aantal riskante, speculatieve („maatschappelijk waardeloze”) (7) financiële transacties te beperken. Wellicht beschouwen ze FTT ook als een middel om banken niet te groot te laten worden, of om te voorkomen dat banken te veel en te riskante transacties gaan verrichten.

4.4 Het EESC heeft zich in zijn initiatiefadvies over de belasting op financiële transacties over de FTT uitgelaten en onder andere de volgende conclusies en aanbevelingen geformuleerd:

- Met een FTT zou in eerste instantie moeten worden beoogd het gedrag van de financiële sector te wijzigen door speculatieve financiële transacties op korte termijn tegen te gaan. Aldus worden de activiteiten van de financiële sector aan het prijsmechanisme van de markt onderworpen. Het gewenste effect zou kunnen worden bereikt daar de FTT de meest frequente transacties het zwaarst belast.

- De tweede doelstelling van een FTT is overheidsgeld te genereren. Deze nieuwe bron van inkomsten zou kunnen worden gebruikt om de economische ontwikkeling in ontwikkelingslanden te ondersteunen, klimaatbeleid in die landen te financieren of de overheidsschuld te verlichten. Dat laatste betekent ook dat de financiële sector overheidssteun terugbetaalt. Op lange termijn zou de opbrengst van de belasting een nieuwe algemene bron van overheidsinkomsten moeten worden.

4.5 Aangezien menigeen bezwaren koestert in verband met het gevaar van verplaatsing bij een plaatselijk ingevoerde belasting, moet in de eerste plaats gestreefd worden naar een wereldwijd ingevoerde belasting op financiële transacties, zoals de Commissie bepleit. Blijkt echter de invoering van deze belasting wereldwijd niet haalbaar te zijn, dan pleit het EESC voor invoering van een dergelijke belasting in de EU, rekening houdend met de resultaten van de effectbeoordeling van de Europese Commissie.

4.6 De FTT moet naar het oordeel van het EESC zo ontworpen worden dat de centrale depotsystemen de belasting vlot kunnen innen. Kwesties en kosten in verband met de oplegging van de inning en naleving van een FTT op brede basis moeten overwogen worden, evenals rechtsonzekerheid voor de veronderstelde inners van belasting voor over-the-counter („OTC"-) transacties met niet via de beurs verhandelde effecten en derivaten.

4.7 Tot slot wijst het EESC erop dat er nog steeds een aanzienlijk aantal jurisdicties bestaan die offshore financiële centra vormen en gekenmerkt worden door ondoorzichtigheid die te maken heeft met hun bankgeheim en die niet of nauwelijks aan belastingheffing zijn onderworpen. Aangezien het in deze gebieden gemakkelijk is om financiële filialen te vestigen en via internet te opereren, is het absoluut noodzakelijk om gelijktijdig

(6) Resolutie van het Europees Parlement van 10 maart 2010 over belasting op financiële transacties – van theorie naar praktijk en Ontwerpverslag over innoverende financiering op mondiaal en Europees niveau (2010/2105(INI)).

(7) *Taxing the Speculators*, <http://www.nytimes.com/2009/11/27/opinion/27krugman.html>.

met de invoering van een FTT te verplichten dat de transparantie wordt verbeterd en dat er op gerechtelijk en fiscaal gebied daadwerkelijk wordt samengewerkt.

5. Belasting op financiële activiteiten

5.1 In vergelijking met de FTT onderscheidt een FAT zich door een belasting van ondernemingen in de financiële sector, in plaats van deelnemers van een financiële markt. Daarnaast gaat het bij de FTT om het belasten van tradingactiviteiten, die geconcentreerd zijn in een paar financiële centra, terwijl de FAT gericht is op de winsten en beloningen in de financiële sector, die homogener zijn verdeeld.

5.2 Op basis van het rapport van het IMF is de Commissie van mening dat er nog een ander middel bestaat om de belastingheffing op de financiële sector te verbeteren en tegelijkertijd de negatieve externe effecten te verminderen, nl. de invoering van een belasting op financiële activiteiten (FAT).

5.3 Voor de uitwerking van een FAT kan de Commissie bij de belastinggrondslag uitgaan van de financiële balans.

5.4 De gebruikte begrippen moeten begrijpelijk zijn binnen de bestaande kaders voor boekhouding, ongeacht of het gaat om de internationale standaarden voor financiële verslaggeving (IFRS) of lokaal toegepaste algemeen geldende boekhoudnormen (GAAP), aangezien financiële instellingen misschien geen IFRS hanteren.

5.5 Wordt ze op cash flows gebaseerd, dan zal de invoering van een FAT de liquiditeit beïnvloeden en cash flows duurder maken, terwijl liquiditeitsspanningen in de aanloop naar de crisis cruciaal waren. Daarom is het aan te raden om bij de bepaling van de belastinggrondslag van de FAT ruime aandacht te schenken aan het betalingsvermogen van de instelling en aan het vermogen om aan de nieuwe kapitaalvereisten te voldoen, alsook aan de wisselwerking van FAT en BTW.

6. BTW

6.1 Een argument voor de invoering van een nieuwe belasting is volgens de Commissie onder andere de btw-vrijstelling van financiële diensten volgens Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (de „btw-richtlijn”).

6.2 Het EESC wil benadrukken dat de belangrijkste reden voor de vrijstelling de conceptuele en praktische moeilijkheid is bij het bepalen van de waarde van door banken verleende financiële diensten. Dit geldt met name voor de gangbare diensten voor financiële bemiddeling bij deposito's en leningen. Bij deze diensten gaat het om het verschil tussen de in rekening gebrachte rente op leningen en de uitbetaalde rente op deposito's. Deze marge is een mondiale, samengestelde maatregel van bemiddelingsdiensten, verleend door een bank aan zowel depositanten als leningnemers, die niet een-twee-drie kan worden bepaald voor afzonderlijke transacties voor de toepassing van btw of andere vormen van op verrichtingen gebaseerde verbruiksbelastingen. Het was moeilijk om een methode te ontwikkelen voor de vaststelling van deze marge voor afzonderlijke transacties voor de toepassing van btw op basis van facturen. Dergelijke vragen rijzen ook met betrekking tot de belasting van verzekeringen en andere vormen van financiële diensten, bijv. bij valuta- en effectenhandel.

6.3 Tegenover de btw-vrijstelling voor verleende financiële diensten staat in de btw-wetgeving geen (of een beperkt recht) om voorbelasting af te trekken. Dit houdt in dat financiële instellingen de over eigen onkosten betaalde btw niet volledig kunnen aftrekken, hetgeen dus zuivere kosten zijn. De omvang van deze „verborgen btw” kan aanzienlijk zijn, aangezien uitbestede diensten en intragroeptransacties te lijden hebben onder een cascade-effect van de belasting.

6.4 In 2007 kwam de Commissie met een richtlijnvoorstel ter hervorming van de btw-regeling van financiële diensten, gebaseerd op drie punten, inclusief de optie om financiële diensten te belasten. Volgens het EESC kan het debat over de belasting van de financiële sector niet los worden gekoppeld van de voorgestelde btw-hervorming ⁽⁸⁾

6.5 Bezorgdheid bestaat er ook over het toepassingsgebied van de FAT en de combinatie met de bedragen van niet-aftrekbare btw. Terwijl ze zo ontworpen kan worden dat ze specifiek op economische rentabiliteit en/of risico's is gericht, drukt de FAT in haar meest uitgebreide vorm („addition-method” FAT) op de som van alle winsten en lonen. Als een nieuwe belasting gebaseerd wordt op cash flows of soortgelijke factoren, dan moet de Commissie naar de voordelen kijken van zo'n belasting binnen het btw-kader, om de gevolgen van niet-aftrekbare btw te beperken en om dus te vermijden dat de economische kosten voor alle economische partijen in Europa toenemen.

Brussel, 15 juni 2011

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Staffan NILSSON

⁽⁸⁾ COM(2007) 746 en 747 definitief.

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, het Comité van de Regio's en de Europese Investeringsbank — Conclusies van het vijfde verslag over de economische, sociale en territoriale samenhang: de toekomst van het cohesiebeleid

(COM(2010) 642 definitief)

(2011/C 248/12)

Rapporteur: **de heer CEDRONE**

De Europese Commissie heeft op 9 november 2010 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) te raadplegen over de

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité, het Comité van de Regio's en de Europese Investeringsbank – Conclusies van het vijfde verslag over de economische, sociale en territoriale samenhang: de toekomst van het cohesiebeleid

COM(2010) 642 definitief.

De afdeling Economische en Monetaire Unie, economische en sociale samenhang, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 31 mei 2011 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 15 en 16 juni 2011 gehouden 472^e zitting (vergadering van 16 juni) het volgende advies uitgebracht, dat met 133 stemmen vóór en 7 stemmen tegen, bij 14 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies

1.1 Samenvattend kan het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) zich vinden in de door de Europese Commissie vastgestelde **hoofdpunten** van het cohesiebeleid:

- vergroten van de Europese meerwaarde;
- versterken van de governance;
- een gestroomlijnd en eenvoudiger uitvoeringssysteem;
- verbeteren van de organisatie.

1.2 Volgens het EESC **zijn deze doelstellingen haalbaar** indien tegelijkertijd:

- de strategische programmering wordt versterkt door de lidstaten te helpen institutionele hervormingen door te voeren voor een betere werking van de overheid;
- de EU-middelen worden gefocust op een beperkt aantal prioritaire doelstellingen;
- de economische en sociale mobilisering en de participatie van de sociaaleconomische partners bij de uitvoering van het cohesiebeleid worden uitgebreid;
- de beginselen van additionaliteit en medefinanciering worden hervormd;

— en effectbeoordelingen verplicht worden gesteld.

1.3 We mogen immers niet vergeten dat het cohesiebeleid, samen met de ontwikkeling en het terugdringen van verschillen tussen de regio's, actief moet bijdragen aan de verbetering van de dienstverlening en de sociaaleconomische omstandigheden voor de burgers.

1.4 Een en ander kan worden bevorderd indien het algemene economisch weefsel en de omstandigheden voor het bedrijfsleven, de productiviteit en het concurrentievermogen – met name van het mkb, micro-ondernemingen en ambachtlieden – worden verbeterd. Derhalve moeten de representatieve organisaties van bedrijven met een territoriale dimensie of, met name, van bedrijven in sectoren die door de EU als prioritair worden beschouwd, net als vakbonden en het maatschappelijk middenveld, hier rechtstreeks bij worden betrokken.

1.5 Een interessante benadering, in het licht van de **territoriale samenhang en de infra-territoriale, infra-regionale en infra-sectorale samenhang**, is de ontwikkeling (onder doelstelling 3) van de grensoverschrijdende en interregionale samenwerking, door meer middelen toe te wijzen aan de territoriale samenhang in de regio's en de macroregionale strategie van de euroregio's (Oostzee, Middellandse Zee, Adriatische Zee, Alpen-Adria-Donau, Atlantische boog).

1.6 Het EESC is van oordeel dat de Commissie en de lidstaten alles in het werk moeten stellen om de uitwisseling van goede praktijken te bevorderen en lokale overheden te assisteren bij het beheer van de programma's, onder meer door een interne hervorming en een hervorming van de betrokken sectoren op gang te brengen.

1.7 Want alleen als er meer **kennis** is over de resultaten van investeringen – kennis die momenteel tekortschiet – en er specifieke impactbeoordelingen worden uitgevoerd, zullen de prioriteiten kunnen worden aangewezen die in het kader van de Europa 2020-strategie moeten worden nagestreefd, en kan de doelstelling van een sterkere thematische concentratie worden bereikt.

1.8 Het EESC is het ermee eens dat rekening moet worden gehouden met de verdeling van snelgroeiende sectoren over alle Europese regio's, die zijn onderverdeeld in convergentieregio's, overgangsregio's en regio's die onder de doelstelling concurrentievermogen en werkgelegenheid vallen. Ook moet nog steeds een oplossing worden gevonden voor de verdeling van de middelen tussen arme regio's (80 % van de fondsen) en de overige regio's (de resterende 20 %), hoewel deze verdeling het probleem van de medefinanciering helpt op te lossen.

1.9 Volgens het EESC dient absoluut te worden gezorgd voor **coördinatie** tussen alle voorstellen en het door de Commissie gepromote beleid. Met andere woorden: tussen de Europa 2020-strategie, het cohesiebeleid, het GLB, het energiebeleid en het beleid op het gebied van vervoer, milieu, onderzoek, enz. Dit geldt in het bijzonder voor maatregelen die worden gefinancierd door het ESF en het EFRO, mede omdat de steun van het ESF vooral gericht moet zijn op de Europese werkgelegenheidsstrategie, de verwezenlijking van de sociale agenda, opleidingen van hoge kwaliteit, initiatieven voor jongeren en een Europese opleiding voor de uitvoerders van het cohesiebeleid.

2. Voorstellen

2.1 Beleidsvoorstellen

2.1.1 **Europa 2020-strategie:** het EESC is van mening dat het cohesiebeleid niet exclusief ten dienste van de Europa 2020-strategie moet staan. Integendeel: om geloofwaardig te zijn moet deze strategie ook eigen financieringsvormen vinden, door de uitgifte van euro-obligaties.

2.1.2 **Het cohesiebeleid** moet vasthouden aan zijn ultieme doelstellingen, zoals **solidariteit** tussen volkeren en regio's, en ontwikkeling.

2.1.3 **Europese top:** het cohesiebeleid en alle daarvoor uitgetrokken begrotingsmiddelen moeten tijdens een **jaarlijks** te houden speciale Europese top worden besproken en geëvalueerd. Dit dient, zowel vanwege het strategisch belang van het beleid inzake sociale en economische samenhang, als vanwege het verband met het macro-economisch beleid, te geschieden in het kader van de Europese economische en sociale governance.

2.1.4 **Stabiliteitspact en sancties:** volgens het EESC moet er meer nadruk komen op de prikkels in plaats van op de sancties, om de regio's met de hoogste schuldenlast en die dus het meeste gevaar lopen, niet nog meer te straffen. In het kader van de lopende hervorming van het stabiliteits- en groeipact hoopt het EESC zelfs dat de investeringen in onderzoek, onderwijs en opleiding, die niet als lopende uitgaven beschouwd moeten worden, van de begroting worden uitgesloten. Dit om de armste regio's, die het meest behoefte hebben aan communautaire steun, niet extra te straffen.

2.1.5 Het aantal **prioriteiten** moet worden beperkt, rekening houdend met de doelstellingen van de verschillende fondsen en van de Europa 2020-strategie. Er moet met name worden gerefereerd aan maatregelen die zijn gericht op totstandbrenging van een **eengemaakte markt**, wat een doelstelling van het cohesiebeleid moet zijn. De prioriteiten moeten vastgelegd worden tijdens een Europese top, voorafgegaan door een overleg tussen de overheid en de sociaaleconomische partners op alle niveaus.

2.1.6 Het **sociaaleconomisch partnerschap**, waarbij goede praktijken worden verspreid, naast en/of tezamen met overeenkomsten tussen publieke partners, moet een gewone en verplichte procedure worden voor de vaststelling, uitvoering en evaluatie van het cohesiebeleid. De voorwaarden moeten hierop rechtstreeks van toepassing zijn. Het EESC hoopt dat het beginsel van art. 11 van de algemene verordening, waarin de regels van het partnerschap worden vastgelegd, tot alle structuurfondsen wordt uitgebreid.

2.2 Concrete technische voorstellen

2.2.1 De bepalingen inzake **medefinanciering** moeten worden gedifferentieerd, afhankelijk van de ontwikkelingsomstandigheden en de economische en sociale mogelijkheden van de door het cohesiebeleid bestreken regio's en gebieden, met name op basis van hun inkomen – waarvan de parameters voor de berekening grondig moeten worden herzien ⁽¹⁾ – en hun begroting.

2.2.2 De voorafgaande **voorwaarden** moeten gericht zijn op verbetering van de kwaliteit van de uitgaven, in samenhang met de verwezenlijking van de doelstellingen, om de efficiëntie van de betrokken overheden te vergroten en zo een optimaal gebruik van de fondsen te bevorderen. Voorkomen moet worden dat deze voorwaarden de regio's met de hoogste schuldenlast benadelen.

2.2.2.1 De lidstaten zouden dan ook de institutionele hervormingen moeten realiseren die nodig zijn om structurele aanpassingen te ondersteunen, innovatie en werkgelegenheid te bevorderen en zo de sociale uitsluiting terug te dringen. Ook acht het EESC het van belang dat dit beleid in overleg met de sociaaleconomische partners op alle niveaus ten uitvoer wordt gelegd, als voorwaarde om voor financiering in aanmerking te komen.

2.2.3 De traditionele **indicatoren** voor de selectie van actieruimten moeten worden aangevuld met andere parameters, zoals werkgelegenheid, armoede, schoolbezoek, niveau van onderwijs en beroepsopleiding, dienstverlening en milieuduurzaamheid.

2.2.4 **Impactbeoordelingen** moeten een centraal onderdeel van het cohesiebeleid worden, niet alleen als voorafgaande voorwaarde om de doeltreffendheid waarmee en de mate waarin de doelstellingen zijn verwezenlijkt, te verifiëren. Hiervoor moeten op EU-niveau vastgelegde gemeenschappelijke parameters worden gebruikt, die op het hele Europese grondgebied verplicht moeten worden gesteld.

⁽¹⁾ Zie het EESC-advies over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van gemeenschappelijke regels voor de levering van basisgegevens over koopkrachtpariteiten en voor de berekening en verspreiding van deze pariteiten”, in PB C 318/08 van 23-12-2006, blz. 45.

2.2.4.1 Een resultaatgebaseerde analyse is veel interessanter dan een analyse die is gebaseerd op de controle van het financieel beheer, maar de praktische uitvoering ervan vraagt een lange voorbereiding en vaststelling van nauwkeurige criteria. De resultaten van een maatregel – met name immateriële resultaten zoals opleiding en investeringen in ontwikkeling – kunnen alleen over een langere periode worden gemeten. De analyse van de resultaten vraagt om een voorafgaande opleiding van projectontwikkelaars en bestuurlijke instanties. Het EESC stelt voor deze formule in de periode 2011-2013 uit te proberen in een aantal regio's waar het bestuur in partnerschapverband al goed is ontwikkeld.

2.2.5 **Vereenvoudiging** moet de hoofddoelstelling van het cohesiebeleid worden. Dit kan worden bereikt door de administratieve en boekhoudkundige procedures te verlichten, door de toezicht- en beoordelingscriteria te verbeteren en versterken en door het aantal procedures dat moet worden gevolgd voor de indiening van plannen en/of projecten, te verkleinen. Alle belanghebbende partijen zouden moeten worden betrokken bij de herziening van de boekhoudkundige procedures, in partnerschap met de Rekenkamer.

2.2.5.1 Het is met name zaak dat het **one stop shop**-beginsel wordt toegepast, zowel tijdens de fase waarin de projecten worden ingediend, door de aanvraagformulieren voor de verschillende fondsen samen te voegen, als tijdens de fase van de financiële controle, door de financiële voorschriften van de verschillende programma's te harmoniseren en één enkele controle uit te oefenen die voor alle betrokken instanties geldig is.

2.2.5.2 De synergie tussen de verschillende programma's: omwille van de duidelijkheid, eenvoud en doeltreffendheid moet de grootst mogelijke complementariteit worden nagestreefd tussen alle programma's die betrekking hebben op dezelfde actoren in een grondgebied, zowel tussen de Europese, nationale en regionale programma's als tussen de verschillende communautaire financieringsmogelijkheden. Gebrek aan synergie is een van de redenen voor de onderbesteding of de geringe impact van de structuurfondsen en de communautaire programma's in het algemeen.

2.3 **Opleiding**: dit is een ander fundamenteel instrument om de cohesiedoelstellingen te verwezenlijken, zoals een beter gebruik van de fondsen.

3. Inleiding

3.1 De beginselen van cohesie en solidariteit vormen twee van de fundamentele pijlers van het Verdrag, dat het in art. 174 als volgt formuleert: „Teneinde de harmonische ontwikkeling van de Unie in haar geheel te bevorderen, ontwikkelt en vervolgt de Unie haar optreden gericht op de versterking van de economische, sociale en territoriale samenhang”.

3.2 Daarnaast is er nog een ander punt dat in het licht van de twee laatste uitbreidingsrondes van bijzonder belang is: „De Unie stelt zich in het bijzonder ten doel, de verschillen tussen de ontwikkelingsniveaus van de onderscheiden regio's en de achterstand van de minst begunstigde regio's te verkleinen.”

3.3 Deze twee beginselen, die aan de basis van de Europese integratie liggen, mogen nooit uit het oog worden verloren, zeker niet door degenen die namens en voor rekening van de EU handelen.

3.4 Volgend jaar zal de Europese Commissie een voorstel voor de nieuwe Europese begroting na 2013 uitbrengen (een mededeling hierover werd al gepubliceerd op 19 oktober 2010), maar het feit dat verschillende regeringen de Raad in december 2010 hebben verzocht de EU-begroting niet te verhogen is geen goed voorteken, hoewel het voorstel vergezeld zal gaan van een wetgevingsvoorstel inzake de structuurfondsen.

3.5 Het vijfde cohesieverslag van de Europese Commissie – dat volledig nieuw van opzet en taalgebruik is – en de conclusies van dat verslag moeten in deze context worden gezien, in nauwe samenhang met de Europa 2020-strategie.

4. Mededeling van de Commissie: samenvatting

4.1 In de conclusies van het vijfde verslag stelt de Europese Commissie verschillende thema's aan de orde, met een andere benadering dan gewoonlijk. Zij tracht antwoorden en aanwijzingen te geven in afwachting van de resultaten van de door haar georganiseerde raadpleging, waarbij 13 vragen over het verslag worden voorgelegd.

4.2 Dit zijn de belangrijkste thema's:

4.2.1 Vergroten van de Europese meerwaarde van het cohesiebeleid

4.2.1.1 De Commissie wil deze doelstelling verwezenlijken door:

- versterking van de strategische programmering;
- vergroting van de thematische concentratie van de middelen;
- verbetering van de prestaties door het stellen van voorwaarden en het geven van prikkels, inclusief medefinanciering en het stabiliteitspact;
- verbetering van de evaluatie, prestaties en resultaten;
- het gebruik van nieuwe financieringsinstrumenten.

(zie de eerste 5 vragen van de EC)

4.2.2 Versterking van de governance van het cohesiebeleid

4.2.2.1 Deze doelstelling kan worden verwezenlijkt door:

- invoering van een derde dimensie: territoriale samenhang;
- versterking van het partnerschap (tussen publieke en private partners).

(zie vraag 6 en 7)

4.2.3 Een gestroomlijnd en eenvoudiger uitvoeringssysteem

4.2.4 Dit kan worden bereikt door middel van:

- financieel beheer;
- vermindering van de administratieve lasten;
- financiële discipline;
- financiële controle.

(zie vraag 8, 9, 10 en 11)

4.2.5 De architectuur van het cohesiebeleid

(zie vraag 12 en 13)

4.3 Volgende stappen

4.3.1 De Commissie zegt dat zij de voorstellen van het vijfde cohesieverslag nog nader zal uitwerken aan de hand van de antwoorden op de vragen.

5. Mededeling van de Europese Commissie: algemene opmerkingen ⁽²⁾

5.1 Om de meerwaarde van het cohesiebeleid te vergroten stelt de Commissie in het vijfde cohesieverslag een aantal zeer ambitieuze hervormingen voor, teneinde de efficiëntie van de uitgavencapaciteit van de lidstaten te verbeteren en het beheer ervan te vereenvoudigen. Het EESC stemt in met de algemene aanpak die de Commissie heeft gevolgd bij de hervormingsvoorstellen.

5.2 Deze inspanning moet worden gekoesterd en gewaardeerd, maar dreigt onvoldoende te zijn indien sommige, al te voorzichtig geformuleerde voorstellen niet worden omgevormd tot besluiten en concrete maatregel, met name als het gaat om het nauwe en welhaast unieke verband tussen de structuurfondsen en de Europa 2020-strategie.

5.3 Ondanks de geleverde inspanning is de analyse van de situatie niet realistisch, hoewel zij het resultaat is van een (behoorlijk algemene) raadpleging, die de belangrijkste knelpunten echter onaangeroerd laat.

5.4 Het cohesiebeleid aanwijzen als belangrijkste motor voor economische groei lijkt een zeer ambitieus en lovenswaardig project, op voorwaarde dat er een radicale wijziging van het cohesiebeleid komt en er duurzame flankerende maatregelen worden genomen met het oog op de tenuitvoerlegging. Daarnaast moet de Unie over een gemeenschappelijk economisch beleid beschikken.

5.4.1 Zo niet, dan dreigt het voorstel weinig of geen effect te sorteren. Om deze doelstelling te verwezenlijken en het cohesie-

beginsel niet uit het oog te verliezen zou de Europa 2020-strategie dan ook over eigen middelen moeten beschikken, onder meer via een Europese lening, en op hetzelfde principe moeten zijn gebaseerd. Bovendien zou al het andere EU-beleid, met inbegrip van het GLB, hierin moeten worden meegenomen. Alleen zo behouden de structuurfondsen hun oorspronkelijke „roeping”, als een van de instrumenten van territoriale ontwikkeling. Het EESC betreurt dat het plattelandsbeleid in het vijfde cohesieverslag niet ter sprake komt, net zoals in het kader van het GLB niet over het cohesiebeleid wordt gesproken.

5.5 De Commissie merkt in haar mededeling terecht op dat de meerwaarde van het cohesiebeleid een steeds terugkerend onderwerp van gesprek is bij academici, die er in hun studies vaak op wijzen dat de impact van dat beleid moeilijk te meten is. Dit kan te wijten zijn aan het feit dat de indicatoren van territoriale samenhang niet altijd goed gekozen zijn. Het EESC vindt dat hieraan meer aandacht moet worden besteed.

6. Bijzondere opmerkingen (over de 4 doelstellingen van de Commissie)

6.1 Met betrekking tot de binnen een gemeenschappelijk strategisch kader te realiseren doelstelling „**versterking van de strategische programmering**” bestaat de noviteit van het Commissievoorstel hoofdzakelijk in de samenhang en de functionele dwarsverbanden tussen de doelstellingen van de Europa 2020-strategie en de nationale maatregelen uit de operationele programma's.

6.2 Het EESC juicht dit toe, maar is van mening dat het belangrijkste probleem waarvoor een oplossing moet worden gevonden, het verband tussen de door de lidstaten opgestelde en door de EU goedgekeurde jaarlijkse plannen voor stabilisering van de overheidsfinanciën (de nationale hervormingsplannen) en het cohesiebeleid is. Dit is een zeer actueel thema, aangezien de administratieve systemen in de lidstaten en de hoogte van de overheidsschuld sterk uiteenlopen.

6.3 Ook moet nog worden besloten of het cohesiebeleid een zelfstandig beleid moet blijven voor wat betreft de keuze van prioriteiten en maatregelen, of dat het ondergeschikt moet worden gemaakt aan nationale besluiten inzake economisch beleid voor het beperken van de overheidsschuld. Het EESC is van mening dat zowel de belangrijkste instellingen van de EU (EP, Commissie en Raad) als de nationale instellingen hier ruimschoots aandacht aan moeten besteden, om oplossingen te vinden die de samenhang behouden tussen de doelstellingen van de Europa 2020-strategie en de nieuwe governance van het cohesiebeleid, die echter niet ondergeschikt mag zijn aan die strategie.

6.4 Een tweede belangrijk aspect dat verband houdt met de strategische programmering is het voorstel van de Commissie om een nieuw systeem van **ex ante voorwaarden** in te voeren, dat erop is gericht de beginselen vast te stellen die de lidstaten moeten navolgen en toepassen om de doeltreffendheid van het cohesiebeleid te verbeteren. Gezien de kritiek van veel lidstaten spreekt het voor zich dat de Commissie heeft geprobeerd voorwaarden in te voeren om de investeringen een grotere doeltreffendheid te geven. Wel moet worden voorkomen dat de procedures al te zwaar worden gemaakt en dat regio's worden „gestraft” voor fouten die zij niet hebben begaan (nationale overheidstekorten).

⁽²⁾ COM(2010) 642 definitief.

6.5 Het EESC stemt in met de minimumvoorwaarden die de Commissie stelt aan de toegang tot financiering en de governance van de middelen, samen met de prikkels voor lidstaten om de noodzakelijke hervormingen door te voeren. Volgens het EESC moeten de Commissie en de lidstaten zich vooral richten op de invoering van interne hervormingsprocessen met betrekking tot de instellingen en sectoren die het meeste gebaat zijn bij het cohesiebeleid (milieu, arbeidsmarkt, onderwijs, beroepsopleiding en innovatie).

6.6 Alleen in geval van ernstige onregelmatigheden en/of non-conformiteit met de beginselen en regels van het cohesiebeleid is het denkbaar dat de Commissie sancties of vergelijkbare maatregelen treft ten aanzien van een lidstaat, en overgaat tot schorsing/terugvordering van EU-financiering.

6.7 Een ander positief aspect is het voorstel, waarover de Commissie en de lidstaten het eens zijn, om de middelen van het cohesiebeleid te kanaliseren naar een **beperkt aantal prioriteiten** (zie ook advies ECO/230), aangezien de middelen van het cohesiebeleid onvoldoende zijn om de vele behoeften van regio's met een ontwikkelingsachterstand te financieren. Het EESC is dan ook van mening dat het cohesiebeleid doeltreffender kan worden gemaakt door het te richten op de ondersteuning van materiële en immateriële initiatieven met een grote economische, sociale en territoriale impact.

6.8 Het vaststellen van prioriteiten en het beperkt houden van het aantal te financieren initiatieven is echter een van de lastigste problemen, gezien de druk die door regionale en nationale overheden wordt uitgeoefend om precies het tegenovergestelde te doen.

6.9 Zoals het EESC al vaker heeft betoogd ⁽³⁾ kan het **partnerschap** in dit verband een echte meerwaarde betekenen; daarom is het verheugd dat de Commissie het partnerschap ter sprake brengt, mits hiermee niet uitsluitend het publieke partnerschap wordt bedoeld, maar ook en vooral het economische, sociale en civiele partnerschap, met de concrete betrokkenheid, in alle fases en op alle niveaus, van de sociale partners en belanghebbende burgers, mét stemrecht. Ook zouden de verschillende partners een financiering voor technische bijstand moeten kunnen krijgen.

6.10 Het EESC is het ermee eens dat **het additionaliteits- en het medefinancieringsbeginsel** moeten worden hervormd door het respectieve aandeel in de medefinanciering opnieuw te bekijken en te differentiëren „om het ontwikkelingsniveau, de meerwaarde voor de EU, het soort maatregelen en de begunstigen beter te weerspiegelen”.

⁽³⁾ Zie de volgende adviezen van het EESC: „De resultaten van de onderhandelingen betreffende de cohesiebeidsstrategieën en -programma's voor de programmeringsperiode 2007-2013”, PB C 228 van 22-9-2009, blz. 141. „Het bevorderen van een doelmatige samenwerking bij het beheer van de programma's van het cohesiebeleid op basis van goede praktijken in de periode 2007-2013”, PB C 44/01 van 11-02-2011, blz.1; „Bijdrage van het regionaal beleid aan de slimme groei in het kader van de Europa 2020-strategie”.

6.11 Ook stemt het in met het voorstel om een **derde niveau van regio's** in te voeren, namelijk regio's waarvan het bbp (als graadmeter voor de economische situatie) hoger is dan 75 % van het EU-gemiddelde maar lager dan 100 % (90 %), omdat dit de controle op en de uitvoering van het medefinancieringsbeginsel zou vergemakkelijken, gezien de mogelijkheid om het gebruik van de middelen – zij het in kleinere porties – tot alle regio's uit te breiden.

6.12 Wat het additionaliteitsbeginsel betreft, moet beter worden gekeken naar de soorten maatregelen waarvoor een nationale financiële inspanning is vereist, en moet de bijdrage worden gespecificeerd in termen van toegevoegde waarde, gevolgen voor de werkgelegenheid en stimuleren van de groei. Het verminderen van de prioriteiten en te financieren maatregelen in de lidstaten zou de toepassing van het additionaliteitsbeginsel moeten vergemakkelijken en tegelijkertijd flexibeler moeten maken.

6.13 Wat het tweede beginsel betreft zou het aandeel in de medefinanciering kunnen worden gedifferentieerd door van regio's die het sterkst afwijken, een kleinere bijdrage te vragen – om de financiering van specifieke lokale ontwikkelingsmaatregelen te vergemakkelijken – en van regio's die dichter bij het EU-gemiddelde liggen, een grotere bijdrage te vragen.

6.14 De derde grote doelstelling betreft de **vereenvoudiging van de beheersprocedures van de gemeenschappelijke programma's**. Dit is een thema dat de unanieme steun van de lidstaten krijgt en waarop het EESC altijd heeft aangedrongen in zijn adviezen, teneinde de uitvoering van de programma's van het cohesiebeleid te vergemakkelijken. Deze doelstelling houdt rekening met het uiteenlopende karakter van de administratieve, boekhoudkundige en andere voorschriften van de lidstaten en regio's, in het besef dat voortdurende veranderingen – zeker wanneer zij elkaar overlappen – problemen en vertragingen veroorzaken.

6.15 Het voorstel om de autoriteit die verantwoordelijk is voor het beheer van de programma's, elk jaar een verklaring te laten overleggen over de door de EU medegefinancierde uitgaven (vergezeld van onafhankelijke accountantsverklaringen) is volgens het EESC geen goed voorstel en moeilijk uitvoerbaar, gezien de huidige modaliteiten en termijnen van de EU-aanbestedingsprocedures.

6.16 Wanneer het doel echter een „versterking” van de verantwoordelijkheid van de nationale en regionale overheden is, met name van de overheden die de meeste moeilijkheden en/of vertraging bij de uitvoering hebben, dan zou de beoordeling van de resultaten minstens twee jaar na de start van de programmeringsperiode kunnen worden toevertrouwd aan onafhankelijke, op Europees niveau geaccrediteerde instanties. Indien er sprake is van een bestuurlijke aansprakelijkheid of sterk afwijkende resultaten, zou de Commissie kunnen besluiten, al naar gelang van de ernst van de vastgestelde onregelmatigheden, om het programma stop te zetten, de betalingen op te schorten of reeds uitgekeerde bedragen terug te vorderen.

6.17 De nationale en regionale overheden moeten aantonen dat zij in staat zijn de medegefinancierde uitgaven op efficiënte wijze te programmeren en beheren. Dit kan niet worden bereikt door de termijnen voor controle op de uitgaven te versnellen (door jaarrekeningen te vragen), maar door na te gaan of de kwaliteit van de gedane of geplande investeringen gewaarborgd is, of de uitvoeringstermijnen zijn gerespecteerd en of doeltreffende beoordelings- en controleprocedures zijn toegepast.

6.18 Andere belangrijke vernieuwingen waarin het EESC zich kan vinden zijn:

- de ontwikkeling van nieuwe financieringsinstrumenten, uit te breiden tot nieuwe toepassingsgebieden (stadsvervoer, onderzoek en ontwikkeling, energie en milieu, telecommunicatie enz.);
- de invoering van nieuwe vormen van publiek-private partnerschappen;
- de herziening van de strategie van elk structuurfonds, te beginnen met het ESF en de bijdrage van dat fonds aan de uitvoering van de Europese werkgelegenheidsstrategie;
- de grotere aandacht voor stedelijke gebieden;
- de invoering van prikkels om hervormingen op gang te brengen die lidstaten en regio's moeten helpen doeltreffender gebruik te maken van de EU-middelen;
- de opname, in de begroting van het cohesiebeleid, van een reserve voor regio's die de meeste vooruitgang hebben geboekt bij de verwezenlijking van de „Europa 2020”-doelstellingen.

6.18.1 Het EESC is van mening dat voor elk van bovenstaande vernieuwingen nauwkeurige doelstellingen moeten worden geformuleerd, de beschikbare middelen moeten worden geïnventariseerd en modaliteiten en uitvoeringstermijnen moeten worden vastgesteld.

6.18.2 De samenhang en duurzaamheid van deze voorstellen moeten aandachtig worden beoordeeld in het licht van de vier hoofddoelstellingen van de beleidshervorming en de effectieve toepasselijkheid daarvan in de regio's en gebieden die nog ver onder het EU-gemiddelde liggen qua economische ontwikkeling, productie-efficiëntie, sociale integratie en kwaliteit van het bestaan.

6.19 Voor de nieuwe financiële vooruitzichten stelt de Commissie wederom voor het criterium toe te passen van 75 % van het gemiddelde bbp per hoofd van de bevolking, gemeten in koopkrachtpariteit (KKP), om vast te stellen of regio's volgens de „convergentiedoelstelling” in aanmerking komen voor steun. Het EESC stelt voor hier nog andere parameters aan toe te voegen, om de objectieve omstandigheden van de afzonderlijke regio's en gebieden van de EU zo goed mogelijk weer te geven.

7. De EU-begroting, het cohesiebeleid en de Europa 2020-strategie

7.1 De begrotingsvooruitzichten voor de EU na 2013 zijn niet erg bemoedigend. De Top van eind 2010 heeft hierover

geen twijfel laten bestaan. Sommige (slechts sommige?) lidstaten hebben, onder het mom van bezuinigingen die nodig zijn als gevolg van de crisis, aangegeven dat zij niet meer middelen beschikbaar kunnen stellen, of slechts symbolisch, waarbij zij vergeten dat het cohesiebeleid minder dan 1 % van het bbp vertegenwoordigt, terwijl sommige lidstaten tot wel 24 % van hun bbp hebben geïnvesteerd om de banken te redden!

7.2 Het EESC hecht veel belang aan de Europa 2020-strategie, waarop de Unie al haar hoop lijkt te hebben gevestigd. Deze dreigt echter te mislukken als er geen adequate rechtstreekse financiering komt. Hiervoor zou het beste gebruik kunnen worden gemaakt van euro-obligaties. Daarnaast zou het wenselijk zijn om de zwakste cohesieregio's, afhankelijk van hun specifieke kenmerken, een zekere speelruimte te laten, om de integratie tussen de twee beleidsterreinen te bevorderen.

7.3 Deze integratie is gebaat bij een grotere kennis van de behoeften en territoriale prioriteiten in het kader van de Europa 2020-strategie, teneinde de thematische concentratie te vergroten.

8. De toekomst van het cohesiebeleid na 2013: strategische punten

8.1 De voorstellen van de Commissie voor de toekomst van het cohesiebeleid in de volgende programmeringsperiode, die samenhangen met de doelstellingen van de Europa 2020-strategie, zijn een succesvolle benadering waarin het EESC zich, zoals gezegd, grotendeels kan vinden, omdat zij erop zijn gericht het beleid dat in belangrijke mate bijdraagt tot de economische herverdeling in de EU, doeltreffender te maken. Om ervoor te zorgen dat deze doelstellingen kunnen worden verwezenlijkt moet echter aan enkele fundamentele strategische voorwaarden worden voldaan, naast de voorwaarden die al eerder werden genoemd.

8.2 In de eerste plaats is het EESC van mening dat de inspanningen die van de Commissie en de lidstaten worden gevraagd pas concrete resultaten kunnen opleveren wanneer het project wordt ingekaderd binnen een meer **algemene herziening van de architectuur van de Europese economische governance** en van de doelstellingen die de EU wenst na te streven op zowel Europees als internationaal niveau. Deze herziening is steeds dringender geworden in het licht van de crisis en de aanvallen op de overheidsschuld, die maakt dat de EU haar monetair beleid moet herzien, dat momenteel op de rijkste regio's van de EU is gericht (stabiliteit), ten koste van de minder ontwikkelde regio's, die moeten kunnen groeien (groei).

8.3 De tweede voorwaarde heeft betrekking op een van de centrale punten van de herziening van het cohesiebeleid, namelijk de noodzaak van een **functionele en strategische coördinatie tussen de verschillende structuurfondsen**, waarvan momenteel nauwelijks sprake is. Daarom moeten de selectie en financiering van de maatregelen op regionaal niveau plaatsvinden in het kader van een dialoog en werkmethode die niet alleen in overleg met de lidstaten (via partnerschapcontracten) en de sociaaleconomische partners tot stand zijn gekomen, maar ook met de technische en financiële ondersteuning van de vijf structuurfondsen. Uiteindelijk zou er **één enkele autoriteit** voor de coördinatie en het beheer van de fondsen moeten komen.

8.4 De derde voorwaarde heeft betrekking op de **coördinatie** en synergie tussen de maatregelen van het cohesiebeleid en het **andere** daarmee verband houdende **beleid** (milieu- en energiebeleid, onderzoek- en innovatiebeleid, werkgelegenheidsbeleid, enz.) en dus ook op de andere financieringsinstrumenten van de EU (EIB, financiering van innovatie, infrastructuurnetwerken, ontwikkeling van telecommunicatie enz.). Het cohesiebeleid moet het instrument worden van een ruimere opzet om de algehele ontwikkeling van de regio's en gebieden te bevorderen en om gediversifieerde (financiële) steunmaatregelen te treffen voor de afzonderlijke sectoren, ook op initiatief van particulieren, op basis van de specifieke territoriale behoeften.

8.5 De vierde voorwaarde heeft betrekking op de mogelijkheid, in het kader van de nieuwe benadering van de Europese economische governance, om vormen van een **versterkte samenwerking** te ontwikkelen ten aanzien van gezamenlijke doelstellingen voor een bepaalde sector of macroregio of voor de ontwikkeling van bepaalde activiteiten die door de lidstaten als strategisch worden beschouwd. Dit instrument, waarmee nog maar weinig ervaring is opgedaan en dat nog niet op waarde wordt geschat, hoewel het wel in het Verdrag is opgenomen, zou het besluitvormingsproces vergemakkelijken en zou het mogelijk maken om betere resultaten te bereiken in veel kortere tijd, dankzij de synergie en de schaalvoordelen voor deelnemende landen.

8.6 De vijfde voorwaarde – nog steeds op het vlak van coördinatie – is de noodzaak om op korte termijn, dat wil

zeggen vóór het begin van de nieuwe programmeringscyclus van het cohesiebeleid, een **interinstitutionele coördinatie** tot stand te brengen (tussen Commissie, Europees Parlement, Raad en de adviesorganen, EESC en CvDR en de sociaaleconomische partners). Dit zou de discussie en het overleg tussen de instellingen van de Unie over de toekomst van het cohesiebeleid moeten vergemakkelijken, nog voordat de voorstellen die ter goedkeuring aan de bevoegde instanties zullen worden voorgelegd, hun definitieve vorm hebben gekregen. Deze coördinatie moet worden voortgezet tijdens de tenuitvoerlegging van de programma's en de beoordeling van de resultaten.

8.7 Het EESC pleit ervoor dat de programma's voor communautaire initiatieven tegelijk met de tussentijdse herziening van het structuurbeleid worden ge(her)lanceerd. Dat efficiënt gebleken programma's als URBAN, EQUAL en Interprise zijn geschrapt, is ten koste gegaan van de thematische territoriale samenwerking en maatschappelijke innovatie, omdat de rol die deze programma's speelden, niet is meegenomen bij de mainstreaming van de fondsen, noch elders is opgepakt.

8.8 Het EESC hoopt dat de Commissie, op basis van de maatregelen waartoe de aanzet is gegeven in de bij het vijfde cohesieverslag gevoegde conclusies, voor de komende hervorming met nog verdergaande voorstellen zal komen, om een echte verandering in gang te zetten.

Brussel, 16 juni 2011

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, het Europees Economisch en Sociaal Comité, het Comité van de Regio's en de nationale parlementen — Evaluatie van de EU-begroting

(COM(2010) 700 definitief)

(2011/C 248/13)

Rapporteur: **de heer MALOSSE**

Corapporteur: **de heer DANTIN**

De Europese Commissie heeft op 19 oktober 2010 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie te raadplegen over

„Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité, het Comité van de Regio's en de nationale parlementen: Evaluatie van de EU-begroting”

COM(2010) 700 definitief

De afdeling Economische en Monetaire Unie, economische en sociale samenhang, die met de voorbereiding van de werkzaamheden was belast, heeft haar advies goedgekeurd op 31 mei 2011.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 15 en 16 juni 2011 gehouden 472^e zitting (vergadering van 16 juni 2011) onderstaand advies uitgebracht, dat met 175 stemmen vóór en 2 tegen, bij 5 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 De evaluatie van de EU-begroting gaat niet zozeer om de cijfers, maar is een werkinstrument voor een politiek project. Momenteel beschikt de Europese Unie niet over de begrotingsmiddelen om haar politieke strategie uit te voeren of om haar verbintenissen in het kader van het nieuwe Verdrag van Lissabon waar te maken.

1.2 De economische en financiële crisis, die begon in de Verenigde Staten, heeft Europa zwaar getroffen en in de meeste lidstaten stijgende begrotingstekorten veroorzaakt. Die situatie zal onvermijdelijk wegen op de voorbereiding van de financiële vooruitzichten voor 2014-2020. De Europese Unie mag daar echter niet het slachtoffer van worden.

1.3 Er is dus creativiteit nodig om een „slimme Europese begroting” op te stellen die de Europese Unie de nodige middelen ter hand stelt om haar ambities waar te maken zonder dat de algemene belastingsdruk op Europese burgers en ondernemingen vergroot.

1.4 We moeten het beginsel van de „juste retour” verlaten, omdat het indruist tegen de waarden van solidariteit en wederzijds voordeel van de Europese eenwording. Het is juist belangrijk om het subsidiariteitsbeginsel toe te passen door Europees te maken wat niet langer zinvol en doeltreffend is op nationaal niveau. Het EESC is opgetogen over het voorstel van de Commissie om terug te grijpen naar het beginsel van de eigen middelen, die van de grond kunnen worden opgebouwd of nationale heffingen kunnen vervangen.

1.5 De EU-begroting moet worden versterkt en een hef-boomeffect hebben. Het EESC is voorstander van complementariteit tussen nationale en Europese begrotingen zodat schaalvoordelen ontstaan voor de verwezenlijking van de grote politieke doelstellingen van de Europese Unie. De EU zou haar acties ook doeltreffender kunnen maken door systematischer een beroep te doen op EIB-leningen, publiek-private partnerschappen en de creatie van euro-obligaties voor investeringen.

1.6 Om te bewijzen dat een euro op Europees niveau beter zal worden besteed, moet de EU echter ook haar erg omslachtige procedures drastisch hervormen en haar bestedingen concentreren op in het oog springende projecten.

1.7 Een ambitieuze begroting heeft alleen kans op slagen als we de publieke opinie kunnen overtuigen. Daarom pleit het EESC voor een nieuw verslag over de kosten van het niet-bestaan van Europa waarin de overlappings in de nationale begrotingen worden belicht. Het EESC steunt daarmee het initiatief van het Europees Parlement en zal daaraan ook zelf meewerken.

1.8 Om geloofwaardig te zijn voor de Europese burger moet de EU-begroting een toonbeeld zijn op het vlak van governance, doeltreffendheid, transparantie en kostenbeheersing.

2. Op zoek naar een nieuwe ambitie

2.1 In haar mededeling toont de Commissie zich vastberaden een ambitieuze benadering te ontwikkelen om de financiële vooruitzichten van de EU na 2013 vast te leggen. Het EESC verwelkomt die ambitie aangezien het Verdrag van Lissabon voor de Europese Unie de deur heeft geopend naar een sterke politieke identiteit.

2.2 Het EESC deelt het standpunt van de Commissie dat het idee van de „juste retour” vandaag nog minder bestaansrecht heeft dan bij de aanvang van het Europese project. Al te vaak heeft dit concept de Europese eenwording ondermijnd en discussies doen ontsporen. Het is een van de hoofdoorzaken van de tekortkomingen, vertragingen en mislukkingen in het eenwordingsproces. Het concept druist in tegen de filosofie van een unie van staten en volkeren en tart elk rationeel economisch argument. In een economische, monetaire en politieke unie moeten alle voordelen en meerwaarde per definitie iedereen ten goede komen. De vooruitgang die de Europese Unie op verschillende terreinen heeft geboekt, was steeds te danken aan het hefboomeffect van een gezamenlijke aanpak. En die staat haaks op het principe van de „juste retour”.

2.3 Op basis van die overwegingen kwam het Comité in 2008 al tot de conclusie dat „het uittekenen van het begrotingsbeleid” berust op een fundamentele keuze tussen federalisme en het intergouvernementele systeem. Bovendien spreekt het vanzelf dat de voortgang van de Europese eenwording ook wordt afgemeten aan de financieringsbepalingen in de begroting ⁽¹⁾

2.4 Het Comité wenst tevens dat alle mogelijke lering wordt getrokken uit een objectieve analyse van de huidige financiële werking. Terecht laakt de Commissie vertragingen in de programma-uitvoering, de intrinsieke complexiteit en de gedecentraliseerde uitvoering, die geen positieve gevolgen heeft gehad. Dergelijke tekortkomingen vragen om een diepgaande analyse waaraan alle betrokken partijen moeten deelnemen zodat de nodige remediërende lessen kunnen worden getrokken.

2.5 Het EESC onderschrijft de vier beleidsprioriteiten die de Commissie naar voor heeft geschoven: de prioritaire uitvoering van fundamentele acties, de versterking van de meerwaarde, de verplichting tot resultaten en de optimalisering van de wederzijdse voordelen van de solidariteit. Het EESC zou daaraan nog een extra eis willen toevoegen, namelijk zichtbaarheid.

2.5.1 De huidige impact van de Europese financiële interventies laat in dat opzicht te wensen over. Die tekortkoming staat verdere Europese eenwording in de weg, aangezien het echte steun van de burgers bemoeilijkt en de lidstaten argumenten verschaft om een verhoging van de Europese begroting in de kiem te smoren. Daaraan moet op twee niveaus iets worden gedaan. Enerzijds is de begrotingsprocedure voor de Europese burgers bijzonder ondoorzichtig en anderzijds zijn de beleidsuitgaven te vaak vertrouwelijk, versnipperd over talloze minuscule projecten of verhuld in het kader van complexe cofinancieringen.

2.6 Voor het EESC moet een hervorming van het begrotingsbeleid van de EU rechtstreeks bijdragen aan de vernieuwing van de communautaire methode, waartoe het Comité expliciet heeft opgeroepen in zijn advies van oktober 2010, dat met ruime meerderheid werd goedgekeurd ⁽²⁾.

⁽¹⁾ EESC-advies over „De hervorming van de EU-begroting en de toekomstige financiering”; PB C 204 van 9.8.2008, blz. 113.

⁽²⁾ EESC-advies over „De vernieuwing van de communautaire methode (richtsnoeren)”; PB C 51 van 17.2.2011, blz. 29.

3. Op zoek naar meer complementariteit tussen nationale en Europese niveaus

3.1 Het EESC kan niet aanvaarden dat het Europese integratieproces, dat afhangt van de daarvoor voorziene begrotingsmiddelen, het slachtoffer wordt van de noodzaak om de overheidsschulden te saneren. Dat zou een directe bedreiging vormen voor de politieke ambities van de Europese Unie die voortvloeien uit het Verdrag van Lissabon en de Europa 2020-strategie.

3.2 Het EESC stelt voor om nationale en Europese begrotingen op elkaar af te stemmen op grond van gezamenlijke doelstellingen, met name via partnerschapsovereenkomsten voor ontwikkeling en investeringen in het kader van de Europa 2020-strategie. Een dergelijke „slimme” bundeling van nationale en Europese middelen zou leiden tot schaalvoordelen, een hefboomeffect creëren en de nationale begrotingstekorten verminderen door de positieve impact van die bundeling van middelen.

3.3 De Commissie zou voldoende middelen beschikbaar moeten stellen om onverwijld de evaluatie van de kosten van het non-Europa up-to-date te brengen. Deze werden immers niet meer berekend sinds het verslag-Cecchini ⁽³⁾, dat 23 jaar geleden werd gepresenteerd. Het Comité verwelkomt de intentie van het Europees Parlement om op dat vlak zelf initiatief te nemen. Ook het EESC verbindt zich ertoe volop mee te werken en actief bij te dragen aan een dergelijke update.

3.3.1 Europese burgers en belastingbetalers moeten weten hoe groot de factuur is die ze vandaag met veel tegenzin betalen door de onnodige dubbele kosten die voortvloeien uit de voortdurende administratieve en economische versnippering. Ze zouden moeten vernemen welke „besparingen door schaalvergroting” een verdere Europese eenwording mogelijk zou maken voor het Europese beleid. Het uitblijven van een Europees transportsysteem, nochtans voorzien in het Verdrag van Rome, „kost” de Europese burger bijvoorbeeld dagelijks vertragingen en ontregelingen, en veroorzaakt een duidelijk productiviteitsverlies voor de ondernemingen. Hetzelfde geldt voor het onvoldoende openstellen van overheidsopdrachten, terwijl in het verslag-Cecchini werd aangenomen dat een open Europese aanbestedingsmarkt 2 miljoen nieuwe banen zou kunnen creëren.

3.4 Het EESC onderstreept in het bijzonder het economische aanzuigefect dat men mag verwachten van een verhoging van de EU-begroting op basis van dergelijke schaalvoordelen. Door met deze toegenomen productiviteit de negatieve impact van de drastische sanering van de nationale overheidsuitgaven te compenseren, zou men de begrotingsdiscipline die nodig is om tekorten weg te werken, kunnen verzoenen met de behoefte aan een economisch en sociaal herstel dat Europa bevrijdt van de crisis en een „zwakke” groei.

⁽³⁾ Verslag-Cecchini over „De kosten van het non-Europa”, Paolo CECCHINI, 1988.

3.5 Deze ondersteuning van de economie zou op zijn beurt positieve gevolgen hebben voor de belastinginkomsten en dus voor de sanering van de overheidsfinanciën. Een slimme verhoging van de EU-begroting biedt immers de mogelijkheid om een gezonde economische en begrotingscyclus in te zetten en te handhaven, gestoeld op een gezamenlijke benutting van de wederzijdse complementariteit. De valorisatie van die complementariteit tussen het nationale en het Europese niveau vormt de grondslag voor een duurzame consolidering van de groei en werkgelegenheid in Europa.

4. Terug naar meer begrotingsautonomie

4.1 Voor het EESC is een verhoging van de Europese begroting niet alleen wenselijk, maar ook noodzakelijk. Alleen dan kunnen we echt onze schouders zetten onder de nieuwe uitdagingen, die een gezamenlijke aanpak vergen.

4.2 Daarom steunt het Comité het voorstel van de Commissie om voorrang te verlenen aan een systeem op basis van eigen middelen, waarbij inkomsten rechtstreeks naar de Europese begroting zouden gaan, zonder omweg via het nationale niveau. Voor het EESC kan een hervorming van de Europese begroting niet doeltreffend zijn zonder zeer gerichte, duurzame en autonoom verworven eigen inkomsten. Deze moeten in de plaats komen van de nationale bijdragen, die vanaf 1980 met een speciale compensatie voor het Verenigd Koninkrijk werden geïntroduceerd en in 1984 met het akkoord van Fontainebleau een permanent karakter kregen, en die de dwaling van de „juste retour” nog versterken.

4.3 Het Comité verwelkomt de verscheidenheid van voorstellen voor nieuwe middelen in de mededeling van de Commissie, en in het bijzonder die betreffende financiële transacties en CO₂-emissies. Zonder zich in dit stadium te willen uitspreken over de precieze aard van nieuwe eigen middelen, onderstreept het EESC de noodzaak om alle desbetreffende voorstellen te onderwerpen aan een effectbeoordeling voor een optimale evaluatie. Ook moet worden nagegaan of het mogelijk is bestaande heffingen geheel of gedeeltelijk over te dragen van het nationale niveau naar het Europese niveau naar het voorbeeld van de btw-regeling. Men zou bijvoorbeeld een fractie van de vennootschapsbelasting kunnen overwegen als die een gemeenschappelijke heffingsgrondslag zou hebben, zoals voorgesteld door de Europese Commissie.

4.4 Van een dergelijke hervorming verwacht het EESC op termijn de mogelijke opheffing van de nationale compensaties, die geen bestaansreden meer zullen hebben in een vernieuwde Europese begroting die een grotere meerwaarde voor alle lidstaten garandeert.

4.5 Drie beginselen acht het EESC noodzakelijk voor een geslaagde hervorming van de middelen voor de EU-begroting.

4.5.1 De belastingdruk in Europa mag niet stijgen door de hervorming van de eigen middelen.

4.5.2 Eventuele nieuwe Europese heffingen mogen geen uitgesproken discriminerende impact hebben op bepaalde lidstaten

vanwege hun nationale karakteristieken, en evenmin de activiteiten van ondernemingen in de Europese Unie verstoren. Bovendien mogen ze niet overdreven wegen op de burgers, en zeker niet op de minst bevoorrechte bevolkingsgroepen, zoals dat het geval is voor de btw.

4.5.3 De hervorming moet de algemene belastingdruk rationaliseren en beter verdelen, overeenkomstig de EU-doelstellingen inzake concurrentievermogen en werkgelegenheid. De Europese uitgaven moeten meer worden geconcentreerd op domeinen waar schaalvoordelen mogelijk zijn. Dat is een basisvoorwaarde voor **een significante verhoging van de EU-begroting**.

4.6 Het EESC meent tot slot dat de EU, in afwachting van een verdere eenwording, alvast innovatieve formules kan introduceren, bijvoorbeeld via gespecialiseerde agentschappen of andere wegen, om nationale begrotingen en de Europese begroting te bundelen in domeinen zoals onderzoek en ontwikkeling, innovatie, ontwikkelingshulp en de financiering van grote infrastructuurwerken. Dergelijke formules maken een reële integratie van prioriteiten en middelen mogelijk, waarbij elk bevoegd beleidsniveau, zowel nationaal als Europees, zijn controlecapaciteit behoudt.

5. Naar interventies die meer gericht zijn op de Europese meerwaarde

5.1 Het is cruciaal om de Europese begroting goed af te stemmen op de doelstellingen en verbintenissen van de Europa 2020-strategie. Dat houdt in dat er, naast de overeenkomstige begrotingsmiddelen, een zichtbare samenhang komt tussen de begrotingsvooruitzichten en de verschillende pijlers van de Europa 2020-strategie.

5.2 Het Comité benadrukt in het bijzonder de behoefte aan een effectief gebruik van begrotingsmiddelen op terreinen waar de Europese Unie directe verantwoordelijkheid heeft: in eerste instantie het consolideren van de economische en monetaire unie, het versterken van de solidariteit tussen EU-lidstaten en het ten uitvoer brengen van maatregelen op nieuwe beleidsterreinen krachtens het Verdrag van Lissabon: energie en klimaat, justitie en binnenlandse zaken, en buitenlands beleid.

5.3 De recente crisissen in de eurozone hebben duidelijk aangetoond dat solidariteit in het kader van de economische en monetaire unie moet worden bevorderd. De middelen die in de Europese begroting beschikbaar waren, verleenden zeer nuttige en dringende steun in afwachting van de oprichting van het stabilisatiefonds. Het besluit om dit stabilisatiemechanisme op te nemen in het Verdrag vertegenwoordigt een nieuwe stap voor de Europese solidariteit, maar ook voor de doelstelling van een verdere politieke en economische eenwording. Dit moet leiden tot een duurzame consolidering van de economische en monetaire unie, die een centrale rol vervult bij het Europese eenwordingsproces en bij de economische en sociale samenhang van de eengemaakte markt. Zo moet de economische unie dringend een nieuwe impuls krijgen, aangezien die achterop is geraakt ten opzichte van de monetaire unie en haar daardoor ondergraaft. De Europa 2020-strategie heeft weinig kans op slagen als die achterstand niet wordt weggewerkt. Dat perspectief verdiende meer aandacht in het document van de Commissie.

5.4 Een andere prioriteit voor de Europese begroting is zoals de Commissie terecht aangeeft, de versterking van de „magische beleidsdriehoek” onderzoek, innovatie en onderwijs. Die elementen vormen immers een vitaal antwoord op de uitdagingen van de mondialisering.

5.4.1 Met een budget dat slechts 4 % van de openbare onderzoeksactiviteiten in Europa dekt, zullen we de kaarten voor die mondiale uitdagingen echter niet kunnen herschudden. Er moeten financiële middelen worden gevonden om de Europese programma's om te smeden tot echte werktuigen die het concurrentievermogen van de Europese industrie verbeteren.

5.4.2 Op de een of andere manier moeten nationale programma's worden geïntegreerd met het Europese kaderprogramma voor onderzoek om schaalvoordelen en kritische massa te bereiken. Essentieel daarbij is ook dat het gericht is op sleutelsectoren, rekening houdt met specifieke nationale uitgangssituaties en oplossingen biedt voor vastgestelde administratieve disfuncties die procedures nodeloos verzwaren en vertragen.

5.4.3 Het Europese innovatiebeleid moet een fundamentele springplank worden voor onderzoek in Europa. Tot nog toe beschouwde de Commissie innovatie enkel als een afgeleid product van onderzoeksactiviteiten. De Commissie diende het in dit verband over een andere boeg te gooien en deed dat met haar recente mededeling „Europa 2020-vlaggenschipinitiatief – Innovatie-Unie” (COM (2010) 546 definitief).

5.4.4 Het EESC herinnert aan zijn oproep om een veel ambitieuzer beleid te voeren waarbij steun aan ondernemerschap wordt gecombineerd met de ontsluiting van nationale netwerken die innovatie steunen en promoten, en een Europees „cluster”-beleid dat „Europese kampioenen” in plaats van „nationale kampioenen” creëert. Het Comité verwelkomt de beslissing voor meer coördinatie met het oog op het creëren van een EU-ootrooi. Dit moet zo snel mogelijk worden geconcretiseerd om een einde te maken aan een situatie die al tientallen jaren een grote handicap vormt voor het concurrentievermogen van de EU.

5.4.5 Bij het onderwijsbeleid pleit het EESC voor ambitieuzere initiatieven en met name de oprichting van nieuwe „Europese scholen”, die openstaan voor iedereen als garantie voor een sterkere Europese identiteit, de opkomst van echte Europese universiteiten⁽⁴⁾ en een Europees beleid van nieuwe vaardigheden voor nieuwe banen⁽⁵⁾.

5.4.6 De Europese Commissie moet meer aandacht besteden aan objectieve analyses van de effecten van het EU-beleid en erop toezien dat de informatie in de bijlagen exact overeenstemt met het hoofddocument.

5.5 Ook het economische, sociale en territoriale cohesiebeleid draagt rechtstreeks bij aan de Europese solidariteit. Het EESC verzet zich tegen elke ontmanteling van dit beleid, dat het symbool is van een „unie van volkeren”. Wel vraagt het

EESC een diepgaande hervorming om de doeltreffendheid van dit beleid te verhogen. Dat kan met name door de beheersvoorwaarden te vereenvoudigen, zich meer te beperken tot vlaggenschipprojecten die aansluiten bij de Europese prioriteiten, en door de economische en sociale spelers nauwer te betrekken. In die optiek moet de EU optreden tegen de uitsluiting van de meest kwetsbare bevolkingsgroepen en steun verlenen aan de meest perifere en achtergebleven landen en regio's opdat ze ten volle kunnen deelhebben aan de economische en sociale vooruitgang. Op het vlak van de werkgelegenheid moet daarbij de voorkeur uitgaan naar het **Europees sociaal fonds** als instrument, met name wat de financiering betreft, voor de uitvoering van de **Europese strategie voor werkgelegenheid**. Die moet centraal staan in de Europa 2020-strategie voor „inclusieve groei”.

5.6 Een prioriteit van de EU-begroting die direct verband houdt met de doelstelling van een meer efficiënte en solidaire Unie die dichter bij de burger staat, zou moeten zijn om meer te investeren in Europese collectieve voorzieningen. Die prioriteit wordt terecht door de Commissie aangehaald. Ze moet wel worden toegelicht en een concrete vorm krijgen. Het EESC is van plan dit diepgaand te bespreken met de economische en sociale partners om de behoeften en de doelstellingen te verduidelijken. In dat verband vestigt het EESC de aandacht op een aantal voorwaarden.

5.6.1 In de eerste plaats benadrukt het EESC de behoefte om echte diensten van algemeen nut op Europees niveau te creëren, in aanvulling op nationale administraties en in partnerschap met Europese gebruikers, om de goede organisatie en veiligheid van de Unie te verzekeren op gebieden die onder haar collectieve verantwoordelijkheid vallen.

5.6.1.1 Dit betreft met name de organisatie van de interne markt en de douane, maar ook nieuwe domeinen waarbij de lidstaten verantwoordelijkheden hebben overgedragen: het immigratie- en asielbeleid, justitie en binnenlandse zaken, ontwikkeling van de Europese diplomatieke dienst en het externe optreden, en de bewaking van de externe grenzen.

5.6.2 Het EESC ondersteunt tevens de noodzaak om de investeringen in trans-Europese infrastructuurprojecten uit te breiden, onder meer om die Europese diensten van algemeen nut te ondersteunen en hun correcte werking te garanderen. Er zijn al te veel vertragingen opgetreden sinds het witboek van de Commissie dat Jacques Delors in 1993 voorstelde, waarvan de voorstellen en de methodologie nauwelijks tot resultaten hebben geleid. Een groot gedeelte van het Europese grondgebied, met name in de nieuwe lidstaten, blijft door die tekortkomingen verstoken van de grote handelsstromen. Bij de prioriteiten voor uit te voeren infrastructuurwerken vraagt het EESC aandacht voor structurele projecten zoals de dossiers van het gemeenschappelijk Europees luchtruim⁽⁶⁾, de hogesnelheidsspoorlijnen en de bevaarbare waterwegen. Er zijn ook grote investeringen op Europees niveau nodig voor het energiebeleid zodat we in onze bevoorrading minder afhankelijk worden en werken aan meer veiligheid, doeltreffendheid en hernieuwbare energiebronnen.

⁽⁴⁾ EESC-advies over „Universiteiten voor Europa”; PB C 128 van 18.5.2010, blz. 48.

⁽⁵⁾ EESC-advies over „Nieuwe vaardigheden voor nieuwe banen”; PB C 128 van 18.5.2010, blz. 74.

⁽⁶⁾ EESC-advies over het „Gemeenschappelijk Europees luchtruim”; PB C 182 van 4.8.2009, blz. 50.

5.6.3 Er is ook behoefte aan gezamenlijke innovatieve investeringen om de nieuwe uitdagingen aan te gaan op het vlak van concurrentievermogen of veiligheid in domeinen als telecomunicatie, leefmilieu en civiele bescherming.

5.7 Wat het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) betreft, herinnert het EESC aan zijn oproepen (7) tot hervorming. Dit beleid moet worden aangepast aan de nieuwe uitdagingen zonder het echter te hernationaliseren of afbreuk te doen aan de grote verdiensten ervan: interne en externe solidariteit, kwaliteit van de levensmiddelenproductie, communautaire preferentie, territoriale cohesie ten voordele van plattelandsgebieden en in het bijzonder bergstreken en eilanden. Eén van de voornaamste functies van het GLB bestaat er immers in om de waardering voor de rol van landbouwers te bevorderen. Verder moet het GLB bijdragen aan een duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen door concrete oplossingen te ontwikkelen voor de uitdagingen in de strijd tegen de klimaatverandering en bij de bescherming van milieu en biodiversiteit (8).

5.8 Wat het buitenlandse beleid en het ontwikkelingsbeleid ten behoeve van derde landen betreft, herinnert het EESC aan zijn standpunten om de vertegenwoordigingen van de EU en de lidstaten te stroomlijnen en Europese steun doeltreffender te maken, ter aanvulling van nationale steun en in nauwe samenwerking met de betrokken economische en sociale actoren.

5.9 Op het vlak van ontwikkelingshulp, waarvan de besteding controleerbaar moet zijn, acht het EESC het raadzaam om voortaan de nationale en Europese programma's te combineren. Dat zou niet alleen de doeltreffendheid en samenhang ten goede komen, maar ook meer ruchtbaarheid geven aan de Europese bijdrage. In dat opzicht herinnert het EESC eraan dat het aan de basis lag van de clausule in de overeenkomst van Cotonou om 15 % van de steun uit het EOF te oormerken voor niet-overheidsactoren. Het stelt voor om dat beginsel te veralgemenen en toe te passen op alle ontwikkelingsprogramma's.

6. Streven naar efficiëntie

6.1 In deze moeilijke periode voor de Europese openbare financiën moet de Europese begroting een voorbeeld van good governance zijn. Zonder te vervallen in gemakkelijke demagogie over de administratieve kostprijs van de Europese instellingen, die in verhouding aanzienlijk goedkoper zijn dan die van nationale administraties (de Europese Commissie heeft bijvoorbeeld niet meer ambtenaren dan de stad Parijs!) beveelt het EESC aan dat maatregelen worden genomen die bewijzen dat de Europese instellingen deelnemen aan de administratieve bezuinigingen waartoe de lidstaten zich hebben verbonden. Tegelijkertijd moeten de instellingen, met inbegrip van het EESC, erop letten dat zij bij de procedures voor aanwerving en bevordering de in het Verdrag neergelegde beginselen van gelijke kansen en non-discriminatie in acht nemen. Voor het EESC houdt good governance ook in dat de Europese civiele samenleving de kans krijgt volmondig aan het Europese debat deel te nemen.

(7) EESC-advies over de „Versterking van het Europese model voor de agrovoedingssector”; PB C 18 van 19.1.2011, blz. 1.

(8) EESC-advies over „Het GLB tot 2020”; PB C 132 van 3.5.2011, blz. 63.

6.2 De steun die via de EU-begroting aan de lidstaten wordt toegekend, moet zelf aan een striktere conditionaliteit beantwoorden. De begunstigden moeten met name de communautaire regelgeving en de arresten van het Hof van Justitie naleven, en er moet worden verzekerd dat de communautaire steunverlening beantwoordt aan de concurrentieregels.

6.3 In het licht van de uitdagingen om het economische beleid binnen het kader van de EMU onderling af te stemmen, komt het erop aan steun beter te concentreren op de voorwaarden voor overeenstemming met de eisen van het „Euro Plus-pact”.

6.4 De steun aan derde landen moet afhankelijk zijn van de controleerbaarheid van hun besteding ervan, de naleving van hun verbintenissen, met name betreffende de economische en sociale hervormingen voor meer openheid, de wederzijdse partnerschappen, en de deelname van sociaal-economische actoren uit het maatschappelijke middenveld.

6.5 De ontwikkeling van de euro en de noodzaak om de cohesie van de eurozone tegenover de financiële markten te consolideren bieden ook kansen, die vandaag onvoldoende worden benut, om een innovatief beleid voor het verstrekken en opnemen van leningen op Europees niveau te ontwikkelen, zodat de steunmaatregelen in de Europese begroting een maximale impact krijgen. In eerste instantie pleit het EESC voor een versterkte coördinatie tussen de ECB, de Eurogroep en de EIB. Het Comité is opgetogen over de bemoedigende resultaten van de eerste „euro-obligaties” en pleit voor een uitbreiding ervan in de domeinen van opleiding, onderzoek, industrie en Europese infrastructuur. Tegelijkertijd zou de oprichting van een „Europese schatkist”, onder strikte voorwaarden en met inachtneming van de nodige discipline, kunnen dienen om een aanzienlijk deel van de nationale schulden gemeenschappelijk te maken. Via die instrumenten kan de Europese Unie haar interne solidariteit onderstrepen en tegelijkertijd haar politieke engagement voor de onomkeerbaarheid van de euro tonen.

6.6 Het EESC pleit voor een betere identificatie van projecten waaraan de EU steun verleent, om de nadruk te kunnen leggen op de projecten met de grootste Europese meerwaarde. Daarom vraagt het EESC om de regel van „additionaliteit” soepeler toe te passen. Die zou niet meer project per project moeten worden bekeken, maar globaal in het kader van de strategische partnerschappen met de lidstaten.

6.7 Ook het versnellen van de procedures voor het vaststellen van prioriteiten en het toekennen van kredieten kan tegemoetkomen aan bepaalde behoeften. Het EESC heeft al aanbevolen om de mogelijkheid te onderzoeken van een algemenere inzet van gespecialiseerde agentschappen of van „globale steunmaatregelen” voor organisaties in het veld, zoals regio's of maatschappelijke organisaties. De voorkeur van het EESC gaat uit naar die laatste benadering. Ze heeft haar nut bewezen voor het regionale beleid en kan worden uitgebreid naar alle financiële maatregelen van de EU.

6.8 Voor grote investeringsprojecten moet ook het gebruik van leningen van de Europese investeringsbank, euro-obligaties en particuliere financieringen worden aangemoedigd, maar wel binnen een wettelijk kader zoals dat in een recent advies van het EESC werd uiteengezet ⁽⁹⁾. Door dit op een nieuwe schaal te ontwikkelen kunnen Europese vertragingen bij infrastructuurwerken worden weggewerkt en grote technologieprojecten worden gefinancierd die ons concurrentievermogen in een geglobaliseerde wereld bepalen.

6.8.1 Voor het overige is het EESC van mening dat noodsituaties meer flexibiliteit en gepastere mechanismen kunnen vergen, naar het voorbeeld van het Europees fonds voor aanpassing aan de globalisering ⁽¹⁰⁾.

Brussel, 16 juni 2011

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Staffan NILSSON

⁽⁹⁾ EESC-advies over „Particuliere en openbare investeringen”; PB C 51 van 17.2.2011, blz. 59.

⁽¹⁰⁾ EESC-advies over „De hervorming van de EU-begroting en de toekomstige financiering”; PB C 204 van 9.8.2008, blz. 113.

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 — Strategie van de Europese Unie voor de donau-regio

(COM(2010) 715 definitief)

(2011/C 248/14)

Corapporteur: **de heer BARÁTH**

Corapporteur: **de heer MANOLIU**

Op 8 december 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: Strategie van de Europese Unie voor de Donau-regio

COM(2010) 715 definitief.

De gespecialiseerde afdeling Economische en Monetaire Unie, economische en sociale samenhang, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 31 mei 2011 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 15 en 16 juni 2011 gehouden 472^e zitting (vergadering van 16 juni 2011) onderstaand advies uitgebracht, dat met 150 stemmen vóór en 3 tegen, bij 20 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het Europees Economisch en Sociaal Comité staat duidelijk en resoluut achter de nieuwe benadering van het macro-regionale beleid van de Europese Unie en, in het kader daarvan, achter de tenuitvoerlegging van de Europese strategie voor de Donau-regio. Als institutioneel vertegenwoordiger van het Europees maatschappelijk middenveld zou het EESC graag een beslissende rol spelen in de uitwerking en tenuitvoerlegging van deze strategie, met name via het forum voor het maatschappelijk middenveld, waarin het actieplan van de strategie voorziet.

1.2 Het EESC heeft al langer belangstelling voor kwesties m.b.t. de Donau-regio en heeft zich daar ook voor ingezet. De voorbije jaren heeft het in dit verband tal van documenten uitgebracht die betrekking hadden op verschillende gebieden, met name vervoer en milieubescherming. Zo zij o.a. gedacht aan het advies ECO/277, waaruit duidelijk blijkt waarom het EESC het zo belangrijk vindt een strategie voor de Donau-regio uit te stippelen.

1.3 Het EESC is van mening dat er in het kader van de uitstippeling van de Donau-strategie rekening moet worden gehouden met de rol van de stroom in de totstandkoming van een gemeenschappelijk bewustzijn en een gemeenschappelijke identiteit van de Donau-regio, waarbij interculturele dialoog en solidariteit een centrale plaats innemen. Het gaat hierbij om een regionale bijdrage aan de totstandkoming van een gemeenschappelijk Europees bewustzijn.

1.4 Het EESC hoopt dat uit zijn aanbevelingen duidelijk blijkt dat het Comité en het maatschappelijk middenveld de strategie krachtig ondersteunen en er zich voor willen inzetten. Het gaat ervan uit dat de tenuitvoerlegging van deze strategie samen met die van het actieplan, met behulp van het ingestelde *governance*-systeem, echt zal bijdragen aan een verbetering van de leef- en werkomstandigheden van alle burgers in de Donau-regio, die volgens hem de spiegel van Europa is. Ook zou een en ander de kloof tussen deze regio en de meer ontwikkelde

regio's van de Unie moeten helpen verminderen. Het EESC verwacht eveneens dat bij de tenuitvoerlegging van de strategie rekening wordt gehouden met de eisen inzake milieubescherming, dat het behoud van waterreserves wordt gewaarborgd en dat er meer werk wordt gemaakt van de bescherming van de culturele waarden van de regio.

1.5 Opgemerkt zij dat het geografische centrum van de Europese Unie sinds de laatste uitbreidingen duidelijk naar het oosten is verschoven, terwijl zijn economisch middelpunt zich nog steeds ongewijzigd in West-Europa bevindt. Economische, sociale en territoriale samenhang – een sleutelement van de Donau-strategie en het actieplan – kan samen met praktische voorstellen voor de tenuitvoerlegging ervan, ertoe bijdragen dat aan deze onevenwichtige verdeling een eind komt. Volgens het EESC kan de nieuwe macroregionale benadering model staan voor tal van andere regio's in de EU.

1.6 Het EESC is van mening dat de strategie en het actieplan openstaan voor iedereen, dat daarbij aandacht wordt geschonken aan sociale, economische en milieuaspecten en dat de aanbevelingen van de middenveldorganisaties er goed in zijn meegenomen. De strategie zal slechts effect sorteren als systematisch een geïntegreerde boven een sectorale aanpak wordt verkozen. Het Comité zou graag zien dat de strategie ervoor zorgt dat de meest kansarmen in de samenleving een betere behandeling krijgen en dat de instrumenten ter bestrijding van armoede ook van de strategie deel uitmaken.

1.7 De strategie is volgens het Comité een weerspiegeling van het nieuwe EU-beleid op macroregionaal niveau die thans wordt uitgestippeld. Ze draagt bij tot harmonisering van de activiteiten in het kader van samenwerkingsverbanden die reeds op verschillende niveaus en verschillende gebieden in de regio bestaan, alsook tot meer doeltreffendheid en het voorkomen van overlappingen. Niettemin moet de samenhang met de nieuwe richtsnoeren van het cohesiebeleid worden versterkt.

1.8 Het EESC dringt aan op een duidelijk, eenvoudig en transparant *governance*-systeem voor de tenuitvoerlegging van de strategie, waardoor vorderingen kunnen worden gemaakt in de verwezenlijking van de doelstellingen. Het is van plan ten volle gebruik te maken van alle door het Lissabonverdrag geboden mogelijkheden, door systematisch het beginsel van de participatieve democratie toe te passen en doeltreffend bij te dragen aan de tenuitvoerlegging van het actieplan. Het succes hangt in belangrijke mate af van de betrokkenheid en actieve deelname van alle actoren; met het oog daarop moeten het partnerschapsbeginsel worden toegepast, flexibiliteit worden gegarandeerd en regelmatige herzieningen worden verricht. Het EESC verheugt zich dan ook over de instelling van een forum van het maatschappelijk middenveld voor het Donau-gebied, in het kader waarvan volgens het actieplan een sleutelrol is weggelegd voor het Comité en zijn nationale tegenhangers.

1.9 Het EESC is van mening dat de strategie in wezen, als macroregionaal ontwikkelingsbeleid, zal bijdragen aan een verdieping van het Europese integratieproces, met name in het kader van de Europa 2020-strategie (voor een slimme, duurzame en inclusieve groei). Zij zal de zes landen in de regio nader tot de Europese Unie brengen en hen sterken in hun streven naar integratie.

1.10 De Commissie bereidt de strategie voor maar daarbij zij wel beklemtoont dat een en ander niet gericht is op een speciale behandeling voor de regio, ook al betekent het wel een stap voorwaarts in het macroregionale beleid van de EU. De strategie kan er dus geen zijn van drie maal „neen”, ondanks de volgende bedenkingen:

1. de strategie voorziet in geen enkele nieuwe Europese steun. De regio kan andere internationale, nationale, regionale of particuliere ondersteuning krijgen, hoewel veeleer een beter gebruik van de bestaande middelen wordt beklemtoond;
2. de op vastgestelde doelstellingen toegespitste financiële coördinatie zorgt volgens het EESC voor een verbetering, die in de loop van het voortdurende herzieningsproces ook nieuwe financieringsmogelijkheden met zich mee zal brengen. Het Comité pleit in dit verband voor de oprichting van een specifiek fonds;
3. voor de strategie dient de Europese wetgeving niet te worden aangepast, aangezien de communautaire wetgeving voor de 27 lidstaten is vastgesteld en niet voor een macroregio alleen. Zoals het reeds in zijn advies over de strategie voor het Oostzeegebied ⁽¹⁾ heeft beklemtoond, dringt het EESC evenwel aan op een versterking van de middelen van de Commissiediensten om een passende follow-up van de strategie te verzekeren;
4. volgens het EESC kunnen eventueel door de partijen die bij de versterkte territoriale samenwerking betrokken zijn, wijzigingen op regionaal en nationaal, of op elk ander niveau worden aangebracht, teneinde bepaalde specifieke doelstellingen te verwezenlijken;
5. de strategie roept geen aanvullende structuren in het leven die wezenlijk verschillen van degene die bij de huidige

werkwijze van de Unie gehanteerd worden. De tenuitvoerlegging ervan gebeurt op regionaal niveau door nieuwe coördinatie-structuren en bestaande instanties, waarvan de complementariteit moet worden verbeterd;

6. volgens het EESC moeten de administratieve verplichtingen zo veel mogelijk worden beperkt; er moet een groep onderzoekers worden ingesteld om de vraagstukken m.b.t. de Donau-strategie te analyseren en aan een wetenschappelijk onderzoek te onderwerpen. Er moet worden voorzien in een programma van beurzen om aan de werkzaamheden van deze groep bij te dragen.

2. Strategie van de Europese Unie voor de Donau-regio: algemene opmerkingen

2.1 Het EESC stelt vast dat de Donau-regio aanzienlijke veranderingen heeft ondergaan. Het stroombekken is thans voor het merendeel een ruimte van de Europese Unie geworden. Er zijn nieuwe vooruitzichten om op de uitdagingen in te spelen en het potentieel van de regio te baat te nemen. De sociaal-economische ontwikkeling, het concurrentievermogen, het milieubeheer en de energie-efficiënte groei kunnen worden verbeterd; de veiligheid en de vervoercorridors kunnen worden gemoderniseerd.

2.2 De strategie ⁽²⁾ is erop gericht via de instelling van een samenwerkingskader op lange termijn en voor een groot aantal kwesties, de sociale cultuur en het immense economische potentieel van de regio te ontwikkelen, alsook de milieuvoorwaarden te verbeteren.

2.3 De EU-strategie voor de Donau-regio zal volgens het EESC een cruciale rol spelen in de verbetering van duurzame vervoer, de verbinding van energienetwerken, de milieubescherming, het behoud van watervoorraden en de bevordering van een ondernemingsklimaat. Zij zal volgens hem ook een nieuwe meerwaarde creëren door te zorgen voor samenhang tussen de verschillende beleidsterreinen en nauwere coördinatie tussen de deelnemende landen, alsook door een geïntegreerde benadering van duurzame ontwikkeling te hanteren.

2.4 De Donau-regio is een door het stroombekken afgebakende historische, sociale, economische en functionele ruimte. Via de strategie wordt deze benadering verruimd zodat de prioriteiten op geïntegreerde wijze worden aangepakt. In deze context is het zaak de bewoners van de regio, hun standpunten en hun behoeften met elkaar in verband te brengen. Tegen 2020 zouden alle burgers van de regio betere vooruitzichten op hoger onderwijs en werkgelegenheid moeten kunnen krijgen en een grotere welvaart moeten kunnen genieten. Door duurzame ontwikkeling binnen de prioriteiten een centrale plaats te geven kan de Donau-strategie in grote mate bijdragen aan de verwezenlijking van de doelstellingen van de Europa 2020-strategie.

⁽¹⁾ PB C 339/07 van 14.12.2010, blz. 29.

⁽²⁾ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Strategie van de Europese Unie voor de Donau-regio (SEC(2010) 1489 definitief), (SEC(2010) 1490 definitief), (SEC(2010) 1491 definitief).

2.5 Wat het lopende boekjaar betreft, hoopt het EESC dat bij grek aan nieuwe middelen voor de tenuitvoerlegging van de strategie, een grotere harmonisatie van de programma's die door de landen van de Donau-regio zijn goedgekeurd, ervoor zal zorgen dat de voor de regio uitgetrokken 100 miljard euro meer effect sorteren. Met het oog daarop moet voor synergieën en compromissen worden gezorgd, zoals bv. de ontwikkeling van geavanceerde groene technologie, alsook samenwerking voor een betere afstemming van maatregelen en hun financiering, teneinde de impact in het veld te vergroten en versnippering te gaan.

2.6 Het EESC wijst op de noodzaak om, gelet op de huidige financiële mogelijkheden, uit besparingsoverwegingen een beperkt aantal projecten te kiezen en een analyse van de kosteneffectiviteit te verrichten. Concrete maatregelen en passende garanties voor de betrokken partijen zijn geboden om de economische en financiële samenwerking kracht bij te zetten.

2.7 Het EESC sluit de mogelijkheid niet uit dat de geplande Donau-strategie op politiek niveau ten uitvoer moet worden gelegd in de vorm van een proces dat tijdens de uitvoering de nodige flexibiliteit zal vergen, alsook een regelmatige herziening en desgevallend extra financiële en andere middelen.

2.8 Volgens het EESC neemt samenhang met de wetgeving en het beleid van de Unie een centrale plaats in binnen de strategie. Er moeten blijvend inspanningen worden geleverd om de lacunes aan te vullen wat betreft tenuitvoerlegging en praktische en organisatorische moeilijkheden die ertoe leiden dat resultaten uitblijven. De „versterkte territoriale dimensie” zal bijdragen aan een gecoördineerde samenwerking, de uitstippeling van beginselen voor de organisatie van de coördinatie in de EU-verordeningen en de concretisering van de juridische verplichtingen van de Unie, met name wat de interne markt en het milieu betreft. Een en ander zou de voorbode kunnen zijn van de instelling van een „versterkte samenwerking”.

2.9 Het EESC zou graag zien dat de EU-strategie voor de Donau-regio onderdeel wordt van de Europa 2020-strategie, die de belangrijkste uiting is van de inzet van de EU voor een innovatieve, duurzame en inclusieve groei. De strategie zou een precedent kunnen vormen voor andere regionale strategieën.

2.10 Het EESC is het ermee eens dat de regionale samenwerking in de Donau-regio bijdraagt aan de verwezenlijking van de vijf belangrijkste doelstellingen van de Europa 2020-strategie, te weten: bevordering van de werkgelegenheid, verbetering van de voorwaarden voor innovatie, onderzoek en ontwikkeling, en met name voor de verspreiding van opkomende technologieën, verwezenlijking van de doelstellingen inzake klimaatverandering en energie, verbetering van het onderwijsniveau en bevordering van de sociale integratie, met name door bestrijding van armoede en aanpak van de vergrijzing.

3. Strategie van de Europese Unie voor de Donau-regio: boodschap, uitdagingen en problemen

3.1 De omwentelingen van 1989 hebben een proces van grondige verandering van de samenleving in Midden-Europa op gang gebracht. Met name de Donau-regio verdient hierbij bijzondere aandacht omdat deze regio landen omvat die op

verschillende ogenblikken tot de Unie zijn toegetreden, alsook kandidaat-lidstaten en derde landen. Het EESC stelt vast dat het merendeel van deze landen met vergelijkbare problemen te kampen hebben maar dat zij daarvoor niet over dezelfde middelen beschikken. Uitwisseling van goede bestuurspraktijken zijn belangrijk om de veiligheid in de regio te waarborgen en om de integratie ervan in de Unie te versterken.

3.2 Wat de Donau-regio betreft, schenkt het EESC veel aandacht aan de extreme verschillen waardoor ze op economisch, sociaal en territoriaal vlak gekenmerkt wordt. De verschillen zijn frappant tussen zeer concurrerende en zeer arme regio's, zeer hoge en zeer lage onderwijsniveaus, zeer hoge en zeer lage levensstandaarden.

3.3 Gemarginaliseerde gemeenschappen (met name Roma, die voor het grootste deel in deze regio leven) zouden bij uitstek moeten kunnen genieten van de mogelijkheden die de Europa 2020-strategie biedt. Verschillen in opleiding en tewerkstelling kunnen worden overbrugd. De Donau-regio kan een veilig gebied worden waar conflicten, problemen inzake marginalisatie en criminaliteit doeltreffend worden aangepakt. Het is zaak de bewoners van de regio, hun standpunten en hun behoeften met elkaar in verband te brengen. Het EESC heeft in zijn advies over de „Strategie van de Europese Unie voor de Donau-regio”⁽³⁾ reeds aanbevolen een Business Forum voor het Donaugebied op te richten, bedoeld voor de sociale en economische actoren, dat een belangrijk instrument zou kunnen worden voor samenwerking en voor versterking van de economische, sociale en territoriale samenhang van de Donau-regio.

3.4 De kernboodschap die in het voorstel voor de EU-strategie voor de Donau-regio is vervat, kan als volgt worden weergegeven:

- 1) de strategie is een welkom initiatief om de integratie van de regio in de EU te versterken;
- 2) de lidstaten en derde landen (met inbegrip van de kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaat-lidstaten) engageren zich op het hoogste politieke niveau;
- 3) de Commissie heeft een cruciale rol te spelen om dit proces te faciliteren;
- 4) de bestaande middelen kunnen veel beter worden aangewend teneinde de doelstellingen van de strategie te verwezenlijken;
- 5) de strategie moet resulteren in zichtbare en concrete verbeteringen voor de regio en haar bewoners.

3.5 Het EESC is het ermee eens dat de strategie voor de Donau-regio in eerste instantie gericht moet zijn op de belangrijke uitdagingen die moeten worden aangepakt:

— **Mobiliteit:** de Donau is zelf een belangrijke corridor in de TEN-T, waarvan het potentieel evenwel niet ten volle wordt benut. In dit verband verder te worden nagegaan hoe de

⁽³⁾ PB C 48/02 van 15.02.2011, blz. 2.

bekende fysieke en organisatorische (Verdrag van Belgrado) knelpunten in resp. op de Donau zelf kunnen worden opgelost, waarbij rekening moet worden gehouden met nationale besluiten en eisen inzake natuur- en milieubescherming. Daarnaast dient het intermodaal vervoer te worden bevorderd en de infrastructuur van vervoersknooppunten, zoals bv. rivierhavens, te worden gemoderniseerd en uitgebreid. Volgens het EESC is het van het allerhoogste belang de voorwaarden voor mobiliteit van werknemers te verbeteren en vrij verkeer van diensten te waarborgen.

- **Energie:** de prijzen zijn in deze regio relatief hoog, en de versnippering van de markten leidt tot hogere kosten en een beperktere concurrentie. De continuïteit van de energievoorziening is slechts in geringe mate verzekerd in de regio. Het is zaak de energie-efficiëntie te verbeteren, met name via energiebesparing en een groter gebruik van hernieuwbare energiebronnen. De lidstaten die aan de tenuitvoerlegging van de strategie deelnemen, moeten de drijvende kracht vormen achter de uitstippeling van het Europese nabuurschapsbeleid dat de energievoorziening moet veiligstellen.
- **Milieu:** de Donau-regio is vanuit internationaal oogpunt een belangrijk hydrologisch bekken en ecologische corridor. Natuurbehoud, landinrichting en waterbouwkundige werken vergen dan ook een regionale en holistische aanpak. Er moet aandacht worden geschonken aan de sociale behoeften en aan het milieueffect van vervoernetwerken, toeristische complexen en nieuwe energiecentrales. Er moet rekening worden gehouden met het programma Natura 2000. Watersporten en duurzaam watertoerisme, alsook het bijbrengen van respect voor water en de natuur, zijn belangrijke aandachtspunten die bij de uitstippeling van groene corridors moeten worden meegenomen. De **risico's** zijn groot: aangezien er vaak sprake is van overstromingen, droogtes en gevallen van industriële vervuiling op zowel kleine als grote schaal, vergen preventie, paraatheid en een doeltreffende reactiecapaciteit een hoge mate van samenwerking en informatie-uitwisseling.
- **Sociaaleconomische overwegingen:** de Donau-regio wordt gekenmerkt door een grote culturele en taalverscheidenheid maar ook door aanzienlijke sociaaleconomische verschillen. Zij omvat zowel uiterst succesvolle als armere gebieden van de Unie. Wat betreft betrekkingen en doeltreffende samenwerking, op zowel financieel als institutioneel vlak, laat een en ander vaak te wensen over. Het percentage hooggekwalificeerde personen ligt er onder het gemiddelde van de EU-27. De mobiliteit is groot en de beste werkrachten verlaten vaak de regio op zoek naar gunstigere sociaaleconomische voorwaarden.
- **Veiligheid, zware criminaliteit en georganiseerde misdaad:** grote problemen blijven bestaan. Specifieke problemen in verschillende landen zijn mensenhandel en smokkel. Corruptie ondermijnt het vertrouwen bij de burgers en zet een rem op de economische en sociale ontwikkeling.

3.6 Het EESC is tevens van mening dat de Donau-regio uitstekende vooruitzichten heeft wat betreft handelsrelaties, ontwikkelingscapaciteit van het onderwijsstelsel dat gebaseerd is op een solide gemeentelijke infrastructuur en aan de toekomstige vraag van de arbeidsmarkt zal voldoen, of ook nog wat

betreft de benutting van het enorme potentieel van de culturele, etnische en sociale rijkdom van de regio. Geen enkele andere rivier loopt door zo veel prachtige hoofdsteden. De regio omvat buitengewone toeristische trekpleisters. Ook wat het gebruik van hernieuwbare energie betreft, is de situatie veelbelovend. Het rijke erfgoed van de Donau-regio op milieugebied maakt dat duurzaamheid een centraal criterium moet zijn voor alle ontwikkelingsprojecten.

3.7 De inspanningen op het vlak van innovatie, toerisme, informatiemaatschappij, institutionele capaciteit en gemarginaliseerde gemeenschappen zullen vruchten afwerpen als zij gemeenschappelijk worden geleverd. Het EESC is ervan overtuigd dat tastbare verbeteringen afhangen van communicatie, transparantie, gecoördineerde planning, financiering en tenuitvoerlegging.

3.8 Het marktfalen, dat aan externe factoren te wijten is, is overduidelijk wat het gebrek aan grensoverschrijdende investeringen betreft. Er dient werk te worden gemaakt van grote projecten die op een duurzame en doeltreffende manier ten uitvoer moeten worden gelegd, met gedeelde kosten en winsten.

3.9 Goede verbindingen, binnen de regio maar ook met andere gebieden in Europa en de wereld, zijn van cruciaal belang voor de Donau-regio. Geen enkel gebied mag daarbij uitgesloten worden. Door de noord-zuidverbindingen in de EU en de toegang van de niet aan zee grenzende landen tot het Middellandse Zeegebied te verbeteren zal de samenwerking tussen EU-lidstaten en derde landen worden versterkt. Het EESC herhaalt hierbij de verzoeken die in dit verband reeds door de gemengde raadgevende comités EU-Roemenië (2002, 2005) en EU-FYROM (2010) werden geformuleerd. De energie- en vervoerinfrastructuur laat nog tal van lacunes en tekortkomingen zien, die te wijten zijn aan onvoldoende capaciteit en kwaliteit, of slecht onderhoud. De Commissie en de nationale organen zouden met behulp van het maatschappelijk middenveld voorstellen voor de aanpak van deze lacunes en tekortkomingen moeten uitwerken. Ook de banden tussen de mensen moeten worden aangehaald, met name via cultuur en toerisme.

3.10 Natuurlijke hulpbronnen zijn een gemeenschappelijk goed, dat de grenzen en de nationale belangen van de landen in de regio overschrijdt. Zij komen door de menselijke activiteit onder steeds grotere druk te staan. Het is zaak samen te werken, zo niet worden de verwezenlijkingen van de een door de onachtzaamheid van de ander tenietgedaan. De bestaande samenwerkingsstructuren moeten dan ook worden versterkt.

3.11 In de strategie⁽⁴⁾ wordt een **actieplan**⁽⁵⁾ voorgesteld, waarvoor de betrokken landen en partijen zich resoluut moeten inzetten. De klemtoon wordt gelegd op een geïntegreerde en ruimte-gebonden aanpak en op goede verbindingen tussen

⁽⁴⁾ De EU-strategie voor de Donau-regio wordt in twee documenten uiteengezet: (1) een mededeling van de Europese Commissie aan de andere EU-instellingen, en (2) een actieplan dat deze mededeling begeleidt en aanvult.

⁽⁵⁾ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Strategie van de Europese Unie voor de Donau-regio (COM(2010) 715 definitief) (SEC(2010) 1489 definitief), (SEC(2010) 1490 definitief), (SEC(2010) 1491 definitief).

stedelijke en plattelandsgebieden. Een billijke toegang tot infrastructuur en diensten alsook vergelijkbare levensvoorwaarden zullen de territoriale samenhang ten goede komen, hetgeen ook een duidelijke doelstelling van de Unie is.

3.12 In het kader van het actieplan heeft de Commissie, in samenwerking met de lidstaten en de betrokken regio's en partijen, projecten⁽⁶⁾ geselecteerd die onmiddellijke en concrete voordelen opleveren voor de bewoners van de regio en die een impact hebben op de macroregio (of een groot deel ervan).

3.13 Het EESC is van mening dat de projecten dan ook duurzame ontwikkeling moeten bevorderen en verschillende regio's of landen moeten bestrijken, dat zij samenhang en synergieën moeten genereren met het oog op win-win-situaties en realistisch moeten zijn (het moet gaan om technisch haalbare voorstellen die op een geloofwaardige financiering steunen).

3.14 Het EESC onderschrijft de aanpak van de belangrijkste kwesties via vier pijlers die elk uit prioritair gebieden en verschillende actieterrains bestaan, nl.:

- 1) *Voorzien in verbindingen binnen de Donau-regio*, door verbetering van de mobiliteit en het intermodaal vervoer, de binnenwateren, wegen-, spoorweg- en luchtverkeersnetten, ter aanmoediging van het gebruik van duurzame energie, en ter bevordering van cultuur, toerisme en intermenselijke relaties;
- 2) *Beschermen van het milieu in de regio*, door herstel en behoud van de waterkwaliteit, beheer van de milieusico's, bescherming van de biodiversiteit, het landschap en de kwaliteit van lucht en bodem;
- 3) *Opbouwen van welvaart in de regio*, door ontwikkeling van de kennismaatschappij via onderzoek, onderwijs en informatie-technologieën, door ondersteuning van het concurrentievermogen van ondernemingen, met name door ontwikkeling van expertisecentra en investeringen in menselijk kapitaal en vaardigheden;
- 4) *Versterken van de Donau-regio*, door verbetering van de institutionele capaciteit en de samenwerking, door gezamenlijke inspanningen met het oog op veiligheid en het oplossen van de problemen die door de zware criminaliteit en de georganiseerde misdaad worden veroorzaakt.

3.15 De Donau-regio, die zich ontwikkelt en rijker wordt, moet volgens het EESC eerst en vooral streven naar een gecoördineerde ontwikkeling van de noord-zuid-vervoersassen, de gebrekkige energie-infrastructuur en de onderling gekoppelde netwerken. Dit streven wordt gerechtvaardigd door de macroregionale belangen. Hoe dan ook pleit het EESC voor uitstippeling van een plan ter bescherming van de stroomgebieden en bijrivieren van de Donau in geval van ontwikkeling van de stroom zelf als vervoersas. De strategie is tevens gericht op netwerkkoppeling van de kleine en middelgrote ondernemingen in de deelnemende landen in de Donau-regio en stelt zich tot doel de

belemmeringen voor samenwerking weg te werken, op basis van een groene economie, netwerken van onderzoekers en opleiding, met inbegrip van beroepsopleiding.

4. Financiering, EU-wetgeving en institutionele structuren van de Unie

4.1 De strategie is erop gericht de beschikbare middelen beter te benutten via coherente inspanningen, met name wat actiegebieden en financiering betreft. Acties vullen elkaar aan. Alle betrokken partijen moeten hun verantwoordelijkheid opnemen. Een versterkte territoriale dimensie zal het mogelijk maken een geïntegreerde aanpak te hanteren, de coördinatie van het sectorale beleid te verbeteren en de oprichting en ontwikkeling op macroregionaal niveau van Europese groeperingen voor territoriale samenwerking (EGTS) te bevorderen.

4.2 De werkgroep op hoog niveau die zal worden opgericht om de regelgeving vast te stellen en de belangrijkste vraagstukken af te bakenen, kan, samen met de coördinatoren die voor de verschillende thema's verantwoordelijk zijn, gestalte geven aan deze nieuwe vorm van geïnstitutionaliseerde samenwerking op macroregionaal niveau, die ook kan worden ondersteund door de wetswijzigingen die eventueel in de regio zullen worden doorgevoerd.

4.3 De tenuitvoerlegging van de strategie steunt, waar nodig en in overeenstemming met het algemene kader, op aanwending van bestaande middelen en hun afstemming op de doelstellingen. Aanzienlijke bedragen zijn reeds ter beschikking gesteld uit hoofde van de talrijke communautaire programma's (bv. 100 miljard euro zijn door de structuurfondsen voor de periode 2007-2013 vrijgemaakt, en er is ook aanzienlijke financiering toegezegd via de instrumenten voor pretoetredingssteun [IPA] en het Europees nabuurschaps- en partnerschapsinstrument [ENPI]).

4.4 Het EESC wijst erop dat middelen alleen mogen worden herschikt op basis van een analyse van de kosteneffectiviteit die aantoonde dat middelen die elders worden weggehaald, de gehele samenleving ten goede komen.

4.5 De nodige aandacht moet worden besteed aan financieringen via combinatie van steun en leningen. Ook nationale, regionale en plaatselijke middelen kunnen worden aangesproken. Het is immers zaak toegang te krijgen tot financiering uit verschillende bronnen, met name openbare en particuliere bronnen die niet op communautair niveau worden ingezet. Er moet niet alleen aandacht uitgaan naar een doeltreffender gebruik van de middelen maar ook, in het kader van financieringen, naar risicospreiding.

4.6 De Europese Commissie moet de actiegebieden coördineren maar de coördinatie van elk prioritair gebied komt toe aan de lidstaten, in overleg met de Commissie en de betrokken regionale agentschappen en instanties.

4.7 Het EESC is er stellig van overtuigd dat de tenuitvoerlegging van de acties een zaak is van alle actoren op nationaal, regionaal, gemeentelijk en lokaal niveau. De acties (die de te verwezenlijken doelstellingen aangeven) moeten gestalte krijgen in concrete projecten (die gedetailleerd zijn uitgewerkt, met een tijdschema en de nodige financiering, en beheerd worden door een projectleider).

⁽⁶⁾ Ondersteuning van het voorstel voor een burgerforum van de Donau-regio waarop de deelname van het maatschappelijk middenveld aan de strategie gebaseerd zou zijn.

4.8 Het EESC hoopt dat de strategie een duurzaam kader voor strategische integratie en coherente ontwikkeling van de Donau-regio zal bieden, door prioritaire acties vast te stellen die van het gebied een EU-regio moeten maken die op de 21^e eeuw gericht is. De strategie moet gepaard gaan met gedegen inspanningen, informatieacties en de nodige publiciteit om te garanderen dat de betreffende doelstellingen op ruime schaal bekend worden en in praktijk worden gebracht.

Brussel, 16 juni 2011

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Staffan NILSSON

BIJLAGE

bij het Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité

Het volgende wijzigingsvoorstel is door de voltallige vergadering verworpen hoewel er meer dan een kwart van de stemmen voor werd uitgebracht:

Par. 3.8 — Wijzigingsvoorstel 4, ingediend door de heer Ribbe

Par. 3.8

Als volgt wijzigen:

„3.8 Het marktfaalen, dat aan externe factoren te wijten is, is overduidelijk wat het gebrek aan grensoverschrijdende investeringen betreft. Er dient werk te worden gemaakt van grote projecten die op een duurzame en doeltreffende manier ten uitvoer moeten worden gelegd, met gedeelde kosten en winsten.”

Motivering:

- 1.) In het Donau-gebied zijn ongetwijfeld ook „grote projecten” absoluut nodig, waarbij echter niet duidelijk is wat met grote projecten wordt bedoeld. Daar in par. 3.9 echter concreet gewag wordt gemaakt van een dergelijk groot of liever reusachtig project, moet het EESC voorzichtig zijn en niet de indruk wekken dat het volgens hem net grote projecten zijn zoals in par. 3.9 beschreven wordt, die de ontwikkeling aanzwengelen. Het zijn immers ook en juist kleine en middelgrote projecten die veel meer in staat zijn nieuwe banen te creëren en daarbij tegelijkertijd de duurzaamheids- en milieueisen in acht te nemen. Zo zijn thans in Bulgarije grenzen gesteld aan de bevordering van hernieuwbare energie omdat de energienetwerken ontoereikend zijn. Investerings om nieuwe projecten op energiegebied te concretiseren kunnen van nut zijn, maar worden in deze paragraaf vermoedelijk niet bedoeld.
- 2.) Het is niet duidelijk wat de rapporteurs bedoelen wanneer ze schrijven dat kosten en winsten gedeeld moeten worden. Wie moet de kosten voor grote projecten dragen en wie moet de winsten delen en hoe?

Uitslag van de stemming:

Voor: 68
Tegen: 71
Onthoudingen: 26

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 — Slimme regelgeving in de Europese Unie

(COM(2010) 543 definitief)

(2011/C 248/15)

Rapporteur: **Jorge PEGADO LIZ**

De Commissie heeft op 8 oktober 2010 besloten om het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig art. 304 van het VWEU 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 - Slimme regelgeving in de Europese Unie

COM(2010) 543 definitief.

De afdeling Interne markt, productie en consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 26 mei 2011 goedgekeurd.

Tijdens zijn op 15 en 16 juni 2011 gehouden 472^e zitting (vergadering van 15 juni) heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité het volgende advies uitgebracht, dat met 128 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 5 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het EESC is ingenomen met de belangstelling die de Commissie, niet alleen in deze mededeling maar ook in de documenten over de Europa 2020-strategie en de *Single Market Act*, heeft getoond voor de verbetering van de bestuurlijke, wetgevende en beleidsprocedures die leiden tot een meer rationele en betere uitwerking en toepassing van het Gemeenschapsrecht gedurende het gehele wetgevingsproces, vanaf het ontwerp tot en met de toepassing van de regelgeving door de bevoegde nationale instanties en het toezicht op de naleving ervan door degenen voor wie deze regelgeving bedoeld is.

1.2 Het EESC begrijpt echter niet waarom de uitdrukking „beter wetgeven” plaats heeft moeten maken voor een nieuwe term, of het moet zijn omdat het hier slechts een beleidsnota betreft.

1.3 Het EESC constateert met voldoening dat diverse voorstellen die het in eerdere adviezen ter zake heeft gedaan, zijn overgenomen. Het is dan ook blij met de uitgesproken intenties van de Commissie om beter toezicht te houden op de naleving van het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel, meer uitgebreide effectbeoordelingen te realiseren, een strategischer en meer geïntegreerde evaluatie achteraf uit te voeren, de lidstaten en hun parlementen actiever bij een en ander te betrekken door hun meer verantwoordelijkheid te geven en te steunen bij hun eigen wetgevende werkzaamheden. Het EESC is verder ook zeer te spreken over het voornemen om burgers en andere belanghebbenden meer te betrekken bij de totstandkoming, omzetting en toepassing van het Gemeenschapsrecht, met name door de termijn voor openbare raadplegingen te verlengen en de inbreukprocedures te versoepelen en efficiënter te maken.

1.4 Het EESC is echter van mening dat de mededeling niet de gewenste nuttige bijdrage levert aan de verwezenlijking van de juridische aspecten van de tenuitvoerlegging van de Europa 2020-strategie of, simpelweg, aan de uitvoering van de prioritaire maatregelen van de *Single Market Act*.

1.5 Het EESC vindt dan ook dat de mededeling absoluut moet worden aangevuld met een echt programma waarin doelstellingen worden omschreven, maatregelen worden geformuleerd, instrumenten worden aangewezen en effecten worden beoordeeld, waarin opties worden aangegeven en de kosten/batenverhouding wordt vastgesteld, en waarover een brede maatschappelijk discussie wordt georganiseerd op Europees, nationaal, regionaal en lokaal niveau.

1.6 Het EESC verzoekt de Commissie derhalve om bij de verdere uitwerking van deze mededeling bijzondere aandacht te besteden aan de algemene overwegingen die in het onderhavige advies uiteengezet worden en die een bevestiging zijn van het standpunt dat het Comité sinds enkele jaren inneemt.

1.7 Het EESC vindt met name dat bepaalde aspecten beter moeten worden uitgewerkt, zoals daar zijn de wijze waarop de effectbeoordelingen vooraf door alle Europese instellingen met bevoegdheid ter zake worden uitgevoerd, de aard en samenstelling van de instantie die met het toezicht op de effectbeoordelingen is belast, de parameters die worden gebruikt, vooral wanneer het gaat om het effect op de grondrechten, alsook de wijze en de middelen om meer transparantie te garanderen. Ook moet in de mededeling meer sectorgewijs te werk worden gegaan en moet met name aandacht worden besteed aan de financiële sector, de gezondheidszorg en de sociale zekerheid. Voorts zou nader moeten worden ingegaan op de prioriteitscriteria, de mechanismen voor de beoordeling en evaluatie van klachten, adequate instrumenten voor het ambtshalve vaststellen van inbreuken, de middelen om het optreden van de nationale rechterlijke instanties te verbeteren en andere aanvullende instrumenten.

1.8 Tot slot is het EESC van mening dat verschillende, belangrijke aspecten over het hoofd zijn gezien en verzoekt het de Commissie om zich alsnog hierover te buigen en deze in haar mededeling op te nemen. Dat geldt met name voor criteria en

parameters om de kwaliteit van wetsteksten te beoordelen; concrete maatregelen ter vereenvoudiging van de regelgeving; het onbegrijpelijke feit dat geen duidelijke voorkeur wordt uitgesproken voor het gebruik van verordeningen als rechtsinstrument, met name om volledige harmonisatie tot stand te brengen op terreinen die de voltooiing van de interne markt betreffen; het onvergeeflijke feit dat geen gewag wordt gemaakt van de mogelijkheid om voor een optionele regeling te kiezen noch van de rol van zelf- en coregulering; het merkwaardigerwijs ontbreken van enige verwijzing naar het bijzonder belangrijke werk dat is verricht op het gebied van het gemeenschappelijk referentiekader (GRK) en naar de voorstellen voor een betere harmonisering van het Europees verbintenissenrecht.

1.9 Maar het punt waarop de mededeling het meest tekortschiet, is dat van de effectieve toepassing van het Gemeenschapsrecht. Het EESC verzoekt de Commissie dan ook om uitgebreid na te gaan waarom de tenuitvoerlegging van het communautair *acquis* in de lidstaten over het algemeen te wensen overlaat, hetgeen jaar in jaar uit in de verslaggeving inzake de tenuitvoerlegging van het *acquis* is geconstateerd. Het zou bovendien graag zien dat de Commissie de vele bijdragen en aanbevelingen die het Comité in diverse adviezen heeft geformuleerd serieus in aanmerking neemt en dat zij systematisch onderzoek verricht naar de maatregelen die absoluut noodzakelijk zijn om een radicale verandering in de huidige situatie teweeg te brengen.

2. Inleiding: wat is „slimme regelgeving” en waar komt het begrip vandaan?

2.1 Volgens de onderhavige mededeling van de Commissie moet onder „slimme regelgeving” worden verstaan regelgeving

- die betrekking heeft op de hele beleidscyclus – vanaf het ontwerp van een wetgevingsstuk tot de uitvoering, handhaving, evaluatie en herziening ervan;
- die tot de gedeelde verantwoordelijkheid van de lidstaten en de Europese instellingen blijft behoren;
- waarbij degenen op wie de regels de meeste invloed hebben een belangrijke rol spelen, m.a.w. regelgeving waarbij burgers en belanghebbenden een grotere stem in het kapittel hebben.

2.2 De vertegenwoordiger van de Commissie die aanwezig was bij de vergaderingen ter voorbereiding van dit advies, heeft er herhaaldelijk en met klem op gewezen dat het hier slechts om een beleidsnota gaat, en niet om een technisch document, en dat het daarom geen zin heeft om hierin naar een heuse definitie van het begrip „slimme regelgeving” te zoeken.

2.3 Dit initiatief getiteld „Slimme regelgeving” is evenwel de opvolger van het project „Beter wetgeven”, waaraan de Europese instellingen in het algemeen en de Commissie in het bijzonder de afgelopen tien jaar een belangrijk deel van hun tijd hebben besteed. Dat heeft zijn vruchten afgeworpen, hetgeen door het EESC, dat dit project steeds heeft onderschreven en gepromoot, duidelijk is bevestigd in tal van adviezen ⁽¹⁾.

3. Algemene opmerkingen

3.1 Om een beeld te krijgen van het huidige Gemeenschapsrecht moet men zich uitgebreid verdiepen in hoe dat recht tot

stand is gekomen, hoe de regels zijn opgesteld, uitgevoerd en gehandhaafd. Dat geldt ook voor de herziening en vereenvoudiging ervan.

3.2 Het EESC is derhalve van mening dat dit onderwerp een uitvoerige discussie verdient waarbij het maatschappelijk middenveld moet worden betrokken, niet alleen omdat het te maken heeft met de gevolgen van de Gemeenschapswetgeving maar ook omdat het met zijn deelname aan de discussie een doorslaggevende bijdrage kan leveren aan een gewenste verbetering van het bestaande regelgevingskader.

3.3 Maar de mededeling lijkt niet in te spelen op deze behoefte, wellicht omdat het hier slechts om een beleidsdocument gaat. Er staan erg veel goede bedoelingen en mooie woorden in, maar erg weinig concrete maatregelen en bruikbare instrumenten.

3.4 In het algemeen kan worden gezegd dat de mededeling, die dus merendeels een beleidsnota is, moet worden aangevuld met een echt programma waarin doelstellingen worden omschreven, maatregelen worden geformuleerd, instrumenten worden aangewezen en effecten worden beoordeeld. Een programma waarin opties worden aangegeven en de kosten/batenverhouding wordt vastgesteld.

3.5 Het EESC is zeer te spreken over de analyse die ten grondslag ligt aan de mededeling en de doelstellingen die worden voorgesteld. Maar het begrijpt niet waarom „Beter wetgeven” plotseling „Slimme regelgeving” heet, of het moet zijn omdat het hier slechts een beleidsnota betreft.

3.6 Het EESC acht het dan ook opportuun om zijn standpunt in dezen nogmaals onder de aandacht te brengen en te pleiten voor:

- a) een striktere toepassing van de beginselen van „beter wetgeven”;
- b) transparantie in alle stadia van de wetgeving en op alle niveaus;
- c) een betere keuze van rechtsinstrumenten, waaronder mechanismen voor zelf- en coregulering;
- d) de ontwikkeling van een systeem voor meer systematische begeleiding bij het omzetten van richtlijnen in nationale wetgeving;
- e) aandacht voor de nieuwe rol en uitgebreide bevoegdheden van de nationale parlementen in het Verdrag van Lissabon;
- f) frequenter gebruik door de Commissie van interpretatieve mededelingen;
- g) meer inspanningen op het gebied van vereenvoudiging van de wetgeving en codificatie.

4. Specifieke opmerkingen

A. Wat wordt toegejuicht

4.1 De mededeling van de Commissie bevat tal van positieve punten waar het EESC vierkant achter staat.

⁽¹⁾ PB L 48 van 15.2.2011, blz. 107, en PB C 175 van 28.7.2009, blz. 26.

4.2 Dat geldt bijvoorbeeld voor het voornemen om beter toe te zien op de naleving van het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel en op de verbetering van de kwaliteit van wetsteksten, met name door meer uitgebreide effectbeoordelingen.

4.3 Maar ook de plannen om verder te gaan met de vereenvoudiging van de wetgeving en de vermindering van onnodige administratieve lasten met minstens 25 % verdienen lof.

4.4 Dat geldt eveneens voor het idee om een strategischer en meer geïntegreerde evaluatie achteraf uit te voeren, waarbij niet alleen rekening wordt gehouden met het bestaande regelgevingskader maar ook met de economische, sociale en milieugevolgen, en waarbij niet ieder wetgevingsinitiatief afzonderlijk en los van het geheel wordt geëvalueerd.

4.5 Het EESC is vooral te spreken over alle initiatieven die ertoe leiden dat de lidstaten hun verantwoordelijkheid nemen in het wetgevingsproces en de nationale parlementen, op grond van hun bij het VWEU verkregen nieuwe bevoegdheden en met name gezien het bepaalde in de artikelen 8 tot en met 13, betrekken bij het opstellen van wetsteksten.

4.6 Het is dan ook een goede zaak dat de Commissie zich bereid toont om niet alleen steun te verlenen aan de verschillende nationale organen en instanties die betrokken zijn bij de omzetting en toepassing van het communautaire *acquis*, maar er ook op toe te zien dat burgers en andere belanghebbenden betrokken worden bij de discussies die in alle lidstaten zowel voorafgaand aan de totstandkoming van wetgevingsbesluiten als bij de omzetting en opnemings ervan in nationale wetgeving moeten plaatsvinden.

4.7 Lovenswaardig is met name de vastbeslotenheid van de Commissie om inbreukprocedures te versoepelen en, zonder voorbij te gaan aan de rol van SOLVIT, prioriteiten vast te stellen waaraan een nieuwe impuls moet worden gegeven en die grotere bekendheid en geloofwaardigheid onder de belanghebbenden moeten krijgen.

4.8 Positief is ook de verlenging van de termijn voor openbare raadplegingen van 8 naar 12 weken „om na te gaan hoe de inspraak van burgers en belanghebbenden verder kan worden versterkt”. Volgens het EESC kan dit niet los worden gezien van de bepalingen van het Verdrag van Lissabon (art. 11 VEU) en zal dit helpen de participatiedemocratie in de EU in de praktijk te brengen.

B. Wat voor verbetering vatbaar is

4.9 Het EESC begrijpt waarom de Commissie vindt dat de controle op effectbeoordelingen tot de verantwoordelijkheid moet blijven behoren van het interne orgaan dat zich daarmee bezighoudt. Maar het is ook niet doof voor de argumenten van degenen die tijdens de openbare hoorzitting voorstelden om deze controle voortaan door een onafhankelijke externe instantie te laten uitoefenen. Een andere mogelijkheid is een intern orgaan op te richten met vertegenwoordigers uit alle lidstaten. Hoe dan ook moet het mandaat van de Raad voor effectbeoordelingen worden versterkt door de uitvoering van effectbeoordelingen verplicht te maken. Feit is ook dat de Raad voor effectbeoordelingen niet de bevoegdheid heeft om een effectbeoordeling, en dus ook het desbetreffende wetgevingsvoorstel, aan te

houden indien uit de rapportage blijkt dat de uitgevoerde analyse fundamentele lacunes vertoont. Dit is stof voor een uitgebreide discussie, te meer daar het, zoals de Commissie opmerkt, om „een belangrijk onderdeel van dit systeem” gaat.

4.10 Overigens heeft de Rekenkamer onlangs in een rapport geconcludeerd dat de Commissie het niet noodzakelijk acht om raadplegingen te houden over ontwerpeffectbeoordelingen, zoals door sommige belanghebbenden veelvuldig is gevraagd. Door raadplegingen te houden over ontwerpeffectbeoordelingen zal het proces in de ogen van belanghebbenden worden verbeterd doordat ervoor wordt gezorgd dat het „beste product” in de medewetgevingsprocedure, waarbij de Raad van ministers en het Europees Parlement zijn betrokken, belandt.

4.11 De Rekenkamer heeft in genoemd rapport duidelijk aangegeven dat een van de zwakke punten van het EU-systeem van effectbeoordelingen is dat Europees Parlement noch Raad systematisch het effect van zijn eigen amendementen beoordeelt. Het EESC verzoekt de Raad en het Europees Parlement om leesbare samenvattingen van hun effectbeoordelingen op te stellen en te publiceren en het interinstitutioneel akkoord in acht te nemen ⁽²⁾.

4.12 In de mededeling wordt niet duidelijk gemaakt welke parameters kunnen worden gebruikt bij de effectbeoordelingen die de Commissie wenst uit te voeren ⁽³⁾.

4.13 De Commissie heeft het wel over grotere transparantie van het systeem maar zegt niet hoe en met welke nieuwe middelen zij de transparantie wil vergroten.

4.14 Wat effectbeoordelingen op het gebied van de grondrechten betreft zou het nuttig zijn indien de Commissie zou aangeven hoe en met welke middelen zij dit wil bereiken.

4.15 Door de huidige financiële en economische crisis wordt het nodig geacht om de rol van regelgeving en reglementering voor actoren op de markt eens kritisch tegen het licht te houden. Het is echter zaak om bij dit nieuwe initiatief voor „Slimme regelgeving” sectorgewijs te werk te gaan en in de mededeling met name aandacht te besteden aan de financiële sector, de gezondheidszorg en de sociale zekerheid.

4.16 Gezien haar bevoegdheden op het gebied van inbreuken, met name het treffen van „de nodige interne organisatie-maatregelen (...) om haar taak overeenkomstig het Verdrag op doeltreffende en onpartijdige wijze uit te voeren” ⁽⁴⁾, wordt voorgesteld dat de Commissie details verstrekt over de prioriteitscriteria, de mechanismen voor de beoordeling en evaluatie van klachten, adequate instrumenten voor het ambtshalve vaststellen van inbreuken, de middelen om het optreden van de nationale rechterlijke instanties te verbeteren en andere aanvullende instrumenten (SOLVIT, FIN-NET, ECC-NET en alternatieve en buitengerechtelijke middelen).

⁽²⁾ PB C 321 van 31-12-2003, blz. 1

⁽³⁾ PB C 44 van 11.2.2011, blz. 23

⁽⁴⁾ COM(2002) 725 definitief.

C. Wat ontbreekt

4.17 In de mededeling wordt niet aangegeven aan de hand van welke criteria en parameters de verbetering van de kwaliteit van de wetsteksten kan worden beoordeeld.

4.18 Ook wordt niets gezegd over de duidelijke behoefte aan concrete maatregelen ter vereenvoudiging van de wetgeving, zoals:

- inspanningen op het vlak van echte en degelijke codificatie, die meer behelst dan alleen een compilatie van teksten;
- publicatie van complete teksten, indien deze zijn gewijzigd en aangepast, in plaats van alleen een „collage” met verwijzingen naar artikelen van diverse wetgevingsbesluiten.

4.19 Er wordt geen duidelijke voorkeur uitgesproken voor het gebruik van verordeningen als rechtsinstrument in plaats van richtlijnen, ondanks het feit dat dit wordt aanbevolen in de Europa 2020-strategie.

4.20 Er wordt geen link gelegd naar het belangrijke werk dat is verricht op het gebied van het gemeenschappelijk referentiekader (GRK), noch naar de recente voorstellen van de Commissie voor een betere harmonisering van het Europees contractenrecht ⁽⁵⁾.

4.21 Ook wordt geen melding gemaakt van de noodzaak om in het geval van initiatieven met het oog op „betere wetgeving” systematisch rekening te houden met de eventuele mogelijkheid van een „28^e regeling” ⁽⁶⁾.

4.22 Vreemd is ook dat met geen woord wordt gerept over de rol van zelf- en coregulering, noch over de vooraf te stellen vraag of in bepaalde gevallen niet beter een beroep kan worden gedaan op „soft law” in plaats van op regelgeving.

4.23 Maar de mededeling schiet het meest tekort op het stuk van de aspecten die verband houden met de tenuitvoerlegging van het Gemeenschapsrecht. Wat dit betreft zou het EESC de aandacht willen vestigen op zijn adviezen ter zake ⁽⁷⁾ en op de conclusies van de conferentie die het Belgische voorzitterschap hierover onlangs heeft georganiseerd ⁽⁸⁾.

4.24 Vermeldenswaardig is in dit verband met name het verslag van de Commissie over de toepassing van het EU-recht van 1 oktober 2010 ⁽⁹⁾ waarin, ondanks een lichte verbetering

ten opzichte van het jaar daarvoor, sprake is van een gemiddelde achterstand in de omzetting van het EU-recht van 51 % en een gemiddelde duur van de inbreukprocedures van 24 maanden.

4.25 De Commissie gaat in deze mededeling niet in op de voornaamste redenen waarom de tenuitvoerlegging van het communautair *acquis* in de lidstaten in het algemeen te wensen overlaat, hetgeen door het EESC vele malen aan de kaak is gesteld; de verklaring hiervoor kan enkel worden gezocht in het feit dat het hier louter om een beleidsdocument gaat. Gezien het belang daarvan in het kader van een slimmere regelgeving dient echter te worden gewezen op het volgende:

- a) de onzorgvuldige of onvolledige omzetting van de EU-regels in de nationale wetgevingen en de afwijzende houding van de lidstaten die vaak van mening zijn dat de EU-wetgeving indruist tegen de nationale gebruiken en belangen;
- b) het gebrek aan politieke wil bij de nationale autoriteiten, die niet bereid zijn regels na te leven en te doen naleven die volgens hen niet bij hun eigen rechtsregels en nationale tradities passen;
- c) de hardnekkige gewoonte om de EU-regels aan te vullen met nieuwe, overbodige bepalingen of alleen een selectie te maken uit de voorschriften („gold-plating” resp. „cherry-picking”), terwijl de lidstaten anderzijds verplicht worden om, behalve de „concordantietabellen” die zij overeenkomstig het inter-institutioneel akkoord ⁽¹⁰⁾ en de kaderovereenkomst tussen de Commissie en het EP moeten opstellen, expliciet aan te geven bij welke onderdelen van hun omzettingswetgeving sprake is van overregulering;
- d) de gebrekkige voorbereiding van de nationale autoriteiten, die niet het nodige inzicht hebben in het communautaire *acquis* en niet weten hoe zij de regels kunnen handhaven;
- e) de onkunde van sommige rechters en andere juristen (advocaten, gerechtsfunctionarissen, enz.) op het gebied van Gemeenschapsrecht, met als gevolg dat zij de regels in sommige gevallen niet of verkeerd toepassen en maar al te vaak hun toevlucht nemen tot „parallele” bepalingen uit de nationale wetgeving;
- f) de behoefte aan uitbreiding van de bestuurlijke samenwerking om de betrokkenheid van maatschappelijke organisaties en met name consumentenverenigingen te vergroten;
- g) het gebrek aan een vooruitziende blik en aan harmonisatie van het strafrecht, dat is overgeleverd aan de willekeur van de lidstaten.

⁽⁵⁾ Beleidsopties voor de ontwikkeling van een Europees contractenrecht voor consumenten en ondernemingen (Groenboek) - COM(2010) 348 definitief

⁽⁶⁾ Zie het initiatiefadvies van het EESC over „De 28e regeling” (PB C 21 van 21.01.2011, blz. 26) evenals de verwijzingen hiernaar in belangrijke recente verslagen als het verslag-Monti over „Een nieuwe strategie voor de interne markt” van 9 mei 2010, het verslag-Gonzalez over „Project Europa 2030” van 8 mei 2010 en het verslag-Lamassoure over „Le citoyen et l'application du droit communautaire” van 8 juni 2008.

⁽⁷⁾ PB C 24 van 31.1.2006, blz. 52 en PB C 18 van 19.1.2011, blz. 100.

⁽⁸⁾ High Level Meeting „European consumer protection enforcement day” (Brussel, 22 september 2010).

⁽⁹⁾ COM (2010) 538 definitief - 27e Jaarlijkse verslag over de controle op de toepassing van het EU-recht (2009).

⁽¹⁰⁾ PB C 321 van 31.12.2003, blz. 1

4.26 Daarnaast moet de Commissie prioriteit verlenen aan de voorlichting en opleiding van de nationale autoriteiten, met name de instanties die rechtstreeks verantwoordelijk zijn voor de toepassing van het EU-recht in de lidstaten. Daarbij moeten vooral de voorlichting en opleiding van rechters en andere magistraten, die tenslotte de eindverantwoordelijken zijn voor de interpretatie en de toepassing van het recht bij concrete geschillen, worden geïntensiveerd.

Brussel, 15 juni 2011

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Staffan NILSSON

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het groenboek — Beleid inzake controle van financiële overzichten: lessen uit de crisis

(COM(2010) 561 definitief)

(2011/C 248/16)

Rapporteur: **de heer MORGAN**

Op 13 oktober 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 het

Groenboek – Beleid inzake controle van financiële overzichten: lessen uit de crisis

COM(2010) 561 definitief.

De afdeling Interne markt, productie en consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 26 mei 2011 goedgekeurd.

Het EESC heeft tijdens zijn op 15 en 16 juni 2011 gehouden 472^e zitting (vergadering van 16 juni 2011) onderstaand advies uitgebracht, dat met 153 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 7 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Algemeen

1.1.1 Het Groenboek heeft als titel „Beleid inzake controle van financiële overzichten: lessen uit de crisis”. De omvang van die crisis wijt het EESC aan het feit dat geen van de betrokken partijen deden wat ze moesten doen, en nog in het minst de directies van heel wat banken. Aangezien de bestuurders van de banken faalden, hadden regelgevers, toezichhouders en de met de wettelijke controle belaste auditors de problemen die tot de crisis hebben geleid, moeten detecteren. Dat hebben ze niet gedaan. Op het gebied van reglementering en toezicht heeft de EU al stappen ondernomen. Een herziening van de rol van de wettelijke auditor dringt zich op – het EESC heeft al opgeroepen tot een dergelijke herziening in zijn advies uit 2009 over het verslag-de Larosiere ⁽¹⁾. In het groenboek wordt niet enkel de auditfunctie beschouwd, ook punten als governance, toezicht en concentratie komen aan de orde. Uiteraard hebben die elementen een invloed op de prestaties van auditors tijdens de crisis.

1.1.2 Het groenboek bevat 38 vragen. Drie vragen gaan over zeer controversiële onderwerpen: vraag 18, verplichte aanbestedingen, vraag 28, gezamenlijke audits, en vraag 32, omkering van de consolidatie van de Grote Vier. Bij elk van de drie punten, en ongeacht het beleid dat de Commissie wenst te volgen, dringt het EESC aan op een strikte effectbeoordeling voor een besluit wordt genomen.

1.2 Rol van de auditor

1.2.1 De huidige definitie en invulling van de rol van wettelijke auditor (WA) missen hun doel. Het audit- of toezichtcomité is een essentiële pendant van de WA. Daarom staan bij de voorstellen in dit advies een vergroting van de onafhankelijkheid van de WA en een hervorming van het auditcomité centraal.

1.2.2 Het EESC stelt voor om de auditrichtlijn van 2006 te wijzigen om de rol van het audit- of toezichtcomité te versterken:

- de meerderheid van de leden en de voorzitter van het comité moeten onafhankelijk zijn;
- de deskundigheid van sommige leden moet relevant zijn voor de sector waartoe de betrokken onderneming behoort, in het bijzonder in de financiële sector;
- het audit- of toezichtcomité moet de integriteit van het auditproces niet enkel controleren, maar er ook verantwoordelijkheid voor dragen.

1.2.3 Het EESC bepleit ten aanzien van toezichtsystemen in het kader van het duale systeem (raad van commissarissen en raad van bestuur) een versterking van de betrekkingen tussen de WA en de raad van commissarissen.

1.2.4 Over het algemeen bestaat er volgens het EESC op de volgende gebieden behoefte aan verbetering:

- aanscherping van het takenpakket en van de daarmee verbonden verantwoordelijkheid van de WA;
- verbetering van de duidelijkheid en begrijpelijkheid van de rapportage van de WA, met name ten aanzien van bestaande risico's;
- verdere ontwikkeling van de audit naar een bedrijfsaudit (draagkracht van het bedrijfsmodel, financiële soliditeit, herkenbaarheid en reactie op bedrijfsrisico's);

⁽¹⁾ PB C 318 van 23.12.2009, blz. 57.

— verbetering van de communicatie tijdens het boekjaar tussen de WA en de controleorganen van de onderneming, reeds tijdens het verloop van de audit.

1.3 Governance en onafhankelijkheid

Het EESC is tegen verplichte roulatie bij de aanstelling van WA's, maar is het ermee eens dat de ononderbroken aanstelling van WA-kantoren moet worden beperkt door een verplichte heraanbesteding van het auditcontract om de zes tot acht jaar. Het leveren van niet-auditdiensten door WA's aan hun klanten moet strikt worden beperkt door de uitdrukkelijke goedkeuring van het audit- of toezichtcomité en bij grote ondernemingen moet het verlenen van risicoadvies en interne auditdiensten worden verboden vanwege het belangenconflict dat ze inhouden. De verlening van belastingadvies moet worden beperkt als er een serieuze kans op belangenverstrengeling bestaat.

1.4 Toezicht

Er zou een statutaire verplichting moeten zijn voor WA's en toezichthouders om regelmatig voor overleg samen te komen. Dat is zeker noodzakelijk bij systeemrelevante financiële instellingen.

1.5 Concentratie

De auditmarkt van grote ondernemingen is grotendeels in handen van de zogeheten Grote Vier. Die concentratie vertegenwoordigt een echte oligopolie. Voor Arthur Anderson failliet ging, waren er vijf grote auditkantoren. Een nieuw faillissement is ondenkbaar. Het EESC beveelt op korte termijn actie aan via levenstestamenten om de impact van een eventueel faillissement te beperken. Voor de lange termijn acht het Comité een herschikking van de markt noodzakelijk. Het pleit er dan ook voor de oligopolie te verwijzen naar de mededingingsautoriteiten van de lidstaat, te beginnen met Duitsland, Nederland en het Verenigd Koninkrijk.

1.6 Europese markt

Het is wenselijk om een doeltreffende Europese markt voor statutaire audits te creëren, maar er zijn nog enorme obstakels te overwinnen op het gebied van belastingen, wetgeving en taal. Enige rationalisering is mogelijk.

1.7 Vereenvoudiging voor het MKB

Kleine en middelgrote ondernemingen zijn er in alle mogelijke maten en gewichten. Bij externe investeringen en/of belangrijke bankfinancieringen of wanneer belangrijke klanten en leveranciers vragen hebben bij de integriteit van hun waardeketens, zijn versnelde procedures moeilijk denkbaar.

1.8 Internationale samenwerking

Voor het EESC is internationale samenwerking een must. Dat vergt initiatieven samen met de Raad voor financiële stabiliteit en de G20, maar in eerste instantie is samenwerking nodig met VS via de G8.

1.9 Corporate governance

Het EESC betreurt dat het groenboek over auditbeleid geen hoofdstuk over corporate governance bevat. Er is onlangs een nieuw groenboek over corporate governance (COM (2011) 164 definitief) gepubliceerd. Het is absoluut noodzakelijk dat de Commissie haar voorstellen betreffende corporate governance integreert met haar voorstellen inzake auditbeleid. Deze onderwerpen zijn immers onlosmakelijk met elkaar verbonden in zoverre ze betrekking hebben op de getrouwheid van bedrijfsrekeningen.

2. Inleiding

2.1 Binnen de bestaande wetgeving is het de verantwoordelijkheid van de raad van bestuur om de boekhouding van de onderneming te voeren en een getrouw beeld van de situatie te schetsen. Grote ondernemingen zijn verplicht om de boekhoudkundige conventie van de IFRS te gebruiken. WA's moeten beoordelen of het bestuur inderdaad een getrouw beeld heeft geschetst en of de IFRS-conventie werd gevolgd. Het verslag van de directie en het controleoordeel van de WA worden beide gepubliceerd in het jaarverslag en de jaarrekeningen van de onderneming. In de jaarverslagen die bestuurders van financiële instellingen voor de crisis opstelden, wees niets op een nakende crisis, terwijl de auditors die verslagen gezond bleven verklaren. De belangrijkste lering uit de crisis is dat deze gang van zaken moet veranderen. Volgens het EESC moet bij hervormingen de nadruk liggen op het audit- of toezichtcomité en moet de onafhankelijkheid van de WA worden gewaarborgd.

2.2 De status-quo wordt weerspiegeld in de verklaringen die door directies en WA's in jaarverslagen worden gepubliceerd. Het Comité heeft ook statutaire auditverslagen uit Frankrijk, Duitsland, Spanje en het Verenigd Koninkrijk geanalyseerd. In alle lidstaten concentreert de WA zich op procedures en processen. In heel Europa hebben WA's het steevast over IFRS-conformiteit. Er is nu bezorgdheid dat het aanvinken van IFRS-conformiteit het beoordelingsaspect bij bepaalde aspecten van boekhouding en audit wegneemt.

2.3 Het doornemen, in Duitsland door één van de vier grote kantoren, van de controleverklaringen bij de financiële overzichten uit 2009 van onder meer Deutsche Bank, Munich Re en BMW brengt, in de Engelse vertaling althans, vrijwel identieke bewoordingen aan het licht, hoewel de drie ondernemingen onderling sterk verschillen. Die neiging naar gestileerd woordgebruik verdoezelt voor de lezer de essentie van de audit. De WA bevestigt dat de geijkte procedures werden gevolgd, maar geeft geen uitsluitsel over de diepgang van de audit. Het EESC pleit voor veranderingen die in auditverslagen inhoud boven vorm stellen.

2.4 Externe auditors betrouwen grotendeels op de interne controlesystemen van hun klanten en de nadruk van hun audit ligt voornamelijk op de integriteit van die systemen. Grotere ondernemingen hebben formele interneauditfuncties die onafhankelijk opereren van de financiële verantwoordelijke en rechtstreeks aan het auditcomité rapporteren. Interne audit is verantwoordelijk voor het controleren van de integriteit van

de interne controlesystemen. Sommige ondernemingen besteden de interne audit uit aan derden. Wanneer dat het geval is, mogen de uitbestede diensten nooit worden geleverd door de aangestelde WA. Het is de verantwoordelijkheid van het audit- of controlecomité om de onafhankelijkheid van de interne auditfunctie en, bij uitbreiding, de integriteit van het systeem van interne controles te verzekeren.

2.5 Hoewel de audit de getrouwheid van de financiële informatie in jaarverslagen waarborgt, wordt geen specifiek oordeel uitgesproken over de beslissingen die de onderneming neemt. Een van de lessen die uit deze crisis moet worden getrokken, is dat bestuurders in hun verslagen een beschrijving zouden moeten geven van de onderliggende toestand, met inbegrip van de „risico's”, en dat WA's zekerheid moeten bieden over die verklaringen. Daarom zouden WA's hun klanten niet mogen adviseren over risicobeoordelingen en risicobeheer⁽²⁾.

2.6 Gezien de gebreken en fouten van het huidige systeem van rapportage aan de aandeelhouders en belanghebbenden, en met name in het licht van de situatie van bepaalde banken tijdens de crisis, is er wijdverbreide steun voor het uitbreiden van de rol van het audit- of toezichtcomité. De Britse Financial Reporting Council (FRC) heeft bijvoorbeeld de volgende beginselen voorgesteld als basis voor een hervorming van het rapportagesysteem:

- *betere narratieve rapportage, in het bijzonder over de bedrijfsstrategie en het risicobeheer;*
- *een bredere erkenning van het belang van auditcomités en bijgevolg een grotere nadruk op hun bijdrage aan de integriteit van financiële rapportage;*
- *een grotere transparantie in de manier waarop auditcomités hun verantwoordelijkheden vervullen met betrekking tot de getrouwheid van het jaarverslag, met inbegrip van controle door externe auditoren;*
- *meer informatie over het auditproces, zowel voor auditcomités als voor investeerders, en een uitbreiding van de verantwoordelijkheden die de auditor vervult;*
- *meer toegankelijke jaarverslagen dankzij het gebruik van technologie.*

2.7 Het EESC onderschrijft die beginselen. De consequenties zijn:

1. Bestuurders zullen enerzijds een meer gedetailleerde beschrijving moeten geven van de stappen die ze ondernemen om de betrouwbaarheid te verzekeren van de informatie waarop het management van een onderneming en hun leiding van die onderneming zijn gebaseerd, en anderzijds transparanter moeten communiceren over de activiteiten en daaraan verbonden risico's van de onderneming.

⁽²⁾ Risicomanagement omvat het identificeren, evalueren en prioriteren van risico's (in ISO 31000 gedefinieerd als de positieve of negatieve effecten van onzekerheid op het behalen van doelstellingen), gevolgd door een gecoördineerde en rendabele aanwending van middelen om het gevaar en/of de impact van ongunstige gebeurtenissen te beperken, te monitoren en te beheersen, of kansen maximaal te benutten. Risicomanagementstrategieën zijn het risico overdragen op een andere partij, het risico vermijden, het negatieve effect van het risico verminderen, en de gevolgen van een specifieke risico geheel of gedeeltelijk aanvaarden. Bron: Wikipedia.org.

2. *Statutaire auditoren* zullen controleverslagen moeten publiceren met een hoofdstuk over de volledigheid en getrouwheid van het verslag van het auditcomité. In dat controleverslag moeten de WA's ook alle punten identificeren die naar hun mening fouten bevatten of niet overeenstemmen met de financiële overzichten of met informatie die ze tijdens hun audit hebben verzameld.

3. Het toenemende vermogen van *audit- of toezichtcomités* om het management en WA's ter verantwoording te roepen, moet worden versterkt met meer transparantie, in de vorm van uitgebreidere verslagen, waarin die comités met name uitleggen hoe ze hun taak hebben vervuld in verband met de getrouwheid van het jaarverslag en andere aspecten van hun opdracht, zoals hun toezicht op het externe auditproces en de aanstelling van WA's.

2.8 De Europese richtlijn betreffende de wettelijke controle van jaarrekeningen uit 2006 bevat de volgende instructies betreffende auditcomités:

Elke organisatie van openbaar belang heeft een auditcomité. De lidstaten bepalen of auditcomités samengesteld moeten zijn uit niet bij het dagelijks bestuur betrokken leden van het leidinggevende en/of leden van het toezichthoudende orgaan van de gecontroleerde entiteit en/of leden die worden benoemd door de algemene aandeelhoudersvergadering van de gecontroleerde entiteit. Ten minste één lid van het auditcomité is onafhankelijk en beschikt over de nodige deskundigheid op het gebied van boekhouding en/of accountantscontrole.

Onverminderd de verantwoordelijkheid van de leden van het leidinggevende, bestuurs- of toezichthoudende orgaan of van andere leden die worden benoemd door de algemene aandeelhoudersvergadering van de gecontroleerde entiteit, heeft het auditcomité onder meer tot taak:

1. *het financiële-verslaggevingsproces te controleren;*
2. *de doeltreffendheid van het interne controlesysteem, het eventuele interne auditsysteem en het risicomanagementsysteem van de vennootschap te controleren;*
3. *de wettelijke accountantscontrole van de jaarrekening en de geconsolideerde jaarrekening te controleren.*

2.8.1 Voor de verwezenlijking van de beginselen en richtsnoeren uiteengezet in bovenstaande paragrafen 2.6 en 2.7, meent het EESC dat deze instructie, met handhaving van de bestaande regelingen inzake medezeggenschap, moet worden gewijzigd om te verzekeren dat de meerderheid van de leden en de voorzitter van het comité onafhankelijk zijn.

2.8.2 Een eenvoudige eis van deskundigheid op het gebied van boekhouding en/of audits is onvoldoende. Die deskundigheid van sommige comitéleden moet relevant zijn voor de sector waartoe de betrokken onderneming behoort, in het bijzonder in de financiële sector.

2.8.3 Het EESC is van mening dat het audit- of toezichtcomité dergelijke processen niet enkel moet controleren, maar ook verantwoordelijkheid moet nemen voor de integriteit ervan, in lijn met de beginselen en richtsnoeren uiteengezet in bovenstaande paragrafen 2.6 en 2.7.

2.9 Vanuit de premisse dat bestuurders verantwoordelijk zijn voor de financiële overzichten, moet aandacht uitgaan naar de rol en verantwoordelijkheden van bestuurders met betrekking tot de getrouwheid van die overzichten. Zo verklaren de bestuurders dat ze alle nodige inlichtingen hebben ingewonnen om in eer en geweten achter de financiële overzichten te staan. Is het aannemelijk dat raden van bestuur van financiële instellingen voor de crisis de nodige inlichtingen inwonen? Hadden ze enig besef van hun liquiditeitsrisico's, de bedenkelijke kwaliteit van hun aan hypothecaire leningen gerelateerde activa en de risico's verbonden aan hun leningportefeuilles? In de toekomst zullen banken en andere ondernemingen moeten zorgen dat de onafhankelijke bestuurders die in de raad van bestuur worden opgenomen, over de juiste deskundigheid beschikken en hun rol en verantwoordelijkheden beter begrijpen.

2.10 De beginselen die in bovenstaande paragraaf 2.6 worden uiteengezet, noodzaken een algemenere controle van corporate governance als hun tenuitvoerlegging succesvol wil zijn. Het is absoluut noodzakelijk dat de conclusies van de groenboeken over corporate governance en auditbeleid worden geïntegreerd zodat ze geen leemten laten.

2.11 Samengevat: terwijl bestuurders de verantwoordelijkheid hebben om een getrouw beeld van de onderneming te presenteren, is het de taak van WA's om te verzekeren dat voorstelling inderdaad een getrouwe weergave van de feiten is. Beperking van aansprakelijkheid is een uitzonderlijk voorrecht van naamloze vennootschappen. De wettelijke controle van jaarrekeningen moet garanderen dat van dat privilege geen misbruik wordt gemaakt. Aandeelhouders, obligatiehouders, bankiers en andere schuldeisers lopen immers een direct financieel risico. Zij zijn rechtstreeks afhankelijk van de getrouwheid van financiële overzichten. De inkomsten van andere belanghebbenden – zoals werknemers, klanten en leveranciers – hangen af van de continuïteit van de bedrijfsvoering. Tijdens de bankcrisis hebben statutaire auditors, net als alle andere verantwoordelijke partijen, gefaald. De auditfunctie kan niet immuun zijn voor de hervormingen en het toezicht die elders in het financiële systeem worden geïntroduceerd. Een status-quo is geen optie.

3. Vragen

3.1 Inleiding

1) **Hebt u algemene opmerkingen over de aanpak en doelstellingen van dit groenboek?**

Zie deel 1 van dit advies.

2) **Bent u van mening dat het nodig is de maatschappelijke rol van de auditfunctie met betrekking tot de getrouwheid van financiële overzichten beter te regelen?**

De getrouwheid van financiële verslagen is een noodzakelijke voorwaarde in een samenleving die grotendeels afhangt van de prestaties van vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid in een markteconomie. Het is in het algemeen belang dat ondernemingen overleven en succesvol zijn. Er is een complex kluwen van hiërarchie van afhankelijke belangen: aandeelhouders,

obligatiehouders, banken en andere schuldeisers die afhangen van de overzichten om te beoordelen hoe veilig hun investeringen en leningen zijn; werknemers die afhangen van de overzichten om hun werk- en loonzekerheid te beoordelen; andere belanghebbenden die afhangen van de overzichten om de betrouwbaarheid van de onderneming als werkgever, leverancier of klant te beoordelen; lokale gemeenschappen en lokale en nationale overheden die afhangen van de overzichten om te kunnen meten welke bijdrage de onderneming levert aan de samenleving en wat haar belastingscapaciteit is.

Los van deze overwegingen vervullen banken en andere kredietverleners een fundamentele rol in de werking van de markteconomie. Tijdens de financiële crisis lieten banken het na om hun rol te vervullen en geld in de economie te doen circuleren. Daardoor is met recht de getrouwheid van hun financiële overzichten voor de crisis in vraag gesteld. Getrouwe financiële overzichten vormen het fundament van de Europese politieke, sociale en economische organisatie. Auditkantoren die statutaire audits uitvoeren, moeten het algemeen belang dienen.

3) **Bent u van mening dat het algemene niveau van de „kwaliteit van de auditfunctie” verder zou kunnen worden verbeterd?**

Ja, auditverslagen zijn zonder betekenis. Ze zijn geen afspiegeling van het werk van de WA's. Met de komst van de IFRS kunnen ook de geauditeerde financiële overzichten minder betekenis krijgen, met name in het geval van banken.

3.2 Rol van de auditor

4) **Bent u van mening dat controles van financiële overzichten geruststelling moeten bieden met betrekking tot de financiële gezondheid van ondernemingen? Zijn controles van financiële overzichten daar geschikt voor?**

In hun huidige vorm zijn audits niet geschikt voor dit doel. De blijvende financiële gezondheid van een onderneming maakt deel uit van de veerkracht van haar bedrijfsmodel. Het testen van dat model is voornamelijk de taak van instellingen en analisten, niet van de WA's. Er zijn niettemin veranderingen nodig. In hun verslagen moeten bestuurders transparanter communiceren over de werkelijke gezondheid van de onderneming. Externe zekerheid bieden over die mededelingen moet dan een taak van de WA's zijn. Daartoe moeten WA's beschikken over sectorspecifieke kennis van de inherente risico's, iets wat blijkbaar ontbrak naarmate de complexiteit van de bankactiva toenam. In deze context zou er ook uitleg moeten worden gegeven over de geformuleerde beperkingen om de continuïteit te bevestigen.

5) **Moet de toegepaste controlemethode beter aan gebruikers worden uitgelegd teneinde de verwachtingskloof te overbruggen en de rol van de auditor te verduidelijken?**

Ja. Wettelijke auditors geven beknopte verklaringen in het jaarverslag en de jaarrekeningen, maar die zijn procesgericht en bevatten geen informatie over hun bevindingen, bekommernissen of oordelen. Het komt er niet enkel op aan de methodologie uit te leggen. Bestuurders moeten hun inzichten en beslissingen

toelichten en vervolgens moeten WA's uitleggen hoe ze tot het besluit zijn gekomen dat de financiële overzichten een getrouw beeld schetsen. Daarbij is het belangrijk dat WA's niet opnieuw terugvallen op nietszeggende standaardformuleringen.

6) Moet de „professioneel-kritische instelling” worden versterkt? Hoe kan dat worden gedaan?

Een professioneel-kritische instelling kan worden versterkt door opleidingen, niet-auditervaring, intercollegiale toetsing van auditresultaten en het leiderschap van auditpartners. Bovendien zal de grotere transparantie die auditors aan de dag moeten leggen overeenkomstig de voorstellen in deel 2, WA's verplichten om hun professionele sceptis strikter toe te passen dan tot nog toe het geval was. De oprichting van een tuchtorgaan in elke lidstaat zou die professioneel-kritische houding kunnen versterken.

Ook economische onafhankelijkheid zou die professioneel-kritische houding wellicht nog aanscherpen. De mate waarin niet-auditdiensten aan auditkanten worden geleverd, moet worden herzien en kritisch beoordeeld door het audit- of toezichtcomité om conflicten tussen de uitoefening van professionele sceptis en het behoud van wezenlijke inkomstenbronnen te beperken. Die professionele sceptis zou mogelijk ook worden aangescherpt als verplichte aanbesteding (vraag 18) voor het bestaande auditkantoor de kansen op verlengde aanstelling verkleint.

7) Moet het negatieve beeld van beperkingen in controleverklaringen opnieuw worden gezien? Zo ja, hoe?

Neen. Aandeelhouders en belanghebbenden moeten bezorgd zijn als een WA het verslag van bestuurders moet bijstellen. Een transparantere rapportage door bestuurders en/of het audit- of toezichtcomité kan aandeelhouders meer duidelijkheid geven over de redenen waarom een WA beperkingen aan zijn controleverklaring heeft toegevoegd.

Bij financiële instellingen kan een beperking een vertrouwenscrisis met systeemrelevante gevolgen teweegbrengen. WA's moeten bedenkingen dan ook zo snel mogelijk overmaken aan regelgevers en toezichthouders zodat potentiële problemen snel kunnen worden aangepakt.

8) Welke aanvullende informatie zou er aan de externe belanghebbenden moeten worden verstrekt en hoe?

WA's dragen verantwoordelijkheid ten opzichte van aandeelhouders, werknemers en andere betrokkenen. Ze brengen geen apart verslag uit aan de belanghebbenden. De onderneming is verantwoordelijk voor de informatie die ze aan belanghebbenden geeft. Zoals uiteengezet in deel 2 moeten zowel bestuurders als WA's de controleorganen van de onderneming, aandeelhouders, werknemers en andere betrokkenen meer en transparantere informatie bezorgen.

Het EESC dringt er voorts op aan dat in auditverslagen voor raden van bestuur en raden van commissarissen de WA duidelijke uitspraken doet over de vastgestelde risico's. De WA moet daarbij meer licht werpen op mogelijke risico's voor het voortbestaan van de onderneming. De WA moet tevens ingaan op mogelijke risicoscenario's, eventuele schadeniveaus en hun waarschijnlijkheid. Ten aanzien van de boekhoud- en evaluatiemethoden moeten de gevolgen daarvan voor de vermogens-, financiële en winstsituatie van de onderneming transparanter worden weergegeven.

9) Is er een adequate en regelmatige dialoog tussen de externe auditors, de interne auditors en het auditcomité? Als dit niet het geval is, hoe kan deze communicatie dan worden verbeterd?

Uit de bankcrisis zou men kunnen afleiden dat er niet altijd regelmatige en gepaste dialoog plaatsvond, maar in vele gevallen zal dat wel het geval zijn geweest. Een sterkere rol van het auditcomité zou leiden tot betere communicatie.

10) Denkt u dat auditors een rol zouden moeten spelen in het garanderen van de betrouwbaarheid van de informatie die ondernemingen rapporteren op het gebied van MVO?

Mogelijk, maar niet voor er overeenstemming is op Europees niveau over de precieze normen voor rapportage.

11) Is er meer regelmatige communicatie van de auditor met de belanghebbenden nodig? Moet de tijdsperiode tussen het einde van het boekjaar en de datum van de controleverklaring worden verkleind?

Belanghebbenden komen aan bod in vraag 8. Timing is geen punt.

12) Welke andere maatregelen zouden kunnen worden genomen om de waarde van controles van financiële overzichten te vergroten?

De Commissie moet nagaan welke impact de invoering van de IFRS heeft, met name met betrekking tot hun toepassing op financiële instellingen. Er is een zekere bekommernis dat kritische concepten zoals voorzichtigheid en boekhoudkundige behoudsgezindheid in de IFRS plaats hebben geruimd voor de aandacht voor processen en inachtneming van normen. Er zijn aanwijzingen dat de IFRS, door de auditors minder ruimte voor een kritisch oordeel te laten, minder zekerheid bieden. De IFRS hebben ook specifieke gebreken, zoals hun onvermogen om verwachte verliezen te verantwoorden.

Uit getuigenissen tijdens het onderzoek van het Britse Hogerhuis naar de concentratie op de auditmarkt bleek dat de IFRS met name voor bankaudits ernstige tekortkomingen vertonen⁽³⁾.

⁽³⁾ Verslag van het Britse Hogerhuis gepubliceerd op 15 maart 2011, „Auditors: Market concentration and their role”, deel 1, blz. 32. <http://www.parliament.uk/hleconomicaaffairs>.

*International Standards on Auditing (ISA's)***13) Wat vindt u van de invoering van de ISA's in de EU?**

Positief. Daarbij moet echter strikte neutraliteit tegenover de nationale rechtsstelsels gehandhaafd worden.

14) Moeten de ISA's in de hele EU bindend worden gemaakt? Zo ja, zou er dan voor een soortgelijke bekrachtigingsaanpak moeten worden gekozen als nu bestaat voor de bekrachtiging van de International Financial Reporting Standards (IFRS)? Of zou, ook gezien het huidige wijdverbreide gebruik van de ISA's in de EU, het gebruik van de ISA's verder moeten worden gestimuleerd door middel van niet-bindende rechtsinstrumenten (aanbevelingen, gedragscode)?

Ja, mogelijk bij verordening.

15) Moeten de ISA's verder worden aangepast om te voorzien in de behoeften van het MKB en SMP's?

Niet nodig.

*3.3 Governance en onafhankelijkheid van auditkantoren***16) Is er sprake van een conflict als de auditor wordt aangesteld en beloond door de gecontroleerde entiteit? Wat voor alternatieve regelingen zou u in dit verband aanbevelen?**

Er is een potentieel conflict, maar dat is beheersbaar. Er is meer transparantie nodig bij de aanstelling en heraanstelling van WA's. Dat punt komt aan bod in de voorstellen in deel twee. Aanstelling door de onderneming (audit- of toezichtcomité en aandeelhouders) voorziet de aanstelling van een WA die het beste beantwoordt aan de specifieke behoeften van die onderneming, bijvoorbeeld kennis van de branche en noodzakelijke internationale spreiding.

17) Zou aanstelling door een derde partij in bepaalde gevallen gerechtvaardigd zijn?

Niet in normale omstandigheden. Die vraag kan zich wel stellen bij systeemrelevante instellingen zoals grote banken. Als toezichthouders regelmatig in contact staan met de WA's van systeemrelevante instellingen en niet tevreden zijn over hun prestaties of hun onafhankelijkheid, zou de toezichthouder die instelling tot wijzigingen moeten kunnen verplichten. Dit hoeft enkel een noodvoorziening te zijn, aangezien een onderneming die zich bewust is van de bekommernissen van toezichthouders naar alle waarschijnlijkheid zelf zal overgaan tot wijzigingen.

18) Moeten doorlopende opdrachten aan auditkantoren aan een tijdslimiet worden onderworpen? Zo ja, wat zou dan de maximale duur van een opdracht aan een auditkantoor moeten zijn?

Bij het antwoord op deze vraag wil het EESC eerst een voorbehoud maken: elke voorgestelde wijziging in de status-quo moet op een strenge impactbeoordeling worden gebaseerd.

Door het wisselen van auditteams en -leiders en de normale levenscycli van voorzitters, CEO's en CFO's is er op individueel niveau meer dan voldoende opeenvolging van wisselende relaties. Het knelpunt is de relatie op ondernemingsniveau:

WA's willen hun klanten houden en klanten houdt graag auditors die hen liggen. Dergelijke langlopende relaties vormen een mogelijke bedreiging voor onafhankelijkheid en professionele sceptis.

Het EESC is tegen beperking van de aanstelling van een auditkantoor via verplichte roulatie. Het beveelt daarentegen aan dat grote ondernemingen verplicht worden gesteld om de zes tot acht jaar opnieuw een aanbesteding voor hun statutaire auditcontract uit te schrijven. Die aanbesteding zou ook moeten gaan naar ten minste één kantoor dat niet tot de Grote Vier behoort. Een dergelijke procedure leidt niet noodzakelijk tot een verandering van WA. Daarom moet ze transparant verlopen. Het auditcomité zou de grondslag voor de aanbesteding en zijn beslissing moeten toelichten. Het zou ook een vergadering moeten beleggen met zijn belangrijkste aandeelhouders.

19) Moet de levering van niet-auditdiensten door auditkantoren worden verboden? Moet een dergelijk verbod gelden voor alle kantoren en hun cliënten of moet het alleen worden toegepast op bepaalde soorten instellingen, zoals systeemrelevante financiële instellingen?

Bij ondernemingen waar WA's niet als wettelijke auditor optreden, moeten het leveren van niet-auditdiensten mogelijk kunnen zijn. Bij klanten waar WA's wel met de wettelijke controle van jaarrekeningen belast zijn, zouden ze dergelijke diensten enkel mogen verlenen na uitdrukkelijke goedkeuring van het audit- of toezichtcomité. Om de officiële audit van grote ondernemingen onafhankelijker te maken zou de WA geen risicoadvies aan de klant mogen verlenen en ook niet als interne auditor mogen optreden. De verlening van belastingadvies moet worden beperkt als er een serieuze kans op belangenverstremming bestaat. In het algemeen genomen omvatten niet-auditdiensten consultancy of accountancy. Consultancy geeft minder aanleiding tot belangenconflicten dan accountancy met betrekking tot de statutaire audit. Alle niet-auditdiensten zouden aan de goedkeuring van auditcomités moeten worden onderworpen en belangenconflicten moeten daarbij worden vermeden. Comités zouden ook toezicht moeten uitoefenen op de totale waarde van die niet-auditdiensten en die inkomsten zouden in het jaarverslag moeten worden gepubliceerd.

Voor het MKB kan een minder strikt regime worden toegepast. Kleine en middelgrote ondernemingen zijn er in alle mogelijke maten en gewichten. In veel gevallen is het bij hen logisch dat de WA ook belastings- en risicoadvies verleent.

20) Moeten er regels komen voor het maximale bedrag aan honoraria dat een auditkantoor van één cliënt mag ontvangen?

Die vraag kan enkel worden beantwoord in de context van de totale inkomsten van elk auditkantoor op nationaal niveau. De huidige drempel van 15 % van de omzet van een nationale onderneming uit één klant, zoals voorzien in de ethische code van de IESBA, is zinnig in zoverre het erkent dat honoraria voor audits afhangen van de grootte en de complexiteit van de gecontroleerde onderneming. Klanten streven er steeds naar om die honoraria te verlagen. Honoraria die aan een auditkantoor voor niet-auditwerk worden betaald, zouden apart moeten worden aangegeven.

21) Moeten er nieuwe regels worden ingevoerd met betrekking tot de transparantie van de financiële overzichten van auditkantoren?

Ja, maar bij die regels moet rekening worden gehouden met het feit dat de netwerken van de Grote Vier bestaan uit autonome nationale ondernemingen en niet één entiteit vormen. Auditkantoren moeten hun financiële overzichten publiceren, net zoals de ondernemingen die ze controleren.

22) Welke verdere maatregelen zouden kunnen worden genomen op het gebied van de governance van auditkantoren om de onafhankelijkheid van auditors te vergroten?

In sommige rechtsgebieden leggen auditors elk jaar een onafhankelijkheidsverklaring af. In één lidstaat volgen ze een gedragscode voor auditkantoren. Bij een belangenconflict moeten ze een van beide verbintenissen verbreken. Bovendien zouden auditkantoren moeten werken met onafhankelijke directeurs en adviseurs.

23) Moeten er alternatieve structuren worden onderzocht om auditkantoren in staat te stellen kapitaal te verwerven uit externe bronnen?

Het limited liability partnership (vennootschap met beperkte aansprakelijkheid) is een aantrekkelijke structuur voor auditkantoren. Die is te vergelijken met de structuur van naamloze vennootschap van ratingbureaus, die zeker enige invloed heeft gehad op de desastreuze ratingbeslissingen die de financiële crisis hebben ingeleid. Het partnerschapsmodel zou voldoende robuust moeten zijn, op voorwaarde dat het niet onbeperkt aansprakelijk kan worden gesteld in rechtbanken van lidstaten. Als andere vennootschapsvormen de markt kunnen verruimen, moeten ze worden aangemoedigd. Een beperking van aansprakelijkheid kan een dubbel voordeel inhouden. Het kan de inbreng van nieuw kapitaal aanmoedigen én het kan middelgrote auditkantoren stimuleren om agressief mee te dingen naar mandaten bij grote ondernemingen.

24) Steunt u de suggesties met betrekking tot groepsauditors? Hebt u verder nog ideeën over deze kwestie?

Groepsauditors moeten zeker over de nodige autoriteit en toegang beschikken om hun verantwoordelijkheid ten opzichte van de groepsaandeelhouders naar behoren te kunnen vervullen.

3.4 Toezicht

25) Welke maatregelen zouden moeten worden genomen om de integratie en samenwerking op het gebied van toezicht op auditkantoren op EU-niveau verder te verbeteren?

Er is een internationale dimensie aan elementen zoals normen, paspoorten en de internationale netwerken van auditkantoren. Niettemin werken WA-kantoren via nationale vestigingen onder toezicht van lidstaten. Het EESC is voorstander van een college van nationale toezichthouders verbonden aan het nieuwe EU-kader voor financieel toezicht.

26) Hoe zouden intensievere raadpleging en communicatie tussen auditors van grote beursgenoteerde ondernemingen en regelgevers tot stand kunnen worden gebracht?

Er bestaan al bepaalde statutaire eisen, hoewel er aanwijzingen zijn dat in de jaren voor de crisis het overleg tussen WA en toezichthouder in bepaalde lidstaten was afgebroken. Het EESC beveelt aan dat de nieuwe Europese Bankautoriteit specifieke verplichtingen voor banken zou vaststellen. Daarnaast moeten toezichthouders de voorzitter en de raad van bestuur verantwoordelijk stellen voor de communicatie met hen, met de mogelijkheid om sancties uit te vaardigen als de instelling fundamentele informatie achterhoudt.

3.5 Concentratie en marktstructuur

27) Zou de huidige configuratie van de auditmarkt een systeemrisico kunnen vormen?

Naar onze mening is er een reëel gevaar van verstoring van de markt. We geloven niet dat het faillissement van één WA-kantoor een onmiddellijk systeemrelevant risico voor de markt inhoudt. Voor de onafhankelijkheid en de markt is een dominantie van slechts drie ondernemingen echter geheel onaanvaardbaar. De recente financiële en economische crisis heeft uitgewezen dat bij risicobeheer elke mogelijke situatie gedekt moet zijn.

28) Bent u van mening dat de verplichte oprichting van een consortium van auditkantoren waarvan ten minste één kleiner, niet-systeemrelevant auditkantoor deel uitmaakt, als een katalysator zou kunnen werken voor het dynamischer maken van de auditmarkt en om kleine en middelgrote kantoren in staat te stellen op substantiële wijze deel te nemen aan het segment van de grotere controles?

De wettelijke verplichting dat ondernemingen geauditeerd moeten worden door een consortium van ten minste twee ondernemingen bestaat in Frankrijk. Een gelijkaardige bepaling gold een tijdlang in Denemarken, maar werd niet langer nodig geacht. In Frankrijk geldt deze verplichting sinds 1966 voor beursgenoteerde ondernemingen en sinds 1984 ook voor ondernemingen die een geconsolideerde jaarrekening moeten publiceren. Tot die uitbreiding werd besloten in een periode dat Anglo-Amerikaanse auditkantoren hun greep op de markt snel vergrootten. Dat beleid was tot op zekere hoogte succesvol. Uit een studie van 2006⁽⁴⁾ over 468 Franse ondernemingen op basis van gegevens over 2003, bleek dat 54 ondernemingen door twee auditkantoren van de Grote Vier werden gecontroleerd, 241 (51,5 %) door één van de Grote Vier en één Frans kantoor, terwijl de resterende 173 ondernemingen door uiteenlopende combinaties van grote en kleine Franse auditkantoren werden gecontroleerd.

De samenstelling van de auditmarkt in Frankrijk is niet enkel het gevolg van wetgeving. De eigendomsstructuur in Frankrijk is veel meer geconcentreerd dan in Angelsaksische landen en dat heeft een invloed op de auditeisen. In hetzelfde staal is heeft grootste aandeelhouder bij 73 % van de Franse ondernemingen 25 % of meer in zijn bezit. De grootste aandeelhoudersgroepen zijn andere ondernemingen (34 %), familiale aandeelhouders (25 %) en het brede publiek (21 %), terwijl internationale investeerders slechts 8,5 % in handen hebben.

⁽⁴⁾ „Assessing France's Joint Audit Requirement: Are Two Heads Better than One?” door Jere R. Francis, University of Missouri-Columbia, Chrystelle Richard, Université Paris Dauphine en Ann Vanstraelen, Universiteit Antwerpen en Universiteit Maastricht.

Uit de studie bleek dat „met name het gebruik van auditors uit de Grote Vier toeneemt naarmate de eigendomsstructuur minder geconcentreerd is bij één grote aandeelhouder en uit meer internationale en marktinvesteerders bestaat; het gebruik van Grote Vier-auditors is minder frequent wanneer de onderneming voornamelijk in familiale handen is. Bovendien neemt de kans op een Grote Vier-auditor toe naarmate het institutionele eigenaarschap (banken en pensioenfondsen) stijgt. Er zijn belangrijke aanwijzingen dat sommige van die eigendomskenmerken ook verband lijken te houden met het gebruik van twee in plaats van één Grote Vier-auditor.”

Gezien dit verband tussen eigenaarschap en audit lijken deze bevindingen aan te geven dat men niet mag concluderen dat de Franse wetgevende context als enige bepalend is voor de structuur van de auditmarkt in Frankrijk. Opgemerkt zij dat op grond van de Franse wetgeving bij de gezamenlijke audit geen beroep hoeft te worden gedaan op een „klein” kantoor en een „groot” kantoor, in tegenstelling tot hetgeen de Commissie voorstelt. Zoals de Commissie heeft erkend varieerden de antwoorden op deze vraag in de raadpleging bij het groenboek, met name betreffende de vraag of gemeenschappelijke audits zouden leiden tot betere financiële overzichten, dan wel of ze meer bureaucratie en kosten met zich zouden meebrengen.

In antwoord op de vraag: gemeenschappelijke audits zouden kleinere auditkantoren meer toegang geven tot de markt van de grote ondernemingen. Om te achterhalen of dit daadwerkelijk de concentratie zou verminderen en op welke termijn, verzoekt het EESC de Commissie om eerst over te gaan tot een diepgaande effectbeoordeling voor ze hierover een standpunt inneemt. Het EESC is van mening dat mededingingsregels een bijkomende manier vormen om deze oligopolie aan te pakken.

29) Bent u het, met het oog op verbetering van de structuur van de auditmarkten, eens met verplichte roulatie en aanbesteding na een vastgestelde periode? Hoe lang zou zo'n periode moeten zijn?

Het EESC is tegen verplichte roulatie. Wat betreft verplichte aanbesteding zie het antwoord op vraag 18.

30) Hoe moet het vooroordeel ten gunste van de Grote Vier worden aangepakt?

Het EESC steunt de afschaffing van alle artificiële vooroordelen ten gunste van de „Grote Vier”, zoals bankclausules. Verplichtende clausules om taken enkel aan de Grote Vier toe te wijzen zouden verboden moeten zijn. De Commissie zou kunnen overwegen om voor auditkantoren van het volgende niveau een programma te introduceren dat hun geschiktheid voor de controle van grote ondernemingen certificeert.

31) Bent u het ermee eens dat noodplannen, waaronder wilsverklaringen, essentieel zouden kunnen zijn om systeemrisico's en de risico's van faillissementen van kantoren aan te pakken?

Er zouden noodplannen moeten zijn voor zowel auditkantoren als nationale toezichhouders. Auditkantoren zijn internationale netwerken. De beste strategie zou erin bestaan om een failliet te beperken tot lidstaatniveau en te zorgen dat de integriteit van de rest van het netwerk intact blijft. Levenstestamenten zouden de kern vormen van elke beheersingsstrategie. Een vroege waarschuwing van mogelijke problemen zou de uitvoering van een noodplan bevorderen.

32) Is de bredere motivering voor de consolidering van grote auditkantoren in de afgelopen twee decennia (d.w.z. wereldwijd aanbod, synergieën) nog geldig? In welke omstandigheden zou men kunnen denken aan het terugdraaien hiervan?

Net als bij het antwoord op vraag 18 is het EESC ook hier formeel: eventuele maatregelen op dit gebied moeten aan een diepgaande impactbeoordeling worden onderworpen. Naarmate de toekomstige Aziatische grootmachten hun mondiale invloed uitbreiden, zullen hun auditkantoren waarschijnlijk ook hun klanten volgen. Elke door de overheid ondersteunde ingreep om de auditmarkt te veranderen moet over een periode van 20 jaar worden beschouwd. Bovendien moet men ernstig rekening houden met de potentiële impact van onbedoelde negatieve effecten.

De situatie terugdraaien lijkt moeilijk, maar waar het op aankomt is om het mededingingsrecht op de auditmarkt af te dwingen. Het EESC is voorstander van verwijzingen naar mededingingsautoriteiten van lidstaten, te beginnen met Duitsland, Nederland en het Verenigd Koninkrijk. Mededingingsautoriteiten zouden ook met zorg alle door de Grote Vier voorgestelde overnames moeten analyseren.

3.6 Totstandbrenging van een Europese markt

33) Wat is volgens u de beste manier om de grensoverschrijdende mobiliteit van auditors te verbeteren?

Het harmoniseren van bestaande regels en geldende wetten zou een vertrekpunt zijn. De invoering van ISA kan ook helpen. De variatie op het gebied van belastingen, wetgeving en talen in de 27 lidstaten vormt zonder twijfel een obstakel voor algemene grensoverschrijdende mobiliteit.

34) Bent u het eens met „maximale harmonisering” in combinatie met één Europees paspoort voor auditors en auditkantoren? Vindt u dat dit ook zou moeten gelden voor kleinere kantoren?

Ja, maar we mogen de daaraan verbonden moeilijkheden niet onderschatten. Denkbaar is een Europees paspoort voor auditors voor de verplichte financiële rapportage volgens IFRS. De beslissing om een auditor of WA-kantoor een dergelijk paspoort te verlenen, moet daarom worden gebaseerd op de vraag of de audit-instantie audits van IFRS-jaarrekeningen kan of zal uitvoeren.

3.7 Vereenvoudiging: MKB-ondernemingen en kleine en middelgrote beroepsbeoefenaren

35) **Bent u voorstander van een beperktere dienst dan een controle, namelijk van een zogenoemde „beperkte controle” of een „wettelijke beoordeling”, voor de financiële overzichten van MKB-ondernemingen, in de plaats van een wettelijke controle? Moet een dergelijke dienst afhankelijk zijn van de vraag of de administratieve vastleggingen zijn opgesteld door een toereikend gekwalificeerde (interne of externe) accountant?**

Kleine en middelgrote ondernemingen zijn er in alle mogelijke maten en gewichten. Bij externe investeringen en/of belangrijke bankfinancieringen of wanneer belangrijke klanten en leveranciers vragen hebben bij de integriteit van hun waardeketens, zijn versnelde procedures moeilijk denkbaar. Een beëdigd account zou kunnen volstaan voor micro-ondernemingen met eigen middelen.

36) **Zou er een „veilige zone” moeten komen met betrekking tot een mogelijk toekomstig verbod op niet-auditdiensten bij dienstverlening aan cliënten in het MKB?**

Ja, maar zo'n verbod wordt niet beargumenteerd.

37) **Moet een „beperkte controle” of een „wettelijke beoordeling” vergezeld gaan van minder belastende regels voor interne kwaliteitsbeheersing en toezicht door regelgevende instanties? Kunt u voorbeelden geven van hoe dat in de praktijk zou kunnen gebeuren?**

Zie vraag 35. Kleine ondernemingen hebben sowieso kleine en eenvoudige audits.

3.8 Internationale samenwerking

38) **Welke maatregelen zouden volgens u de kwaliteit van het toezicht op wereldwijde spelers in de auditmarkt kunnen verbeteren door middel van internationale samenwerking?**

Betrokkenheid op het niveau van de G20 en de Raad voor financiële stabiliteit (FSB). Om te beginnen is de belangrijkste maatregel samenwerking op het niveau van de G8, waarbij nauwe banden met toezichthoudende instanties in de Verenigde Staten in het bijzonder aandacht verdienen.

Brussel, 16 juni 2011

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, het Europees Economisch en Sociaal Comité, het Comité van de Regio's en de Europese Centrale Bank — Een EU-kader voor crisisbeheersing in de financiële sector

(COM(2010) 579 definitief)

(2011/C 248/17)

Rapporteur: **mevrouw ROUSSENOVA**

De Commissie heeft op 20 oktober 2010 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 304 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie te raadplegen over de

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité, het Comité van de Regio's en de Europese Centrale Bank – Een EU-kader voor crisisbeheersing in de financiële sector

COM(2010) 579 definitief.

De afdeling Interne markt, productie en consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 26 mei 2011 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 15 en 16 juni 2011 gehouden 472^e zitting (vergadering van 16 juni) het volgende advies uitgebracht, dat met 132 stemmen vóór en 13 stemmen tegen, bij 20 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Evenals de Commissie meent het EESC dat overheidssteun voor failliet gaande financiële instellingen en steun voor gelijke concurrentievoorwaarden in de interne markt niet langer aanvaardbaar zijn; in beginsel staat het achter het voorgestelde alomvattende EU-kader. De uitvoering daarvan zal van de nationale overheden, alsook van banken, extra kosten, professionele vaardigheden en personeel vergen, samen met hervormingen van de wettelijke kaders en regelingen van de lidstaten. Rekening houdend met de resultaten van de openbare raadpleging zou de Commissie volgens het EESC een grondige **effectbeoordeling** moeten maken **van de vereiste kosten, personele middelen en wets hervormingen**. Een realistisch voorstel zou gepaard moeten gaan met **een tijdschema voor het inhuren van personele middelen**, in het besef dat deze misschien niet direct op de markt beschikbaar zijn.

1.2 Het Comité bepleit een overkoepelende aanpak en raadt de Commissie aan de cumulatieve effecten te beoordelen van het kader voor crisisbeheersing, in combinatie met de effecten van alle nieuwe vereisten, nieuwe belastingen voor de financiële sector en bankheffingen voor het vermogen van banken om huishoudens en bedrijven leningen te verstrekken tegen billijke tarieven, zonder de economische groei en het scheppen van banen in gevaar te brengen ⁽¹⁾.

1.3 Het EESC beveelt de Commissie tevens aan om passende maatregelen te treffen ter wille van de coördinatie tussen de

afwikkelingsautoriteit, de centrale bank en het ministerie van financiën (indien geen van de laatste twee als afwikkelingsautoriteit in de lidstaat gekozen wordt), voordat het tot afwikkeling komt. Om de sector te beschermen tegen eventuele besmetting en een vertrouwenscrisis is deze coördinatie essentieel bij resolutie van grote, systeemrelevante instellingen, alsook in geval van gelijktijdige resolutie van diverse instellingen.

1.4 Naast de voorgestelde stresstests, uitgevoerd door toezichthouders volgens voorbereidende en preventieve maatregelen, bepleit het EESC dat de Commissie de evaluatieprogramma's voor de financiële sector (FSAP) van de IMF/Wereldbank voor **alle lidstaten** verplicht maakt, zoals in het verslag-de Larosière werd voorgesteld ⁽²⁾. De volgens FSAP uitgevoerde analyses en stresstests verbinden macro-economische ontwikkelingen en wanverhoudingen in lidstaten met hun macrofinanciële stabiliteit en microprudentiële risico's, hetgeen ze voor toezichthouders tot bruikbare en zeer geschikte analytische instrumenten maakt.

1.5 Het EESC onderschrijft het Commissievoorstel voor overdraagbaarheid van activa als preventieve maatregel, maar merkt op dat de verlening van financiële steun aan andere groepsentiteiten niet zou moeten worden opgelegd door toezichthoudende autoriteiten, maar vrijwillig dient te blijven. Ook gelijke behandeling van zowel de lidstaat van oorsprong als de ontvangende lidstaat is cruciaal voor het behoud van financiële stabiliteit.

⁽¹⁾ Zie ook PB C 107 van 6 april 2011, blz. 16, waar de kosten van een kader voor crisisbeheersing en met name resolutiefondsen voor banken gedetailleerd besproken zijn, alsook de gevolgen hiervan voor de financiële sector en de economie in ruimere zin.

⁽²⁾ De groep op hoog niveau voor financieel toezicht in de EU, voorgezeten door Jacques de Larosière, 25 februari 2009, Brussel, blz. 64.

Financiële steun aan een groep zou uitsluitend verleend moeten worden volgens een financiële overeenkomst binnen de groep en als aan een aantal voorwaarden is voldaan:

- belangrijkste voorwaarde is dat de financiële steun uitsluitend toegekend mag worden als de instelling die ze verleent, voldoet en onder alle omstandigheden steeds zal voldoen aan de prudentiële vereisten van Richtlijn 2006/48/EG of enige strengere, nationale kapitaalvereisten in het land van de cedent. Het verdient aanbeveling dat deze voorwaarde wordt nageleefd door alle toezichthouders en tussenpersonen, ook de EBA, in geval van geschillen tussen leden van het college.
- Een waarborg voor de macrofinanciële stabiliteit in het land van de cedent is volgens het EESC de bevoegdheid van de toezichthouder om een overdracht van activa volgens een groepsvereenkomst voor financiële steun te verbieden of te beperken als deze de liquiditeit, de solvabiliteit en financiële stabiliteit van de cedent en de financiële sector in zijn land bedreigt.

1.6 De aanstelling van een bijzonder manager is een teken dat de bank problemen ondervindt die het vertrouwen van de belegger kunnen aantasten en tot een „run” op bank kunnen leiden. Als zij worden aangesteld voor diverse instellingen binnen hetzelfde tijdsbestek, kan dit tot ernstige ontwrichting leiden. Dan zijn aanvullende voorzorgsmaatregelen geboden om deze banken en de sector als geheel te beschermen tegen eventuele besmetting en tanend vertrouwen.

1.7 De Commissie wordt aanbevolen naar de gevolgen te kijken van bail-in instrumenten voor de bankensector en financiële markten, alsook om een haalbaarheids- en kosten-batenaanalyse te maken van de diverse bail-in instrumenten in verband met hun grensoverschrijdende effecten, geschiktheid voor de markt en transparantie.

1.8 De striktere regelgeving en de invoering van extra maatregelen en instrumenten voor crisisbeheersing kan het schaduwbankenstelsel flink doen toenemen. De Commissie dient te garanderen dat regelgevers en toezichthouders het besmettingsrisico voor banken buiten de bankensector kunnen beteugelen. Ook voor schaduwbanken moet strengere regelgeving gaan gelden; zij moeten verliezen kunnen lijden.

2. Inleiding

2.1 Tijdens de financiële crisis stonden regeringen banken en andere systeemrelevante financiële instellingen niet toe om failliet te gaan. Tal van maatregelen werden getroffen: soms hadden banken kapitaalinjecties nodig, tegen hoge kosten voor de overheid (hopelijk zijn deze nog terug te vorderen), soms was er behoefte aan liquiditeitssteun en/of garanties voor

verplichtingen. In ieder geval was spanning op de financiële markten het gevolg, evenals aanzienlijke ontwrichting van de concurrentie-omstandigheden op de interne en wereldwijde markt.

2.2 Als reactie op de reeds heersende consensus dat dit nooit meer mag gebeuren, heeft de Commissie diverse mededelingen goedgekeurd in verband met crisisbeheersing en resolutie. In de eerste, van oktober 2009⁽³⁾, wordt bekeken welke veranderingen nodig zijn om effectieve crisisbeheersing en afwikkeling of ordelijke liquidatie van een failliet gaande grensoverschrijdende bank mogelijk te maken. De tweede mededeling (verschenen in mei 2010)⁽⁴⁾ onderzocht hoe de afwikkeling kon worden gefinancierd op een wijze waarbij de moral hazard zoveel mogelijk wordt beperkt en de overheidsmiddelen worden beschermd⁽⁵⁾. Mededeling (2010) 579 definitief zet een alomvattend EU-kader uiteen voor in problemen geraakte en failliet gaande banken, alsmede de beleidslijnen die de Commissie wil volgen. In december 2010 werd een openbare raadpleging gelanceerd over de technische details van het wetgevingskader dat in voorbereiding is.

2.3 De Commissie wil geleidelijk toewerken naar een EU-regeling voor crisisbeheersing. **Ten eerste** wilde zij voor de zomer van 2011 een wetsvoorstel goedkeuren voor een geharmoniseerde EU-regeling voor crisispreventie, herstel en resolutie van banken, die een gemeenschappelijk set instrumenten voor de afwikkeling zou bevatten en waarin uitbreiding bepleit van de samenwerking tussen nationale overheden in geval van grensoverschrijdende faillissementen van banken. **Ten tweede** zal de Commissie de behoefte beoordelen aan verdere harmonisatie van insolventieregelingen voor banken. Tot slot, **als derde stap**, wordt er tegen 2014 een geïntegreerde afwikkelingsregeling uitgewerkt, mogelijk gebaseerd op het werk van de Europese afwikkelingsautoriteit.

3. Opmerkingen

3.1 Toepassingsgebied en doelstellingen

3.1.1 De mededeling van de Commissie schetst een kader voor crisisbeheersing voor „**alle kredietinstellingen en een aantal beleggingsondernemingen, ongeacht of zij in het binnenland dan wel grensoverschrijdend actief zijn**”, „**ongeach hun aard en omvang, en met name systeemrelevante instellingen.**” In een voetnoot licht de Commissie toe dat haar beleidsdoel erin bestaat „**dat het kader van toepassing is op beleggingsondernemingen waarvan het faillissement tot instabiliteit van het systeem kan leiden en zij bestudeert op welke wijze die categorie kan worden omschreven.**” Op tal van plaatsen in de mededeling wordt inderdaad niet alleen naar kredietinstellingen, maar ook naar beleggingsondernemingen verwezen, zonder dat deze categorie duidelijk omschreven is. Het EESC verwacht dat de Commissie **beleggingsondernemingen en –fondsen** met potentiële systeemvertakkingen duidelijk omschrijft, gelet op de resultaten van de openbare raadpleging die in december 2010 is begonnen. Het Comité wil de Commissie er ook toe aanzetten om na te gaan of de instrumenten en bevoegdheden voor resolutie die in COM(2010) 579 definitief worden geopperd, voldoende zijn om alle specifieke problemen in verband met het faillissement van een beleggingsonderneming of –fonds gericht aan te pakken.

⁽³⁾ COM(2009) 561.

⁽⁴⁾ COM(2010) 254.

⁽⁵⁾ Zie http://ec.europa.eu/internal_market/bank/crisis_management/ind_ex_en.htm.

3.1.2 Het kader voor preventie, crisisbeheer en afwikkeling gaat uit van zeven beginselen en doelstellingen, die banken in moeilijkheden waarschijnlijk garanderen dat ze markt kunnen verlaten zonder de financiële stabiliteit in gevaar te brengen. Het EESC onderschrijft de meeste hiervan, maar bij de vierde en de laatste zijn enige opmerkingen en verduidelijking op hun plaats:

- Evenals de Commissie meent het Comité dat het belangrijk is dat het morele risico wordt verkleind door te garanderen dat de aandeelhouders en crediteuren een billijk en passend verlies nemen bij afwikkeling, maar uitsluitend op voorwaarde dat zij behandeld worden in **de normale volgorde zoals in geval van liquidatie**. In dit geval worden crediteuren doorgaans anders behandeld dan aandeelhouders. Het voorstel om verliezen te verdelen over aandeelhouders en crediteuren wekt enige vragen van juridische aard en behoefte nadere toelichting omtrent de evenredige verdeling van de verliezen en de criteria om crediteuren erbij te betrekken: wanneer, en in welke mate? Toewijzing van verliezen aan aandeelhouders is zeker een juist beginsel, maar er ontstaat bezorgdheid als crediteuren de verliezen moeten delen, zonder dit idee te verduidelijken. Wanneer, en in welke mate, moet een crediteur voor verliezen opdraaien? Moet er een verschil komen tussen „schuldige” of „onvoorzichtige” crediteuren en anderen? Verder: op grond waarvan en in welke omstandigheden, moet de gehele bankensector de verliezen dragen?
- Laatste punt: erger moet inderdaad voorkomen worden, maar stellen dat één van de doelstellingen van het kader „bepanking van scheve concurrentieverhoudingen” is, vormt niet meer dan lippendienst aan het principe, evenals het feit dat hulp van derden voor een kwijnende, of erger nog, een bijna failliete instelling, per definitie tot concurrentieverstoring leidt.

3.1.3 De striktere regelgeving en de invoering van extra maatregelen en instrumenten voor crisisbeheersing kan het schaduwbankenstelsel doen toenemen. Het zou een goede zaak zijn als regelgevers en toezichthouders de kans op besmetting voor banken van buiten de sector proberen te beperken en hen aan adequate regelgevingsnormen te onderwerpen.

3.2 Belangrijkste onderdelen van het kader

3.2.1 De opzet van het door de Commissie geschetste kader is correct; het EESC onderschrijft de drie voorgestelde soorten maatregelen:

- i. voorbereiding en preventie,
- ii. vroegtijdige interventie van de toezichthouder en
- iii. afwikkeling.

Uitvoering van dit kader zal verre van eenvoudig zijn; het EESC waardeert dan ook het plan voor een geleidelijke en vlotte overgang van de huidige nationale regelingen naar het voorgenomen kader. De talrijke initiatieven die sommige nationale overheden hebben voorgesteld en de verschillende nationale wetgevingen inzake eigendomsrechten, faillissement, bestuurlijke en strafrechtelijke verantwoordelijkheid van bestuurders zorgen voor vele belemmeringen voor een vlotte overgang naar het geschetste kader. Het Comité hoopt dat het „breed scala aan mogelijkheden” niet misbruikt wordt in politieke, economische en sociale noodgevallen, maar positief wordt toegepast om flexibiliteit te garanderen in de aanpassing van de nationale regels aan de Europese wetgeving en om effectieve coördinatie en samenwerking te bevorderen voor grensoverschrijdend crisisbeheer en afwikkeling voor elke type kredietinstelling, ongeacht omvang of onderlinge verwevenheid.

3.2.2 Autoriteiten belast met crisisbeheersing

In de mededeling staat duidelijk dat de bevoegdheden voor vroegtijdige interventie in handen blijven van prudentiële toezichthouders, volgens de richtlijn kapitaalvereisten (RKV), terwijl elke lidstaat voor de uitoefening van de afwikkelingsbevoegdheden een afwikkelingsautoriteit moet aanwijzen. Het EESC onderschrijft de aanbeveling van de Commissie dat deze autoriteit een bestuurlijke en geen gerechtelijke autoriteit is, maar beseft dat aan de uitvoering hiervan haken en ogen zitten. Het Comité gaat er ook vanuit dat nationale ex-ante resolutiefondsen voor banken, zoals voorgesteld in COM(2010) 254 definitief en COM(2010) 579 definitief afwikkelingsbevoegdheid deels zelf zullen uitoefenen, indien zij volgens de aanbevelingen van deze mededelingen worden opgericht. Ook al wordt de keuze voor een afwikkelingsautoriteit aan de lidstaten overgelaten, zij moet voldoen aan gemeenschappelijke regels en beginselen die in een EU-kader zijn vermeld.

3.2.2.1 Volgens het EESC vergt een geslaagde afwikkelingsoperatie goede coördinatie tussen de gekozen afwikkelingsautoriteit, de centrale bank en het ministerie van financiën, als geen van de laatste twee in de lidstaat optreedt als afwikkelingsautoriteit. Dit is essentieel indien de afwikkeling grote en systeemrelevante instellingen betreft, evenals in geval van gelijktijdige afwikkeling van diverse financiële instellingen.

3.2.3 Voorbereiding en preventie

Alle in dit onderdeel genoemde maatregelen en initiatieven zijn in opzet juist, en ongetwijfeld noodzakelijk om een effectieve uitvoering van het kader van de Commissie te waarborgen. Maar er blijven toch een paar vragen die een antwoord verlangen:

- Hoeveel kosten ze en wie gaat uiteindelijk betalen?
- Zijn de overheden en financiële instellingen in staat gekwalificeerd personeel te vinden om de voorgestelde maatregelen uit te voeren?

— Hoe lang duurt het voordat een volledig operationeel Europees systeem van start kan gaan?

3.2.3.1 Met name **zijn toezichthouders vereist** voor de invoering van aangescherpt toezicht, voor de beoordeling van en het toezicht op de planning voor herstel en afwikkeling, voor het treffen van preventieve maatregelen (hoofdstuk 3.2, COM(2010) 579 definitief), voor de afwikkeling van een onderneming in samenwerking met afwikkelingsautoriteiten enz. In feite worden toezichthouders supermanagers van de instellingen.

Naast de gebruikelijke verslagen moeten **financiële instellingen** herstel- en afwikkelingsplannen voorbereiden en bij overheden indienen, en deze permanent bijwerken. Voorts moeten lidstaten **afwikkelingsautoriteiten oprichten**, of het takenpakket van bestaande overheden uitbreiden tot de afwikkeling van financiële instellingen.

3.2.3.1.1 Al deze maatregelen zijn ongetwijfeld nodig om tot solide en veilige financiële markten te komen; vraag blijft **hoeveel dit gaat kosten** ⁽⁶⁾ en **hoe gegarandeerd kan worden dat zowel autoriteiten als financiële instellingen genoeg gekwalificeerd personeel zullen vinden** dat bereid is om de nieuwe taken uit te voeren. Het belang van het einddoel rechtvaardigt wellicht de hoge kosten van het plan, maar het schaarse personeel kan een groot probleem worden. De Commissie beeft dit en verzocht in haar raadgevingsdocument de lidstaten om een schatting te maken (inclusief personeelskosten) in verband met de uitvoering van de voorgenomen maatregelen voor uitgebreid toezicht en planning van herstel en afwikkeling. Een realistisch Commissievoorstel zou gepaard moeten gaan met **een effectbeoordeling van de kosten en een tijdschema voor het inhuren van personele middelen**, in het besef dat deze misschien niet direct op de markt beschikbaar zijn.

3.2.3.2 Naast de voorgestelde stresstests, uitgevoerd door toezichthouders, bepleit het EESC dat de Commissie de evaluatieprogramma's voor de financiële sector van de IMF/Wereldbank (FSAP) ⁽⁷⁾ voor **alle lidstaten** verplicht maakt, zoals in het verslag-de Larosière ⁽⁸⁾ werd voorgesteld. Momenteel zijn FSAP verplicht voor 25 landen die IMF-lid zijn, waarvan slechts 11 EU-lidstaten. De volgens FSAP uitgevoerde analyses en stresstests verbinden macro-economische ontwikkelingen en wanverhoudingen in lidstaten met hun macrofinanciële stabiliteit en microprudentiële risico's, hetgeen ze voor toezichthouders tot bruikbare en zeer geschikte analytische instrumenten maakt.

3.2.3.3 **Het EESC is ingenomen met het Commissievoorstel voor overdracht van activa als preventieve maatregel in situaties waarin groepsentiteiten met liquiditeitsspanningen te kampen hebben.** Het is ervan overtuigd dat voor het behoud van het bedrijfsmodel eventuele financiële steun voor

andere groepsentiteiten vrijwillig verleend moet worden, en niet verplicht moet worden door toezichthouders. Om te voorkomen dat liquiditeitsproblemen zich verspreiden, raadt het Comité de Commissie aan om zorgvuldig de omstandigheden en voorwaarden aan te geven waaronder overdracht van activa mogelijk is; het benadrukt dat gelijke behandeling in alle lidstaten (zowel land van oorsprong als de ontvangende lidstaat) cruciaal is om besmetting te voorkomen en om financiële stabiliteit te behouden.

3.2.3.3.1 Financiële steun aan een groep zou uitsluitend verleend moeten worden volgens een **financiële overeenkomst binnen de groep** en als aan een aantal voorwaarden inzake kapitaal en liquiditeit is voldaan: Belangrijkste voorwaarde is dat de financiële steun uitsluitend toegekend mag worden als de instelling die ze verleent, **voldoet en onder alle omstandigheden steeds zal voldoen aan de prudentiële vereisten van Richtlijn 2006/48/EG of enige strengere kapitaalvereiste die gebruikelijk is in het land van de cedent**. Het verdient aanbeveling dat deze voorwaarde wordt nageleefd door alle **toezichthouders en tussenpersonen, ook de EBA**, in geval van geschillen tussen leden van het college of als er geen overeenkomst wordt bereikt. Voorts meent het EESC dat financiële steun aan de groep afhankelijk moet zijn van goedkeuring door toezichthouders na **risicobeoordeling en een stresstest** en dat **de markt op de hoogte gesteld moet worden** van eventuele financiële steun aan de groep.

3.2.3.3.2 Als waarborg voor de macrofinanciële stabiliteit in het land van de cedent moet de toezichthouder van de cedent bevoegd zijn om **een overdracht van activa** volgens een groepsvereenkomst voor financiële steun **te verbieden of te beperken** als deze de liquiditeit, de solvabiliteit en financiële stabiliteit van de cedent en zijn land bedreigt.

3.2.4 Triggers voor vroege interventie en afwikkeling

3.2.4.1 Het gehele hoofdstuk lijkt correct en over het algemeen aanvaardbaar te zijn. Toezichthouders krijgen de lastige en delicate taak om niet alleen de omstandigheden te bepalen waarin niet aan de vereisten van de RKV wordt voldaan, maar ook de signalen van eventuele niet-naleving van die vereisten. Vandaar de behoefte aan **geavanceerde instrumenten en professionele kwaliteiten**, en meer aandacht voor de markt.

3.2.4.2 De **besluitvorming** omtrent interventies, alsook de in hoofdstuk 3.4 geschetste acties, vergen een hoge mate van **subjectief inzicht** en kunnen, hoewel degelijk en professioneel onderbouwd, voor de rechtbank of elders worden betwist door derden of zelfs door de instelling zelf. Voor de toezichthouders behelst dit aansprakelijkheid en/of verantwoordelijkheid die zij bereid moeten zijn onder ogen te zien. Een set duidelijke kwantitatieve triggers zou voor toezichthouders een steun in de rug zijn bij het besluit tot vroege interventie, waarbij zij minder op eigen oordeel hoeven af te gaan en minder aan rechtsonzekerheid blootstaan. Ten aanzien van de triggers voor afwikkeling

⁽⁶⁾ Zie voor de financiering van de kosten hoofdstuk 3.4 van COM(2010) 579 definitief en advies PB C 107 van 6 april 2011, blz. 16.

⁽⁷⁾ Zie IMF, Financial Sector Assessment program, 2011, www.imf.org.

⁽⁸⁾ De groep op hoog niveau voor financieel toezicht in de EU, voorgezeten door Jacques de Larosière, 25 februari 2009, Brussel, blz. 64.

onderschrijft het Comité de ideeën van de Commissie en beseft het de noodzaak om kwantitatieve en kwalitatieve triggers evenwichtig te combineren. De Commissie wordt ook aangeraden om bijzondere aandacht te besteden aan de triggers voor afwikkeling die het exacte moment aangeven waarop bail-in instrumenten moeten worden ingezet.

3.2.5 Vroegtijdige interventie

De maatregelen die de Commissie overweegt, lijken correct en aanvaardbaar, maar de benoeming van een **bijzonder manager** vergt nadere aandacht. Uit eerder juridisch onderzoek is gebleken dat het begrip „vroegtijdige interventie” in verschillende lidstaten verschillende dingen tekent en dat de bevoegdheden van de toezichthouders om bijzondere managers te benoemen, ook uiteen kan lopen. In sommige lidstaten **staat** de nationale wetgeving de benoeming van bijzondere managers **toe** en zijn er **slechts geringe wijzigingen** nodig. In een aantal lidstaten is er een rechtsgrondslag voor het aanwijzen van bijzondere managers op grond van bepalingen die vroegtijdige interventie toestaan als een bank niet aan de kapitaalvereisten voldoet. In andere lidstaten **laat de nationale vennootschapswetgeving** aanwijzing van een bijzonder manager door een ander orgaan dan de raad van bestuur of de algemene aandeelhoudersvergadering van de onderneming **soms niet toe** en **kan uitsluitend nieuwe wetgeving** de bestaande wijzigen of aanpassen.

3.2.5.1 Ten aanzien van de **aansprakelijkheid** stelt de Commissie dat de aanwijzing van een bijzonder manager geen overheidsgarantie met zich meebrengt, noch dat **de toezichthouders aansprakelijk kunnen worden gesteld**. Uit zuiver juridisch oogpunt is dit nauwelijks aanvaardbaar: in het algemeen geldt dat wie een besluit neemt of actie onderneemt voor de gevolgen ervan verantwoordelijk is. Uitzonderingen op dit beginsel die niet door wetgeving worden geschaagd, kunnen voor de rechtbank worden betwist.

3.2.5.2 Het EESC beveelt aan dat de aanwijzing van een bijzonder manager mogelijk moet zijn op grond van een duidelijk omschreven trigger, nl. als de toezichthouder die de bevoegdheden **volgens artikel 136 RKV** uitoefent, ervan overtuigd is dat het management van de kredietinstelling **niet van zins of niet in staat** is om de vereiste maatregelen te treffen. Het Comité is ervan overtuigd dat, wil het besluit tot aanwijzing van een bijzonder manager volgens een groepsbehandeling wettelijk bindend zijn, het besluit door de consoliderend toezichthouder genomen moet worden maar in **overleg en nauwe samenwerking met de toezichthouders van de ontvangende lidstaat**.

3.2.5.3 De aanstelling van een bijzonder manager is een teken dat de bank problemen ondervindt die het vertrouwen van de belegger kunnen aantasten en tot een „run” op bank kunnen leiden. Het EESC is bezorgd dat, als zij worden aangesteld voor diverse instellingen binnen hetzelfde tijdsbestek, dit tot ernstige ontwrichting kan leiden. Dan zijn aanvullende voorzorgsmaatregelen geboden om deze banken en de sector als geheel te beschermen tegen eventuele besmetting en tanend vertrouwen.

3.2.6 Afwikkeling

3.2.6.1 De maatregelen in dit hoofdstuk zijn weloverwogen, maar de Commissie erkent zelf dat een **hervorming van de insolventiewetgeving voor banken** misschien nodig is en dat nader onderzoek wordt overwogen (blz. 8-9 van de Mededeling). Eigenlijk kan het hele pakket voorstellen beschouwd worden als een **bijnafaillissementsprocedure, gelijkaardig aan maar toch anders dan de gewone procedure**. In plaats van een hervorming is in de meeste lidstaten waarschijnlijk nieuwe wetgeving nodig.

3.2.6.2 Het belangrijkste verschil tussen afwikkeling en faillissement is dat de instelling, of een deel daarvan, na afwikkeling verdergaat, hetgeen de begeleiding en betrokkenheid van de toezichts- en afwikkelingsautoriteiten in de hele procedure rechtvaardigt. Maar **deze autoriteiten hebben geen wettelijke bevoegdheden**, hetgeen de toekenning van bevoegdheden en verantwoordelijkheid bemoeilijkt, om maar te zwijgen van aansprakelijkheid. De Commissie lijkt het probleem terdege te beseffen: bij de bespreking van waarborgen voor tegenpartijen en marktvereenkomsten wordt een **toetsing door de rechter** vermeld die moet „garanderen dat de betrokkenen de passende rechten hebben om de maatregelen van de autoriteiten te betwisten en financiële genoegdoening te zoeken.”

3.2.6.3 Hier staan de autoriteiten voor een delicate en risikante situatie: een „betrokkene” die het besluit van de autoriteiten wil aanvechten, kan wettelijke genoegdoening eisen en de rechter kan **beslissen om de hele procedure stop te zetten**. Volgens de huidige wetgeving bestaat die kans en zal het er vrijwel zeker van komen; alles moet worden gedaan om te voorkomen dat **afwikkelingsprocedures worden vertraagd of geblokkeerd**. Zulke procedures moeten tijdig en snel zijn, aangezien vertraging of blokkering het initiatief van de autoriteiten teniet kan doen en tot negatieve reacties van de markt kan leiden. Een **wijziging in de wetgeving en wettelijke procedures** is in de meeste lidstaten zeker geboden maar aangezien de kaders voor insolventie en wettelijke procedures in sommige lidstaten aanmerkelijk uiteenlopen, zullen de vereiste wijzigingen ingrijpend zijn.

3.2.7 Afschrijving van schulden

Het EESC verwelkomt de pogingen van de Commissie om de problemen te analyseren die komen kijken bij de afwikkeling van grote en complexe financiële instellingen (LCFI's) en specifieke aspecten in verband met het instrument voor de afschrijving van schulden. Het Comité spoort de Commissie aan om een kader uit te werken waarin dat instrument doeltreffend kan bijdragen aan de afwikkeling van alle instellingen die onder de regeling vallen, inclusief LCFI's, en benadrukt het belang van een gemeenschappelijk internationaal kader. Hopelijk kijkt de Commissie daarbij naar de aanbeveling van het Bazels Comité dat systeemrelevante instellingen een verliesabsorberend vermogen moeten hebben boven de minimumnormen. Het Comité onderstreept dat bail-in-regelingen erkend kunnen worden als middel om het verliesabsorberend vermogen van financiële instellingen, ook de systeemrelevante, te vergroten, en juicht de toepassing ervan als alternatief voor bail-out met overheidsgeld toe. Het

EESC wil echter kanttekeningen plaatsen bij de opzet en de toepassing van de bail-in-instrumenten en verzoekt de Commissie deze omzichtig te onderzoeken en te behandelen.

3.2.7.1 Bij het ontwerp en de uitvoering van de bevoegdheid om schulden af te schrijven, moet de gebruikelijke volgorde van eisen op grond van de insolventiewetgeving zoveel mogelijk worden aangehouden. Enige afwijking hiervan in uitzonderlijke omstandigheden moet vooraf bepaald en meegedeeld worden.

3.2.7.2 De Commissie moet ervoor zorgen dat de regeling overtuigend is en doorwerkingseffecten worden vermeden als de belangrijkste investeerders in bail-in-instrumenten andere banken zijn met onderling verweven ondernemingen. De doeltreffendheid van bail-in-instrumenten in tijden van systeemcrises en de gevolgen van gelijktijdige inzet daarvan door tal van financiële instellingen moeten zorgvuldig worden overwogen; er moeten aanvullende maatregelen worden uitgewerkt om eventuele ernstige problemen te vermijden.

3.2.7.3 De Commissie dient goed te kijken naar het eventuele procyclische gedrag en de volatiliteit van bail-in-instrumenten in tijden van crises en zij moet nagaan wanneer en in hoeverre zij betrouwbaar zijn in zulke omstandigheden.

3.2.7.4 De Commissie zou moeten beoordelen wat de gevolgen zijn van instrumenten die voor bail-in in aanmerking komen voor de algemene veerkracht van de banksector en de financiële markten.

3.3 Coördinatie van grensoverschrijdende crisisbeheersing

3.3.1 Gecoördineerde afwikkeling van EU-bankgroepen

3.3.1.1 Het EESC is ingenomen met de aandacht van de Commissie voor adequate grensoverschrijdende coördinatie voor crisisbeheer en hamert erop dat de regelingen gelijke behandeling van crediteuren en aandeelhouders in lidstaten van oorsprong en ontvangende lidstaten waarborgen, beschermen tegen besmetting in tijden van crisis en de financiële stabiliteit in alle lidstaten handhaven.

3.3.1.2 Terecht stelt de Commissie in hoofdstuk 4 dat in geval van een faillissement gecoördineerde actie nodig is, alsook het volgende: „De in deel 2 beschreven maatregelen zullen ervoor zorgen dat **afwikkelingsautoriteiten over dezelfde instrumenten en bevoegdheden kunnen beschikken.**” Deze bewering lijkt echter lijnrecht in te gaan tegen een andere bewering aan het begin van hoofdstuk 3: „... **mag het kader ook niet normatief zijn ten aanzien van de maatregelen die in een specifiek geval moeten worden ingezet.**”

3.3.1.3 Een gecoördineerde actie vergt een gemeenschappelijke bereidheid om dezelfde maatregelen te nemen. Gezien het verleden lijkt het uiterst onwaarschijnlijk dat dit zal gebeuren. Toegegeven: bij de redactie van hoofdstuk 3 verwees de Commissie waarschijnlijk naar nationale gevallen, terwijl het in hoofdstuk 4 over grensoverschrijdende crises gaat, waarbij de bevoegdheid bij de Europese toezichthoudende autoriteit (ESA) komt te liggen. Maar de opmerking is niet misplaatst: **als elke nationale autoriteit zijn eigen procedures mag kiezen, dan kunnen de door ESA opgelegde procedures afwijken** of tegen de nationale indruisen. Dan kunnen de procedures voor crediteuren van nationale filialen van een buitenlandse bank afwijken van die voor crediteuren van een nationale bank. Dit

kan tot bezorgdheid leiden over de **gelijke rechten** voor crediteuren en eventueel tot gevallen van **met elkaar strijdige voorschriften** in de interne markt. Sommige van deze kwesties worden in detail toegelicht in het raadplegingsdocument; hopelijk zal de raadpleging de meeste problemen helpen oplossen.

3.3.1.4 Het EESC beseft dat de lidstaten dwingende voorschriften zullen afwijzen en dat het omgekeerde niet realistisch is; maar te veel keuzevrijheid voor nationale overheden leidt tot moeilijkheden als een internationale crisis betrekking heeft op groepen. Misschien is **coördinatie van enkele belangrijke onderdelen** van de procedures (misschien onder leiding van de ESA) nodig voordat nationale voorschriften worden vastgesteld.

3.3.1.5 Ten aanzien van de **coördinatie** overweegt de Commissie twee hervormingen: één gebaseerd op **afwikkelingscolleges**, en één op **autoriteiten voor groepsafwikkeling**. De laatste lijken rationeler, flexibeler en doeltreffender aangezien de **leidende rol is weggelegd voor de afwikkelingsautoriteiten**, met de inbreng van de Europese Bankautoriteit (EBA) als waarnemer. De andere behelzen een uitbreiding van de bestaande toezichthoudende colleges, aangevuld met de afwikkelingsautoriteiten en kunnen snelle besluitvorming in de weg staan vanwege toezichts- en afwikkelingsaspecten.

3.3.1.6 **Groot probleem: een groepsafwikkelingsregeling zou niet bindend zijn.** Nationale overheden die de regeling afwijzen, zouden „onafhankelijke maatregelen” kunnen treffen, maar zij zouden wel enige aandacht moeten schenken aan de gevolgen van hun besluit voor andere lidstaten, „hun beslissing” in het afwikkelingscollege „moeten motiveren” en argumenten met de andere leden van het college moeten „bespreken”. Opnieuw geeft de ervaring aanleiding tot **negatief commentaar**: als er nationale belangen op het spel staan, is het heel waarschijnlijk dat elke nationale autoriteit deze in de eerste plaats zal beschermen. De voorgestelde procedure is te omslachtig en tijdrovend en niet toe te passen in gevallen waarin de nationale autoriteiten direct moeten optreden. Het is niet reëel om te denken dat nationale autoriteiten wachten met nationale maatregelen en ervan afzien totdat afwikkelingsautoriteiten op groepsniveau een besluit nemen, met name als de dochterondernemingen voor de lokale markt te groot zijn.

3.3.1.7 Het EESC raadt de Commissie aan om de procedure te vereenvoudigen in het kader waarvan lidstaten die het niet eens zijn met het voorgestelde plan hun mening te kennen kunnen geven.

3.4 De financiering van de afwikkeling

Het EESC heeft zijn standpunt hierover al geformuleerd in het advies over „Resolutiefondsen voor banken”⁽⁹⁾. Het Comité wil er nog eens aan herinneren dat wettelijke ontwerpbepalingen

⁽⁹⁾ PB C 107 van 6 april 2011, blz. 16.

op dit gebied gepaard moeten gaan met een grondige analyse en effectbeoordeling, waarbij terdege rekening wordt gehouden met de invoering van bankheffingen of -belastingen in sommige lidstaten.

3.4.1 Afwikkelingsfondsen en depositogarantiestelsels (DGS)

Het EESC heeft zijn standpunten over deze fondsen en DGS in een recent advies verwoord ⁽¹⁰⁾.

3.4.2 Opzet van afwikkelingsfondsen

3.4.2.1 Er is enige bezorgdheid over een schijnbaar onschuldige slotzin: „... en **de kosten die de capaciteit van het fonds overstijgen, worden vervolgens op de bankensector verhaald.**” Een complete beroepsgroep laten boeten voor de verliezen van één van de leden ervan is niet ongebruikelijk, maar daartoe moeten de voorwaarden strikt omschreven en voorafgegaan worden door een uitgebreide analyse van de gevolgen. Geboden is een passende **rechtsgrond**. Het opleggen van bijdragen aan een fonds via een **verordening** is een aanvaardbare weg, maar er is wetgeving nodig indien de verliezen rechtstreeks door derden moeten worden gedekt.

3.4.2.2 Als **grondslag voor de bijdragen** kan een aanvaardbare geharmoniseerde benadering uitgaan van het totaal van passiva, na een kwalitatieve beoordeling ervan, of van de passiva zonder gegarandeerde deposito's. Maar de flexibiliteitsduivel ligt opnieuw op de loer: elke lidstaat zou anders kunnen besluiten, „mits dit niet tot verstoringen van de interne markt leidt.” Verschillende criteria leiden tot verschillende bijdrageregelingen en verschillende niveaus van de kosten voor elke nationale sector: **flexibiliteit leidt onvermijdelijk tot verstoring.**

3.4.2.3 Veel lidstaten hebben al belastingen en **heffingen ingevoerd waarvoor de criteria (grondslag, percentage, toepassingsgebied) aanzienlijk uiteenlopen.** Ten aanzien van de verschillen wil het Comité er nadrukkelijk op wijzen dat het belangrijk is om **op korte termijn passende coördinatie te waarborgen door de invoering van praktische oplossingen, inclusief eventueel bilaterale overeenkomsten. Het Comité wijst opnieuw op het belang om in de nationale stelsels voor heffingen flexibiliteit voor de korte termijn in te bouwen met het oog op de nu plaatsvindende veranderingen op reguleringsgebied en de ontwikkeling naar een passende EU-brede oplossing voor de middellange termijn.**

Brussel, 16 juni 2011

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Staffan NILSSON

3.4.3 Omvang van de fondsen

In een recent advies heeft het EESC zich hierover al uitgelaten. ⁽¹¹⁾ Opnieuw geldt: er is een **kwantitatieve effectbeoordeling** nodig, alsook een evaluatie van het effect van het onttrekken van middelen aan kredietwaardige bronnen van de financiële sector, in combinatie met de gevolgen van de RKV.

3.5 Volgende stappen en toekomstige werkzaamheden

3.5.1 Volgende stappen: een gecoördineerd kader

De nationale insolventiewetgeving dient ongetwijfeld aan de nieuwe afwikkelingsregels te worden aangepast, maar **hoe en hoe lang dat gaat duren is allerm minst zeker.** Regeringen en parlementen moeten zich over wetswijzigingen uitspreken: doorgaans een langdurige procedure, en zeker als het om gevoelige zaken gaat. Alvorens een nieuwe verordening goed te keuren, zou de Commissie moeten proberen om aanvaringen met **gevestigde principes** in sommige lidstaten te voorkomen.

3.5.2 Een insolventiekader (middellange termijn)

Administratieve liquidatie is geen onbekende procedure maar in de meeste lidstaten **voert een door de rechtbank benoemde curator dit uit en onder diens toezicht.** Als liquidatie van banken wordt toevertrouwd aan en plaatsvindt onder het gezag van bestuurlijke bankentiteiten, behelst dit een **overdracht van bevoegdheden van wettelijke aan bestuurlijke autoriteiten,** hetgeen in strijd kan zijn met de nationale wetgeving, of zelfs met de grondwet.

3.5.3 Het door de Commissie voorgestelde EU-kader voor crisisbeheersing in de financiële sector wijkt af van de recentelijk in sommige lidstaten gehanteerde benadering van crisisbeheersing uit hoofde van door de EU en het IMF gesteunde programma's ⁽¹²⁾. Hiermee wordt gestreefd naar herkapitalisatie van de banken met overheidsgeld, inclusief financiering van de EU en het IMF, die de komende jaren waarschijnlijk wordt voortgezet, precies op het moment dat het nieuwe EU-kader voor crisisbeheersing en resolutiefondsen voor banken in de rest van de EU wordt ingevoerd. De Commissie zou met passende overgangsmaatregelen moeten komen binnen een realistisch tijdsbestek, die zulke lidstaten in staat stellen om een snelle, vlotte en volledige overgang naar het EU-kader voor crisisbeheersing en BRF mogelijk te maken en die stroken met de noodzaak om de bankensector niet te verzwakken.

⁽¹⁰⁾ Zie voetnoot 9.

⁽¹¹⁾ Zie voetnoot 9.

⁽¹²⁾ Zie de IMF-landenverslagen voor Griekenland (nr. 1168) en Ierland (nrs. 10366 en 1147).

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 het versterken van sanctieregelingen in de financiële sector

(COM(2010) 716 definitief)

(2011/C 248/18)

Rapporteur: **Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER**

De Raad heeft op 8 december 2010 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) 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 versterken van sanctieregelingen in de financiële sector”

COM(2010) 716 definitief.

De afdeling Interne markt, productie en consumptie, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 26 mei 2011 goedgekeurd. Rapporteur was de heer BIOT.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 15 en 16 juni 2011 gehouden 472^e zitting (vergadering van 16 juni) onderstaand advies uitgebracht, dat met 105 stemmen vóór en 2 tegen, bij 4 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het Comité is zeer te spreken over de invoering van een supranationale regeling met sancties die echt doeltreffend, afschrikkend en evenredig zijn. Het steunt de aanpak waarvoor de Commissie in de mededeling kiest, nl. om gemeenschappelijke minimumnormen vast te stellen die lidstaten moeten naleven wanneer zij administratieve sanctieregelingen opzetten voor schendingen van voorschriften inzake financiële diensten.

1.2 Het voorziene wetgevingskader beoogt het pad te effenen voor de toepassing van rechtsbeginselen die reeds met succes worden toegepast door de EU, zoals het beginsel „de vervuiler betaalt”, dat in dit geval wordt gehanteerd om sancties op te leggen die in verhouding staan tot de toegebrachte schade en, bij wijze van voorbeeld, schending van de financiële regelgeving te bestraffen, of de clementieregeling, die wordt gebruikt bij het onderzoek naar en de vervolging van concurrentiebeperkende praktijken. Dit laatste kan hier van bijzonder belang zijn vanwege de uitzonderlijke rol die medewerkers van financiële instellingen kunnen spelen bij het melden van inbreuken.

1.3 Het Comité deelt de mening van de Commissie dat het begrip „sancties” ruim moet worden opgevat en niet alleen moet slaan op administratieve heffingen maar ook op maatregelen als rechtsherstel, confiscatie, op non-actief stellen van de directie, nietigverklaring (bijv. intrekking van een vergunning), geldboetes, dwangsommen en dergelijke.

1.4 Het Comité verzoekt de Commissie na te gaan op welke manieren frauduleuze financiële activiteiten die hun oorsprong of bestemming hebben in financiële en belastingparadijzen en die gepaard gaan met kapitaalbewegingen die van invloed zijn op het functioneren van de interne markt, geblokkeerd kunnen worden.

1.5 De op te leggen sanctie dient vergezeld te gaan van maatregelen om onrechtmatig verkregen winsten te confisceren en schadevergoedingen met een punitief karakter op te

leggen. De opbrengst hiervan dient, zoals het Comité al eerder heeft voorgesteld ⁽¹⁾, ter financiering van een „steunfonds collectief verhaal”, dat het consumentenorganisaties gemakkelijker moet maken om collectieve schadevergoedingsacties in te stellen. Daartoe herinnert het Comité ⁽²⁾ de Commissie eraan dat het zich meermalen heeft uitgesproken over de noodzaak om een supranationale wetgeving in te voeren tot harmonisatie van collectief verhaal.

1.6 De Commissie zou er rekening mee moeten houden dat de EU wellicht internationale overeenkomsten moet sluiten met derde landen om het extraterritoriale effect van de bestaande wetgeving inzake financiële sancties te consolideren en ervoor te zorgen dat schendingen van de voorschriften inzake financiële diensten daarmee op doeltreffende wijze worden aangepakt en dat daar ook een afschrikwekkende werking van uitgaat.

2. Inleiding

2.1 Naar aanleiding van de financiële crisis is twijfel gerezen over de vraag of de voorschriften voor de financiële markten in de Unie altijd naar behoren worden nageleefd en toegepast. Bovendien kan een gebrek aan handhaving van de EU-voorschriften in een lidstaat aanzienlijke gevolgen hebben voor de stabiliteit en de werking van het financiële stelsel van een andere lidstaat.

2.2 De Raad ECOFIN heeft de Commissie en de drie comités van toezichthouders (het Comité van Europese banktoezichthouders, CEBT, het Comité van Europese toezichthouders op verzekeringen en bedrijfspensioenen, CETVB, en het Comité van Europese effectenregelgevers, CEER) gevraagd een sectoroverschrijvende inventaris te maken van de samenhang, gelijkwaardigheid en daadwerkelijke toepassing van sanctiebevoegdheden in de lidstaten.

⁽¹⁾ PB C 162 van 25.6.2008, blz. 1-19 en PB C 175 van 28.7.2009, blz. 20-25.

⁽²⁾ PB C 324 van 30.12.2006, blz. 1.

2.3 Op internationaal niveau vormt de versterking van sanctieregelingen een van de bouwstenen van de hervorming van de financiële sector, waarover door de leiders van de G20 op hun topbijeenkomst in Washington op 15 november 2008 overeenstemming werd bereikt. Daarnaast voorziet de *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act* (juli 2010) in een brede hervorming van het Amerikaanse financiële stelsel.

3. De mededeling van de Commissie

3.1 In deze mededeling van de Commissie, die gebaseerd is op studies en op gesprekken met de lidstaten, wordt aangegeven welke gebieden voor verbetering vatbaar zijn en worden mogelijke EU-acties gesuggereerd om de sanctieregelingen samenhangender en doeltreffender te maken. In de financiële sector zijn efficiënte sanctieregelingen een essentieel onderdeel van een toezichtstelsel dat moet zorgen voor solide en stabiele financiële markten en voor bescherming van consumenten en beleggers.

3.2 Om voor een volledige toepassing van het EU-recht te zorgen, moeten sancties doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn. Sancties kunnen als doeltreffend worden aangemerkt als zij in staat zijn te zorgen voor de naleving van het EU-recht, evenredig als zij de ernst van de schending adequaat weerspiegelen en niet verder reiken dan wat nodig is voor de beoogde doelstellingen, en afschrikkend als zij voldoende ernstig zijn om de plegers van schendingen te ontraden dezelfde overtreding opnieuw te begaan en andere potentiële overtreders te ontraden dergelijke schendingen te plegen.

3.3 Binnen het bestaande wettelijke kader genieten de lidstaten aanzienlijke autonomie wat betreft de keuze en toepassing van nationale sancties. Tegenover deze autonomie moet echter een effectieve en consistente toepassing van het Europees recht staan.

3.4 De van toepassing zijnde Europese richtlijnen en verordeningen op het gebied van financiële diensten bevatten in feite vier groepen van bepalingen inzake sancties:

- de coördinatie van de bevoegdheid tot het opleggen van sancties tussen verschillende lidstaten;
- de verplichting voor de lidstaten om te voorzien in de toepassing van passende administratieve sancties en maatregelen en om ervoor te zorgen dat deze doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn, zonder onderscheid te maken tussen onderzoeks-, preventie- en repressiemaatregelen;
- een andere groep betreft sancties voor specifieke inbreuken;
- een vierde groep voorziet erin dat de autoriteiten de maatregelen en sancties in bepaalde omstandigheden publiceren.

3.5 Uit een evaluatie van de sanctieregelingen blijkt dat er tussen de lidstaten verschillen bestaan. Deze verschillen kunnen voortvloeien uit tal van factoren, waaronder variaties in de rechtsstelsels van de lidstaten, grondwettelijke vereisten, de werking van nationale overheidsdiensten en de bevoegdheden van de (administratieve of strafrechtelijke) rechtbanken.

3.6 De Commissie heeft de volgende verschillen en zwaktes in nationale sanctieregelingen vastgesteld:

- Sommige bevoegde autoriteiten beschikken voor bepaalde schendingen niet over belangrijke soorten sanctiebevoegdheden.
- Het niveau van de administratieve geldboetes in de verschillende lidstaten looptijd uiteen en is in sommige lidstaten te laag.
- Er bestaan verschillen in de aard (administratief of strafrechtelijk) van de sancties waarin de nationale wetgeving voorziet.
- De mate waarin sancties worden toegepast, varieert per lidstaat.

3.7 De Commissie is van mening dat de onderlinge verschillen op essentiële punten van de nationale sanctieregelingen kunnen resulteren in een gebrek aan naleving van de EU-voorschriften inzake financiële diensten, de consumentenbescherming en de marktintegriteit ernstig dreigen te ondermijnen, de concurrentie in de interne markt verstoren, het financiële toezicht negatief kunnen beïnvloeden en, ten slotte, het vertrouwen in de financiële sector dreigen te ondermijnen.

3.8 De Commissie is van oordeel dat verdere convergentie en aanscherping van sanctieregelingen noodzakelijk is om het risico te voorkomen dat de financiële markten niet naar behoren werken. Daarom stelt zij voor gemeenschappelijke minimumnormen vast te stellen om te komen tot een minimale onderlinge aanpassing van de nationale sanctieregelingen, die de volgende kwesties moet betreffen:

- passende soorten administratieve sancties voor de schending van essentiële bepalingen;
- publicatie van sancties;
- voldoende hoge administratieve boetes;
- sancties voor zowel personen als financiële instellingen;
- criteria die in overweging moeten worden genomen bij het opleggen van sancties;
- mogelijke invoering van strafrechtelijke sancties voor de ernstigste schendingen;
- passende mechanismen ter ondersteuning van een doeltreffende toepassing van sancties.

4. Algemene opmerkingen

4.1 Standpunt van het EESC

4.1.1 Het Comité is zeer te spreken over de mededeling van de Commissie waarin, globaal genomen, wordt gepleit voor het uitwerken van een doeltreffender supranationaal wettelijk kader om, in het kader van de hervorming van de internationale regelgeving inzake kapitaalmarkten, sancties op te leggen aan financiële instellingen en actoren die zich schuldig hebben gemaakt aan inbreuken.

4.1.2 Deze mededeling ademt de geest van de politieke standpunten die op de bijeenkomsten van de G-20 in met name Washington (2008), Londen (2009) en Seoel (2010) werden ingenomen, alsook van de initiatieven die de EU zelf, na overleg op het hoogste niveau, heeft gelanceerd (o.a. de oprichting van Europese toezichthoudende autoriteiten, de aanpassing van de MiFID-richtlijn, het akkoord over hedgefondsen enz.).

4.2 Subsidiariteitsbeginsel

4.2.1 De mededeling beklemtoont, geheel in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel, dat het in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van nationale autoriteiten is om voor de coherente toepassing van de geldende voorschriften en de uitvoering van de toekomstige sanctieregeling in de financiële sector te zorgen, waarbij zij op een gecoördineerde en geïntegreerde wijze dienen te handelen. De mededeling heeft dan ook alleen betrekking op de sancties waartoe deze autoriteiten bevoegd zijn.

4.2.2 Er kan echter sprake zijn van „intra-Europese inbreuken”, die in verschillende lidstaten van de Unie worden gepleegd en gevolgen hebben voor de hele interne markt. In dat geval:

- moet duidelijk zijn wie bevoegd is tot het instellen van een procedure wegens schending van de regelgeving, zodat eventuele „forum shopping”, d.w.z. dat wordt gekozen voor de nationale autoriteiten die de sanctieregeling het soepelst toepassen, wordt voorkomen;
- moeten in bepaalde omstandigheden taken en verantwoordelijkheden worden overgedragen aan andere bevoegde instanties;
- moeten, bij wijze van uitzondering en naar gelang van de situatie, soms bevoegdheden worden toegekend aan de Europese toezichthoudende autoriteiten.

4.2.3 Supranationaal optreden is gerechtvaardigd omdat convergentie van de nationale administratieve of strafrechtelijke sanctieregelingen geboden is. Deze regelingen vertonen momenteel nl. ernstige tekortkomingen of lacunes, waardoor harmonisering onmogelijk is, of gaan uit van totaal verschillende criteria. Elke lidstaat kan zijn eigen strafrechtelijke of administratieve weg bewandelen, zij het met inachtneming van het gelijkwaardigheids- en doeltreffendheidsbeginsel en overeenkomstig de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU.

4.2.4 Het voorziene wetgevingskader, dat de verdeling van bevoegdheden tussen overheidsdiensten en rechterlijke instanties intact laat, beoogt het pad te effenen voor de toepassing van rechtsbeginselen die reeds met succes worden toegepast door de EU, zoals het beginsel „de vervuiler betaalt”, dat in dit geval wordt gehanteerd om sancties op te leggen die in verhouding staan tot de toegebrachte schade en, bij wijze van voorbeeld, schending van de financiële regelgeving te bestraffen, of de clementieregeling, die wordt gebruikt bij het onderzoek naar en de vervolging van concurrentiebeperkende praktijken. Dit laatste kan hier van bijzonder belang zijn vanwege de uitzonderlijke rol die medewerkers van financiële instellingen kunnen spelen bij het melden van inbreuken.

4.2.5 De sancties en straffen die aan overtreders worden opgelegd, dienen in ieder geval afschrikkend genoeg te zijn

om te voorkomen dat delicten worden begaan die in een democratische samenleving onaanvaardbaar zijn, maar tegelijkertijd moeten degenen die meewerken aan het opsporen of het vaststellen van strafbare feiten, een milde behandeling kunnen krijgen, in de vorm van een forse vermindering of kwijtschelding van straf.

4.2.6 Het Comité is van mening dat bekendmaking of melding, zoals bedoeld in de *Dodd-Frank Act* van de VS, een goede manier kan zijn om de interne markt van financiële diensten weer gezond te maken en beter te doen functioneren. Daartoe zou een systeem van financiële prikkels kunnen worden opgezet, gecombineerd met aanmoedigingsmaatregelen, voor mensen die een schending van de regelgeving voor de financiële sector melden bij de financiële toezichthouders.

4.2.7 In sommige lidstaten is het nog steeds juridisch onmogelijk om aangifte van dergelijke schendingen te doen vanwege de vermeende noodzaak om de vertrouwelijkheid van bedrijfsgegevens te beschermen. Deze en andere belemmeringen m.b.t. vertrouwelijkheid die nadelig kunnen uitpakken voor degenen die aangifte doen, moeten uit de weg worden geruimd. Er moeten in ieder geval speciale programma's komen om de belangen van deze werknemers te beschermen.

4.2.8 De huidige richtlijn inzake het witwassen van geld voorziet reeds in een dergelijke speciale behandeling voor werknemers van financiële instellingen die verdachte activiteiten melden en in bescherming tegen mogelijke represailles, al dan niet op het werk.

4.3 Hiaten in de mededeling

4.3.1 Wanneer de Commissie het in haar mededeling over „inbreuken” heeft, blijkt dit meestal over het gedrag van particulieren - natuurlijke personen of rechtspersonen - te gaan, tegen wie administratieve of strafrechtelijke maatregelen kunnen worden genomen. Er wordt niets gezegd over onrechtmatig handelen of nalatigheid van overheidsdiensten, met name de diensten die belast zijn met de regulering van en het toezicht op de financiële markten. Als deze diensten niet goed functioneren, dan kan dat ernstige gevolgen hebben voor de interne markt en de belangen van de consument schaden.

4.3.2 Dit geldt bijvoorbeeld voor de zogeheten „onzichtbare barrières”, die de uitoefening van de fundamentele economische vrijheden nog steeds onoverkomelijk in de weg staan en beslist moeten worden overwonnen. Hierbij valt te denken aan misbruik van discretionaire bevoegdheden bij het benoemen van bestuurders van een kredietinstelling⁽³⁾ of een verzekeringsmaatschappij, bijvoorbeeld, of aan het besluit dat niet aan de criteria voor een „gekwalficeerde deelneming” in het kapitaal van een financiële instelling⁽⁴⁾ wordt voldaan.

4.3.3 Ook zouden lidstaten die dat nog niet hebben gedaan, interne regels moeten opstellen om te wijzen op de aansprakelijkheid van bestuurders van financiële instellingen die vanwege hun systemisch karakter enorme schade kunnen toebrengen aan de stabiliteit van de financiële markten en aan de consumenten; indien deze bestuurders zich schuldig maken aan roekeloos of frauduleus gedrag, moeten zij hiervoor aansprakelijk worden gesteld.

⁽³⁾ Artikel 11 van Richtlijn 2006/48/EG van het EP en de Raad van 14.6.2006, PB L 177 van 30.6.2006, blz. 1.

⁽⁴⁾ Artikel 12 van Richtlijn 2007/44/EG van het EP en de Raad van 5.9.2007, PB L 247 van 21.9.2007, blz. 1.

4.3.4 Het is op zijn minst ongerechtvaardigd dat een medewerker van een financiële instelling, zelfs als het om een kleine instelling met beperkte marktrelevantie gaat, zwaar kan worden gestraft voor corruptie, fraude of witwaspraktijken, terwijl de bestuurders van deze instellingen, die verantwoordelijk zijn voor de schade die voortvloeit uit schending van de financiële regelgeving, ontkomen aan strafrechtelijke of administratieve sancties, zoals in sommige lidstaten het geval is. Daaruit kan men concluderen dat het ondernemingsbestuur zeer zwak is geweest.

4.4 Wederkerigheid

4.4.1 Met betrekking tot wederkerigheid denkt de Commissie veel te „eurocentrisch”; zij concentreert zich op „intra-Europese” situaties en doet geen onderzoek naar de handelingen van financiële instellingen van derde landen, die ook invloed kunnen uitoefenen op het functioneren van de interne markt wegens het open karakter van de kapitaalmarkten en het relatieve gemak waarmee deze instellingen zich vrij vestigen door middel van toegestane constructies als „joint ventures” of „leap frogging”.

4.4.2 Aangezien er geen gemeenschappelijke regeling bestaat op basis waarvan ten aanzien van derde landen een beleid van wederkerigheid kan worden gevoerd op het gebied van financiële diensten, is het noodzakelijk dat de nationale autoriteiten toezichtsystemen en sanctieregelingen hanteren die even doeltreffend en dwingend zijn ten opzichte van de financiële instellingen van derde landen.

4.4.3 Het Comité verzoekt de Commissie na te gaan op welke manieren frauduleuze financiële activiteiten die hun oorsprong of bestemming hebben in financiële en belastingparadijzen en die gepaard gaan met kapitaalbewegingen die van invloed zijn op het functioneren van de interne markt, geblokkeerd kunnen worden.

4.4.4 Het baart het Comité dan ook zorgen dat de Commissie geen aandacht besteedt aan de vervolging van schendingen van de financiële wetgeving als zulke activiteiten op het grondgebied van derde landen worden opgezet of direct of indirect onder de verantwoordelijkheid vallen van natuurlijke of rechtspersonen die in dergelijke landen zijn gevestigd.

4.5 Opmerkingen met betrekking tot bepaalde technische aspecten

4.5.1 Het Comité deelt de mening van de Commissie dat het begrip „sancties” ruim moet worden opgevat en niet alleen moet slaan op administratieve heffingen, maar ook op maatregelen als rechtsherstel, confiscatie, op non-actief stellen van de directie, nietigverklaring (bijv. intrekking van een vergunning), geldboetes, dwangsommen en dergelijke.

4.5.2 Alle sanctieprocedures moeten in ieder geval gebaseerd zijn op het legaliteitsbeginsel, het beginsel van strafbaarstelling, van verwijtbaarheid en van niet-retroactiviteit, op *reformatio in peius*, het vermoeden van onschuld, het evenredigheidsbeginsel en toepassing van het *ne bis in idem*-beginsel. Voorts moet er

een verjaringstermijn bestaan alsook de mogelijkheid om de procedure ongedig te verklaren of op te schorten en moet in beroep kunnen worden gegaan om een doeltreffende voorziening in rechte te verkrijgen.

4.5.3 Het verdient ook aanbeveling om meer en op grotere schaal bekendheid te geven aan de sancties die worden opgelegd aan de overtreders en deze behalve in de nationale staatscourant ook, uiteraard naar gelang van de ernst van de overtreding, te publiceren in het Publicatieblad van de EU of in de geschreven media en op het internet. De kosten daarvan zouden voor rekening van de overtreder moeten komen.

4.6 Opmerkingen met betrekking tot het wetgevingsinstrument

4.6.1 Het Comité is van mening dat een toelichting bij het soort wetgevingsinstrument dat de Commissie in het leven wil roepen kan bijdragen tot de verwezenlijking van het doel, nl. de totstandbrenging van een sanctieregeling die gebaseerd is op de beginselen doeltreffendheid en evenredigheid en afschrikkend werkt.

4.6.2 In het ideale geval wordt voor een verordening gekozen, die voor wat betreft de toepassing ervan absoluut geen ruimte voor eigen invulling laat, maar gezien de richting waarin het recht van de Unie zich thans beweegt is dit wellicht niet het juiste instrument.

4.6.3 Het Comité denkt dat een kaderrichtlijn een betere keuze is, ondanks het feit dat de Commissie vindt dat een minimale onderlinge aanpassing hier op zijn plaats is. Indien voor een kaderrichtlijn wordt gekozen, moeten de bepalingen voldoende duidelijk zijn en precieze en dwingende voorschriften bevatten om direct effect te kunnen sorteren, overeenkomstig de jurisprudentie van het Hof van Justitie. Deze richtlijn zou zeer gedetailleerde maatregelen moeten bevatten om ervoor te zorgen dat de beoogde doelstellingen van algemeen belang worden gerealiseerd.

4.6.4 Indien economische sancties worden opgelegd, moet in ieder geval worden uitgegaan van het principe dat de overtreder geen vruchten mag plukken van zijn overtreding. Er moet een gemeenschappelijke methode worden vastgesteld om het onrechtmatig behaalde voordeel te berekenen en, bij wijze van extra maatregel bovenop de geldboete, te recupereren.

4.6.5 De op te leggen sanctie dient vergezeld te gaan van maatregelen om onrechtmatig verkregen winsten te confisceren en schadevergoedingen met een punitief karakter op te leggen. De opbrengst hiervan dient, zoals het Comité al eerder heeft voorgesteld⁽⁵⁾, ter financiering van een „steunfonds collectief verhaal”, op basis van de prioriteiten van iedere lidstaat, dat het consumenten- en andere organisaties met rechtmatige belangen gemakkelijker moet maken om collectieve schadevergoedingsacties in te stellen. Daartoe herinnert het Comité⁽⁶⁾ de Commissie aan de noodzaak om een supranationale wetgeving in te voeren tot harmonisatie van collectief verhaal, teneinde de economische belangen goed te kunnen beschermen.

⁽⁵⁾ Zie onderaan blz. 1.

⁽⁶⁾ Zie onderaan blz. 2.

4.6.6 Bij het opleggen van sancties moet ook rekening worden gehouden met aspecten als de persoonlijke omstandigheden van de overtreder, de ernst van de overtreding, de financiële draagkracht van de overtreder, de bereidheid tot medewerking van de overtreder, de duur van de overtreding, alsook het effect van de overtreding op de rechten en legitieme belangen van consumenten en gebruikers of andere economische subjecten.

4.7 *Het Verdrag van Lissabon en de consument*

4.7.1 In de mededeling wordt terdege rekening gehouden met de positie van consumenten van financiële diensten. Zo wordt o.m. verwezen naar de mogelijkheid om collectieve schadevergoedingsacties in te stellen, waarvoor het Comité al in diverse adviezen heeft gepleit. Maar de mededeling benadert de situatie van consumenten op een passieve manier en beperkt zich tot bescherming tegen en voorkoming van misleidende of frauduleuze praktijken.

4.7.2 Met het oog op de uitvoering van het Verdrag van Lissabon, waarin het beginsel van de participerende democratie als een van de hoekstenen van het democratisch leven in de Unie wordt beschouwd, zou rekening gehouden moeten worden met de deelname van consumenten en hun organisaties.

4.7.3 De toekomstige sanctieregeling die hier nu wordt besproken, zou maatregelen moeten bevatten om de consumentenorganisaties die actief zijn op dit terrein slagvaardiger te maken. Zo moet o.m. worden overwogen permanente communicatiekanalen tussen het Europees Parlement, de Commissie, het EESC en genoemde organisaties in het leven te roepen. Ook moet voor financiering uit publieke bron worden gezorgd,

zodat een efficiënter systeem kan worden ontwikkeld voor het vroegtijdig opsporen van situaties die de stabiliteit van de financiële markten in gevaar kunnen brengen en voor het opstellen van regels die zijn afgestemd op de snelle ontwikkeling van producten en marktpraktijken en waarbij rekening wordt gehouden met de impact op klanten van het opleggen van sancties aan financiële instellingen.

4.7.4 Zo wordt niet alleen gestreefd naar bescherming tegen en voorkoming van schade veroorzaakt door schending van de regels die in deze sector van kracht zijn, maar wordt ook geopteerd voor een preventieve aanpak, die veel efficiënter kan blijken te zijn.

4.7.5 Het Comité acht het van belang dat er een Europees Bureau voor de bescherming van consumenten van financiële diensten wordt opgericht en wijst nogmaals ⁽⁷⁾ op de noodzaak om na te gaan of er binnen het Europese bestel plaats is voor een autoriteit zoals in de Verenigde Staten het *Bureau of Consumer Financial Protection*, dat bij de Dodd-Frank Act is opgericht.

4.7.6 Het Comité stelt daarom voor dat de Commissie profiteert van de voorbereidingstijd voor het toekomstige voorstel en zich toelegt op het uitbrengen of herzien van studies over Europese goede praktijken op het gebied van de bescherming van consumenten van financiële diensten die als basis dienen voor rechtsinstrumenten waarmee een hoge mate van bescherming van alle gebruikers van financiële diensten kan worden gewaarborgd. Op grond van het Handvest van de grondrechten moeten alle instellingen van de Europese Unie de consumenten van financiële diensten zo'n hoog beschermingsniveau garanderen.

Brussel, 16 juni 2011

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Staffan NILSSON

⁽⁷⁾ PB C 107 van 6.4.2011, blz. 21.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het groenboek — Minder administratieve formaliteiten voor burgers: de bevordering van het vrije verkeer van openbare documenten en de erkenning van de gevolgen van akten van de burgerlijke stand

(COM(2010) 747 definitief)

(2011/C 248/19)

Rapporteur: **HERNÁNDEZ BATALER**

De Europese Commissie heeft op 14 december 2010 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 304 van het VWEU te raadplegen over het

Groenboek — Minder administratieve formaliteiten voor burgers: De bevordering van het vrije verkeer van openbare documenten en de erkenning van de gevolgen van akten van de burgerlijke stand

COM(2010) 747 definitief.

De afdeling Interne markt, productie en consumptie, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 26 mei goedgekeurd.

Het EESC heeft tijdens zijn op 15 en 16 juni 2011 gehouden 472^e zitting (vergadering van 15 juni) onderstaand advies uitgebracht, dat met 127 stemmen vóór en 2 tegen, bij 3 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het Comité is ingenomen met het Groenboek van de Commissie en erkent dat het vrije verkeer van openbare documenten in de hele EU inderdaad vlotter moet verlopen. Als de bestaande obstakels uit de weg worden geruimd zou dat het leven van de Europese burgers vergemakkelijken en hen helpen hun rechten efficiënter uit te oefenen.

1.2 Het Comité staat dan ook achter de voorstellen van de Commissie om het vrije verkeer van openbare documenten te vereenvoudigen en zo het Europees burgerschap meer invulling te geven en de burgers meer economische en sociale rechten te geven.

1.3 Wat de akten van de burgerlijke stand aangaat zou de Commissie de volgende stappen moeten nemen:

- een facultatieve supranationale regeling voor een Europese akte van de burgerlijke stand uitwerken;
- de nodige maatregelen nemen om de collisioneregels te harmoniseren; en
- in de tussentijd ook werk maken van de wederzijdse erkenning van akten van de burgerlijke stand; hiertoe dient een lijst te worden opgesteld van minimumvereisten waaraan deze moeten voldoen en moet consensus worden bereikt over de algemene geldigheid ervan in de EU, waarvan moet worden uitgegaan als duidelijk is dat de akten in kwestie door de bevoegde autoriteit op legale wijze zijn uitgegeven.

1.4 Het Comité verzoekt de andere bevoegde EU-instellingen en -organen resoluut werk te maken van de Commissievoor-

stellen, zodat nog tijdens de huidige wetgevingsperiode supranationale regels kunnen worden goedgekeurd.

1.5 Het is dan ook niet meer dan logisch dat het Comité zich opwerpt als pleitbezorger van de algemene invoering van meertalige standaardformulieren voor administratieve documenten, waarbij een voorbeeld kan worden genomen aan de ICBS-modellen, die o.m. het voordeel hebben dat het document in de lidstaat van bestemming niet meer hoeft te worden vertaald.

2. Inleiding

2.1 De administratieve formaliteiten die moeten worden afgehandeld om openbare documenten te kunnen gebruiken buiten de lidstaat waar zij zijn afgegeven – nl. het overleggen van een bewijs van authenticiteit of een gewaarmerkte vertaling – kunnen de betrokkene veel tijd en geld kosten.

2.1.1 Zo zijn burgers bv. verplicht aan de autoriteiten van een andere lidstaat openbare documenten over te leggen die aantonen dat zij een bepaald recht genieten of aan een bepaalde verplichting zijn onderworpen. Deze documenten kunnen zeer uiteenlopend van aard zijn. Het kan gaan om administratieve documenten, notariële akten, akten van de burgerlijke stand, allerhande overeenkomsten en gerechtelijke beslissingen.

2.1.2 De gebruikelijke methode voor de authenticatie van voor buitenlands gebruik bestemde openbare documenten wordt „legalisatie” genoemd, en bestaat er normaliter in dat het document eerst wordt gelegaliseerd door de bevoegde autoriteiten van de lidstaat die het afgeeft en vervolgens door de ambassade of het consulaat van de staat waar het zal worden gebruikt. Een eenvoudiger procedure is de afgifte van een „apostille”, wat erop neerkomt dat de lidstaat die het document afgeeft meteen ook een certificaat van authenticiteit afgeeft.

2.1.3 In het kader van het programma van Stockholm ⁽¹⁾ heeft de Europese Raad de Commissie verzocht haar inspanningen voort te zetten, zodat het recht op vrij verkeer ten volle wordt gegarandeerd. In antwoord daarop zijn in het actieplan van het programma van Stockholm twee wetgevingsvoorstellen geformuleerd, die betrekking hebben op:

- het afschaffen van de legalisering van documenten van de ene lidstaat in een andere, met het oog op het vrije verkeer van documenten, en
- de erkenning van de gevolgen van bepaalde documenten van de burgerlijke stand, zodat een in een lidstaat verleende rechtsstatus in een andere lidstaat met dezelfde rechtsgevolgen kan worden erkend.

3. Het Groenboek van de Commissie

3.1 De Commissie lanceert een raadpleging over kwesties met betrekking tot het vrije verkeer van openbare documenten en de erkenning van de gevolgen van akten van de burgerlijke stand.

3.2 Openbare documenten

3.2.1 De Commissie wil een debat op gang brengen over alle openbare documenten die buiten de lidstaat waar zij zijn afgegeven alleen kunnen worden gebruikt wanneer aan bepaalde administratieve formaliteiten is voldaan. Het gaat hierbij om het overleggen van een bewijs van authenticiteit of een gewaarmerkte vertaling. Gemeenschappelijk kenmerk van al deze documenten is dat zij feiten moeten staven die al door een overheidsinstantie in een akte zijn vastgelegd.

3.2.2 Het rechtskader voor administratieve formaliteiten als het legaliseren en apostilleren van openbare documenten in de lidstaten van de Europese Unie is versnipperd; de diverse bronnen zijn:

- het nationaal recht, dat enorm verschilt van land tot land;
- tal van internationale, multi- of bilaterale verdragen, die door een zowel gevarieerd als beperkt aantal landen zijn geratificeerd en niet de oplossingen bieden die het vrije verkeer van Europese burgers vereist;
- versnipperd EU-recht, dat zich slechts bezighoudt met een beperkt aantal specifieke aspecten van de problemen die zich voordoen.

3.3 Mogelijke oplossingen om het vrije verkeer van openbare documenten tussen lidstaten te vergemakkelijken

3.3.1 Het afschaffen van de administratieve formaliteiten

De Commissie stelt voor om de legalisatie en de apostillering voor alle openbare documenten af te schaffen teneinde het vrije verkeer ervan te garanderen.

3.3.2 Samenwerking tussen bevoegde nationale autoriteiten

3.3.2.1 Wanneer er sterke twijfel bestaat over de authenticiteit van een document of wanneer een document in een lidstaat niet bestaat, zouden de bevoegde nationale autoriteiten de nodige informatie kunnen uitwisselen en passende oplossingen kunnen vinden.

3.3.2.2 De portaal-site e-justitie zou de burgers informatie kunnen verschaffen over het bestaan van akten van de burgerlijke stand en de rechtsgevolgen daarvan. Ook kan worden overwogen burgers de mogelijkheid te bieden om via een beveiligd systeem akten van de burgerlijke stand online aan te vragen en te ontvangen.

3.3.3 Het beperken van de vertaling van openbare documenten

In heel wat administratieve sectoren zou in ieder geval wat betreft de meest gangbare openbare documenten kunnen worden gedacht aan het invoeren van facultatieve standaardformulieren, zodat vertaling niet meer aan de orde is en kosten worden vermeden.

3.3.4 De Europese akte van de burgerlijke stand

Deze Europese akte zou naast de nationale akten van de burgerlijke stand van de lidstaten bestaan; het zou namelijk niet om een verplichte maar om een facultatieve akte gaan. Door een gemeenschappelijke drager te gebruiken, nl. bedoelde Europese akte, kunnen formaten en vermeldingen gelijk worden getrokken.

3.4 De wederzijdse erkenning van de gevolgen van akten van de burgerlijke stand

3.4.1 De akten van de burgerlijke stand zijn de schriftelijke stukken die een autoriteit opmaakt om bepaalde feiten uit het leven van iedere burger vast te leggen, zoals bv. geboorte en afstamming.

3.4.2 Elke Europese burger die zijn recht op vrij verkeer uitoefent, moet ervan kunnen uitgaan dat zijn burgerlijke staat ongewijzigd blijft en dat de in een akte van de burgerlijke stand vastgelegde rechtssituatie de aan die situatie verbonden burgerrechtelijke gevolgen heeft.

3.4.3 Hier rijst de vraag of het nodig is dat de Unie maatregelen neemt om de Europese burgers meer rechtszekerheid te bieden op het gebied van de burgerlijke staat en om de hindernissen weg te nemen waarmee zij te maken krijgen wanneer zij een in een bepaalde lidstaat ontstane rechtssituatie in een andere lidstaat willen doen erkennen.

3.4.4 De door de Unie in het afgeleide recht neergelegde bepalingen ⁽²⁾ betreffen tot dusver enkel zeer specifieke kwesties. Er bestaan vandaag de dag nog geen regels voor de erkenning in een lidstaat van situaties met betrekking tot de burgerlijke staat die in een andere lidstaat zijn ontstaan. Bovendien is de EU niet bevoegd om in te grijpen in het materiële familierecht van de lidstaten; het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie biedt hiervoor immers geen rechtsgrondslag.

⁽¹⁾ COM(2004) 401 definitief.

⁽²⁾ Verordening (EG) nr. 2201/2003, art. 21, lid 2.

3.4.5 Om deze problemen te verhelpen stelt de Commissie drie alternatieve oplossingen voor, te weten:

3.4.5.1 De nationale overheden bijstaan bij het zoeken naar praktische oplossingen

De belangrijkste taak van de EU in dit verband is immers om de nationale autoriteiten te helpen doeltreffender samen te werken.

3.4.5.2 Erkenning van rechtswege

Deze erkenning hoeft niet gepaard te gaan met harmonisatie van de bestaande regels en laat de rechtsstelsels van de lidstaten onverlet; dit impliceert dat elke lidstaat, op basis van wederzijds vertrouwen, de gevolgen van een in een andere lidstaat tot stand gebrachte rechtssituatie aanvaardt en erkent.

3.4.5.3 Erkenning op basis van de harmonisatie van de collisioneregels

Deze oplossing houdt in dat een „corpus” wordt opgesteld van op het niveau van de Unie ontwikkelde gemeenschappelijke regels, zodat de lidstaten kunnen beschikken over rechtsbepalingen die van toepassing zijn op grensoverschrijdende situaties waarbij de burgerlijke staat een rol speelt.

4. Algemene opmerkingen

4.1 De Commissie doet er vanuit wetgevend oogpunt goed aan dit Groenboek te publiceren: de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid moet immers verder worden verbeterd en verdiept en beter worden afgestemd op de rechten die individuen genieten op grond van het EU-burgerschap en de fundamentele economische vrijheden.

4.2 Het Comité schaart zich dan ook achter dit initiatief van de Commissie, die kiest voor een juridische benadering waarmee de positie van de burgers in het kader van het Europese integratieproces wordt versterkt, conform de grondwettelijke beginselen en waarden en de doelstellingen van de EU zoals die ingevolge het Verdrag van Lissabon werden vastgelegd in het VEU en het VWEU.

4.3 Hieruit volgt dat het aan de instellingen en organen van de Unie is om het de burgers van de lidstaten en meer in het algemeen alle individuen mogelijk te maken hun rechten en vrijheden zo volledig en ruim mogelijk uit te oefenen binnen de grenzen van de Verdragen en de geldende rechtsregels.

4.3.1 Een en ander zal leiden tot meer gelijkheid, conform het in art. 9 van het VEU vastgelegde beginsel, en bijdragen tot het opheffen van de belemmeringen die de uitoefening van bedoelde rechten en vrijheden in de weg staan en die niet worden gerechtvaardigd door redenen van openbare orde. Maar al te vaak gaat het om obstakels die enkel zijn opgeworpen om de belangen van bepaalde groepen te beschermen (wat dus neerkomt op mogelijke inmenging van bv. ambtenaren, notarissen of beambten van de burgerlijke stand) of die voortvloeien uit de - ongegronde - vrees van de lidstaten dat hun soevereiniteit wordt aangetast.

4.4 Toch is het raadzaam om bij de goedkeuring van maatregelen om administratieve formaliteiten en vertalingen af te

schaffen, zorgvuldig na te denken over de concrete reikwijdte daarvan. Hoewel niet valt te ontkennen dat dergelijke maatregelen op menselijk vlak de gewenste uitwerking hebben, d.w.z. dat administratieve belemmeringen voor het gebruik van openbare documenten buiten de lidstaat van afgifte verdwijnen en kosten en tijd worden bespaard, is het een feit dat zij kunnen leiden tot ernstige juridische geschillen over de gevolgen van de documenten in kwestie; het gaat hier immers om een materie die bijzonder gevoelig ligt.

4.5 Het is dus aan te raden na te gaan of de voorgestelde maatregelen haalbaar zijn. Zo moeten niet alleen de louter procedurele en taalgebonden aspecten onder de loep worden genomen, maar ook de meer inhoudelijke problemen die betrekking hebben op de juridische situatie van de betrokkenen.

4.6 De volledige uitoefening van het recht op vrij verkeer en verblijf, vrijheid van vestiging, vrije dienstverlening en vrij verkeer van werknemers op de interne markt, om maar een paar voorbeelden te noemen, veronderstelt supranationale mechanismen en regelgeving die de administratieve formaliteiten voor de authenticatie van openbare documenten afschaffen of beperken tot uitzonderlijke gevallen.

4.6.1 Achter het optreden van de autoriteiten in een andere lidstaat dan de lidstaat van afgifte, dat leidt tot discriminatie of onnodige belasting van burgers, gaan vaak belangen schuil die haaks op het EU-recht staan.

4.6.2 Om de openbare orde te beschermen en de financiële belangen van de lidstaten veilig te stellen zijn oplossingen denkbaar die minder duur uitvallen voor de individuele burger en die geen aantasting vormen van de in de Unie geldende rechten. Wanneer er gegronde twijfel bestaat over de authenticiteit van een document of wanneer een document in een andere lidstaat niet bestaat, zouden de bevoegde nationale autoriteiten informatie kunnen uitwisselen om zo samen tot een oplossing te komen.

4.6.2.1 Het Comité is overigens van oordeel dat de overheid alles moet doen wat in haar macht ligt om het de burgers gemakkelijker te maken alle openbare documenten i.v.m. hun staat of situatie, die noodzakelijk zijn om hun door de EU erkende rechten en vrijheden te kunnen uitoefenen, ook in andere lidstaten te doen gelden.

4.6.3 Overigens bestaan hiervan in de EU al diverse praktijkvoorbeelden:

- de samenwerking tussen ambtenaren van de burgerlijke stand in de elf lidstaten die zijn aangesloten bij Overeenkomst nr. 3 van de ICBS⁽³⁾. Gezien de bevredigende resultaten hiervan dringt het Comité erop aan dat alle EU-lidstaten zich bij deze overeenkomst aansluiten, in afwachting van de goedkeuring van supranationale regels ter zake;
- de uitwisseling van informatie over beroepskwalificaties via het informatiesysteem interne markt (IMI);

⁽³⁾ Wanneer een ambtenaar van de burgerlijke stand een huwelijksakte opmaakt, stelt hij volgens deze overeenkomst de ambtenaar van de burgerlijke stand van de geboorteplaatsen van elk van de toekomstige echtgenoten daarvan door middel van een standaardformulier in kennis.

— de geleidelijke automatisering en de afschaffing van het exequatur in het kader van het algemeen gebruik van elektronische procedures, e-justitie, enz.

4.6.3.1 In het licht van deze ervaringen lijkt het logisch dat de Commissie haar regelgevingsvoorstellen uit het Groenboek over het vrije verkeer van openbare documenten afstemt op initiatieven als „Digitaal Europa” en „e-2020”. Ook zou zij de gelegenheid moeten aangrijpen om een netwerk van registers van de burgerlijke stand op te richten; een dergelijke vereenvoudiging van de administratieve formaliteiten zou ertoe bijdragen dat documenten uiteindelijk nog maar één keer hoeven te worden overgelegd.

4.6.3.2 Voorts moet het mogelijk zijn op korte termijn een elektronische gegevensbank met alle modellen van de meest gangbare openbare documenten op te zetten. De wederzijdse en automatische erkenning van deze documenten en hun vertalingen in de officiële talen zou daarmee in de hele EU vlotter verlopen. Het beheer van de gegevensbank zou worden toevertrouwd aan de Commissie.

4.6.4 Ook de ervaring op andere gebieden leert dat het mogelijk is over te stappen op het gebruik van documenten waarvan het formaat en de gebruikte technieken en materialen identiek of vergelijkbaar zijn; denken we maar aan het Europees paspoort⁽⁴⁾, de documenten die burgers bescherming moeten bieden uit hoofde van art. 20, lid 2, sub c) van het VWEU, het model voor het rijbewijs voor motorvoertuigen en motorfietsen van verschillende categorieën, enz.

4.6.5 Het lijkt dan ook logisch dat het Comité zich opwerpt als pleitbezorger van de algemene invoering van meertalige standaardformulieren voor administratieve documenten, waarbij een voorbeeld kan worden genomen aan de ICBS-modellen, die o.m. het voordeel hebben dat het document in de lidstaat van bestemming niet meer hoeft te worden vertaald.

4.7 Nauwere administratieve samenwerking en de afgifte van documenten die geldig zijn in alle EU-lidstaten, zijn ongetwijfeld haalbare doelstellingen in een klimaat van wederzijds vertrouwen, of, beter nog, wederzijdse erkenning; zeker met het oog op de uitoefening van de eerder vermelde fundamentele burgerschaps- en economische rechten verdienen deze doelstellingen het op de agenda te worden gezet. De goedkeuring van Europese regels die ten volle van toepassing zijn in alle lidstaten is een institutionele taak die binnen het kader van de bevoegdheden van de EU past en noodzakelijk is met het oog op de verdieping van de integratie.

4.8 De problematiek van schriftelijke attesten m.b.t. de burgerlijke stand is echter bijzonder complex; het zou dan ook verstandig zijn diverse wetgevingsalternatieven onder de loep te nemen.

4.8.1 De erkenning van persoonlijke situaties in de akten van de burgerlijke stand die door de bevoegde nationale autoriteiten worden afgegeven, verschilt op dit moment van lidstaat tot lidstaat; bovendien zijn de gevolgen van deze akten niet in alle lidstaten volledig afdwingbaar. De invoering van een Euro-

pese akte van de burgerlijke stand zou mogelijk een eind kunnen maken aan deze netelige situatie.

4.8.2 De verschillende juridische, culturele en godsdienstige tradities van de EU-lidstaten maken dat elk land zijn eigen invulling geeft aan de rechtsstatus van personen. Hierdoor is een enorme kloof ontstaan: sommige lidstaten eisen een verklaring van huwelijksbevoegdheid om te kunnen trouwen, andere erkennen het huwelijk tussen personen van hetzelfde geslacht; ook wat de volgorde van achternamen en de vermelding van het geslacht na een geslachtsverandering betreft lopen de gebruiken sterk uiteen.

4.9 Het subsidiariteitsbeginsel dient in dit verband nauwgezet te worden toegepast: het gaat hier immers om nationale bevoegdheden, en het Verdrag van Lissabon biedt geen specifieke grondslag om supranationale maatregelen voor harmonisatie van de wetgeving ter zake te nemen. Evenmin is voorzien in een clausule om bevoegdheden over te dragen, wat bv. wel het geval is waar het gaat om visa en verblijfsvergunningen van korte duur (zie het bepaalde in artikel 77, lid 3, van het VWEU).

4.10 De hypothetische toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning via supranationale regelgeving die is gebaseerd op de algemene bepalingen van artikel 81, lid 1, van het VWEU, moet daarom worden gezien in het licht van de bijzondere wetgevingsprocedure die is vastgelegd in art. 81, lid 3, van het VWEU, waarbij ook de nationale parlementen moeten worden betrokken.

4.10.1 Het heeft in dit verband geen zin een gedetailleerde analyse op te stellen of een vergelijking te maken van de juridische opties waarover de Unie beschikt, afhankelijk van de te erkennen situatie met betrekking tot de burgerlijke stand, aangezien dit beginsel als het gaat om afstamming, adoptie of de volgorde van achternamen waarschijnlijk gemakkelijker kan worden toegepast dan als het gaat om de erkenning van een huwelijk.

4.10.2 Welke wetgevingsoptie de EU uiteindelijk ook zal kiezen, en hoeveel tijd de goedkeuring daarvan ook in beslag zal nemen, het is nu in de eerste plaats zaak burgers vooruit te helpen die erkenning eisen van hun rechtssituatie of van de gevolgen van een akte van de burgerlijke stand. Daartoe moeten bindende Europese normen of richtsnoeren worden uitgewerkt aan de hand waarvan de nationale autoriteiten coherente en flexibele oplossingen kunnen uitdokteren waarbij discriminatie op grond van nationaliteit wordt vermeden.

4.11 Aangezien dringend werk moet worden gemaakt van het vrije verkeer van openbare documenten, is het aan de lidstaten en de EU-instellingen om de initiatieven van de Commissie ter zake te steunen en een facultatieve supranationale regeling uit te werken om te zorgen dat er een Europese akte van de burgerlijke stand komt. Zulks impliceert dat zij de nodige stappen nemen om de collisioneregels te harmoniseren en in de tussentijd het beginsel van wederzijdse erkenning toe te passen. Hiertoe dient een lijst te worden opgesteld van minimumvereisten waaraan de akten van de burgerlijke stand moeten voldoen en moet consensus worden bereikt over de algemene geldigheid ervan in de EU, waarvan moet worden uitgegaan als duidelijk is dat de akten in kwestie door de bevoegde autoriteit op legale wijze zijn uitgegeven.

⁽⁴⁾ PB C 241 van 19.9.1981 en PB C 179 van 26.7.1982.

4.12 De maatregelen die de EU zal nemen om het vrije verkeer van openbare documenten mogelijk te maken moeten zoveel mogelijk effect sorteren. Het Comité verzoekt de Commissie dan ook na te gaan of het haalbaar is om het toepassingsgebied van toekomstige voorstellen voor regelgeving uit te breiden tot de burgers van de Europese Economische Ruimte en van de derde landen waarmee de EU associatie-overeenkomsten heeft (op basis van wederkerigheid), alsook tot de burgers uit derde landen die langdurig in een EU-land verblijven en daar wettelijk gevestigd zijn of er hun wettelijke woonplaats hebben.

Brussel, 15 juni 2011

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 het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van de Richtlijnen 89/666/EEG, 2005/56/EG en 2009/101/EG wat de koppeling van centrale, handels- en vennootschapsregisters betreft

(COM(2011) 79 definitief — 2011/0038 (COD))

(2011/C 248/20)

Rapporteur: **de heer PÁSZTOR**

Het Europees Parlement en de Raad hebben op resp. 8 en 16 maart 2011 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 50, lid 2, onder g) 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 tot wijziging van de richtlijnen 89/666/EEG, 2005/56/EG en 2009/101/EG wat de koppeling van centrale, handels- en vennootschapsregisters betreft”

COM(2011) 79 definitief - 2011/0038 (COD).

De gespecialiseerde afdeling Interne markt, productie en consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 26 mei 2011 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 15 en 16 juni 2011 gehouden 472^e zitting (vergadering van 15 juni) het volgende advies uitgebracht, dat met 144 stemmen vóór en 2 stemmen tegen, bij 4 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het Comité kan zich in het voorstel vinden. Het beschouwt het als een belangrijke stap vooruit bij de voltooiing van de interne markt. Op die manier kunnen de bredere doelstellingen van het bedrijfsleven, de werknemers, de consumenten en de burgers namelijk worden gerealiseerd. Dit werd reeds belicht in de strategie Europa 2020 en het initiatief voor het MKB, de „Small Business Act” (SBA). Toch beantwoordt het voorstel in zijn huidige vorm waarbij de belangrijkste gegevens en akten uniform worden gemaakt en vrijwillige samenwerking door een wettelijke, in de gehele Unie geldende verplichting wordt vervangen, aan slechts enkele van de naar voren gebrachte fundamentele eisen.

1.2 Ook kleven er nog een groot aantal onzekerheden aan de tenuitvoerlegging. De Commissie moet namelijk in een later stadium voor talloze kwesties nog regelgeving maken. Het Comité hoopt dat het betrokken zal worden bij de komende wetgevingsfasen en met de Commissie te blijven samenwerken bij het voorbereiden van toekomstige regelgeving.

1.3 Het zou wellicht beter zijn geweest om de drie richtlijnen samen te voegen in één richtlijn waarin de EU-vereisten werkelijk eenduidig zouden zijn geformuleerd.⁽¹⁾ Door de huidige wijzigingen en de daarop volgende gedelegeerde handelingen zal de uitvoering enigszins met onduidelijkheid zijn omgeven. Daarom blijft het Comité bij de standpunten die het ten aanzien van het groenboek geformuleerd heeft en hoopt het dat deze bij de toekomstige wetgeving zullen worden meegenomen.

⁽¹⁾ De Eerste en de Elfde richtlijn kunnen gemakkelijk worden gevoegd want zij hebben op dezelfde materie betrekking (openbaarheidsverplichting betreffende vennootschappen). Bij de richtlijn inzake grensoverschrijdende fusies speelt slechts één specifiek aspect: de duidelijkheid van ondernemingsregisters in het geval van grensoverschrijdende operaties.

1.4 Een grote lacune is dat in het voorstel niet wordt ingegaan op de kwestie van de verplaatsing van de zetel, die, zoals in het groenboek wordt opgemerkt, steeds belangrijker wordt op een steeds hechtere interne markt. Hier heeft de wetgever een kans gemist door het, wel impliciet aangestipte, principe van transparantie van deelnamestukken niet te hanteren als model.

1.5 De voorgestelde veranderingen in de Richtlijnen 89/666/EEG en 2005/56/EG kunnen de goedkeuring van het EESC wegdragen.

1.6 Wat de wijzigingen in Richtlijn 2009/101/EG betreft, acht het Comité het van belang dat:

- de gegevens zo spoedig mogelijk als technisch en juridisch haalbaar is, worden gepubliceerd;
- verzoeken om basisgegevens in het kader van het een-gemaakte Europese systeem gratis zullen zijn (overeenkomstig een eerdere aanbeveling van het Comité);
- er duidelijkheid moet komen over de opbouw- en exploitatiekosten van het systeem. Ook betreurt het dat het voorstel geen impactevaluatie bevat aan de hand waarvan zicht die kosten zou kunnen worden gekregen. Het benadrukt evenwel dat de Unie geld moet reserveren om die kosten te dekken;
- de exploitatie van het systeem een zo direct mogelijke toegang tot gegevens toestaat en openbaarmaking op papieren dragers tot een minimum reduceert.

1.7 Het Comité gaat akkoord met de omzettingsdatum (1 januari 2014). Het is evenwel primordiaal voor de Unie om een limietdatum vast te stellen voor de uitvoering van de maatregelen die bij de gedelegeerde handelingen zijn uitgevaardigd.

2. Inhoud van het voorstel

2.1 Het voorstel strekt tot meer transparantie van de juridische en fiscale regelingen betreffende ondernemingen, die in toenemende mate gebruik maken van de door de interne markt geboden mogelijkheden. Ook strekt het tot meer vertrouwen in die markt zodat handelspartners sneller van hun concurrentievoordelen kunnen profiteren.

2.2 Het is de bedoeling van de richtlijn dat de lidstaten de nodige maatregelen nemen voor gemakkelijkere toegang in de gehele Unie van deelnemers en derden tot officiële stukken en andere gegevens betreffende bedrijven en de betrekkingen die zij met elkaar onderhouden. Tot op heden bestaan er hier namelijk noch verplichtingen noch efficiënte mogelijkheden. Het transparantieprobleem is met name zeer knellend bij grensoverschrijdende fusies en splitsingen of in het geval van bijkantoren van een vennootschap die aan het recht van een andere lidstaat is onderworpen.

2.3 De Commissie stelt nu voor om de volgende richtlijnen te wijzigen:

- Richtlijn 89/666/EEG betreffende de openbaarmakingsplicht voor in een andere lidstaat opgerichte bijkantoren (de Elfde richtlijn);
- Richtlijn 2005/56/EG betreffende grensoverschrijdende fusies van kapitaalvennootschappen;
- Richtlijn 2009/101/EG betreffende waarborgen voor deelnemers en derden (een nieuwe richtlijn betreffende de openbaarheid van transacties die de Eerste richtlijn vervangt).

Deze richtlijnen voldeden slechts gedeeltelijk aan de groeiende behoefte aan informatie.

2.4 In de voorgestelde richtlijn worden bestaande vereisten en procedures uitgebreid en verfijnd en ook krijgt de Commissie de bevoegdheid om bij de tenuitvoerlegging van de regeling verdere preciseringen en uitbreidingen aan te brengen. De operatie strekt er hoofdzakelijk toe dat alle vennootschappen, bijkantoren of groepen economische actoren duidelijk en zo snel mogelijk kunnen worden geïdentificeerd, zodat iedere wijziging terstond kan worden geregistreerd en toegankelijk is. Daartoe blijkt het beste instrument elektronische opslag en publicatie van akten en gegevens. Verder moeten de lidstaten via het geplande „één enkel Europees elektronisch platform” zorgen voor digitalisering van en toegang tot die data.

2.5 Het grootste aantal door de Commissie voorgestelde wijzigingen betreft Richtlijn 2009/101/EG:

- de termijn voor openbaarmaking van gegevens gaat maximaal 15 kalenderdagen bedragen;

— vennootschappen krijgen een unieke identificatiecode waardoor zij in de EER eenduidig kunnen worden geïdentificeerd;

— de door de lidstaten voorgeschreven formaliteiten mogen niet in de weg staan van de toegankelijkheid van het platform;

— de lidstaten moeten de betrouwbaarheid van de akten en gegevens garanderen;

— de tarieven voor het verkrijgen van akten en gegevens mogen de daaraan verbonden administratiekosten niet overschrijden;

— de Commissie kan ter wille van de uitvoering van deze bepalingen en op basis van gedelegeerde bevoegdheden technische voorschriften uitvaardigen betreffende het beheer en de veiligheid van het netwerk, de vorming van de unieke identificatiecode, het gebruik van talen, methoden en technische normen voor publicatie en eventuele sancties voor niet-inachtneming van de voorschriften.

2.6 De wijzigingen in de Richtlijnen van 1989 en 2005 hebben betrekking op de unieke identificatiecode van bijkantoren of uit een grensoverschrijdende fusie ontstane kapitaalvennootschappen en op de elektronische verenigbaarheid van andere registratie-activiteiten.

2.7 De lidstaten moeten de richtlijn, die 20 dagen na publicatie ervan in werking treedt, uiterlijk op 1 januari 2014 hebben omgezet.

3. Juridische context van het advies

3.1 De transparantie van de ondernemingsregisters is niet alleen een belangrijke doelstelling op zich maar vormt ook een noodzakelijke voorwaarde voor de verdere harmonisatie van het vennootschapsrecht. Interoperabiliteit van nationale registers is in wezen een economische en informaticakwestie, maar het voorstel moet in een juridische vorm worden gegoten omdat men nu eenmaal niet om wettelijke vereisten heen kan. Los van de juiste juridische vorm van het voorstel, moet gedetailleerd worden gekeken naar de juridische context van de harmonisatie.

3.1.1 Dan moet in de eerste plaats worden gezien hoe de belangen van de landen van uitvoer en ontvangst van kapitaal met elkaar in overeenstemming kunnen worden gebracht. Onderstaande tabel bevat op hoofdlijnen hun uitgangspunten. Gegeven die punten vormen de onderliggende belangen van de landen op langere termijn een wezenlijke belemmering voor volledige harmonisatie. Het feit dat de discussie slechts een technische kwestie als de interoperabiliteit van de registers betreft, doet daar niets aan af.

	Lidstaat van uitvoer	Lidstaat van ontvangst
1. Wettigheid van een bedrijf (rechtspersoonlijkheid)	Fictiebeginsel (universalisme)	Realiteitsbeginsel (particularisme)
2. Identificeerbaarheid van de rechtspersoon	Plaats van registratie	Werkelijke administratieve zetel
3. Rechtsmacht	Individualiteitsbeginsel	Territorialiteitsbeginsel
4. Beginsel van economisch recht	Rechtszekerheid	Voorkoming van misbruik van recht
5. Beginsel van EU-recht (beleid inzake de interne markt)	Verbod op beperkingen van fundamentele rechten	Verbod op discriminatie

3.2 In landen waar het fictiebeginsel heerst (waar bedrijven in principe op nationaal niveau automatisch worden erkend wanneer zij aan bepaalde formele voorwaarden voldoen), bestaan er weinig belemmeringen voor registratie. In andere landen zijn dat er veel meer. Daar wordt ook belang gehecht aan de bescherming van de omliggende lokale gemeenschappen en daarmee is de verantwoordelijkheid van het bedrijf dat geregistreerd wil worden belangrijker dan die van de staat. Anders gezegd, gaat het om registratie, dan weegt daar het privaatrecht zwaarder dan het publiekrecht.

3.3 In sommige landen kunnen bedrijven hun statuten niet wijzigen. In andere landen moet in het geval van verplaatsing van de werkelijke administratieve zetel de identiteit, en bijgevolg de registratie, worden gewijzigd om vennootschapsrechtelijk te kunnen worden erkend. Op de interne markt veroorzaakt dit verscheidene problemen (zie de zaak *Überseering*). Er kan namelijk wel eens sprake zijn van dubbele identiteit of zelfs van de nachtmerrieachtige situatie dat er twee keer geen identiteit meer is (bijv. het geval van een Duits-Ierse combinatie).

3.4 Bepaalde landen bekijken de zaak mondiaal en kijken daarmee naar het geheel van bedrijfsactiviteiten waarbij het er niet toe doet of die activiteiten intern of in het buitenland plaatsvinden (het individualiteitsbeginsel). Andere landen baseren hun rechtsmacht op het territorialiteitsbeginsel: wat telt is het gebied waar een bedrijf actief is, en in dat geval bestaat er een fundamenteel onderscheid tussen het binnen- en het buitenland. Harmonisatie is dus echt van belang. In het eerste geval vormt interoperabiliteit van registers vooral een privaatrechtelijke kwestie en nemen in het vennootschapsrecht de belangen van bedrijven een belangrijke plaats in. In het tweede geval zijn overheidsmaatregelen geboden. Men kan zich dus voorstellen dat in het eerste geval bijv. het project BRITE een betere oplossing voor landen van kapitaaluitvoer lijkt dan positieve harmonisatie.

3.5 Die landen van uitvoer zullen er afkerig van zijn om de op basis van het vennootschapsrecht verkregen identificatiecode bij de registratie te wijzigen, want voor hen primeert rechtszekerheid. Andere landen daarentegen achten het belang van de omliggende gemeenschappen fundamenteel en zullen in voorkomend geval niet aarzelen om de juridische status van een onderneming van vraagtekens te voorzien. Daardoor ontstaat

het risico dat landen artikel 11 van de Eerste richtlijn (artikel 12 van de nieuwe), waarin de redenen voor ontbinding van een bedrijf gedetailleerd worden geformuleerd, zeer uiteenlopend zullen toepassen en zulks in het licht van hun concept van oprichting van een bedrijf (zie bijv. de zaken *Ubbink* of *Marleasing*).

3.6 De landen die in beginsel geen onderscheid maken tussen interne en buitenlandse activiteiten profiteren over het algemeen het meest van de door de interne markt geboden mogelijkheden. Verder kunnen de daar geregistreerde bedrijven zich gemakkelijk op het standpunt stellen dat zij geschaad worden door maatregelen van de lidstaat van ontvangst met als reden dat zij in hun EU-vrijheden worden beperkt. In de landen die daarentegen het realiteitsbeginsel (dus territorialiteitsbeginsel) in de praktijk brengen, kan de nadruk worden gelegd op discriminatie van buitenlandse ondernemingen. Dus hebben vooral de landen van uitvoer duidelijk baat bij uniformering van de registers, en zullen de landen van ontvangst meer moeite met de desbetreffende regelingen hebben.

4. Algemene opmerkingen

4.1 Het Comité kan zich in het voorstel vinden. Het beschouwt het als een belangrijke stap vooruit bij de voltooiing van de interne markt. Op die manier kunnen de bredere doelstellingen van het bedrijfsleven, de werknemers, de consumenten en de burgers namelijk worden gerealiseerd, zoals het Comité reeds verwoordde in zijn advies over het groenboek: „1.2 De doelstellingen van de koppeling van ondernemingsgegevens moeten samenhangen met de strategische documenten Europa 2020 [1] en de Small Business Act (SBA) [2]. De koppeling van ondernemingsregisters moet ervoor zorgen dat er meer transparantie en betere samenwerking tussen bedrijven ontstaan, dat de belemmeringen voor grensoverschrijdende activiteiten worden teruggedrongen en dat de regeldruk voor met name het mkb afneemt. Zoals de Commissie in haar mededeling „Denk eerst klein. Een „Small Business Act” voor Europa” (COM(2008) 394 final) heeft benadrukt, zijn dit essentiële voorwaarden voor de versterking van de interne markt en de bevordering van een evenwichtige en duurzame economische en sociale groei.”⁽²⁾

4.2 Toch beantwoordt het voorstel in zijn huidige vorm, waarbij de belangrijkste gegevens en akten uniform worden gemaakt en vrijwillige samenwerking door een wettelijke, in de gehele Unie geldende verplichting wordt vervangen, aan slechts enkele van de naar voren gebrachte fundamentele eisen. Wel kan het Comité zich vinden in de richting die aangaande administratieve kosten en gegevensbescherming wordt ingeslagen, maar een aantal kwesties dienen nog te worden uitgediept.

4.3 Ook kleven er nog een groot aantal onzekerheden aan de tenuitvoerlegging. Er zou namelijk nog een regeling moeten komen voor de uitvoeringsmodaliteiten. Gegeven het belang om vooraf reeds op de hoogte te zijn van normen en andere materiële bepalingen, zou het toch beter zijn geweest reeds nu van de hoed en de rand te weten. Bovendien bevatte het groenboek een serie praktische vragen over een deel van de materie, en

⁽²⁾ Zie PB C 48 van 15 februari 2011, blz. 120.

daarop had men dus moeten kunnen reageren. Daarom blijft het Comité bij zijn opmerkingen over het groenboek en hoopt het dat die in de toekomstige wetgeving zullen worden verwerkt.

4.4 Hier zou de Unie wel eens de kans kunnen hebben gemist om het vennootschapsrecht significant verder te harmoniseren, zoals beschreven in paragraaf 3. Het Comité begrijpt dat het formuleren van bepalingen op onderhavig gebied door aanzienlijke juridische en institutionele verschillen wordt bemoeilijkt en dat die harmonisatie meer een zaak voor de langere termijn is. Toch is de registratiekwestie een belangrijk onderdeel ervan en door de zaak niet in detail te behandelen, hebben we de gelegenheid voorbij laten gaan om gemeenschappelijke formuleringen te zoeken en een discussie te openen. Anderzijds vormt het programma BRITE er een goed voorbeeld van hoe betrokkenen tot ieders tevredenheid detailkwesties via zelfregulering kunnen oplossen.

4.5 Een grote lacune is dat in het voorstel niet wordt ingegaan op de kwestie van de verplaatsing van de zetel, die, zoals in het groenboek wordt opgemerkt, steeds belangrijker wordt op een steeds hechtere interne markt. Hier heeft de wetgever een kans gemist door het, wel impliciet aangestipte, principe van transparantie van deelnamestukken niet te hanteren als model.

4.6 Het zou wellicht beter zijn geweest om de drie richtlijnen samen te voegen in één richtlijn waarin de EU-vereisten werkelijk eenduidig zouden zijn geformuleerd.⁽³⁾ Door de huidige wijzigingen en de daarop volgende gedelegeerde handelingen zal de uitvoering enigszins met onduidelijkheid zijn omgeven. Zulks vooral omdat in het voorstel weinig of geen aandacht wordt geschonken aan het belang van het beheer van en de samenwerking tussen de nationale ondernemingsregisters.

4.7 Vanwege de tekst van het voorstel, maar hopelijk niet gegeven de oorspronkelijke strekking ervan, zullen er moeilijkheden opduiken. De tot op heden op Europees niveau actieve registratie instanties (officieel, vrijwillig of via de markt samenwerkend) worden in het voorstel voor de nieuwe samenwerking volstrekt genegeerd. Ook het Comité vindt dat het Europese e-justitieportaal het centrale toegangspunt tot juridische informatie moet zijn, maar er moet voldoende ruimte blijven voor initiatieven ten behoeve van andere, eventueel ruimere, doelstellingen. Het benadrukt ook het volgende: „Het is buitengewoon belangrijk dat nationale en Europese instellingen op dit terrein samenwerken met de sociale partners en het maatschappelijk middenveld.”⁽⁴⁾ Verder hoopt het tevens dat het betrokken zal worden bij de komende wetgevingsfasen en met de Commissie te blijven samenwerken bij het voorbereiden van toekomstige regelgeving.

⁽³⁾ De Eerste en de Elfde richtlijn kunnen gemakkelijk worden gevoegd want zij hebben op dezelfde materie betrekking (openbaarheidsverplichting betreffende vennootschappen). Bij de richtlijn inzake grensoverschrijdende fusies speelt slechts één specifiek aspect: de duidelijkheid van ondernemingsregisters in het geval van grensoverschrijdende operaties.

⁽⁴⁾ Idem, par. 6.7

5. Bijzondere opmerkingen

5.1 De voorgestelde veranderingen in de Richtlijnen 89/666/EEG en 2005/56/EG kunnen de goedkeuring van het EESC wegdragen.

5.2 Wat de wijzigingen in Richtlijn 2009/101/EG betreft, moeten de gegevens zo spoedig mogelijk als technisch en juridisch haalbaar is, worden gepubliceerd. Het is van mening dat de voorgestelde termijn spoedig fors kan worden teruggebracht. In sommige gevallen kan dat echter nog te lang duren en dan moet eventueel sneller openbaar worden gemaakt. En wel door een onmiddellijke „publicatie”⁽⁵⁾ via het Europese elektronische platform van lokale meldingen die later kunnen worden bekrachtigd. Voor de huidige IT-systemen is dat geen probleem.

5.3 Duidelijk moet worden aangegeven of de melder alleen voor de kosten van alle informatiediensten opdraait, dan wel dat de verzoeker om informatie ook betaalt. Hier verschillen de nationale systemen. Momenteel is het zo dat uitsluitend moet worden betaald voor informatie uit ondernemingsregisters van andere lidstaten. Het Comité blijft hopen dat verzoeken om basisgegevens in het kader van het eengemaakte Europese systeem gratis zullen zijn.⁽⁶⁾

5.3.1 Het Comité denkt dat vooral gegevens over de bedrijfszetel, de eigenaren en belangrijkste bestuurders van een onderneming, de economische en juridische situatie van een bedrijf en zijn resistentievermogen en nauwkeurige boekhoudkundige en balansgegevens als basisgegevens voor zakenpartners, deelnemers, schuldeisers en werknemers kunnen worden aangemerkt.

5.3.2 Het wijst er in dit verband op dat duidelijkheid ontbreekt over de opbouw- en exploitatiekosten van het systeem. Ook betreurt het dat het voorstel geen impactevaluatie bevat aan de hand waarvan zicht die kosten zou kunnen worden gekregen. Het benadrukt evenwel dat de Unie geld moet reserveren om die kosten te dekken.

5.4 Het is goed dat de gegevens elektronisch toegankelijk zullen zijn. Het hoopt wel dat het systeem dusdanig wordt geëxploiteerd dat die toegang zo direct mogelijk is. Het is zich er evenwel van bewust dat hier een evenwicht moet worden gevonden tussen het openbaarheidsvereiste en snel en efficiënt functioneren. Het is ervan overtuigd dat een bevredigend compromis mogelijk is en dat de openbaarheid daardoor per saldo toeneemt. Een andere fundamentele verwachting van het

⁽⁵⁾ Meldingen die direct voor betrokkenen toegankelijk zijn

⁽⁶⁾ Zie noot 1, par. 1.5

Comité ten aanzien van het geünificeerde systeem is dat openbaarmaking op papieren dragers, en daarmee de kosten, tot een minimum kunnen worden gereduceerd.

5.4.1 Voorts vestigt het er de aandacht op dat er conflicten kunnen ontstaan tussen de Europese verplichten betreffende de aanmelding van gegevens enerzijds en de voorschriften waarvoor de lidstaten bevoegd blijven (bijv. de betrouwbaarheid van akten) anderzijds. Die situatie is op termijn onhoudbaar.

5.5 Ook bestaan er in beginsel eenvoudige technische oplossingen voor taalproblemen, die alleen de nodige voorbereiding vergen. Via de momenteel beschikbare software kunnen standaardteksten gemakkelijk in alle andere talen worden vertaald

en gepubliceerd. Die teksten moeten dan wel, na overleg, worden goedgekeurd. Dit soort normalisering leent zich vooral voor basisinformatie en boekhoudkundige documenten.

5.6 Voorts moet op het ondernemingsregister Richtlijn 95/46/EG (de „Gegevensbeschermingsrichtlijn” van toepassing worden verklaard.

5.7 Het Comité gaat akkoord met de omzettingsdatum (1 januari 2014). Het is evenwel primordiaal voor de Unie om een limietdatum vast te stellen voor de uitvoering van de maatregelen die bij de gedelegeerde handelingen zijn uitgevaardigd. Op die manier zal het goed functioneren van de structuur snelle en uniforme toegang tot informatie over ondernemingen in de gehele EU mogelijk maken.

Brussel, 15 juni 2011

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, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Een integrale aanpak van de bescherming van persoonsgegevens in de Europese Unie

(COM(2010) 609 definitief)

(2011/C 248/21)

Rapporteur: **de heer MORGAN**

De Europese Commissie heeft op 4 november 2010 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie 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 — Een integrale aanpak van de bescherming van persoonsgegevens in de Europese Unie

COM(2010) 609 definitief.

De afdeling Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies hierover op 27 mei 2011 goedgekeurd.

Het EESC heeft tijdens zijn op 15 en 16 juni 2011 gehouden 472^e zitting (vergadering van 16 juni 2011) onderstaand advies uitgebracht, dat met 155 stemmen vóór en 9 stemmen tegen, bij 12 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 De EU-voorschriften voor gegevensbescherming zijn gebaseerd op Richtlijn 95/46/EG en de tweeledige doelstelling ervan werd als volgt geformuleerd:

- (1) *De Lid-Staten waarborgen in verband met de verwerking van persoonsgegevens de bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden van natuurlijke personen, inzonderheid van het recht op persoonlijke levenssfeer.*
- (2) *De Lid-Staten mogen het vrije verkeer van persoonsgegevens tussen lidstaten beperken noch verbieden om redenen die met de uit hoofde van lid 1 gewaarborgde bescherming verband houden.*

Het is cruciaal dat deze doelstellingen in evenwicht met elkaar worden gebracht zodat zij niet strijden. Nieuwe wetgeving moet er in de eerste plaats op zijn gericht om beide doelstellingen te verwezenlijken.

1.2 Het Comité kan zich vinden in de mededeling, waarin de Commissie uiteenzet hoe zij Richtlijn 95/46/EG (de gegevensbeschermingsrichtlijn) wil actualiseren. De explosieve ontwikkeling van nieuwe technologie veroorzaakt momenteel een exponentiële toename van on-line-gegevensverwerking en dat vergt dezelfde verhoging van de bescherming van persoonsgegevens om te voorkomen dat er op grote schaal inbreuk op de persoonlijke levenssfeer wordt gemaakt. Het verzamelen, combineren en beheren van uit talloze bronnen afkomstige gegevens moet daarom zorgvuldig aan regels worden gebonden. De publieke sector houdt veel verschillende bestanden aan over de betrekkingen tussen de burgers en de staat. Voor welk doel dan ook moet gegevensvergaring tot een minimum worden beperkt en het dient verboden te worden om de verschillende gegevens in een „big brother“-databank te bundelen.

1.3 Tegelijkertijd is voorzichtigheid geboden. Wetgeving voor zakelijke activiteiten moet stabiel en voorspelbaar blijven. Het Comité steunt daarom een passende herziening van de gegevensbeschermingsrichtlijn.

1.4 Volgens de Commissie is een van de belangrijkste punten waarover belanghebbenden, met name multinationale ondernemingen, zich blijvend zorgen maken, dat de wetgeving van de lidstaten inzake gegevensbescherming onvoldoende geharmoniseerd is, in weerwil van een gemeenschappelijk wettelijk kader op EU-niveau. Het Comité stelt voor dat de nieuwe regels in de gehele Unie een consistentere bescherming van persoonsgegevens van werknemers bieden, en dat die regels ook een raamwerk vormen om de duidelijkheid en zekerheid op juridisch gebied te verhogen. Voorts kan het zich in dit verband met name vinden in de verplichte aanstelling van een onafhankelijke functionaris voor gegevensbescherming en het harmoniseren van diens taken en bevoegdheden.

1.5 Gegeven het mogelijke conflict tussen de privacy van het individu en de commerciële exploitatie van gegevens over hem en gegeven de grote belangen die op het spel staan, zal het individu steeds beter moeten weten waarom er gegevens over hem worden verzameld en hoe hij kan controleren wat er met die gegevens gedaan wordt. Daarom acht het Comité effectieve handhaving en correctiemogelijkheden een absolute voorwaarde voor een alomvattend herzieningsproject. En ook moet daarbij de grensoverschrijdende dimensie worden bestreken.

1.6 Voor EU-burgers dient binnen de Unie, ongeacht waar de gegevens zich bevinden, het recht van de lidstaat van de voor de verwerking verantwoordelijke het toepasselijk recht te zijn. Voor te beschermen personen, vooral werknemers en consumenten, moeten de gegevensbeschermingsregels gelden van het land waar zij gewoonlijk verblijven.

1.7 De verwijzing naar kinderen is te oppervlakkig. Er dient speciale aandacht uit te gaan naar kwesties in verband met hun persoonlijke levenssfeer. Het zog. „recht om vergeten te worden”, dwz. het recht op het wissen van gegevens over als kind begane misstappen of van tiernisdrijven zou wel eens niet uit te oefenen kunnen zijn.

1.8 Verder moet de bestaande definitie van gevoelige gegevens worden uitgebreid omdat de categorieën van elektronische persoonsgegevens blijven groeien. Daarnaast maakt het Comité zich zorgen over het wijdverspreide en ongedifferentieerde gebruik van beveiligingscamera's. De voorschriften tegen misbruik van verkregen beelden moeten zeker worden aangescherpt. Middels GPRS verkregen gegevens over de verblijfplaats van een persoon belichamen een andere controversiële kwestie. Ook neemt het verzamelen van biometrische data toe. De definitie moet dergelijke nieuwe technologieën en methoden omvatten, maar dient dusdanig geformuleerd te zijn dat zij niet in de weg staat aan nieuwe technologische ontwikkelingen. Het zou nodig kunnen zijn om voor bepaalde gevallen beginselen vast te stellen. Overigens is het Comité voorstander van correct gebruik van deze nieuwe technologieën.

1.9 Het Comité beseft dat aan de politieke samenwerking tussen landen gevoeligheden kleven, maar acht het essentieel dat er altijd maximaal oog bestaat voor grondrechten, inclusief de bescherming van persoonsgegevens.

1.10 Het steunt het algemene streven van de Commissie naar een meer samenhangende toepassing van de gegevensbeschermingsregels van de Unie in alle lidstaten. Het stemt echter tot zorg dat wellicht nog niet alle 12 nieuwe lidstaten Richtlijn 95/46 volledig en efficiënt hebben omgezet.

1.11 Over het algemeen missen de nationale gegevensbeschermingsautoriteiten slagkracht, zijn ze overbelast en dient hun onafhankelijkheid te worden versterkt. Iedere nieuwe richtlijn zou het vereiste moeten bevatten dat die autoriteiten over de rechtspositie, het gezag en de middelen beschikken om hun werk te doen.

1.12 Gezien de bijdrage die de „Groep artikel 29” tot op heden heeft geleverd tot de bescherming van het individu op het gebied van verwerking van persoonsgegevens, blijft er een belangrijke rol voor haar weggelegd.

1.13 Tegen de achtergrond van de digitale agenda van de Unie wordt de Commissie verzocht, te overwegen een EU-autoriteit aan te stellen die kijkt naar de bredere maatschappelijke vertakkingen van Internet over een periode van 10 tot 20 jaar. De huidige regelingen voor de veiligheid van persoonsgegevens en cyber veiligheid in het algemeen raken door maatschappelijke ontwikkelingen achterhaald en voldoen dus steeds minder. Het Comité doet de suggestie om voor gegevensbescherming een toezichthouder voor de gehele Unie aan te stellen. De huidige toezichthouder houdt zich namelijk uitsluitend met de EU-instellingen bezig, maar er bestaat behoefte aan een toezichthouder die verantwoordelijk is voor de coördinatie tussen de lidstaten en operationele normen. Die zou dan deel moeten gaan uitmaken van een autoriteit die het Comité voor ogen heeft en die op een veel breder terrein actief zou zijn.

2. Inleiding

2.1 Het Comité blijft zich scharen achter de beginselen waarop de gegevensbeschermingsrichtlijn was gebaseerd. Hieronder volgen in vereenvoudigde vorm en zonder commentaar delen van de tekst van de richtlijn. De beginselen in kwestie blijken duidelijk daaruit:

— Artikel 6

De lidstaten schrijven voor dat de persoonsgegevens:

- (a) eerlijk en rechtmatig moeten worden verwerkt;
- (b) voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden worden verkregen;
- (c) adequaat en relevant zijn en niet buiten verhouding staan tot de doeleinden waarvoor zij worden verzameld en/of waarvoor zij verder worden verwerkt;
- (d) nauwkeurig zijn en zo nodig worden bijgewerkt;
- (e) die het mogelijk maken de betrokkenen te identificeren niet langer mogen worden bewaard dan voor de verwezenlijking van de beoogde doeleinden noodzakelijk is.

— Artikel 7

De lidstaten bepalen dat de verwerking van persoonsgegevens slechts mag geschieden indien:

- (a) de betrokkene daarvoor zijn ondubbelzinnige toestemming heeft verleend, of
- (b) verwerking noodzakelijk is voor de uitvoering van een overeenkomst waarbij de betrokkene partij is, of
- (c) verwerking noodzakelijk is om een wettelijke verplichting na te komen waaraan de voor de verwerking verantwoordelijke onderworpen is, of
- (d) verwerking noodzakelijk is ter vrijwaring van een vitaal belang van de betrokkene, of
- (e) verwerking noodzakelijk is voor de vervulling van een taak van algemeen belang, of
- (f) verwerking noodzakelijk is voor de behartiging van het gerechtvaardigde belang van de voor de verwerking verantwoordelijke.

— Artikel 8

De lidstaten verbieden de verwerking van persoonsgegevens waaruit de raciale of etnische afkomst, de politieke opvattingen, de godsdienstige of levensbeschouwelijke overtuiging, of het lidmaatschap van een vakvereniging blijkt, alsook de verwerking van gegevens die de gezondheid of het seksleven betreffen.

2.2 Gedurende het laatste decennium zijn de zaken aanzienlijk gewijzigd door artikel 16 van het Verdrag van Lissabon en artikel 8 van het Handvest van grondrechten.

2.3 De Commissie wil in de mededeling haar aanpak schetsen van de modernisering van de EU-regelingen voor de bescherming van persoonsgegevens op alle terreinen waarop de Unie actief is. Zij heeft daarbij met name oog voor de uitmondialisering en nieuwe technologieën voortvloeiende uitdagingen. Zij wil het individu een hoog beschermingsniveau bieden betreffende gegevensverwerking op die terreinen.

2.4 Vandaag de dag gaat de wereldwijde informatie-uitwisseling gemakkelijker en sneller. Persoonsgegevens (e-mail, foto's, elektronische agenda's) kunnen met in Duitsland gesitueerde software in het VK worden gecreëerd, in India worden verwerkt, in Polen worden opgeslagen en in Spanje door een Italiaanse burger worden ingezien. Deze snelle toename van de mondiale informatiestromen vormt een grote uitdaging waar het gaat om de rechten van het individu op gegevensprivacy. De mensen worden dagelijks geraakt door gegevensbeschermingskwesaties, inclusief de grensoverschrijdende dimensie ervan: op het werk, in contacten met overheden, bij het betrekken van goederen of diensten, op reis of tijdens het surfen op internet.

2.5 De Commissie zal in 2011 wetgeving voor de herziening van de gegevensbeschermingregelingen van de Unie voorstellen om die bescherming op al haar actieterrinen te versterken. Zulks inclusief wetshandhaving en misdaadpreventie en waarbij rekening met de specifieke kenmerken van die gebieden zal worden gehouden. Ook zal er worden gekeken naar maatregelen van niet-wetgevende aard zoals stimulering van zelfregulering en de haalbaarheid van EU-privacyzegels.

2.6 Verder zal de Commissie blijven toezien op correcte uitvoering van EU-recht op dit gebied. Worden de Unie-regels aangaande gegevensbescherming niet juist omgezet en toegepast, zal zij een actief inbreukbeleid voeren.

2.7 De integrale aanpak van gegevensbescherming kent de volgende hoofddoelstellingen:

- versterking van de rechten van het individu;
- verder uitwerken van de internemarktdimensie;
- herziening van de voorschriften inzake gegevensbescherming in het kader van de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken;
- de wereldwijde dimensie van gegevensbescherming;
- een betere institutionele regeling voor handhaving van de voorschriften inzake gegevensbescherming.

In de onderstaande afdelingen 3 -7 worden deze doelstellingen samengevat en geeft het EESC commentaar. De **vetgedrukte** kopjes volgen de Commissiemededeling en de *schuingedrukte* tekst is een samenvatting.

3. Versterking van de rechten van het individu

3.1 In alle omstandigheden individuen een passende bescherming verzekeren

Het Handvest van grondrechten bevat een bepaling over het recht op bescherming van persoonsgegevens. De definitie van die gegevens bestrijkt alle informatie over een geïdentificeerde of identificeerbare persoon. De Commissie zal nagaan hoe een coherente toepassing van de regels inzake gegevensbescherming kan worden verzekerd, rekening houdend met de impact van nieuwe technologieën op de rechten en vrijheden van individuen en met inachtneming van het doel het vrije verkeer van persoonsgegevens binnen de interne markt te waarborgen.

3.1.1 Vrij verkeer van persoonsgegevens is noodzakelijk voor een soepel functionerende interne markt, maar kan een bedreiging vormen voor de vertrouwelijkheid van door ondernemingen over hun werknemers aangehouden gegevens. Daarom zijn er specifieke garanties nodig zoals de verantwoordingsplicht van voor de verwerking verantwoordelijken waar het gaat om multinationale gegevensuitwisseling en het gebruik van encryptie voor gevoeligere gegevens.

3.1.2 Er zij erop gewezen dat de werkgelegenheidssector niet alleen min of meer buiten onderhavige mededeling valt, maar ook geen voorwerp vormt van de discussie over gegevensbescherming in Europa. Hier moet worden uitgegaan van het toch reeds op Europees niveau verrichtte werk, met name van de door de „Groep artikel 29” gedane voorstellen.

3.2 Grotere transparantie voor de betrokkenen

Transparantie is een basisvoorwaarde, willen individuen controle kunnen uitoefenen over hun eigen gegevens en zich van een effectieve bescherming van hun persoonsgegevens kunnen verzekeren. De Commissie zal nadenken over een algemeen beginsel van transparante verwerking van persoonsgegevens, specifieke verplichtingen voor de voor verwerking verantwoordelijken, met name betreffende kinderen, standaardformulieren („privacyverklaringen”) en een verplichte kennisgeving bij een inbreuk in verband met persoonsgegevens.

3.2.1 Die standaardformulieren, wel op basis van vrijwillig gebruik, vallen toe te juichen omdat daarmee belangenconflicten kunnen worden voorkomen.

3.2.2 Transparantie betreft niet noodzakelijkerwijs eenzijdig opgelegde contractvoorwaarden. Het gaat meer om regels ten behoeve van betere bescherming tegen onredelijke voorwaarden.

3.2.3 De Commissie besteedt te weinig aandacht aan kwesaties in verband met de persoonlijke levenssfeer van kinderen. Het zog. „recht om vergeten te worden”, dwz. het recht op het wissen van gegevens over als kind begane misstappen of van tienermisdrijven zou wel eens niet uit te oefenen kunnen zijn (zie par. 3.3.2).

3.2.4 In de nieuwe regels moet een duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen de gegevensverwerker en de voor verwerking verantwoordelijke. Zulks om verwarring omtrent hun identiteit en hun rechten en plichten te vermijden.

3.2.5 Het Comité kan zich vinden in de verplichte inbreukmelding maar denkt niet dat die per se in alle sectoren hoeft te gelden.

3.3 Grotere zeggenschap over de eigen gegevens

Belangrijke voorwaarden zijn dat de verwerking wordt beperkt tot wat voor het beoogde doel noodzakelijk is (beginsel van minimalisering van de gegevensverwerking) en dat de betrokkenen daadwerkelijk zeggenschap behouden over hun eigen gegevens. De Commissie zal aandacht besteden aan het minimaliseringsbeginsel, verbetering van de toegangsrechten, correctie, wissen of afschermen van gegevens, het recht om te worden vergeten en het waarborgen van de expliciete rechten aangaande gegevensportabiliteit.

3.3.1 Algemeen gesproken, steunt het EESC iedere maatregel om privacy beter te beschermen. Het individu moet vrije toegang tot alle over hem verzamelde gegevens hebben. Vrije toegang tot kredietwaardigheidgegevens moet nog overdacht worden. Ongemotiveerde intrekking van toestemming en het recht om te worden vergeten zijn fundamenteel, maar in de eerste plaats zou de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer erbij gebaat zijn wanneer er minder gegevens zouden worden verzameld. De Commissie wordt dan ook verzocht om het voorgestelde beginsel van minimalisering van de gegevensverwerking in de praktijk te brengen.

3.3.2 Het recht „om te worden vergeten” klinkt mooi, maar is moeilijk te verwezenlijken. Staan gegevens eenmaal op internet, dan kunnen ze zich razendsnel verspreiden en de technologie is nog lang niet zo ver dat een schrapping volkomen absoluut is.

3.4 Bewustmaking

Bewustmaking moet worden gestimuleerd, alsook duidelijke verschaffing van informatie op websites over de rechten van het individu en de plichten van de voor de verwerking verantwoordelijken. Het gebrek aan besef speelt met name onder jongeren.

3.4.1 Vooral omdat de snelle uitbreiding van sociale netwerken niet gepaard is gegaan met besef bij de gebruikers van de gevolgen van de hoeveelheid gegevens die zij etaleren, zal gedragsverandering nog een heel karwei vormen. In principe zouden verplichte bewustmakingsberichten door iedere internetdienst een goede zaak zijn, maar dat kan problemen voor het bedrijfsleven opleveren. Nagedacht zou moeten worden over bewustmakingsprotocols per soort dienst - internethandel, ISP's, zoekmachines, sociale netwerken, enz.

3.4.2 Het Comité kan zich vinden in het voornemen van de Commissie om EU-middelen voor de ondersteuning van bewustmakingsacties ter beschikking te stellen. Het zou graag zien dat die middelen ook voor de acties van de sociale partners en organisaties van het maatschappelijk middenveld op nationaal en Europees niveau toegankelijk zijn.

3.5 Zorgen voor geïnformeerde en vrije toestemming

De Commissie zal onderzoeken hoe de regels inzake het verlenen van toestemming kunnen worden verduidelijkt en verbeterd.

3.5.1 De soorten toestemming moeten gekoppeld blijven aan het soort gegevens dat wordt verwerkt en niet aan het soort technologie dat wordt gebruikt. Wanneer via internet toestemming wordt gegeven, dan volgt er meestal echter geen ontvangstbevestiging en ook bestaan er vaak geen efficiënte mechanismen om de intrekking van de toestemming te registreren. Voorts kan het zijn dat het geven van toestemming gepaard gaat met het aanklikken van een vakje waardoor men verklaart akkoord te gaan met een hele serie voorwaarden, maar waarvan toestemming slechts een klein onderdeel is. Het zou dienstig zijn wanneer toestemming i.v.m. gegevenscontrole via een eenvoudig en separaat document wordt gegeven, zodat er sprake is van inhoudelijke, geïnformeerde en specifieke toestemming.

3.5.2 Verwerking van persoonsinformatie is cruciaal voor organisaties en bedrijven die hun activiteiten via het internet uitvoeren. De „default option” (de exploitant garandeert automatisch (d.w.z. stilzwijgend) de privacy van verstrekte gegevens is zonder meer gunstig voor de exploitant maar kan, indien deze oneerlijk wordt toepast, de klant schaden. Het gebruik van de optie moet worden verduidelijkt zodat alle exploitanten verplicht zijn hun klanten automatisch privacy te bieden als zij dat willen.

3.5.3 Een eerlijk contract is een voorwaarde voor uit vrije wil gegeven toestemming. Er moeten beginselen worden geformuleerd om oneerlijke handelspraktijken te voorkomen.

3.6 Bescherming van gevoelige gegevens

De Commissie zal overwegen om de definitie van „gevoelige gegevens” uit te breiden tot bijv. genetische gegevens en nadenken over verdere harmonisatie van de voorwaarden voor de verwerking van gevoelige gegevens.

3.6.1 De huidige definitie van gevoelige gegevens moet worden verduidelijkt omdat het aantal categorieën van elektronische gegevens over het individu alleen maar toeneemt. Het Comité maakt zich zorgen over het wijdverspreide en ongedifferentieerde gebruik van bewakingscamera's. Wetten die misbruik van de verkregen beelden aan banden leggen moeten worden gehandhaafd. Een andere omstrede kwestie zijn GPRS-data over de plaats waar het individu zich bevindt. Ook neemt de vergaring van biometrische gegevens toe. De definitie moet dergelijke nieuwe technologieën en methoden omvatten, maar dient dusdanig geformuleerd te zijn dat zij niet in de weg staat aan nieuwe technologische ontwikkelingen. Het zou nodig kunnen zijn om voor bepaalde gevallen beginselen vast te stellen. Overigens is het Comité voorstander van correct gebruik van deze nieuwe technologieën.

3.6.2 Ook moeten gevoelige gegevens beter worden beschermd en zou voor bepaalde gegevens encryptie verplicht moeten worden. Daarbij moeten de best mogelijke technologieën worden gebruikt. De voor de verwerking verantwoordelijken zouden aansprakelijk voor veiligheidslekken moeten zijn.

3.7 *Corrigerende maatregelen en sancties doeltreffender maken*

De Commissie zal nagaan of de bevoegdheid om een zaak bij de nationale rechter aanhangig te maken, kan worden uitgebreid en of er eventueel strafsancities voor ernstige inbreuken moeten worden ingevoerd.

3.7.1 Gegeven de mogelijke conflicten tussen de privacy van het individu enerzijds en de commerciële exploitatie van zijn persoonsgegevens en de op het spel staande grote belangen anderzijds moeten de mensen steeds beter weten waarom er gegevens over hen worden vergaard en hoe zij daarna controle kunnen uitoefenen. Daarom denkt het Comité dat doeltreffende opties voor handhaving en herstel cruciaal zijn voor een werkelijk „alomvattend” project. Voorts dient ook de grensoverschrijdende dimensie te worden afgedekt.

3.7.2 Onderzocht moet worden of er groepsacties kunnen worden ingesteld wanneer er sprake is van extreme beschermingsfouten. Ook moet worden gekeken naar mogelijkheden voor bedrijfs- en beroepsorganisaties en vakverenigingen om in individuele gevallen een zaak in te leiden.

4. **Verder uitwerken van de internemarktdimensie**

4.1 *Vergroten van de rechtszekerheid en scheppen van gelijke voorwaarden voor verantwoordelijken voor gegevensbescherming*

Gegevensbescherming heeft in de EU een sterke internemarktdimensie. De Commissie zal onderzoeken hoe de EU-regelingen voor die bescherming verder kunnen worden geharmoniseerd.

4.1.1 Het strekt tot bezorgdheid dat Richtlijn 95/46 de lidstaten teveel ruimte laat met alle omzettingsproblemen van dien. Hier zou een verordening wellicht meer zekerheid hebben geboden. Harmonisatie moet gestalte krijgen aan de hand van een serie normen waarmee aan de in de Richtlijn gestelde vereisten kan worden voldaan.

4.1.2 In de mededeling wordt nergens melding gemaakt van werknemers en hun toegang tot de door hun werkgever aangehouden persoonsgegevens. Multinationals kunnen eventueel bestanden binnen en buiten de Unie aanhouden en daarom moeten in de nieuwe wetgeving de toegangsrechten van de werknemers duidelijk worden aangegeven.

4.2 *De administratieve lasten verminderen*

De Commissie zal verschillende mogelijkheden onderzoeken om het bestaande aanmeldingssysteem te vereenvoudigen en te harmoniseren, onder meer het opstellen van een eenvormig registratieformulier dat voor de hele EU zou kunnen gelden. Ook zouden aanmeldingen op internet kunnen worden gepubliceerd.

4.2.1 Het Comité steunt deze initiatieven volkomen.

4.3 *Verduidelijken van de regels met betrekking tot het toepasselijke recht en de verantwoordelijkheid van de lidstaten*

Het is voor de voor gegevensverwerking verantwoordelijken en voor de gegevensbeschermingsautoriteiten niet altijd duidelijk welke lidstaat

verantwoordelijk is en welk recht moet worden toegepast wanneer er meerdere lidstaten betrokken zijn. De complexiteit neemt ook toe ten gevolge van de globalisering en de technologische ontwikkelingen. De Commissie zal onderzoeken hoe te komen tot een herziening en verduidelijking van de bestaande regels betreffende het toepasselijke recht om zo de rechtszekerheid te vergroten en de verantwoordelijkheid van de lidstaten duidelijker te omschrijven.

4.3.1 Voor EU-burgers en dient binnen de Unie, ongeacht waar de gegevens zich bevinden, het recht van de lidstaat van de voor de verwerking verantwoordelijke het toepasselijk recht te zijn. Voor te beschermen deelnemers aan de gegevensuitwisseling, met name werknemers en consumenten in de Unie, moeten materieel en procedureel de gegevensbeschermingsregels gelden van het land waar zij gewoonlijk verblijven.

4.4 *Uitbreiden van de verantwoordelijkheid van de voor de verwerking verantwoordelijke*

De Commissie zal nagaan hoe het best kan worden verzekerd dat de voor gegevensverwerking verantwoordelijken de facto een beleid voeren en mechanismen instellen om te bereiken dat de regels inzake gegevensbescherming worden nageleefd. Verder zal zij nadenken over het verplicht maken van de aanstelling van een onafhankelijke functionaris voor gegevensbescherming en het harmoniseren van diens taken en bevoegdheden en een effectbeoordeling uit een oogpunt van gegevensbescherming. Ook zal zij het gebruik van PET's en van de mogelijkheden om concrete invulling te geven aan het begrip „ingebouwde privacy” blijven promoten.

4.4.1 PET's en ingebouwde privacy bieden mogelijkheden om de vrijheid van handelen van de verwerkingsverantwoordelijken in te tomen. Die personen kunnen immers onder druk komen te staan door de commerciële prioriteiten van hun organisaties. De Commissie wordt dan ook dringend verzocht om verdere studie naar en ontwikkeling van deze instrumenten op te starten. Die kunnen er namelijk toe dienen om gegevensbescherming te verhogen en belangenconflicten uit de wereld te helpen. Het zou ideaal zijn als die instrumenten verplicht zouden worden.

4.4.2 Voor alle duidelijkheid: de voor verwerking verantwoordelijke dient verantwoordingsplichtig te zijn voor alle aspecten van de verwerking. Gaat het om onderaannemers of operaties in een ander land, dan moeten de privacyverplichtingen integraal in de overeenkomst worden opgenomen.

4.4.3 Voorts moet er in iedere lidstaat een professionele instelling bestaan die verantwoordelijk is voor de vaardigheden en certificering van de functionaris voor gegevensbescherming.

4.4.4 Ook moet de uitvoering van de hier besproken bepalingen stroken met de in par. 4.2 behandelde doelstelling (vereenvoudiging van de administratieve lasten voor de verantwoordelijken).

4.5 Aanmoediging van zelfregulering en onderzoek naar EU-certificeringsregelingen

De Commissie zal zoeken naar middelen om zelfregulering (zoals via het gebruik van gedragscodes) verder aan te moedigen en zal ook de haalbaarheid van EU-certificeringsregelingen bekijken.

4.5.1 Zoals in par. 3.7.1 opgemerkt, acht het Comité wets-handhaving en herstel cruciaal. De Commissievoorstellen verdienen aanbeveling in zoverre zij ertoe bijdragen om de enorme regelgevingslasten voor het bedrijfsleven te verlichten. Iedere lidstaat zou geld moeten uittrekken voor een compendium of richtsnoeren voor goede praktijken.

5. Herziening van de voorschriften inzake gegevensbescherming in het kader van de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken

Het EU-instrument voor de bescherming van persoonsgegevens in het kader van de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken is Kaderbesluit 2008/977/JBZ. Het herbergt veel gebreken en dat kan directe gevolgen hebben voor de mogelijkheid van individuen om in deze context hun recht op gegevensbescherming uit te oefenen (d.w.z. te weten welke persoonsgegevens over hen worden verwerkt en uitgewisseld, door wie en met welk doel, en hoe zij hun rechten – bijv. het recht om hun gegevens in te zien – kunnen uitoefenen).

Ook zal de Commissie onderzoek doen naar de uitbreiding van de toepassing van de algemene regels inzake gegevensbescherming tot de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken en de invoering van nieuwe regels voor bijv. verwerking van genetische gegevens. Ook wil zij een raadpleging houden over de herziening van de toezichtsregelingen op dit gebied en bekijken of het op de lange termijn noodzakelijk is om de diverse sectorspecifieke voorschriften te harmoniseren met het nieuwe algemene wettelijke kader voor gegevensbescherming.

5.1 Het Comité beseft dat aan de politieke samenwerking tussen landen gevoeligheden kleven, maar acht het essentieel dat er altijd maximaal oog bestaat voor grondrechten, inclusief de bescherming van persoonsgegevens. Het vreest namelijk dat fundamentele rechten vaak worden geschonden door, oneigenlijke, bezorgdheden over veiligheid. Het individu moet beter worden geïnformeerd over de methoden waarmee en de doelstellingen ten behoeve waarvan de autoriteiten persoonsgegevens vergaren via telefoonrekeningen, bankrekeningen, controles op luchthavens, enz.

6. De wereldwijde dimensie van gegevensbescherming

6.1 De regels voor internationale doorgifte van gegevens verduidelijken en vereenvoudigen

De Commissie zal onderzoeken hoe het mogelijk is om:

— de bestaande procedures voor de internationale doorgifte van gegevens te verbeteren en te harmoniseren om te komen tot een meer eenvormige en coherente EU-aanpak ten opzichte van derde landen en internationale organisaties,

— beter de criteria en eisen te omschrijven die worden gehanteerd bij de beoordeling van het beschermingsniveau in een derde land of bij een internationale organisatie,

— vaste onderdelen voor de gegevensbescherming door de EU vast te stellen die kunnen worden gebruikt voor internationale overeenkomsten.

6.1.1 Het Comité steunt deze waardevolle initiatieven en hoopt dat de Commissie voor overeenstemming in brede internationale kring kan zorgen. Zonder die eensgezindheid zou het haar voorstellen wel eens aan de nodige efficiëntie kunnen ontbreken.

6.2 Bevordering van universele beginselen

De Europese Unie moet een stuwende kracht blijven achter de ontwikkeling en de bevordering van internationale wettelijke en technische normen voor de bescherming van persoonsgegevens. Daarom zal de Commissie actief zijn op het gebied van internationale normalisatie en zulks in samenwerking met derde landen en internationale organisaties als de OESO.

6.2.1 Ook hier steunt het Comité de voorstellen. Gegeven de mondiale aard van internet moeten de regels en richtsnoeren van de respectieve continenten onderling verenigbaar zijn. Persoonsgegevens moeten grensoverschrijdend worden beschermd. Er bestaan reeds OESO-richtsnoeren en ook is er Conventie 108 van de Raad van Europa. Die conventie wordt momenteel herzien. De Commissie moet ervoor zorgen dat de nieuwe richtlijn met die conventie overeenstemt.

7. Een betere institutionele regeling voor handhaving van de voorschriften inzake Gegevensbescherming

De Commissie zal onderzoeken:

— hoe de rechtspositie en de bevoegdheid van de nationale gegevensbeschermingsautoriteiten kan worden verbeterd, verduidelijkt en geharmoniseerd;

— hoe de samenwerking en coördinatie tussen gegevensbeschermingsautoriteiten kan worden verbeterd;

— hoe kan worden gezorgd voor een meer eenvormige toepassing in de hele interne markt van de EU-regels inzake gegevensbescherming. Daarbij kan worden gedacht aan

— uitbreiding van de rol van de nationale toezichhouders voor gegevensbescherming;

— een betere coördinatie van hun werkzaamheden door de Groep artikel 29;

— invoering van een mechanisme dat onder het gezag van de Commissie de eenvormigheid binnen de interne markt moet bewaken.

7.1 Zoals opgemerkt, is het Comité zeer gespitst op handhaving en correctie en daarom zijn deze voorstellen essentieel. Het kan zich vinden in de woorden „verbeterd, verduidelijkt en geharmoniseerd” en „samenwerking en coördinatie”. Hetzelfde geldt voor het algemene streven van de Commissie naar een meer eenvormige toepassing van de EU-regels inzake gegevensbescherming in alle lidstaten. Het stemt echter tot zorg dat wellicht nog niet alle 12 nieuwe lidstaten Richtlijn 95/46 volledig en doelmatig hebben omgezet.

7.2 Over het algemeen missen de nationale gegevensbeschermingsautoriteiten slagkracht, zijn ze overbelast en dient hun

onafhankelijkheid te worden versterkt. Iedere nieuwe richtlijn zou het vereiste moeten bevatten dat die autoriteiten over de rechtspositie, het gezag en de middelen beschikken om hun werk te doen. Hun taken en middelen moeten op pan-Europese basis worden omschreven. Ook moet worden nagedacht over de aanstelling van een EU-supervisor voor gegevensbescherming aan te stellen.

7.3 Ten slotte: gezien de bijdrage die de „Groep artikel 29” tot op heden heeft geleverd tot de bescherming van het individu op het gebied van verwerking van persoonsgegevens, blijft er een belangrijke rol voor haar weggelegd.

Brussel, 16 juni 2011

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Staffan NILSSON

BIJLAGE

bij het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité

Tekst uit een advies van de afdeling die als gevolg van tijdens de zitting aangenomen wijzigingsvoorstellen is verworpen, wordt, met vermelding van de uitslag van de stemming over deze wijzigingsvoorstellen, ook als bijlage bij het advies van het Comité gevoegd indien ten minste een kwart van de stemmen vóór handhaving van deze tekst is uitgebracht:

Paragraaf 1.6

Voor EU-burgers en dient binnen de Unie, ongeacht waar de gegevens zich bevinden, het recht van de lidstaat van de voor de verwerking verantwoordelijke het toepasselijk recht te zijn.

Paragraaf 4.3.1

Voor EU-burgers en dient binnen de Unie, ongeacht waar de gegevens zich bevinden, het recht van de lidstaat van de voor de verwerking verantwoordelijke het toepasselijk recht te zijn.

Uitslag

86 stemmen vóór het wijzigen van deze paragrafen,
72 stemmen tegen,
19 onthoudingen.

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 Europees platform tegen armoede en sociale uitsluiting: een Europees kader voor sociale en territoriale samenhang

(COM(2010) 758 definitief)

(2011/C 248/22)

Rapporteur: **Maureen O'NEILL**

De Commissie heeft op 16 december 2010 besloten om het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie 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 Europees platform tegen armoede en sociale uitsluiting: een Europees kader voor sociale en territoriale samenhang”

(COM(2010) 758 definitief).

De afdeling Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 27 mei 2011 goedgekeurd.

Het EESC heeft tijdens zijn op 15 en 16 juni 2011 gehouden 472^e zitting (vergadering van 15 juni 2011) onderstaand advies uitgebracht, dat met 147 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 2 onthoudingen, werd goedgekeurd.

Onderhavig advies over het *Europees platform tegen armoede en sociale uitsluiting* strookt met de Europa 2020-strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei. Het zwaartepunt wordt daarin gelegd bij de nieuwe algemene benadering waardoor dit platform nauw in verband wordt gebracht met de andere kerninitiatieven en de vijf kerndoelen van de EU. Ook wordt de nadruk gelegd op de noodzaak om EU-niveau en nationaal beleid op elkaar af stemmen en op de betrokkenheid van niet-gouvernementele belanghebbenden en de prominente rol die deze hebben te spelen ⁽¹⁾.

1. Aanbevelingen

Het EESC adviseert om:

- ernaar te streven dat de sociale partners en het maatschappelijk middenveld de verantwoordelijkheid die zij samen hebben voor de uitbanning van armoede, omdat armoede een schending van mensenrechten is, niet uit de weg gaan;
- te zorgen voor beleidsconsistentie tussen de economische, financiële, sociale en werkgelegenheidsmaatregelen die in het kader van de Europa 2020-strategie worden genomen en die samen tot maatschappelijke samenhang moeten leiden;
- ervoor te waken dat bezuinigingsmaatregelen het risico op armoede vergroten: er moet een efficiënte beoordeling van de sociale impact daarvan worden gemaakt en over het resultaat moet worden gediscussieerd;
- erop toe te zien dat de strategie voor actieve integratie wordt toegepast als een geïntegreerde methode om de doelstellingen van toereikende inkomenssteun, een inclusieve arbeidsmarkt en toegang tot kwaliteitsbanen en -diensten te verwezenlijken;
- meer aandacht te besteden aan de terugdringing van ongelijkheden, de handhaving van fundamentele mensenrechten, ook door een eerlijkere inkomensverdeling, en de toepassing van de horizontale sociale clausules van het Verdrag van Lissabon;
- meer in menselijk kapitaal te investeren. Men denke daarbij aan „levenslang leren” in onderwijs en opleiding, waaronder verbetering van vaardigheden die moeten worden aangepast aan de behoeften op en buiten de arbeidsmarkt;
- belanghebbenden uit het maatschappelijk middenveld – en dus ook mensen die armoede aan den lijve ondervinden, ngo's en de sociale partners – meer te laten meewerken aan het Europees platform tegen armoede en sociale uitsluiting, en wel door in EU-verband en in de lidstaten een gestructureerde dialoog te voeren en daar de nodige EU-subsidies voor beschikbaar te stellen. Het EESC moet zich constructief opstellen in die dialoog en daaraan een actieve bijdrage leveren, net zo goed als aan de jaarlijkse conventie van het platform;
- de financiering door de EU van armoedebestrijdingsmaatregelen, met name met middelen uit de structuurfondsen, op te voeren, met bijzondere aandacht voor de vereenvoudiging van de procedures, de vergroting van de transparantie en het toezicht op de daadwerkelijke verwezenlijking van de beoogde doelstellingen;
- beslist vaker gebruik te maken van de sociale OCM (open coördinatiemethode), ook bij de uitstippeling van nationale strategieën voor sociale bescherming en integratie en de uitwerking van nationale en lokale actieplannen. Het verband tussen die methode en het kerninitiatief tegen armoede moet worden verduidelijkt.

⁽¹⁾ Toevoeging op aanbeveling van de stuurgroep Europa 2020 van het EESC

2. Achtergrond

„Mensen leven in armoede als hun inkomen en middelen zo ontoereikend zijn dat ze worden uitgesloten van een levensstandaard die als acceptabel wordt beschouwd in de maatschappij waarin ze leven. Hun armoede kan meerdere nadelige factoren hebben, namelijk werkloosheid, laag inkomen, slechte huisvesting, ontoereikende gezondheidszorg en barrières voor levenslang leren, cultuur, sport en recreatie. Ze worden vaak buitengesloten en uitgesloten van deelname aan activiteiten (op economisch, sociaal en cultureel gebied) die voor andere mensen heel normaal zijn en hun toegang tot fundamentele rechten kan beperkt zijn.”⁽²⁾

2.1 Meer dan 80 miljoen mensen in de Europese Unie leven onder de armoedegrens⁽³⁾. Meer dan de helft daarvan zijn vrouwen en 20 miljoen onder hen zijn kinderen. Het is belangrijk dat er statistieken zijn over materiële armoede, maar er moet ook oog zijn voor vormen van immateriële armoede, zoals ongeletterdheid. De meest kwetsbare en kansarme groepen in onze samenleving hebben het zwaarst te lijden onder de huidige economische crisis.

2.2 De Commissie heeft armoedebestrijding bovenaan de economische, sociale en werkgelegenheidsagenda van de EU gezet - de Europa 2020-strategie⁽⁴⁾. De staatshoofden en regeringsleiders bereikten politieke overeenstemming over een gemeenschappelijk doel: de komende tien jaar op zijn minst 20 miljoen mensen aan armoede en sociale uitsluiting onttrekken. Het Europees platform tegen armoede en sociale uitsluiting maakt als kerninitiatief onlosmakelijk deel uit van de Europa 2020-strategie. Bovendien is dit platform gekoppeld aan Richtsnoer 10 dat als uitgangspunt dient voor de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting in de nationale hervormingsprogramma's van de lidstaten.

2.3 Tijdens het Europees Jaar van de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting is duidelijk geworden hoe complex armoedebestrijding is en hoeveel verschillende facetten daaraan zitten. Ook bleek hoe dringend de noodzaak van armoedebestrijding is geworden sinds de economische crisis is uitgebroken en er bezuinigingsmaatregelen worden genomen.

2.4 Jongeren, migrerende werknemers en laaggeschoolden lopen een steeds groter risico om werkloos te worden. „Werkende armen” (ofwel werknemers die niet genoeg verdienen om in hun dagelijkse behoeften te voorzien), ouderen en laaginkomensgezinnen krijgen steeds vaker te maken met materiële deprivatie: nu al is dit het geval voor 8 % van alle Europeanen. Dit percentage loopt in sommige lidstaten op tot 30 %⁽⁵⁾.

⁽²⁾ Gezamenlijk verslag inzake sociale integratie van de Commissie en de Europese Raad, maart 2004

⁽³⁾ Er wordt gesproken van een armoederisico als iemand moet rondkomen van 60 % van het nationale middeninkomen in beschikbare inkomensequivalenten (d.w.z. na de overdracht van sociale uitkeringen die eigen zijn aan iedere lidstaat).

⁽⁴⁾ 2010 Bijwerking van het gezamenlijk verslag van het Comité voor sociale bescherming (SPC) en de Commissie over de sociale impact van de economische crisis en het beleid dat daartegen wordt gevoerd (november 2010) COM(2010) 2020 – Europa 2020-strategie – een Europese strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei

⁽⁵⁾ Mensen die „materiële gedepriveerd” zijn kampen met minstens vier van de volgende negen „deprivaties”: ze kunnen het zich niet veroorloven i) de huur of de gas-, water- en elektriciteitsrekeningen te betalen; ii) hun woning voldoende te verwarmen; iii) onverwachte uitgaven te doen; iv) om de twee dagen vlees, vis of even proteïnerijk voedsel te eten; v) één keer per jaar een week met vakantie te gaan; of zich vi) een auto; vii) een wasmachine; viii) een kleurentelevisie; of ix) een telefoon aan te schaffen.

2.5 De Europese Raad is overeengekomen dat in de Europa 2020-strategie voor het kerndoel van armoedebestrijding van de volgende drie indicatoren moet worden uitgegaan: het armoederisico, ernstige materiële deprivatie en het percentage mensen dat leeft in een gezin waar niemand betaald werk doet. Armoedebestrijdingsdoelstellingen moeten zijn gerelateerd aan lokale en regionale prioriteiten.

3. Het Europees platform tegen armoede en sociale uitsluiting

3.1 Het Europees platform tegen armoede en sociale uitsluiting is een van de zeven kerninitiatieven van de Europa 2020-strategie. Voor die strategie zijn drie prioriteiten gesteld waarmee wordt gestreefd naar een hoog niveau van werkgelegenheid, productiviteit en maatschappelijke samenhang:

- slimme groei;
- duurzame groei;
- inclusieve groei.

3.2 Doel van dit platform is om de lidstaten, EU-instellingen en voornaamste belanghebbenden te bewegen tot een gezamenlijke inzet voor de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting. Dit gebeurt door een „dynamisch actiekader” in het leven te roepen om sociale en territoriale samenhang te bewerkstelligen. Sociale en territoriale samenhang garandeert dat banen, groei en sociale integratie eerlijker worden verdeeld over het gehele grondgebied van de EU.

3.3 Te dien einde moet volgens de Commissie op de volgende gebieden actie worden ondernomen:

- maatregelen nemen in het gehele beleidsspectrum;
- meer en doeltreffender gebruik maken van de EU-fondsen ter ondersteuning van sociale inclusie;
- goed onderbouwde sociale innovatie bevorderen;
- in partnerschap werken en de mogelijkheden van de sociale economie benutten;
- voor intensievere beleidscoördinatie tussen de lidstaten zorgen.

4. Algemene opmerkingen

4.1 Armoede is onaanvaardbaar in het Europa van de 21ste eeuw en moet worden beschouwd als een schending van de mensenrechten. Het EESC is ingenomen met de verbintenis om armoede te bestrijden en minstens 20 miljoen mensen aan armoede te onttrekken⁽⁶⁾. Ook stemt het in met de oprichting van het Europees platform tegen armoede en sociale uitsluiting en met de maatregelen om armoede terug te dringen, temeer daar het voor veel van die maatregelen al in eerdere adviezen heeft gepleit. Toch dringt het aan op nog concretere maatregelen waarmee niet alleen de consequenties van armoede worden aangepakt, maar ook de oorzaken ervan en waarmee mensenrechten worden gehandhaafd.

⁽⁶⁾ Zie de Verklaring van het EESC voor de Europese Raad van 17 juni 2010

4.2 Er is momenteel geen afstemming tussen het economisch, financieel en sociaal beleid van de EU en de realiteit in de lidstaten. Het EESC benadrukt het belang van een samenhangende en geïntegreerde benadering en wil vooral voorkómen dat het beleid voor economische *governance*, groei en werkgelegenheid dat de EU in deze crisistijd voert, een groter armoederisico met zich mee brengt. Het pleit dan ook voor een beoordeling van het sociale effect van dit beleid waarvan het resultaat uitgebreid ter discussie moet worden gesteld.

4.3 Bij het opstellen van onderhavig advies heeft het EESC ook rekening gehouden met alle andere gevolgen van armoede: armoede leidt tot meer sociaaleconomische emigratie en heeft tot gevolg dat de investeringen die lidstaten in menselijk kapitaal hebben gedaan, niet worden terugverdiend. Armen die nauwelijks in staat zijn om zelf voor hun belangen op te komen, dreigen helemaal aan het kortste eind te trekken als lidstaten om bezuinigingsredenen economische, fiscale en sociale hervormingen en hervormingen in gezondheidszorg en onderwijs doorvoeren zonder te laten meewegen dat armen bescherming behoeven. De stijging van het aantal mensen dat van de ene op de andere dag onder de armoeddrempel uitkomt, maakt het alleen maar nog noodzakelijker om staatsgelden te herverdelen.

5. Specifieke opmerkingen

5.1 Sociale bescherming

5.1.1 Maatregelen om de werkgelegenheid en banengroei te bevorderen, zijn van belang, maar waar het vooral op aan komt is dat de sociale bescherming wordt opgevoerd: het gaat niet aan sociale voorzieningen terug te draaien of lonen onder neerwaartse druk te zetten, omdat het de armsten zijn die daar naar verhouding het meest door worden getroffen.

5.1.2 Stelsels voor sociale bescherming verkleinen het risico op armoede met een derde ⁽⁷⁾, zijn onontbeerlijk voor de handhaving van mensenrechten en hebben een automatisch stabiliserend effect op de economie. Door die stabiliserende werking vermindert het aantal armen, neemt de sociaaleconomische samenhang toe en wordt de groei bevorderd. Zonder stelsels voor sociale bescherming is er onder de bevolking geen draagvlak voor het Europese project ⁽⁸⁾.

5.1.3 Het EESC vindt net als de Commissie dat moet worden toegezien op de duurzaamheid van de stelsels voor sociale bescherming en pensioenregelingen van de lidstaten, zodat burgers hun leven lang, dus ook op oudere leeftijd, een toereikend inkomen wordt gegarandeerd ⁽⁹⁾.

5.2 Strategieën voor actieve integratie

5.2.1 Er moet voortdurend worden gehamerd op de noodzaak van een geïntegreerd beleid voor actieve integratie, d.w.z. een strategie die de drie pijlers (**inclusieve arbeidsmarkt, toegang tot hoogwaardige dienstverlening en toereikende inkomenssteun**) ⁽¹⁰⁾ bestrijkt, en de inspanningen in die zin moeten worden gecoördineerd. Zo kunnen de problemen worden opgelost van al degenen die armoede aan den lijve ondervinden.

5.2.2 Het EESC stemt ermee in dat de nadruk wordt gelegd op de preventie en de uitbanning van armoede, met duurzame groei als middel om armoede te bestrijden. Waar het op aan komt, is dat hoogwaardige banen worden aangeboden **en** dat er moderne, efficiënt werkende stelsels van sociale bescherming zijn. Ook moet een einde worden gemaakt aan ongelijkheden in inkomen, welvaart en toegang tot dienstverlening. In het jaarlijkse voortgangverslag van de Commissie (2011) staat dat „Er ... geen duurzame groei mogelijk (is) zolang niet alle geledingen van de maatschappij hiervan profiteren” en dat „groei en sociale cohesie hand in hand gaan” ⁽¹¹⁾.

5.2.3 Alhoewel beslist beleid moeten worden gevoerd in EU-verband, dient tegelijkertijd ook de rol van de lidstaten, en dan vooral van lokale en regionale overheden, kracht te worden bijgezet. Alleen dan gaat verandering tot de mogelijkheden behoren. Het EESC zou op dit gebied graag willen samenwerken met het Comité van de Regio's.

5.2.4 Voor de sociale partners en organisaties van de sociale economie, waaronder coöperaties, is een doorslaggevend rol weggelegd in de ontwikkeling van de inclusieve arbeidsmarkt en de bevordering van een eerlijkere inkomensverdeling. Daarmee wordt een belangrijke bijdrage geleverd aan de toepassing van de Europa 2020-strategie.

5.2.5 Het zwaartepunt moet meer worden gelegd bij kwaliteitsbevordering, duurzame werkgelegenheid en maatregelen om armoede bij werkenden tegen te gaan. Men denke bij dat laatste aan maatregelen om werknemers een behoorlijk loon en goede arbeidsvoorwaarden te bieden en om het aantal armoedevallen voor uitkeringsgerechtigden die gaan werken, zo gering mogelijk te houden.

5.2.6 Er moeten speciale maatregelen worden genomen voor een inclusieve arbeidsmarkt ⁽¹²⁾. Anders gezegd moeten de belemmeringen worden opgeheven die de toegang tot de arbeidsmarkt in de weg staan voor specifieke groepen, zoals jongeren, ouderen, etnische minderheden (zoals Roma), migranten, vrouwen, alleenstaande ouders en gehandicapten ⁽¹³⁾. Die speciale maatregelen moeten onderdeel zijn van de EU-strategie voor actieve integratie.

5.2.7 Het EESC wijst op het belang van officieel werk voor iedereen en acht de impact van „zwart” werken, belastingontduiking en –ontwijking op de duurzaamheid van de financiering van socialezekerheidsstelsels, de werkgelegenheid en de sociale rechten zorgwekkend. Op dit gebied zijn een geïntegreerd optreden van de EU en een mix van sancties en daadwerkelijke controles vereist, net zo goed als prikkels om 'wit' te gaan werken.

5.2.8 Er moet een uitvoerig stappenplan worden uitgewerkt voor de lokale toepassing van strategieën voor actieve integratie. Het EESC vindt net als het Europees Parlement dat de Commissie moet uitzoeken wat de consequenties zouden zijn van een wetsvoorstel om een toereikend minimuminkomen in te voeren dat overeenkomt met minimaal 60 % van het middeninkomen in iedere lidstaat.

⁽⁷⁾ Zie verslag van het SPC over de sociale beoordeling van Europa 2020 (februari 2011)

⁽⁸⁾ PB C 132/26 van 30 mei 2011

⁽⁹⁾ PB C 84/38 van 17 maart 2011

⁽¹⁰⁾ Aanbeveling van de Commissie over de actieve inclusie van personen die van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten (2008/867/EG)

⁽¹¹⁾ Voortgangverslag over de Europa 2020-strategie (bijlage 1 van het jaarlijkse groeiverslag – COM(2011) 11 definitief – A1/2, pt. 2.5)

⁽¹²⁾ EVV/Business Europe e.a.: kaderovereenkomst over inclusieve arbeidsmarkten (maart 2010)

⁽¹³⁾ PB C 21/66 van 21 januari 2011

5.2.9 Er is dringend behoefte aan vergelijkbare gegevens en verbeterde indicatoren waardoor in beeld kan worden gebracht wat de sociaaleconomische voordelen van de uitbanning van armoede zijn en hoeveel het kost als niets wordt gedaan.

5.3 Betrokkenheid van belanghebbenden

5.3.1 Volgens het EESC is het van cruciaal belang dat relevante belanghebbenden bij de gestructureerde dialoog worden betrokken die regelmatig in de EU en in de lidstaten wordt gevoerd, omdat alleen op die manier werkbare oplossingen kunnen worden gevonden en kan worden toegezien op de uitvoering van het programma van het Europees platform tegen armoede en sociale uitsluiting.

5.3.2 Het EESC is ingenomen met het voorstel van de Commissie om - als onderdeel van de hierboven al genoemde gestructureerde dialoog in de EU en in de lidstaten - samen met de andere EU-instellingen en met mensen die armoede aan den lijve ondervinden, ngo's, organisaties van de sociale economie, de sociale partners en andere maatschappelijke organisaties in een jaarlijkse conventie bijeen te komen om de balans van de geboekte vooruitgang op te maken. Op die conventie moeten ook de sociale impact van de jaarlijkse groeianalyse en de gemaakte vorderingen in kaart worden gebracht.

5.3.3 Volgens het EESC zou het Europees Parlement meer kunnen doen als het erom gaat te garanderen dat het programma van het platform wordt toegepast in de lidstaten. Die stellingname is in overeenstemming met de voorstellen van het burger-AGORA van het Europees Parlement.

5.3.4 Het EESC is groot voorstander van de in het platform vervatte suggestie dat er op vrijwillige basis richtsnoeren voor de betrokkenheid van belanghebbenden in EU-verband en bij de nationale hervormingsprogramma's worden uitgevaardigd.

5.3.5 Het EESC zou actief moeten bijdragen aan de verwezenlijking van de doelstellingen van het platform en een vooraanstaande rol moeten spelen in de verzoening van de belangen van de sociale partners en het maatschappelijk middenveld. Daaronder kan worden inbegrepen:

- de organisatie van een jaarlijkse hoorzitting waarop wordt gediscussieerd over de vorderingen die met de verwezenlijking van de armoededoelstelling zijn gemaakt;
- een bijdrage aan de in het kader van de Europa 2020-strategie voor 2014 geplande tussentijdse analyse;
- deelname aan de jaarlijkse conventie;
- deelname aan een dialoog die op gezette tijden met andere belanghebbenden, waaronder het Comité van de Regio's en nationale SER's, wordt gevoerd en opstelling van adviezen over belangrijke prioriteiten.

5.4 Ongelijkheden uit de wereld helpen

5.4.1 Het strekt het EESC tot tevredenheid dat het zwaartepunt in de werkzaamheden van het platform bij maatregelen tegen discriminatie en vóór gelijkheid en integratie is gelegd, omdat op die manier wordt gegarandeerd dat personen met een handicap of geesteszieken, jongeren, ouderen of mensen

uit migrantengemeenschappen of etnische minderheidsgroepen, zoals de Roma, niet worden buitengesloten en dat wordt toegewerkt naar gendergelijkheid⁽¹⁴⁾. Wel ontbreekt nog een algemene verwijzing naar de fundamentele mensenrechten en moeten er nog concrete voorstellen worden gedaan voor de toepassing van de horizontale sociale clausules in de artikelen 5, 8, 9 en 10 van het VWEU.

5.4.2 Het EESC stemt ermee in dat prioriteit wordt gegeven aan de bestrijding van thuis- en dakloosheid, energie-armoede en financiële uitsluiting en benadrukt het belang van de bevordering van betaalbare toegang tot hoogwaardige dienstverlening, met inbegrip van IT. Het gaat daarbij om diensten die moeten worden opgezet middels nationale strategieën voor sociale bescherming en integratie als onderdeel van een geconsolideerde sociale OCM.

5.4.3 Volgens het EESC moet meer in menselijk kapitaal worden geïnvesteerd. Ook wijst het op het belang van onderwijs en opleiding als middel om beroepsvaardigheden aan te leren, zich persoonlijk te ontplooiën en zich een plaats te veroveren in de samenleving. „Onderwijs en opleiding” moet beginnen in de kinder- en schooltijd en worden vervolgd in het voortgezet en beroepsonderwijs en/of in leerlingplaatsen, dit alles in een streven naar „levenslang leren” voor iedereen.

5.4.4 In verslagen van zowel de OESO als de Commissie staat dat de verschillen in inkomen en welvaart en de ongelijkheid in toegang tot zorgdiensten, in en tussen de lidstaten, steeds groter worden. Waar nog bij komt dat armoede een van de voornaamste sociale factoren is die bepalend zijn voor een slechte gezondheid: het EU-beleid zou moeten getuigen van een morele verplichting om levens te redden. Dat een samenleving het beter doet naarmate de verschillen tussen haar burgers minder groot worden, mag zonder meer als bewezen worden beschouwd. Voor het platform moet voorrang worden gegeven aan geïntegreerde strategieën en concrete maatregelen om de verschillen tussen burgers te overbruggen. Zo kan de samenleving rechtvaardiger worden gemaakt⁽¹⁵⁾.

5.4.5 Het EESC staat achter het voorstel van de Commissie om een alomvattende aanbeveling over armoede onder kinderen uit te vaardigen teneinde armoede in gezinnen te voorkomen en te verlichten door middel van investeringen in zorg, onderwijs en opleiding, vooral in de vroege jaren, en door de *empowerment* van kinderen, in overeenstemming met de grondrechten en vooral het VN-Verdrag inzake de Rechten van het Kind. Hieraan moet worden gewerkt in combinatie met een samenhangende benadering van gezinsbeleid. Voor de verwezenlijking van het streefcijfer voor armoede in de Europa 2020-strategie is er ook behoefte aan voortdurend toezicht, uitwisseling, onderzoek en collegiale toetsing⁽¹⁶⁾.

5.5 EU-fondsen inzetten voor de verwezenlijking van de doelstellingen van sociale integratie en maatschappelijke samenhang

5.5.1 Het EESC is groot voorstander van voorstellen om de structuurfondsen efficiënter voor de bestrijding van armoede en de bevordering van maatschappelijke samenhang in te zetten,

⁽¹⁴⁾ Zie boodschap van het EESC aan de Europese Raad van juni 2010 waarin de nadruk wordt gelegd op het belang van de bestrijding van ongelijkheden en discriminatie.

⁽¹⁵⁾ OESO (2008): *Growing unequal: income distribution and poverty in OECD countries*. Europese Commissie DG Onderzoek 2010: *Waarom sociaaleconomische verschillen groter worden: feiten en beleidsdocumenten in Europa* EUR 24 471

⁽¹⁶⁾ PB C 44/34 van 11 februari 2011

maar wijst met klem op de noodzaak om daar dan wel meer geld voor beschikbaar te stellen, vooral ten gunste van achtergestelde bevolkingsgroepen. Er moet beslist worden geïnvesteerd in de groei van het aantal hoogwaardige banen en in efficiënte maatregelen om kansarme groepen toegang te bieden, ook middels de sociale economie. Het beschikbare geld moet ook worden gebruikt om de toegang tot hoogwaardige dienstverlening, incl. huisvesting, te verbeteren.

5.5.2 Het EESC stemt in met de voorstellen om de toegang tot structuurfondsen voor lokale organisaties te vereenvoudigen, met name via algemene subsidies, technische assistentie en capaciteitsopbouw. Alleen moeten die inspanningen dan wel gepaard gaan met:

- vermindering van de administratieve rompslomp doordat de procedures om subsidie aan te vragen, flexibeler worden gemaakt;
- vaststelling van Europese minimumnormen voor transparantere en efficiëntere procedures, waaronder normen voor vereenvoudigde informatieverschaffing ⁽¹⁷⁾.

De Commissie zou daartoe richtsnoeren moeten uitvaardigen, moeten bevorderen dat van elkaar wordt geleerd en toezicht moeten houden op de verwezenlijking van die doelstellingen. Daarbij moet met name lering worden getrokken uit de ervaring die ten tijde van de crisis met het gebruik van de structuurfondsen is opgedaan.

5.5.3 Het EESC stelt voor dat EU-programma's als PROGRESS worden gebruikt om de ontwikkeling van nationale platforms te financieren, teneinde de belanghebbenden daadwerkelijk bij het Europese platform te betrekken en de uitvoering van de prioriteiten te verbeteren.

5.6 Sociale innovatie en hervormingen

5.6.1 Het EESC is ingenomen met de erkenning voor de rol van de sociale economie en ngo's in de toepassing van strategieën om armoede te bestrijden, banengroei te bevorderen en diensten te ontwikkelen waarmee op vindingrijke wijze aan de behoeften van de burgers wordt voldaan. Ook benadrukt het de

gedeelde verantwoordelijkheid van alle actoren - waaronder het mkb en ondernemers - om samen naar doeltreffende oplossingen te zoeken.

5.6.2 Vrijwilligerswerk is van groot belang in zich ontwikkelende gemeenschappen, omdat daarmee vaardigheden worden aangeleerd, informeel en niet-formeel onderricht wordt gegeven en mondigheid wordt bevorderd. Het EESC wil graag opkomen voor de voordelen van vrijwilligerswerk zolang betaald werk en de openbare voorzieningen daardoor niet in het gedrang worden gebracht.

5.6.3 Het EESC juicht toe dat meer steun wordt gegeven aan goed onderbouwde sociale innovatie, alhoewel het ook belangrijk is om geschikte methoden die al worden toegepast, over te nemen en verder uit te bouwen. Ook moet worden doorgegaan met subsidiëring.

5.7 Meer beleidscoördinatie

5.7.1 De nationale hervormingsprogramma's en de nationale doelstellingen die moeten worden vastgelegd, zijn onontbeerlijk voor de tenuitvoerlegging van de Europa 2020-strategie en van maatregelen om armoede te bestrijden. Hoe dan ook moet dit proces beslist worden aangezwengeld door vaker gebruik te maken van de sociale OCM. Daarvoor moet worden uitgegaan van geïntegreerde nationale strategieën waarmee een stevigere basis wordt gelegd voor de verwezenlijking van de vereiste sociale doelstellingen. Ook moet het verband met het Europees platform tegen armoede en sociale uitsluiting worden verduidelijkt.

5.7.2 In zijn advies over „De open coördinatiemethode en de sociale clausule in het kader van de Europa 2020-strategie” stemt het EESC in met de horizontale sociale clausule, sociaal-effectbeoordeling en versterking van de sociale OCM als instrumenten om een geïntegreerde aanpak te garanderen en ervoor in te staan dat sociale doelstellingen in al het andere beleid worden verwerkt (*mainstreaming*). Het dringt erop aan dat hieraan meer bekendheid wordt gegeven en dat de transparantie van dit proces wordt vergroot door belangrijke EU-instellingen en stakeholders erbij te betrekken. Ook is van belang dat er op EU-, nationaal, regionaal en lokaal bestuursniveau strategieën voor sociale bescherming en integratie worden uitgestippeld.

Brussel, 15 juni 2011

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Staffan NILSSON

⁽¹⁷⁾ PB C 132/8 van 3 mei 2011

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 — Mededeling inzake migratie

(COM(2011) 248 definitief)

(2011/C 248/23)

Algemeen rapporteur: **Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS**

De Europese Commissie heeft op 4 mei 2011 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie 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 – Mededeling inzake migratie

COM(2011) 248 definitief.

Het bureau van het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft de afdeling Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap op 14 juni 2011 met de voorbereidende werkzaamheden belast.

Gezien de urgentie van de werkzaamheden heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité tijdens zijn op 15 en 16 juni 2011 gehouden 472^e zitting (vergadering van 15 juni) de heer PARIZA CASTAÑOS als rapporteur aangewezen en vervolgens onderstaand advies met 109 stemmen vóór en 2 tegen, bij 6 onthoudingen, goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1 Het is de bedoeling om tijdens de bijeenkomst van de Europese Raad in juni bepaalde aspecten van het gemeenschappelijk immigratiebeleid te bespreken. Voorzitter Van Rompuy heeft voorgesteld om met name van gedachten te wisselen over:

- het vrije verkeer van personen binnen de EU;
- de asielregels;
- de ontwikkeling van een partnerschap met de zuidelijke Middellandse Zeelanden en de bewaking van de buitengrenzen.

1.2 Als inbreng voor de bijeenkomst van de Europese Raad heeft de Europese Commissie op 4 mei jl. onderhavige Mededeling inzake migratie ⁽¹⁾ gepubliceerd.

2. Algemene opmerkingen

2.1 Via verscheidene adviezen (zie bijlage) heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) in samenwerking met de overige EU-instellingen bijgedragen tot de uitwerking van een gemeenschappelijk asiel- en immigratiebeleid van de EU. Er is op dit vlak vooruitgang geboekt, maar er is nog heel wat werk aan de winkel. De goedkeuring in Raad en Parlement van gemeenschappelijke wetgeving over de toelating van immigranten en de opvang van personen die internationale bescherming behoeven, verloopt zeer moeizaam.

2.2 Het gemeenschappelijk immigratiebeleid dient breed te worden aangepakt, waarbij rekening moet worden gehouden met aspecten zoals: de demografische situatie en de arbeidsmarkten, eerbiediging van de mensenrechten, gelijke behandeling en non-discriminatie, de wetgeving inzake de toelating

van nieuwe immigranten, de opvang en bescherming van asielzoekers, de bestrijding van criminele netwerken van mensensmokkelaars, samenwerking met derde landen, Europese solidariteit, sociaal beleid en inburgering.

2.3 Het EESC maakt zich ernstig zorgen over een aantal gebeurtenissen, verklaringen en politieke besluiten uit de voorbije maanden. Een oude, in Europa welbekende ziekte wint op ons continent namelijk weer terrein: uitsluiting op basis van vreemdelingenhaat en nationalisme. Minderheden en immigranten worden in een kwaad daglicht gesteld en beledigd en krijgen met agressief en discriminerend beleid te maken.

2.4 Vreemdelingenhaat en populisme kwamen vroeger vooral uit extremistische politieke kringen die in de minderheid waren. Tegen immigranten en minderheden gerichte beleidsmaatregelen maken thans echter deel uit van de agenda en programma's van verschillende Europese regeringen, die ze inzetten als verkiezingswapen. Het EESC zou graag zien dat de Europese Raad van juni vermijdt dat de Europese agenda door xenofobie en populisme wordt besmet.

2.5 De afgelopen weken hebben zich onaanvaardbare situaties voorgedaan. Door een beperkte stijging van het aantal immigranten dat via de Middellandse Zee de EU is binnengekomen, is er in Europa een ernstige politieke crisis ontstaan. In het verleden zijn er wel eens veel meer mensen binnengekomen die oorlog en armoede ontvluchtten, en toen legde Europa solidariteit aan de dag, waarbij het de bescherming van de mensenrechten garandeerde en op de bres ging staan voor de waarden die aan de Europese integratie ten grondslag liggen.

2.6 Voor het EESC en voor de meeste Europeanen is de totstandbrenging van de Schengenruimte een van de belangrijkste verwezenlijkingen van de Europese integratie. Sommige EU-lidstaten voeren echter weer binnengrenscontroles in die tegen het Verdrag indruisen.

⁽¹⁾ COM(2011) 248 definitief

2.7 Dat de waarden van bepaalde politieke leiders en van de EU zelf op het spel zijn komen te staan als gevolg van een kleine crisis, veroorzaakt doordat meer migranten bescherming nodig hebben, is een ontwikkeling die het EESC grote zorgen baart.

2.8 Het EESC roept mensen op om zich in het politieke debat gematigder en evenwichtiger uit te laten, met inachtneming van de beginselen van democratische, vrije en open samenlevingen. Europese regeringen zij erop gewezen dat integratie van immigranten een vorm van tweerichtingsverkeer is, d.w.z. dat ook de Europese samenlevingen waar de immigranten terechtkomen, verplichtingen hebben en zich zodanig moeten opstellen dat integratie wordt bevorderd. Het komt de integratie echter niet ten goede als de samenleving toestaat dat politieke leiders in verkiezingscampagnes en politieke besluiten blijk geven van populisme en xenofobie in de richting van immigranten en minderheden.

2.9 Europa heeft een visie voor de middellange en lange termijn nodig. Eerder is het EESC door het Belgische EU-voorzitterschap gevraagd een verkennend advies ⁽²⁾ op te stellen over de rol van immigratie in de context van de vergrijzing in Europa. De conclusies van dat advies waren duidelijk: in de komende jaren moet niet alleen de mobiliteit van werknemers binnen de EU toenemen, maar ook de immigratie van werknemers en hun gezinnen die uit derde landen afkomstig zijn. Hierdoor komen we voor nieuwe uitdagingen te staan om de grotere diversiteit in bedrijven en steden in goede banen te leiden. Het EESC verzoekt de Commissie om snel met de nieuwe Europese Integratieagenda te komen, rekening houdend met de werkzaamheden van het Europees Integratieforum.

2.10 De recente gebeurtenissen in het zuidelijke Middellandse Zeegebied en de discussies en conflicten binnen de EU vormen een gelegenheid om de waarden en beginselen van de EU en de bestaande gemeenschappelijke regels opnieuw in de verf te zetten en om het EU-beleid inzake grensbeheer, vrij verkeer, asiel en immigratie „meer Europees” te maken.

3. Bijzondere opmerkingen

3.1 Vrij verkeer van personen - Binnengrenzen

3.1.1 Volgens het EESC vormt het vrije verkeer van persoon een grondbeginsel en een grondrecht in het Europese integratieproces, en een van de hoekstenen van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Het EESC vindt net als de Commissie dat er behoefte is aan een duidelijker en krachtiger systeem voor Schengengovernance. Daartoe moet er een Europees systeem komen waarmee onafhankelijk en objectief kan worden geëvalueerd hoe de Schengengrenscodes door de lidstaten wordt toegepast. Zo'n systeem zou door de Commissie geleid en gecoördineerd moeten worden en door bijdragen van externe deskundigen moeten worden geschraagd.

3.1.2 Lidstaten die in uitzonderlijke gevallen tijdelijk weer binnengrenscontroles willen invoeren omdat overwegingen van openbare orde vereisen dat met spoed wordt opgetreden,

moeten hun in de Schengengrenscodes vastgelegde verplichtingen nakomen. In dit verband gaat het er met name om dat zij de Commissie vooraf inlichten, dat zij de in de code vastgelegde procedurele waarborgen respecteren (opgave van de redenen die herinvoering van de controles rechtvaardigen) en dat zij de beginselen van evenredigheid, solidariteit en onderling vertrouwen in acht nemen.

3.1.3 Het EESC gaat ermee akkoord dat er op Europees niveau een mechanisme wordt ingesteld voor de gecoördineerde herinvoering van binnengrenscontroles in „werkelijk kritieke situaties” of wanneer buitengrenzen onverwacht onder een grote migratiedruk komen te staan. Bij de onderhandelingen over een dergelijk mechanisme in de Raad zouden de regeringen niet de mogelijkheid mogen hebben om de gemeenschappelijke procedurele waarborgen die in de Schengengrenscodes zijn vastgelegd, opnieuw te bespreken of naar beneden toe bij te stellen.

3.1.4 Het EESC vindt net als het Europees Parlement dat de Commissie een nieuw inbreukmechanisme zou moeten uitwerken (om potentiële schendingen van de grondrechten en fundamentele vrijheden van de EU vroegtijdig op te sporen) dat er vooral voor moet zorgen dat maatregelen die lidstaten in het kader van het Europees recht nemen en die een mogelijke schending inhouden van de grondrechten en vrijheden van het individu, worden opgeschort terwijl het Hof van Justitie in Luxemburg via een versnelde procedure nagaat of zij niet in strijd zijn met de wet ⁽³⁾.

3.2 Buitengrenzen

3.2.1 De Europese Unie heeft een geloofwaardig en doeltreffend buitengrenzenbeleid nodig dat in overeenstemming is met de wetgeving en dat onderworpen is aan een krachtig democratisch toezicht en aan onafhankelijke evaluatie. Het EESC roept Raad en Europees Parlement op om het eens te worden over het voorstel van de Commissie uit februari 2010 tot versterking van de Frontex-verordening.

3.2.2 Het EESC vindt dat de lidstaten Frontex meer operationele bevoegdheden moeten geven en meer autonomie op het vlak van werkzaamheden en middelen (technische voorzieningen). De ontplooiing van gezamenlijke initiatieven die door het Frontex-agentschap worden gecoördineerd, alsook de gevolgen daarvan voor de grondrechten en bestuurlijke waarborgen die in de grenscodes zijn vastgelegd, moeten echter democratisch worden gecontroleerd door het Parlement en door het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten. Tegelijkertijd zouden met name de activiteiten en overeenkomsten van Frontex met derde landen, de doeltreffendheid van gezamenlijke acties en de kwaliteit van de risicoanalyses van Frontex permanent moeten worden geëvalueerd.

3.2.3 Het is volgens het EESC van essentieel belang dat Frontex zijn verplichtingen op het gebied van de toegang tot internationale bescherming nakomt, waarbij het bijv. gaat om het beginsel van non-refoulement, onafhankelijk toezicht op de eerbiediging van de grondrechten, en de ontwikkeling van een ethische gedragscode in geval van gedwongen terugkeer.

⁽²⁾ PB C 48 van 15.2.2011, blz. 6-13

⁽³⁾ Resolutie van het Europees Parlement van 15 december 2010 over de situatie van de grondrechten in de Europese Unie (2009) – effectieve tenuitvoerlegging na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon (2009/2161(INI)) - P7_TA(2010)0483, paragraaf 39.

3.2.4 Het EESC is ook voorstander van de ontwikkeling van een Europese grensbewakingsdienst, bestaande uit een Europees contingent grenswachters, die in de toekomst een gecentraliseerde Europese administratie zou kunnen vormen. Belangrijkste taak ervan zal zijn om de gemeenschappelijke regels uit de grenscode toe te passen.

3.3 Arbeidsimmigratie

3.3.1 De EU moet een gemeenschappelijk beleid inzake legale immigratie een politieke impuls geven en de mobiliteit en gelijke behandeling van onderdanen van derde landen die om arbeidsredenen naar Europa komen, bevorderen. In diverse lidstaten zijn er (met name in bepaalde sectoren en beroepsgroepen) bedrijven die nieuwe arbeidsimmigranten nodig hebben, afhankelijk van talent en kwalificaties. De EU heeft op het vlak van arbeidsimmigratie een coherent, alomvattend en horizontaal gemeenschappelijk wetgevingskader op Europees niveau nodig waarin eerbiediging van de werknemersrechten, gelijke behandeling en de behoeften van ondernemingen centraal staan.

3.3.2 Het EESC heeft eerder al adviezen uitgebracht over richtlijnvoorstellen betreffende seizoenarbeiders, detachering van werknemers, hoogopgeleide werknemers en onderzoekers. In het streven naar een dynamische, innovatieve en competitieve economie kan de EU er niet omheen om nieuw talent aan te trekken, waarbij wel met de herkomstlanden dient te worden samengewerkt om een braindrain te voorkomen.

3.3.3 Het EESC acht het van dringend belang dat Raad en Europees Parlement het eens worden over de richtlijn waarmee voor een gemeenschappelijk pakket rechten en één enkele aanvraagprocedure wordt gezorgd⁽⁴⁾. Dat verschillende categorieën werknemers uit derde landen in de EU verschillende rechten hebben, is een probleem dat moet worden aangepakt. De sectorale aanpak die het huidige gemeenschappelijke rechtskader kenmerkt, werkt in de hand dat verschillende categorieën arbeidsimmigranten op verschillende en discriminerende wijze worden behandeld, zowel wat hun rechten als wat de voorwaarden voor binnenkomst en verblijf betreft.

3.3.4 Het EESC is ermee ingenomen dat de Europese Commissie in 2013 een gemeenschappelijke immigratiecode wil presenteren. Deze code zou de wetgeving moeten versterken door

middel van een uniform en transparant pakket rechten, waarborgen en plichten van immigranten. De code zou moeten berusten op de beginselen van gelijkheid en eerlijke behandeling. De EU zou actiever moeten bevorderen dat de lidstaten de internationale en Europese overeenkomsten en verdragen in het kader van bijv. de VN, de Raad van Europa en de IAO omzetten.

3.4 Overleg en mobiliteitspartnerschappen met derde landen

3.4.1 Het EESC kan zich in grote lijnen vinden in de Commissiemededeling „Een dialoog over migratie, mobiliteit en veiligheid met de landen van het zuidelijke Middellandse Zeegebied”.⁽⁵⁾ De EU moet verder werk maken van een alomvattende aanpak van het migratievraagstuk, waarbij het faciliteren van legale migratiekanalen en mobiliteit voorop moet staan.

3.4.2 Het plan om mobiliteitspartnerschappen tussen de EU en Tunesië, Egypte en Libië op te zetten, kan op bijval van het EESC rekenen. Wel moet onafhankelijk worden onderzocht in hoeverre de reeds bestaande mobiliteitspartnerschappen efficiënt zijn en zoden aan de dijk zetten. Het EESC vindt het een goede zaak dat de Commissie ervoor wil zorgen dat de mobiliteitspartnerschappen een doeltreffend evaluatiemechanisme krijgen. Bij de mobiliteitspartnerschappen gaat het echter om gezamenlijke politieke verklaringen die voor de deelnemende landen wettelijk niet bindend zijn. Daarom zouden ze tot internationale verdragen moeten worden omgevormd.

4. Internationale bescherming

4.1 Het EESC hoopt dat Raad en Parlement in 2012 de gemeenschappelijke wetgeving zullen goedkeuren die nog ontbreekt om een gemeenschappelijk asielsysteem te creëren.

4.2 Voorts acht het EESC het zaak dat de EU-lidstaten meer solidariteit aan de dag leggen bij de opvang van mensen die naar Europa komen en internationale bescherming nodig hebben. Ook stelt het voor dat de EU hervestigingsprogramma's aanbiedt, zoals de Commissie heeft voorgesteld.

Brussel, 15 juni 2011

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Staffan NILSSON

⁽⁴⁾ COM(2007) 638 definitief

⁽⁵⁾ COM(2011) 292 definitief

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken

(COM(2010) 781 definitief — 2010/0377 (COD))

(2011/C 248/24)

Rapporteur: **David SEARS**

De Raad heeft op 24 januari 2011 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig art. 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 betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken

COM(2010) 781 definitief — 2010/0377 (COD).

De afdeling Landbouw, plattelandsontwikkeling en milieu, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 20 mei 2011 goedgekeurd. Rapporteur was **de heer SEARS**.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) heeft tijdens zijn op 15 en 16 juni 2011 gehouden 472^e zitting (vergadering van 15 juni 2011) onderstaand advies met 146 stemmen vóór en 6 stemmen tegen, zonder onthoudingen, goedgekeurd.

1. Samenvatting en aanbevelingen

1.1 Het EESC heeft altijd steun uitgesproken voor de voorstellen van de Commissie voor wetgeving die zowel de frequentie als de potentiële gevolgen van gevaren van zware ongevallen wil beperken. Voor zover het toepassingsgebied van deze richtlijnen afhankelijk is van andere EU-wetgeving, met name wat betreft de indeling en etikettering van gevaarlijke stoffen, meent ook het EESC dat een nieuwe richtlijn vereist is, in verband met de veranderingen na de recente goedkeuring van een mondiaal geharmoniseerd classificatie- en etiketteringssysteem dat de VN hebben ontwikkeld en voorgesteld. De moeilijkheden in verband hiermee, en de weinige voordelen die een en ander wellicht oplevert, behalve voor de wereldhandel, zijn in een eerder advies ⁽¹⁾ uitgebreid aan de orde gekomen.

1.2 Het EESC schaart zich voorts achter het standpunt van de Commissie en van de meeste betrokken partijen dat er geen verdere ingrijpende wijzigingen nodig zijn, en dat wijzigingen tot een minimum beperkt moeten blijven om de aandacht voor de belangrijkste doelstellingen van deze al lang bestaande, doeltreffende en goed onderbouwde wetgeving niet te laten verslapen.

1.3 Daarom is een kritische evaluatie, desnoods van product tot product, absoluut nodig om na te gaan of de veranderingen in de indeling al dan niet van invloed zijn op de kans dat zich een zwaar ongeval voordoet. Zo niet, en/of als hierdoor het aantal kleinere, minder risicovolle, en middelgrote ondernemingen zou stijgen, dan moet ervoor gewaakt worden dat het effect van het voorstel verwatert. Dit geldt met name voor de wasmiddelensector, waar de nieuwe indelingen weinig verband houden met de ervaringen met huishoudproducten die dagelijks gebruikt worden. In deze gevallen moeten ook de drempelhoeveelheden zorgvuldig overwogen worden, vooral als er weinig

kans op brand of ontploffing is en als de goederen in kleine hoeveelheden voor de detailhandel verpakt zijn.

1.4 Gelden voor grondstoffen, halffabricaten en eindproducten diverse wettelijke regelingen, die in verschillende tempo's worden herzien, dan dient er goed te worden gelet op de overgangperiodes om de totale kosten voor betrokkenen en lidstaten, alsook de verwarring voor alle betrokkenen, zo beperkt mogelijk te houden.

1.5 Aangezien de bevoegde overheden over het algemeen van oordeel zijn dat de belangrijkste inrichtingen al onder deze wetgeving vallen, moet er alles aan gedaan worden om de controles en bijbehorende verslagen hierover en, indien van toepassing, over aanverwante inrichtingen doeltreffender te maken. Voor zover mogelijk zou dit niet alleen gebaseerd moeten zijn op een toenemend aantal verzoeken om informatie uit de lidstaten, die ze doorsturen naar de Commissie. Volgens het EESC spoot de opzet van het huidige systeem nauwelijks met de doelstelling; het is dus een goede zaak dat de Commissie veranderingen overeenkomt met de lidstaten, van wier vrijwillige en tijdige bijdragen het systeem afhangt. Andere EU-instellingen en adviesorganen van de EU moeten wijzigingen van de lijst van betrokken producten en inrichtingen blijven beoordelen voordat goedkeuring plaatsvindt.

1.6 Het EESC is sterk voorstander van relevante, begrijpelijke en tijdige informatieverstrekking aan het brede publiek. Er blijft behoefte aan een papieren versie, hoewel andere elektronische middelen, waaronder sociale netwerken, steeds meer gebruikt worden, vooral op lokaal niveau. Alle maatschappelijke organisaties in de buurt van een Seveso- (of een andere productie- of opslag)inrichting hebben een rol te vervullen bij zowel het voorkomen van als het optreden na allerlei ongevallen, met inbegrip van zware ongevallen zoals omschreven in de Seveso-richtlijn.

⁽¹⁾ PB C 204 van 9 augustus 2008.

1.7 Nieuwe voorstellen inzake „milieurechtvaardigheid” zijn slechts relevant als „milieu-onrechtvaardigheid” ten aanzien van gevaren van zware ongevallen kan worden aangetoond. Aangezien zulke ongevallen, waarover volgens de richtlijn verslag moet worden gedaan, niet vaak voorkomen, met name in inrichtingen van de lage categorie, valt een en ander moeilijk in te zien. Verstreekte informatie moet beschikbaar gesteld worden aan alle geledingen van het maatschappelijk middenveld. Volgens het EESC moet dit vereiste vervangen worden door een modernere en breder aanvaarde opvatting van beheer van veiligheidsinformatie, naar behoren onderbouwd met bewijs en de vereiste effectbeoordeling.

1.8 Het EESC stelt vast dat de EU achterligt op de VS voor wat betreft de erkenning en beloning van goede praktijken, met name ten aanzien van de veiligheid van procedures en personen; dit zou meer opleveren dan diverse van de hier voorgestelde maatregelen.

1.9 Het EESC steunt daarom dit voorstel, maar raadt aan een aantal aspecten te herzien om ervoor te zorgen dat voldaan wordt aan de langetermijndoelstellingen van deze wetgeving, nl. de lagere frequentie en impact van gevaren van zware ongevallen.

2. Inleiding

2.1 De noodzaak om „stoffen” in te delen, te etiketteren en te verpakken - aanvankelijk een eindige lijst van elementen en de samenstellingen daarvan, die in verschillende mate beschouwd werden als gevaarlijk voor de volksgezondheid, de veiligheid en het klimaat - werd ruim 40 jaar geleden ingezien in de Richtlijn gevaarlijke stoffen (667/548/EEG). Iets meer dan 20 jaar later werd deze uitgebreid tot „preparaten”, een langere, potentieel oneindige lijst van doelbewust geproduceerde mengsels van twee of meer stoffen in variërende maar omschreven hoeveelheden, in de Richtlijn gevaarlijke preparaten (88/379/EEG).

2.2 Deze twee richtlijnen, de vele richtlijnen tot wijziging ervan en de aanpassingen aan de vooruitgang der techniek vormen de ruggegraat van een geharmoniseerd systeem dat werknemers, consumenten, producenten, handelaren, distributeurs en het klimaat beschermt. Zij zorgen ook voor een interne markt in de EU voor de betrokken producten, met inbegrip van grondstoffen, halffabricaten en afvalstromen, en eindproducten die op de markt worden gebracht. Voorts houden de richtlijnen nauw verband met zo goed als alle andere EU-wetgeving betreffende volksgezondheid, veiligheid en milieu en moeten ze voortdurend worden bijgewerkt. Eventuele veranderingen in dit achterliggende systeem zal dus waarschijnlijk ingewikkeld en duur uitpakken voor alle betrokkenen.

2.3 In de afgelopen jaren zijn er twee dergelijke veranderingen aangebracht. In 2006 keurde de Raad Verordening (EG) 1907/2006 goed inzake de „registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen” (REACH), samen met de begeleidende Richtlijn 2006/121/EG tot wijziging van Richtlijn 67/548/EEG en om

deze twee belangrijke wetgevinstrumenten op elkaar af te stemmen. In 2008 keurden de Raad en het Europees Parlement Verordening (EG) 1272/2008 goed inzake de invoering van een nieuw wereldwijd geharmoniseerd systeem (GHS) voor de indeling en etikettering van chemische stoffen, dat de Verenigde Naties na vele jaren hadden ontwikkeld. Dit zou in veel gevallen leiden tot wijzigingen in namen, pictogrammen en standaardformuleringen die gebruikt worden voor diverse gevaren en voor de ingedeelde „stoffen” en „mengsels”. Aan de risico's van een bepaald product of proces voor werknemers, distributeurs, consumenten en het brede publiek veranderde natuurlijk niets.

2.4 Destijds werd ingezien dat de voordelen van vervanging van een lang bestaande, goed werkende en doeltreffende regeling door een andere gering zouden zijn, en dat de wellicht iets lagere kosten voor de internationale handel overschaduwden worden door gestegen kosten voor regelgeving en naleving in de EU. De invoering van nieuwe indelingen en omslagpunten zouden ook aanzienlijke technische problemen opleveren, met hogere kosten voor herformulering of wijzigingen in de voor consumenten beschikbare producten, en met een grote kans op verwarring, zowel tijdens als na de overgangperiode, voor elk onderdeel van de betrokken wetgeving.

2.5 Deze problemen komen nu duidelijk naar voren, en worden tot op zekere hoogte aangepakt, in het voorstel COM(2010) 781 definitief van de Commissie, bekend als Seveso III, voor een richtlijn tot vervanging van de bestaande wetgeving betreffende de beheersing van de „gevaren van zware ongevallen”, met name die waarbij „gevaarlijke stoffen” zijn betrokken, zoals omschreven in deze wetgeving.

2.6 Deze wetgeving kwam er in 1982 met Richtlijn 82/501/EEG, na een groot ongeval in Seveso (met grootschalige blootstelling aan dioxine) in 1976. Zij werd gewijzigd na ongevallen in Bhopal (groot lek van methylisocyanat) en Basel (reeks branden en vrijgekomen giftige stoffen). In 1996 werd ze vervangen door Richtlijn 96/82/EG van de Raad. Na rampen in Toulouse (ammoniumnitraat), Baia Mare (dambreuk, cyanide) en Enschede (ontploffing van een vuurwerffabriek) is deze richtlijn vervolgens gewijzigd bij Richtlijn 2003/105/EG, waarin een aantal goed omschreven verplichtingen voor procedures en rapportage door fabrikanten en lidstaten was opgenomen.

2.7 Over het algemeen wordt aangenomen dat deze wetgeving ingrijpende en positieve gevolgen had voor de veiligheid en controle van fabrieken waar gevaarlijke stoffen worden gebruikt, vervaardigd of opgeslagen. Er vallen nu circa 10 000 fabrieken onder, waarvan er nu ongeveer 4 500 in de „hoge categorie”, vallen en dus strengere rapportage en controle vergen dan de 5 500 fabrieken uit de „lage categorie”. Er worden regelmatig inspecties uitgevoerd. Er zijn nationale en voor de gehele EU geldende regelingen van kracht. De regeling is goed onderbouwd en wordt door alle betrokkenen gewaardeerd. Ongelukken doen zich nog steeds voor, maar hopelijk minder en met minder ernstige gevolgen voor de volksgezondheid en het milieu dan anders het geval zou zijn geweest.

2.8 Volgens onlinestatistieken van de Commissie zijn er in het 30-jarig bestaan van de richtlijn 745 dergelijke ongevallen gemeld. Nog eens 42 ongevallen zijn gemeld, maar nog niet toegevoegd aan de publiek toegankelijke database eMARS⁽²⁾. Hoewel de statistieken niet volledig noch vlot toegankelijk zijn, wordt aangenomen dat 80 % van de ongevallen plaatsvond in fabrieken uit de hoge categorie en de overige op fabrieken uit de lage categorie. 35 van de bovenstaande ongevallen zijn vrijwillig gemeld door OESO-landen buiten de EU. Het aantal gemelde gevallen per jaar bereikte een hoogtepunt in de periode 1996-2003, en is sindsdien scherp gedaald. Het is onduidelijk of dit het gevolg is van echte verbetering van de veiligheid in de fabrieken of van de lange termijnen die lidstaten hanteren voor de analyse van en rapportage over de ongevallen of van de termijnen voor de vertaling daarna.

2.9 Uitgesloten van deze controles zijn: militaire installaties, gevaren ten gevolge van ioniserende straling, onderzeese exploitatie van mineralen en koolwaterstoffen, vervoer van afval en locaties voor afvalverwerking, alsook de specifieke stoffen die zijn vermeld in deel 3 van bijlage 1 bij deze richtlijn.

2.10 Helaas hangt deze wetgeving voor haar toepassingsgebied grotendeels af van de hiervoor beschreven wetgeving inzake de indeling, etikettering en verpakking voor gevaarlijke stoffen. Of een bepaalde locatie al dan niet, en zo ja in welke mate, moet voldoen aan de Seveso-controles hangt af van de indeling en de hoeveelheid van de ter plaatse gebruikte, vervaardigde of opgeslagen stoffen. De controles zijn uitsluitend bedoeld om de gevolgen van „zware ongevallen” te vermijden of tot een minimum te beperken, die een of meer van de volgende kenmerken vertonen: een of meer doden, verwondingen en ziekenhuisopname van zes of meer personen, schade aan eigendommen op en buiten het fabrieksterrein, omvangrijke evacuatie van personeel of omwonenden van de fabriek, of langetermijnschade aan het externe milieu. De in par. 2.6 vermelde zware ongevallen die tot wijziging van de wetgeving leidden, waren natuurlijk van een geheel ander kaliber, en dus niet typisch voor de doorgaans gemelde ongevallen.

2.11 De invoering van de GHS-wetgeving vereist nu wijziging, met name van de bijlagen bij de richtlijn; op grond van de herziene gevaarindeling dienen bepaalde gevaarclassen en ingedeelde „stoffen” en „mengsels” hieraan toegevoegd te worden dan wel hieruit te worden geschrapt.

2.12 Daar het om wijzigingen van definities en niet van feitelijke risico's gaat, en de Commissie niet van plan is de werkingssfeer van de huidige wetgeving ingrijpend te veranderen of uit te breiden, zijn de voordelen voor procedures, de veiligheid van werknemers of consumenten en het milieu, naar verwachting heel gering. De noodzaak om de kosten en andere gevolgen voor betrokkenen en de lidstaten te beteugelen, spreekt voor zich, evenals de noodzaak om verslapping van de huidige aandacht voor gevaren van zware ongevallen te vermijden.

3. Samenvatting van het voorstel van de Commissie

3.1 Het Commissievoorstel voor een nieuwe richtlijn is gebaseerd op artikel 191 VWEU. De richtlijn is gericht tot de lidstaten en zal 20 dagen na bekendmaking in het Publicatieblad in werking treden. Richtlijn 96/82/EG wordt met ingang van 1 juni 2015 ingetrokken. De belanghebbenden zijn geraadpleegd. Men was het erover eens dat er behalve de aanpassing van Bijlage 1 aan Verordening (EG) 1272/2008 geen ingrijpende wijzigingen nodig waren.

3.2 De Commissie doet echter wel pogingen om sommige procedures en definities te verduidelijken en bij te werken, en om nieuwe maatregelen in te voeren, vooral wat betreft de frequentie van inspecties, de inhoud van het preventiebeleid van de operator bij zware ongevallen, de vereisten van een systeem voor veiligheidsbeheer, de verstrekking van informatie aan het publiek, het recht op toegang voor milieu-autoriteiten, de verstrekking van verslagen van de lidstaten aan de Commissie en het proces voor wijziging van de bijlagen via gedelegeerde handelingen.

3.3 De Commissie erkent dat de grootste problemen gelegen zijn in de aanpassing van de bestaande categorie „zeer toxisch” en „toxisch” aan de nieuwe categorieën „acuut toxisch 1, 2 en 3”, die nu ingedeeld zijn naar blootstellingswijze (via de mond, dermaal en bij inademing). Er komen nieuwe en meer specifieke categorieën voor oxiderende, ontplofende en ontvlambare stoffen, met inbegrip van „ontvlambare aerosolen”. Een aantal andere producten, waaronder ammoniumnitraat en zware stookolie, die algemeen gebruikt worden maar soms ook als precursoren voor explosieven, worden speciaal vermeld.

3.4 Bij het voorstel gaat een werkdocument voor het personeel en een effectbeoordeling, twee externe effectbeoordelingen, opgesteld door COWI A/S (Deens internationaal adviesbureau) met suggesties voor het gehele voorstel en voor de aanpassing van bijlage 1, en een verslag van een technische werkgroep van het GCO over classificatiecriteria voor de bepaling van Seveso-inrichtingen. Op verzoek is nadere informatie verstrekt over de voorstellen ter hervorming van de eMARS-database.

3.5 Ondanks enige toename van bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de Commissie wordt gesteld dat er geen gevolgen voor de begroting zijn. De effectbeoordeling bevat geen volledige kwantificatie van de kosten en de voordelen voor de lidstaten of betrokkenen; wel wordt gesuggereerd dat beide aanzienlijk lager uitvallen dan bij de introductie van de wetgeving. Gesteld wordt ook dat de kosten over het algemeen gering zijn in vergelijking met die van een echt ongeval. De brand in de terminal in Buncefield (VK) in 2005 wordt als voorbeeld genoemd. Sommige nieuwe voorstellen voor communicatie aan het publiek of voor verstrekking van gegevens aan de Commissie zijn niet beoordeeld vanwege de feitelijke of kosteneffectiviteit. De toepassing en verwachte resultaten van de huidige wetgeving zijn in aanverwante documenten behandeld, maar deze zijn niet in de effectbeoordeling opgenomen.

⁽²⁾ <http://emars.jrc.ec.europa.eu/>

4. Algemene opmerkingen

4.1 Het EESC heeft in zijn adviezen alle bovenvermelde richtlijnen bepleit (onder de overkoepelende naam Seveso-richtlijnen I, II, en nu III) en zich een warm pleitbezorger betoond van de reeks voorstellen om de frequentie en gevolgen van gevaren van zware ongevallen tot een minimum te beperken. Daarom steunt het het nieuwe voorstel, de wettelijke basis en de keuze van het instrument. Het EESC is echter bezorgd over de evenredigheid en het verwachte effect van het voorstel, daar sommige bepalingen wel degelijk verder gaan dan wat strikt nodig is om de doelstellingen te verwezenlijken.

4.2 Het EESC sprak zich ook uit voor een door de Verenigde Naties ontwikkeld wereldwijd geharmoniseerd systeem (GHS) voor de indeling, verpakking en etikettering van chemicaliën, ter ondersteuning van de wereldhandel en om minder ontwikkelde economieën tegemoet te komen in hun streven om de veiligheid en gezondheid van werknemers en consumenten te beschermen.

4.3 In een advies dat op 9 augustus 2008 in PB C 204 (blz. 47) is gepubliceerd, heeft het EESC echter een aantal voorbehouden hierover geformuleerd. Vele daarvan zouden voor elke vorm van internationale, of in dit geval, wereldwijde harmonisatie gelden, hoe goed bedoeld ook, waarbij een goed werkend systeem vervangen wordt door een ander uit hoofde van een hoger ideaal, namelijk een florerende wereldhandel. Bureaucratie en kosten kunnen uit de hand lopen. Langbestaande procedures en definities kunnen hun kracht verliezen. Belangrijke doelstellingen kunnen verwateren. Productie- en verkooppraktijken zijn misschien aan herziening toe, tegen flinke kosten en zonder voordelen voor werknemers of consumenten. Zowel tijdens als na de onvermijdelijke overgangperiodes voor elk onderdeel van de betrokken wetgeving zal er waarschijnlijk op elk niveau verwarring ontstaan. De voordelen zullen, indien gemeten, gering of niet bestaand zijn en de extra kosten zijn moeilijk te verantwoorden.

4.4 Bij de voorbereiding van dit voorstel traden veel van de hier vermelde aspecten aan het licht, met als bijna algemene overeenkomst dat er geen grote wijzigingen nodig waren in de oriëntatie, het toepassingsgebied en de algemene uitvoering van de wetgeving, afgezien van Bijlage 1, die aangepast moest worden aan de nieuwe definities voor classificatie, etikettering en verpakking van „gevaarlijke stoffen”, waarop deze wetgeving gebaseerd is.

4.5 Helaas zijn er nog een aantal problemen. Sommige werden tijdens de raadpleging vermeld, maar daarop is in de huidige tekst niet ingegaan. Andere aspecten van algemene aard zijn geheel uit het zicht verdwenen.

4.6 Het EESC betreurt vooral dat de goedkeuring van een wereldwijd overeengekomen, in wezen ééntalig GHS ertoe geleid heeft dat gevestigde begrippen (bijv. „stoffen”, dat nu zowel „preparaten” als „mengsels” omvat) hun betekenis hebben verloren en dat preparaten en mengsels als synoniemen worden opgevat, wat niet het geval was in de Algemene Preparatenrichtlijn; en dat er nog steeds niets is ondernomen om te bevestigen dat de drie termen - in het Engels en in enkele andere EU-talen - „chemicalie” (als zelfstandig naamwoord), „chemische stof” en

„stof” in EU-wetgeving synoniem zijn, ondanks uiteenlopende gebruiken en toegeschreven betekenissen. Wellicht moet erop gewezen worden dat er geen „niet-chemische” stoffen bestaan. Verwijzingen naar „M-factors” of „R & S Phrases” zijn alleen zinvol in één taal en kunnen bij vertaling in andere talen problemen opleveren.

4.7 Dit is dus een gemiste kans om een woordenlijst met trefwoorden in alle EU-talen samen te stellen, zoals reeds is opgemerkt, hetgeen cruciaal is nu de wetgeving nieuwe gebieden omvat die gevolgen hebben voor dezelfde groep producten, bijv. om de beschikbaarheid voor terroristische doeleinden (als precursoren voor explosieven) te beperken, alsook om overlapping en de verwevenheid tussen horizontale en verticale wetgeving aan te pakken, bijv. REACH, industriële emissies, waterkwaliteit, AEEA, met productspecifieke wetgeving voor oplosmiddelen, schoonmaakmiddelen, cosmetica, aerosolen, meststoffen en pesticiden.

4.8 Iets dergelijks geldt voor de voorgestelde procedure tot wijziging van de bijlagen, die in feite dienen om het aantal producten en dus fabrieken die onder deze wetgeving vallen, uit te breiden of te beperken, wat de Commissie uitsluitend via „gedelegeerde handelingen” doet. Hiervoor zijn duidelijke richtsnoeren nodig waarmee alle betrokkenen kunnen instemmen. Deze moeten nog uitgewerkt worden. De wetenschappelijke basis voor deze besluiten moet volledig toegelicht en alle vooraf overeengekomen procedures moeten nauwgezet gevolgd worden. In geval van betwisting door het Parlement of de Raad, moet een volledige herziening door de andere EU-instellingen en adviesorganen verplicht worden uitgevoerd. Afzonderlijke lidstaten of andere betrokkenen moeten ook bezwaar kunnen aantekenen.

4.9 Dit is ook van belang voor het toepassingsgebied van het voorstel. De Seveso-II-richtlijn geldt voor circa 10 000 met name genoemde inrichtingen in de EU. Ongeveer de helft hiervan valt ook onder de recent goedgekeurde richtlijn industriële emissies, die de IPPC vervangt, en zal gelden voor in totaal ruim 50 000 inrichtingen. De zgn. „Seveso-inrichtingen” omvatten chemicaliënproductie, aardolieraffinage, consumentenproducten en andere verwerkende industrieën, en enkele installaties voor afvalverwerking. De bevoegde instanties in de lidstaten lijken van oordeel te zijn dat de bestaande definities de locaties waar überhaupt een zwaar ongeval kan plaatsvinden, tamelijk goed aangeven. De grote locaties zijn zeker allemaal vermeld. Een eventuele strengere productindeling om aan de eisen van het GHS te voldoen, en niet omdat de onderliggende gevaren veranderd zouden zijn, zal alleen maar leiden tot meer kleinere locaties met steeds kleinere feitelijke risico's, of tot een slecht te verantwoorden toename van het aantal locaties met een hoger risico. Bijzondere bezorgdheid bestaat er ten aanzien van de grondstoffen voor wasmiddelen waarvoor er, door veranderingen in de definitie, misschien een groot aantal locaties uit de lage categorie blijkt. Volgens de Commissiestatistieken zijn, zoals hiervoor vermeld, de 5 500 inrichtingen uit de lage categorie goed voor hoogstens 5-10 gemelde ongevallen per jaar, hetgeen dus geen prioriteit is voor verdere regelgeving. In een Seveso-inrichting uit de lage categorie komt een te melden ongeval één keer in 500-1 000 jaar voor (in een Seveso-inrichting uit de hoge categorie eens in de 100-200 jaar). Zo gezien lijkt

de kans op groot persoonlijk gevaar in huis of op weg naar het werk groter, hoewel deze gevaren natuurlijk zelden grote gevolgen voor anderen hebben, noch door regelgevers of het brede publiek als ernstig beschouwd worden. Als het verantwoordelijke MKB de wetgeving kent en naleeft en als de bevoegde overheden de locaties regelmatig inspecteren, zal het snel tot een daling van de kans op ongevallen komen. In tijden van beperkte middelen en personeel, kan de kans op ernstige ongevallen elders toenemen.

4.10 Het EESC verzoekt daarom nadrukkelijk om handhaving van de oorspronkelijke aandacht van de richtlijnen voor het vermijden of terugdringen van de gevolgen van zware ongevallen. Het EESC is fel gekant tegen elk besluit dat deze oriëntatie verwatert, wat al het geval is bij invoering van het nieuwe GHS voor CLP, of door wijziging van de lokale en voor de EU geldende rapportagesystemen. Dit vergt zorgvuldige overweging, niet alleen van de nieuwe beperkingen in de indeling maar ook van de drempelhoeveelheden voor opgeslagen producten. Gaat het om reeds verpakte goederen in kleine hoeveelheden voor de detailhandel, en is er gering brand- of explosiegevaar, dan zal de kans op een groot ongeval, zoals omschreven, sterk afnemen.

4.11 Het EESC stelt verder vast dat dit voorstel uitdrukkelijk en terecht ongevallen uitsluit zoals de recente ontploffing op een boorplatform in de Golf van Mexico, die misschien nieuwe wetgeving vergt, en, dichterbij, het lek van „rode modder” in Hongarije, dat, althans in theorie, onder de mijnbouwafvalrichtlijn uit 2006 valt. Een goede uitvoering en inspectie in de lidstaten is natuurlijk essentieel, ongeacht de geldende EU-wetgeving.

5. Bijzondere opmerkingen

5.1 Het EESC merkt op dat veel van de genoemde richtlijnen rapportagevereisten voor fabrikanten en lidstaten bevatten met verschillende tijdschema's. In combinatie met de frequentie en de omvang van de rapportage onder dit hoofdstuk, zonder duidelijke voordelen, leidt dit tot meer lasten voor alle betrokkenen. Centrale opslag van data, in Brussel of elders, zorgt voor meer problemen om de kwaliteit van de data en de vertrouwelijkheid, indien nodig, te handhaven.

5.2 Dit is ook van belang in verband met een nieuwe eis aan „inrichtingen”, nl. om inlichtingen te verstrekken over hun „buren” om een „sneeuwbaaleffect” in aangrenzende locaties te vermijden die wellicht onder deze wetgeving vallen. Het is onduidelijk hoe een en ander volgens EU-mededingingsrecht kan worden geregeld. Het is echter zeker van belang voor de ontwikkeling van lokale rampenplannen; daarom staat het EESC hier volledig achter.

5.3 Het vereiste aan betrokkenen om verslagen op te stellen waaruit blijkt dat er sprake is van een „veiligheidscultuur” kwam er na ongevallen in de VS, na de ramp met het ruimteveer en, meer recent, na rampen in Texas en de Golf van Mexico, waar een dergelijke cultuur, zo blijkt achteraf, bleek te ontbreken. Dit zijn echter subjectieve oordelen die moeilijk te beoordelen of te kwantificeren zijn. Uitvoering van regelmatige en zinvolle beoordelingen vooraf zou voor de bevoegde overheden in de meeste lidstaten, met de huidige personeelsomvang, problemen opleveren. Dit voorstel werd daarom tijdens een vergadering van deskundigen in Ispra in 2010 verworpen; het is onduidelijk waarom het in het huidige voorstel opnieuw is opgenomen.

5.4 Over het algemeen zou het EESC liever zien dat de rapportagevereisten realistisch, zinvol, vergelijkbaar en afdwingbaar worden gehouden in alle lidstaten, met ruime aandacht voor de grensoverschrijdende uitwisseling van goede praktijken. Het valt vooral te betreuren dat de rubriek „getrokken lering” van de 745 onlineverslagen die nu beschikbaar zijn in de eMARS-database typisch genoeg leeg zijn en dat de resterende „aan te vinken hokjes” weinig bruikbare informatie bevatten, hoewel ze aangeboden worden aan het brede publiek en veiligheidsdeskundigen als belangrijke informatiebron. Sommige gegevens, bijv. over de verspreiding van ongevallen tussen installaties uit de hoge en lage categorie zijn blijkbaar niet systematisch verzameld, wat het lastig maakt om de doeltreffendheid van de diverse onderdelen van de wetgeving en van de op nationaal niveau genomen maatregelen te beoordelen. Het EESC onderschrijft daarom acties van de Commissie om met de lidstaten nieuwe rapportagevereisten af te spreken en vertrouwt erop dat er genoeg middelen worden uitgetrokken zodat het systeem zijn oorspronkelijke doel kan blijven vervullen.

5.5 Het EESC vraagt zich ook af waarom de rapportagevereisten voor de twee categorieën installaties, omschreven aan de hand van hoeveelheden en de gevaarindeling voor de geproduceerde, gebruikte of opgeslagen stoffen, afwijken ten aanzien van de behoefte aan een preventiebeleid voor grote ongevallen, en het bijbehorende systeem voor veiligheidsbeheer en het veiligheidsverslag. Aangezien dat beleid weinig zin heeft zonder het tweede, meent het EESC dat dit vereiste voor alle onder deze richtlijn vallende inrichtingen zou moeten gelden. De specifieke vereisten voor inrichtingen van de lage categorie zouden echter verder moeten worden afgestemd op het veel kleinere risico op een daadwerkelijke ramp.

5.6 Het EESC stelt vast dat de voorstellen voor informatieverstrekking aan het publiek flink zijn uitgebreid, hoewel niet altijd duidelijk is waarom daartoe besloten is. „Scholen en ziekenhuizen” worden specifiek in een alinea genoemd, maar het is onduidelijk of ze vermeld worden voor onderwijsdoeleinden, als locaties waar grote groepen personen werken of verblijven die bijzondere evacuatieplannen en opleiding nodig hebben, of als belangrijke opvangplaatsen in geval van nood. Dit moet nader worden toegelicht zodat betrokkenen de vereiste actie kunnen ondernemen.

5.7 In dergelijke gevallen moet gelden dat de voor een bepaald doel verstrekte informatie relevant, begrijpelijk en tijdig is. Elektronische verstrekking is geschikt voor bepaalde, maar niet voor alle geledingen van de samenleving. Informatie op papier zal nog jarenlang nodig zijn. Nagegaan kan worden of nieuwe vormen van communicatie, zoals het gericht gebruik van e-mail, sociale netwerken en zelfs Twitter®, een rol kunnen spelen in lokale rampenplannen.

5.8 Tot slot neemt de Commissie een nieuw artikel op omtrent milieurechtvaardigheid, een begrip dat in de jaren '80 in de VS ontstond, gebaseerd op de burgerrechtenbeweging van 20 jaar daarvoor, toen huidskleur, armoede en gebrekkige burgerrechten, en dus een duidelijk gebrek aan „rechtvaardigheid” nauw met elkaar verweven waren. Dezelfde beginselen zijn opgenomen in het Verdrag van Aarhus van 1998. In 2006 is een verordening goedgekeurd met de verplichtingen voor de EU-instellingen. Het EESC-advies hierover is op 30 april 2004 gepubliceerd in PB C 117, blz. 52. Het voorstel werd gesteund, maar het EESC was bezorgd over de enge definitie van

„organisaties die zich inzetten voor milieubescherming”, terwijl „ook andere organisaties zonder winstoogmerk, zoals vakbonden, sociaaleconomische en consumentenorganisaties, op lokaal, regionaal, nationaal en Europees niveau belangrijk werk ter bescherming van het milieu verrichten.” Dit argument geldt nog steeds voor alle geledingen van het maatschappelijk middenveld die degelijke, weloverwogen oordelen formuleren over relevante aspecten van deze wetgeving en ervoor zorgen dat de gezondheid en de veiligheid van werknemers en van omwonenden naar behoren beschermd worden in geval van een feitelijke ramp. Volgens onlineverslagen van de Commissie over de uitvoering van de verordening uit 2006 werd in het tamelijk geringe aantal verzoeken om informatie steun uitgesproken voor de lopende pan-Europese campagnes, en hadden zij minder betrekking op specifieke kwesties in verband met locaties. Daarom is het onduidelijk waarom juist dit vereiste aan dit punt is toegevoegd, in plaats van, bijvoorbeeld, voorstellen voor uitwisseling, erkenning en beloning van goede praktijken. Dit is een terrein waar de EU aanzienlijk achterligt op de VS en waar echte winst te boeken valt voor procedures en persoonlijke veiligheid, overeenkomstig de doelstellingen van dit voorstel.

Brussel, 15 juni 2011

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, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Kansen en uitdagingen voor de Europese film in het digitale tijdperk

(COM(2010) 487 definitief)

(2011/C 248/25)

Rapporteur: **de heer BURADA**

De Europese Commissie heeft op 24 september 2010 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig art. 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie 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 - Kansen en uitdagingen voor de Europese film in het digitale tijdperk

COM(2010) 487 definitief.

De afdeling Vervoer, energie, infrastructuur en informatiemaatschappij, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 24 mei 2011 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 15 en 16 juni 2011 gehouden 472^e zitting (vergadering van 15 juni 2011) onderstaand advies uitgebracht, dat met 142 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 9 onthoudingen, werd goedgekeurd.

Motto

„Europa dient een wereldspeler te zijn en beslist geen onderaannemer van de mondialisering”⁽¹⁾

WOORD VOORAF

„De Europese film speelt een belangrijke rol bij de vorming van Europese identiteiten en staat centraal in de Europese agenda voor cultuur.” Deze openingszin van de mededeling van de Commissie is een voortreffelijke intentieverklaring die onmiddellijk de werkelijke dimensie van het onderwerp weergeeft en duidelijk maakt wat het buitengewone belang daarvan is voor het welslagen van de uitdaging van de Europese Unie, zoals haar grondleggers die voor ogen hadden en hebben gerealiseerd. Cultuur in al haar verschijningsvormen, dus ook de film, is het belangrijkste communicatiemiddel om de boodschap van solidariteit, democratie en vooral Europese samenhang over te brengen. Als een echte heilige graal van het leven heeft de film bescherming nodig. Dit betekent dat er met grote politieke en strategische belangstelling naar moet worden gekeken. De opkomst van de digitale film moet met beide handen worden aangegrepen om de Europese film de cruciale rol toe te kennen van vertolker van ideeën. De Europese Unie mag dus in geen geval deze unieke kans missen om zich van alle noodzakelijke instrumenten te voorzien voor de verwezenlijking van de Europese samenhang via de vorming van Europese identiteiten. Deze ambitie kan echter alleen door de kunst in het algemeen en de filmkunst in het bijzonder worden verwezenlijkt. In economische termen betekent dit alles dat er een BEGROTING en dus een enorme financiële inspanning nodig is. Zonder die inspanning loopt de Europese Unie, die met haar 27 bindingseenheden een toren van Babel vormt, in de toekomst een groot risico dat de gevoeligheid voor de identiteiten van de verschillende lidstaten afbrokkelt.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het onderhavige thema is een ingewikkeld, gevoelig en serieus vraagstuk met vooral een politiek karakter:

- het is INGEWIKKELD vanwege de culturele verscheidenheid van de Europese identiteiten;
- het ligt GEVOELIG omdat elke lidstaat trots is op de rijkdom en verscheidenheid van zijn nationale cinematografische erfenis en deze nieuwe fase met de nodige voorzichtigheid en misschien zelfs scepticisme tegemoet zal treden;
- het is SERIEUS omdat het nog altijd ontbreekt aan een echte strategie op Europees niveau en omdat de beoogde resultaten nog altijd niet zijn verwezenlijkt, waardoor het streven naar een consolidering van de EU door middel van de vorming en harmonisatie van de Europese identiteiten uiteindelijk in gevaar komt;
- het heeft een POLITIEK karakter omdat de film bij uitstek een cultuuruiting is die als hobby is begonnen, maar gaandeweg allerlei nieuwe taken is gaan vervullen: morele ondersteuning, communicatiemiddel, historisch document, verkondiger van subliminale boodschappen, propaganda-instrument enz.

1.2 Het EESC adviseert alle beleidsmakers die zich bezighouden met de toekomst van dit unieke project, om de nodige voorzichtigheid te betrachten en te voorkomen dat ze in de valstrik trappen van cultuurpessimistische vergelijkingen zoals „alles draait om de Amerikaanse film”, „de mensen kijken liever naar Amerikaanse producties” enz. Concurrentie dient de adrenaline te zijn die in de Europese digitale film wordt gespoten. De kijkers willen graag aangesproken worden, betoverd raken, overtuigd worden, een spektakel zien en uitgenodigd worden in

⁽¹⁾ Ontmoeting van 6 januari 2011 tussen EESC-voorzitter Staffan NILSSON en Europees commissaris Michel BARNIER.

een zaal die ze met hun eigen ideeën betreden en die ze vervolgens weer verlaten met de ideeën die op het doek zijn verkondigd. Dat is de sleutel tot succes. Daarom moet er alles aan worden gedaan (met zelfvertrouwen, vastberadenheid, Europese ambitie) om daarvoor de nodige middelen en financiën te vinden en zo het succes te waarborgen van dit cultureel-politieke instrument, dat zonder meer een van de hoekstenen is van een geslaagde Europese eenwording.

1.3 Een echte digitale revolutie in de Europese film zal via programma's, normen en wetten vooral het „rustige” leven van veel actoren uit de sector op zijn kop zetten en een nieuw arbeidskader, een nieuw levensritme en met name een nieuwe begroting vereisen. Deze nieuwe uitdaging brengt echter, zoals de Commissie in haar mededeling zeer terecht opmerkt, voor veel kleine en middelgrote ondernemingen wel het risico van sluiting met zich mee. Het EESC verwelkomt en steunt elk zinvol initiatief van de Europese Unie en acht het absoluut noodzakelijk dat er iets wordt gedaan om de kleine zalen in zowel plattelandsgebieden als de grote steden, die bijzonder belangrijk zijn voor de sociale samenhang en de experimentele en arthousefilm, te helpen overleven.

1.4 De digitale film is de regenboog die een socialer, concurrerender en goedkoper leven in het vooruitzicht stelt. Deze enorme innovatieve stap, die zo cruciaal is voor de toekomst van de Unie moet als belangrijk facet van onze cultuur, dan ook een solide brug vormen tussen de volken en culturen van de EU, hen helpen om elkaar te ontmoeten, beter te leren kennen en waar nodig te ontdekken hoe ze samen kunnen leven door met begrip, respect en zelfs bewondering naar elkaar te kijken.

1.5 Het EESC staat achter de ontwikkeling van een specifiek, helder en stabiel rechtskader op EU-niveau. De lidstaten moeten er alles aan doen om de miljoenen kijkers weer naar de bioscoopzalen te lokken. Daarbij moet één cruciaal aspect niet uit het oog worden verloren: terwijl ieder huishouden tegenwoordig over een thuisbioscoop met dvd-speler (en plasmascherm) beschikt, is het bioscoopbezoek een luxe geworden.

1.6 Bij de aanpak van dit vraagstuk moet duidelijk voor ogen worden gehouden dat ICT (nieuwe technologieën, realtime-informatie en directe communicatie zonder taalgrenzen) een enorm voordeel met zich meebrengt als het gaat om een probleemloze en zo goedkoop mogelijke verspreiding van de verschillende culturele en creatieve waarden die Europa rijk is. Bovendien waarborgt ze een grotere toegankelijkheid voor mensen met een visuele handicap of gehoorstoornis.

1.7 Er zal echter alleen iets stabiels en duurzaam kunnen worden bewerkstelligd als de Europese Unie de financiële middelen beschikbaar stelt die noodzakelijk zijn voor de tenuitvoerlegging en een eerlijke ondersteuning van dit multiculturele

project, dat uniek is in de wereld. Wanbeheer van dit programma zal beslist kosten met zich meebrengen, die voor kleine bioscopen, bepaalde categorieën werknemers uit de sector en vooral de kijkers (de belangrijkste doelgroep van dit advies) maar moeilijk zijn op te brengen. Aangezien er geen pasklare aanpak voor overheidssteun bestaat die in elk land en elke regio in Europa kan worden toegepast, moeten er voldoende middelen beschikbaar worden gesteld voor de digitalisering van kleine bioscopen in zowel plattelandsgebieden als de grote steden. Dat betekent dat er vooral gebruik moet worden gemaakt van de structuurfondsen, dat lidstaten voor medefinanciering moeten zorgen en dat het productieggarantiefonds van het MEDIA-programma meer moet worden opengesteld voor bioscoopexploitanten. Toch is het uitgesloten dat er een aanpak komt op het gebied van overheidssteun die in alle landen en regio's toepasbaar is. Elk land of elke regio moet zelf een systeem kunnen kiezen dat op de huidige markten goed functioneert.

1.8 Zodra de overstap naar digitale technologie is gemaakt (iets wat de komende jaren zal gebeuren), zouden filmarchieven (met documentaires, archiefopnamen en klassieke films) moeten worden gedigitaliseerd, zodat de toekomstige generaties niet worden beroofd van het Europese cinematografische erfgoed en dit bovendien gemakkelijk toegankelijk wordt gemaakt.

1.9 De mededeling gaat veel meer over de digitalisering van de film dan over de Europese film in het algemeen en het audiovisuele beleid in een digitale wereld. Digitalisering is een ingewikkeld proces dat veel verder gaat dan alleen vervanging van apparatuur. Om van de Europese film een cruciaal strategisch onderdeel van de *Digitale agenda voor Europa* te maken is er een meer geïntegreerde aanpak nodig waarbij niet alleen rekening wordt gehouden met de technologische of industriële dimensie, maar ook met de culturele aspecten en doelstellingen (het scheppen). Of het nu om amusement of informatie gaat, de toegang tot digitale film dient een onderdeel te zijn van de *Digitale agenda voor Europa*.

2. Inleiding

2.1 Digitale film is film die met behulp van digitale technologie wordt gedistribueerd en in bioscopen wordt vertoond. Onder digitale technologie moet het volgende worden verstaan: digitale opname, digitale postproductie, het maken van digitale masters (*Digital Cinema Distribution Master* oftewel DCDM) en digitale projectie (DCI), waarvoor twee resolutieniveaus – 2K en 4K – bestaan. Digitale film zorgt in principe voor de hoogste kwaliteit van beeld en geluid.

2.2 Digitale distributie brengt enorme besparingen met zich mee voor de film distributeurs. Een film van 80 minuten op een traditionele spoel kost tussen 1 500 en 2 500 USD. Voor miljoenen kopieën moet er dus een astronomisch bedrag worden neergeteld. Voor een veel lager bedrag kan een standaardfilm in digitaal formaat met een maximum van 250 Mb/seconde worden opgeslagen op een harde schijf van 300 Gb, om dan nog maar te zwijgen van het gebruiks-, opslag en vervoersgemak van de digitale drager, die ook nog eens herbruikbaar is (bron: Wikipedia).

2.3 Digitale distributie (digitale film) is alleen mogelijk als er films worden geproduceerd. De productie loopt echter ver achter op de aanpassing van filmapparatuur aan de digitale technologieën. Om die achterstand in te halen en snel in te lopen op de concurrenten is er een bijzondere financiële inspanning nodig.

We bevinden ons thans in een tamelijk bizarre situatie: hoewel er wordt geprobeerd om een netwerk voor digitale film op te zetten, wordt er voor de distributie van de meeste films nog gebruikgemaakt van celluloid.

Hetzelfde gebeurt met de 3D-film: distributeurs en exploitanten vragen de Europese bioscoopbezoekers een paar euro extra voor een soort imitatie zonder het kwaliteitsniveau dat voor de digitale film is vereist. Zolang de digitale master niet digitaal is opgenomen, kan er geen sprake zijn van een daadwerkelijk digitale projectie. De film *Avatar* is bijvoorbeeld in 3D opgenomen, waardoor die een kassucces is geworden met miljoenen bezoekers.

3. Voorwaarden

3.1 In de mededeling worden diverse sleutelementen behandeld die de weg moeten vrijmaken voor de ontwikkeling van een gemeenschappelijke culturele ruimte in de EU. Het is vanuit die invalshoek dat het hieronder beschreven digitaliseringsproces moet plaatsvinden en met de noodzakelijke financiële middelen moet worden ondersteund.

3.1.1 DE EUROPESE AGENDA VOOR CULTUUR – cruciaal voor de bevordering van de Europese film als drijvende kracht achter de vorming van de Europese identiteiten en de toenadering tussen Europese culturen.

3.1.2 DE DIGITALE AGENDE VOOR EUROPA – een van de zeven vlaggenschipinitiatieven van de Europa 2020-strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei op een digitale interne markt.

3.1.3 De interne markt vervult, ondanks alle moeilijkheden, een spilfunctie door het vrije verkeer en daarmee de uitwisseling van culturele inhoud, sociale betrekkingen en commerciële diensten over de binnengrenzen van de EU te waarborgen en de Europese burgers in staat te stellen om, dankzij de vorming van een digitale interne markt, volop te profiteren van de voordelen van het digitale tijdperk.

3.1.4 De in 2006 door de Europese Unie geratificeerde Unesco-overeenkomst ter bescherming en bevordering van de diversiteit van cultuuruitingen is buitengewoon nuttig voor het vaststellen van de noodzakelijke maatregelen en het is deze doelstelling die de EU dient te verwezenlijken op het gebied van digitalisering van bioscopen.

3.1.5 Het groenboek „Het potentieel van culturele en creatieve industrieën vrijmaken”. De culturele en creatieve industrieën leveren niet alleen een directe bijdrage aan het bbp, ze zijn ook een belangrijke drijvende kracht achter de economische en sociale innovatie in talrijke andere sectoren.

3.1.6 **MEDIA 2007** is een uitgebreid programma, dat ook een opleidingscomponent bevat voor professionals uit de Europese audiovisuele sector. Dit laatste heeft tot doel om de medewerkers in deze sector door middel van stimuleringsmaatregelen voor permanente scholing en het gebruik van nieuwe technologieën te helpen zich aan te passen aan de Europese en internationale dimensie van de audiovisuele markt.

3.1.7 Er is onvoldoende geld voor de digitalisering van bioscopen in met name plattelandsgebieden. Door een beroep te doen op de structuurfondsen, door te zorgen voor afdoende medefinanciering door de lidstaten en door het productiegarantiefonds van het MEDIA-programma open te stellen voor bioscoopexploitanten moeten de benodigde middelen op tafel worden gebracht.

4. Analyse van de huidige situatie

4.1 De digitale revolutie brengt op regionaal, nationaal en Europees niveau de volgende beleidsproblemen met zich mee:

- het concurrentievermogen en het verkeer van Europese kunstwerken;
- pluralisme en linguïstische en culturele diversiteit.

Deze problemen moeten door alle actoren in de Europese Unie op een eerlijke en uniforme wijze worden geanalyseerd en opgelost.

4.2 Wat de steun van nationale overheden van de lidstaten betreft, zijn de tot dusver toegekende subsidies alleen bestemd voor de ontwikkeling en productie van films. Het EESC acht dit beleid bijzonder lovenswaardig en absoluut noodzakelijk voor de bevordering van de filmcultuur in de lidstaten, mits er wordt overgestapt op digitale productie.

4.3 Voorts wordt er in de mededeling gewezen op de noodzaak om extra financiële middelen ter beschikking te stellen voor masters en digitale schermen, zodat de betreffende films kunnen worden gedistribueerd en door een groot publiek kunnen worden bekeken. Voorwaarde is wel dat er geld wordt gestoken in de re-integratie van medewerkers die door de overstap op andere technologieën hun baan zullen verliezen.

4.4 De Commissie wijst er ook op dat verregaande betrokkenheid van distributeurs en bioscoopexploitanten een absolute voorwaarde is om Europese producties te kunnen distribueren en de diversiteit van de Europese film te kunnen waarborgen. Het is op zich geen probleem dat de distributeur ook de producent van de film is, zolang de prijs van een bioscoopkaartje maar betaalbaar blijft. Voor de nationale en Europese digitale film moet er worden geprofiteerd van hun zakelijke belangen.

4.5 Al in het voorjaar van 2008 lanceerden de Commissie en de lidstaten een permanent initiatief voor de oprichting van een groep deskundigen op het gebied van de digitale film. Uit hun overleg komt naar voren dat er behoefte is aan een alternatief voor het bestaande VPF-model (*Virtual Print Fee*), waarbij een vergoeding wordt betaald voor de digitale versie, en dat nationale overheden en de EU financiële ondersteuning moeten bieden om het digitaliseringsproces tot een goed einde te brengen.

4.6 „Tusseninvesteerders” financieren vooraf alle digitale apparatuur voor digitale bioscopen. De distributeur is verplicht om nog voor de eerste vertoning van de betreffende film de VPF terug te betalen. Op die manier koopt hij als het ware de digitale apparatuur.

4.7 In de mededeling worden enkele voorbeelden gegeven van financiering om te laten zien dat de overgang naar het digitale tijdperk reeds in volle gang is. Toch is er nog geen helder beeld van de kruissnelheid waarmee dat wordt gedaan, van de stabiliteit van de apparatuur en vooral van de omvang van het federatieve netwerk voor digitale film, dat een van de pijlers is van het Europese project voor slimme, duurzame en inclusieve groei.

4.8 De publieksraadpleging over de kansen en uitdagingen van de Europese film die de Commissie op 16 oktober 2009 opende, heeft meer dan 300 antwoorden opgeleverd van bioscoopexploitanten, distributeurs, producenten, verkoopagenten, filmagentschappen, professionele agentschappen en bedrijven die digitale diensten verlenen.

4.9 Om de genoemde uitdaging te kunnen aangaan moet er bij deze permanente monitoring rekening worden gehouden met de variëteit aan culturele inhoud die Europa rijk is.

4.10 De film heeft in zijn lange geschiedenis voor diverse uitdagingen gestaan (stomme film, *Technicolor*, *Dolby Sound* enz.) De belangrijkste opgave van dit moment is de digitale revolutie.

4.11 Digitalisering brengt ook belangrijke technische en financiële problemen met zich mee in verband met de opslag, langetermijnconservering en ontsluiting van filmmateriaal. In de mededeling komen deze vraagstukken niet aan bod. Het ontbreekt daarin aan een langetermijnplan voor digitale opslag en aan voorstellen voor het gebruik van betrouwbare technieken waarmee digitale inhoud voor lange tijd kan worden bewaard en op een later tijdstip weer kan worden ontsloten. De levensduur van digitale opslagmedia is korter dan die van films, terwijl de kosten juist veel hoger zijn en de digitale inhoud een exponentiële groei doormaakt. Tegelijkertijd moet er ook een oplossing worden gevonden voor de problemen op het gebied van toegankelijkheid, originaliteit en authenticiteit.

4.12 Bovengenoemde kwesties zouden kunnen worden aangepakt als de sector samen met alle betrokken partijen de handen ineen zou slaan en passende opslag- en conserveringssystemen zou ontwikkelen, gemeenschappelijke normen zou vaststellen en een stabiele en betrouwbare financiering zou invoeren. Een coherent kader voor de digitale opslag en conservering moet aan de volgende criteria voldoen: gegarandeerde toegankelijkheid gedurende honderd jaar; bescherming tijdens langdurige verwaarlozing en financiële problemen; mogelijkheid om kopieën te maken om tegemoet te komen aan toekomstige eisen op het gebied van distributie; beeld- en geluidskwaliteit van eenzelfde of zelfs beter niveau dan die van het origineel; bescherming tegen een te sterke afhankelijkheid van instabiele technologische platformen.

4.13 Een voordeel van digitale distributie is, zo blijkt uit de mededeling, dat filmarchieven voor het nageslacht bewaard kunnen worden en dat daardoor klassiekers, die anders vanwege verouderde techniek in de vergetelheid dreigen te raken, op grote schaal kunnen worden gedistribueerd.

4.14 Een ander voordeel zijn de lagere productie- en post-productiekosten. Een digitale master (DSM) kan op verschillende terreinen worden gebruikt, zoals film, VOD, dvd en digitale televisie.

4.15 Digitale distributie biedt ook nog een ander belangrijk voordeel: het wordt eenvoudiger om fysieke, culturele en vooral taalgrenzen te overschrijden door simpelweg de originele film aan te bieden met vertaling in de taal van het land waar het wordt vertoond. Er worden steeds meer dvd's uitgebracht met ondertiteling in meerdere talen.

4.16 De regisseur wordt daardoor in staat gesteld om de kwaliteit van de digitale master te controleren (op beeld, speciale effecten, belichting, muziek, geluidseffecten enz.).

4.17 Het is een goede zaak dat de Europese Commissie lidstaten die steun verlenen aan hun nationale filmindustrie, ertoe aanzet om te profiteren van de voordelen van digitale distributie en om, via blijvende deelname aan de digitale revolutie, de uitdagingen aan te gaan die nodig zijn om de toekomst van de digitale film veilig te stellen en daarmee de EU-burgers gemakkelijk vertrouwd te maken met de multiculturele diversiteit van Europa.

4.18 Het EESC wijst op de werkgelegenheidskansen in de sector en op het specifieke karakter van de banen die daar worden vervuld. Voor een geslaagde lancering van de digitale film in Europa waarmee de kwaliteit en originaliteit van de Europese filmindustrie in de toekomst zijn gewaarborgd, is het cruciaal dat er nu wordt geïnvesteerd in menselijk kapitaal. Ook moeten (bijv. door passende maatregelen voor scholing en vervanging) de maatschappelijke kosten voor de digitale overgang, zoals het verlies van werkgelegenheid voor filmoperateurs en/of in filmstudio's, zo veel mogelijk worden beperkt.

4.19 Op grond van art. 3, lid 1, onder c), van het MEDIA 2007-besluit wordt er steun verleend aan beroepsopleidingen waarbij van begin af aan wordt ingegaan op digitale technologieën voor de productie, postproductie, distributie, verkoop en archivering van Europese audiovisuele programma's. Het MEDIA 2007-programma zou moeten worden herzien en uitgebreid om nieuwe prioriteiten te formuleren en om aan de reeds bestaande en nieuwe vereisten tegemoet te komen.

4.20 MEDIA 2007 heeft ook tot doel om het andere belangrijke aspect van de digitale film, distributie en verspreiding (art. 5), te steunen.

4.21 Een andere financieringsbron is overheidssteun, overeenkomstig art. 107, lid 3, onder d), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Zoals uit de context blijkt, zijn daar legio voorbeelden van.

4.22 Normalisatie: in 2002 hebben zes grote distributeurs in de VS de technische specificaties voor de digitale film vastgelegd (de *Digital Cinema Initiative* of DCI).

4.23 In 2005 heeft de *Society of Motion Picture and Television Engineers* (SMPTE) deze DCI-specificaties gepubliceerd en tot norm voor de digitale film verheven. De Internationale Standardisatieorganisatie (ISO) in Genève heeft die norm inmiddels goedgekeurd. De Commissie is voornemens om in 2011 goedkeuring te verlenen aan een aanbeveling inzake de bevordering van speciale Europese normen voor de Europese digitale film, iets waar reikhalzend naar wordt uitgezien.

4.24 In Europa is het percentage films dat digitaal is opgenomen of digitaal is nabewerkt, zorgwekkend laag in vergelijking met de Verenigde Staten. Europa heeft daarmee een grote achterstand op zijn belangrijkste concurrent. Het volgende voorbeeld spreekt boekdelen: van alle digitale films die in Frankrijk

zijn vertoond (dertig in 2007 en vijftig in 2008), waren er 35 Noord-Amerikaanse producties, tien Europese producties en vijf afkomstig van onafhankelijke producenten.

4.25 Door alleen in te zetten op de ontwikkeling van digitale bioscopen en geen steun te verlenen aan Europese digitale producties smoren we de Europese digitale film als het ware in de kiem en zwichten we voor buitenlandse digitale producties.

4.26 Indien dit omvangrijke Europese programma mislukt, zou de digitale film het einde betekenen van het idee dat er Europese samenhang kan worden gesmeed door in de Europese Unie vorm te geven aan multiculturele inhoud.

4.27 De moraal van het verhaal is dan ook dat de Europese digitale film een grote achterstand heeft in te halen.

Brussel, 15 juni 2011

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, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's betreffende de hervorming van de EU-staatssteunregels voor diensten van algemeen economisch belang

(COM(2011) 146 definitief)

(2011/C 248/26)

Algemeen rapporteur: **de heer HENCKS**

De Commissie heeft op 23 maart 2011 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) 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 betreffende de hervorming van de EU-staatssteunregels voor diensten van algemeen economisch belang”

COM(2011) 146 definitief.

Op 3 mei 2011 heeft het bureau van het Europees Economisch en Sociaal Comité besloten om de gespecialiseerde afdeling Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij met de voorbereidende werkzaamheden ter zake te belasten.

Het EESC heeft, gelet op de urgentie aard van de werkzaamheden (artikel 59 van het reglement van orde), tijdens zijn op 15 en 16 juni 2011 gehouden 472e zitting (vergadering van 15 juni) besloten de heer HENCKS aan te wijzen als algemeen rapporteur, en heeft vervolgens onderstaand advies met 136 stemmen vóór en 6 tegen, bij 16 onthoudingen, goedgekeurd.

1. Aanbevelingen

1.1 Het is juist dat de Commissie in haar dialoog met de belanghebbenden de aanzet heeft gegeven voor een bezinningsronde over de herziening en verduidelijking van de staatssteunregels voor diensten van algemeen economisch belang.

1.2 Het EESC steunt ten volle een nieuwe, meer gediversifieerde en evenredige benadering van de verschillende soorten openbare diensten, en hecht zijn goedkeuring aan een ontheffing van de aanmeldingsverplichting voor kleinschalige openbare diensten en bepaalde van sociale diensten.

1.3 In dat kader verzoekt het EESC de Commissie om voor elk van de financieringswijzen van compensaties voor openbare dienstverplichtingen te verduidelijken of ze beantwoorden aan de Altmark-criteria en dus niet door de staatssteunregels worden beheerst.

1.4 Voor het verlaten van de (wettelijke of gerechtelijke) casusgewijze aanpak is het enkel toe te juichen dat de Commissie duidelijkheid wil scheppen in het onderscheid tussen diensten van algemeen economisch belang (DAEB) en niet-economische diensten van algemeen belang (NEDAB). Gezien de moeilijkheid om het concept NEDAB/DAEB definiëren blijft het EESC ervan overtuigd dat men zich niet mag beperken tot het economische of niet-economische karakter, maar dat de aandacht moet uitgaan naar de specifieke opdracht van de desbetreffende dienst en de openbardienstverplichtingen.

1.5 Het EESC is van oordeel dat nieuwe regels voor compensatie van openbardienstverplichtingen in het licht van het staatssteuntoezicht aan democratisch gehalte zouden winnen voor de tienduizenden overheden die ze moeten toepassen,

indien zij zouden worden vastgesteld volgens de gewone wetgevingsprocedure, overeenkomstig artikel 14 VWEU voor zover het Verdrag dit toelaat.

1.6 Hoewel de oproep tot de lidstaten om het principe van doelmatigheid meer gewicht te geven lovenswaardig is, mag het zich niet beperken tot economische criteria, maar moet ook rekening worden gehouden met sociale, territoriale en ecologische aspecten alsook met criteria zoals kwaliteit, resultaten en instandhouding.

1.7 Het EESC vreest wel dat de introductie van doelmatigheid neerkomt op het in lijn brengen van de beoordelingscriteria in de beschikking en kaderregeling met het 4e criterium van het Altmark-arrest. Dat geldt mogelijk voor alle compensaties, met inbegrip van financiering van openbare diensten die vrijgesteld van aanmelding zijn.

1.8 Wat de intentie van de Commissie betreft om meer duidelijkheid te scheppen over de marges waarover lidstaten beschikken bij het aanmerken van een activiteit als DAEB, herinnert het EESC eraan dat het al jaren vraagt om de voorwaarden voor de toepassing van artikel 106, lid 2, te verduidelijken aangezien het aanleiding geeft tot tegenstrijdige interpretaties.

2. Inleiding

2.1 Er bestaat in de Europese lidstaten een enorme verscheidenheid aan staatssteun, gaande van steun voor werkgelegenheid, opleiding, investeringen, onderzoek, milieubescherming, mkb's, redding en herstructurering van ondernemingen in moeilijkheden, gezinnen, personen in moeilijkheden tot en met diensten van algemeen belang (DAB).

2.2 In het kader van de mededingings- en internemarktregels definieert het VWEU staatssteun als elk voordeel dat door nationale overheden op selectieve basis aan een of meerdere ondernemingen wordt verleend.

2.3 Overheidsfinancieringen gelden enkel als staatssteun indien aan alle onderstaande criteria is voldaan.

— Er heeft een overdracht van overheidsmiddelen plaats door nationale, regionale of lokale overheden, hetzij rechtstreeks hetzij via een openbare of particuliere instantie, in eender welke vorm (subsidies, rentesubsidies, leninggaranties, kapitaalbreng, voorzieningen enz.).

— De financiering maakt geen deel uit van algemene maatregelen, maar blijft selectief en is discriminerend ten opzichte van andere ondernemingen of organisaties.

— De financiering verleent de begunstigde (particuliere onderneming of overheidsinstantie met of zonder winstoogmerk) een economisch voordeel, dat deze niet zou hebben genoten in de normale context van diens economische activiteiten.

— De financiering heeft mogelijke gevolgen voor de mededinging en het handelsverkeer tussen lidstaten.

2.4 In principe verbiedt het VWEU (de artikelen 107 en 108) bovenvermelde vormen van staatssteun. Sommige maatregelen kunnen echter worden toegestaan wanneer ze het gemeenschappelijk belang dienen (diensten van algemeen nut, sociale en territoriale cohesie, werkgelegenheid, onderzoek en ontwikkeling, duurzame ontwikkeling, bevordering van culturele diversiteit enz.) en om tekortkomingen van de markt aan te pakken, op voorwaarde dat ze de concurrentie niet dusdanig vervalsen dat de belangen van de EU worden geschaad.

2.5 De ruimte die lidstaten is gelaten om steun te verlenen, is omkaderd met een reeks wetgevingsbesluiten en een rijke en evoluerende jurisprudentie van het Hof van Justitie, die de steunverlening aan banden leggen.

2.6 In de regel moeten lidstaten hun steun bij de Commissie aanmelden, enkele uitzonderingen daargelaten („de minimis”-steun, steun onder een bepaald niveau, steun voor bepaalde sectoren). Pas als de Commissie haar officiële toestemming heeft gegeven, kan de steun worden verleend.

2.7 De Commissie is als enige bevoegd om na te gaan of staatssteun verenigbaar is met het Verdrag (wel kan men in beroep gaan bij het Europese Hof van Justitie). Ze heeft in dit verband belangrijke onderzoeks- en beslissingsbevoegdheden en kan tevens sancties opleggen.

2.8 NEDAB vallen niet onder de staatssteunregels.

2.9 Voor overheden is het belangrijk te weten of een compensatie voor een DAEB als staatssteun verenigbaar is met mededingingsvoorschriften en internemarktregels van het Verdrag.

2.10 Overeenkomstig het arrest Altmark Trans GmbH (zaak C280/00) is er geen sprake van staatssteun voor een DAEB wanneer aan alle onderstaande voorwaarden is voldaan.

1. De openbardienstverplichtingen zijn duidelijk omschreven.

2. De parameters op basis waarvan de compensatie wordt berekend, worden vooraf op objectieve en transparante wijze vastgesteld.

3. De compensatie is niet hoger dan de kosten van de uitvoering van openbardienstverplichtingen, rekening houdende met een redelijke winst.

4. De betrokken onderneming is gekozen in het kader van een openbare aanbesteding, waarbij de kandidaat kan worden geselecteerd die deze diensten tegen de laagste kosten voor de gemeenschap kan leveren of de compensatie wordt vastgesteld op basis van de kosten die een gemiddelde, „goed beheerde” onderneming zou hebben gemaakt.

2.11 Sinds dit arrest heeft de Commissie rekening gehouden met het feit dat slechts weinig compensaties aan alle vier de voorwaarden voldoen en dat alle andere compensaties dus als „staatssteun” gelden. Daarop heeft ze het Monti-Kroespakket goedgekeurd. Daarin wordt bepaald:

1. via een beschikking – wat als staatssteun geldt, maar van aanmelding is vrijgesteld (Beschikking 2005/842/EG betreffende de toepassing van artikel 86, lid 2, van het EG-verdrag/artikel 106, lid 2, VWEU op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst die aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen wordt toegekend);

2. via een kaderregeling – de voorwaarden voor de beoordeling van aangemelde gevallen (kaderregeling 2005/C297/04 betreffende staatssteun in de vorm van compensaties voor de openbare dienst).

3. een nieuwe interpretatie van het vierde Altmark-criterium, waarbij de compensatie wordt vastgesteld in functie van de extra kosten die de specifieke opdracht met zich meebrengt en niet in vergelijking met een gemiddelde, goed beheerde en goed uitgeruste onderneming.

2.12 Deze kaderregeling met voorschriften en voorwaarden om te beoordelen of compensaties voor openbare dienstverlening overeenkomstig artikel 106, lid 2, VWEU, verenigbaar zijn met de interne markt, loopt af in november 2011.

2.13 Aangezien zowel de kaderregeling als de beschikking de bepaling bevatten dat een evaluatie van de voorgeschreven regels moet plaatsvinden, heeft de Commissie een aanvang gemaakt met de herziening van het Monti-Kroespakket. In 2008/2009 heeft ze de lidstaten verzocht verslag te doen over de toepassing van het bestaande pakket en in 2010 heeft ze een publieke raadpleging over het onderwerp gehouden.

2.14 Op basis van beide initiatieven heeft de Commissie de in deze mededeling opgenomen richtsnoeren uitgewerkt. Die hebben tot doel samen met de Europese instellingen en andere belanghebbenden tegen juli een verkennend debat te houden alvorens nieuwe ontwerp teksten op te stellen.

3. Inhoud van de mededeling

3.1 Met het oog op *het ontwikkelen van instrumenten die duidelijker, eenvoudiger en evenrediger zijn*, heeft de mededeling tot doel om:

- klaarheid te scheppen over
 - het onderscheid tussen economische en niet-economische activiteiten,
 - de beperkingen die gelden voor lidstaten bij het aanmerken van een activiteit als een DAEB,
 - de verlening tegen de laagste kosten op de meest efficiënte en doelmatige manier,
 - de wisselwerking met sectorale steunregels inzake DAEB;
- een meer gediversifieerde en evenredige benadering te hanteren voor de verschillende soorten openbare diensten;
- de toepassing van de regels te vereenvoudigen voor bepaalde kleinschalige lokale openbare diensten die het handelsverkeer tussen lidstaten slechts beperkt beïnvloeden, alsmede voor bepaalde vormen van sociale dienstverlening van algemeen belang;
- meer rekening te houden met doelmatigheids- en concurrentieoverwegingen bij grootschalige commerciële diensten met een duidelijke EU-dimensie.

4. Algemene opmerkingen

4.1 Het EESC vindt het een goede zaak dat lidstaten en andere rechtstreeks belanghebbenden het verzoek hebben geuit - hetzij in het rapport over de toepassing van het huidige pakket Monti-Kroes, hetzij tijdens de openbare raadpleging hierover - om de staatssteunregels die op DAEB van toepassing zijn opnieuw tegen het licht te houden, teneinde factoren die tot rechtsonzekerheid leiden weg te werken en tot een harmonischer evenwicht tussen economische, sociale en milieubelangen te komen.

4.2 Het EESC is groot voorstander van een aanpak waarbij de uiteenlopende soorten openbare diensten gediversifieerder en evenrediger worden benaderd en de financieringsregels worden verduidelijkt. Ook stemt het ermee in om kleinschalige openbare diensten en bepaalde vormen van sociale dienstverlening, die nog wel moeten worden gedefinieerd, van de aanmeldingsplicht vrij te stellen. Daarbij is het wel van groot belang dat de bestaande vrijstellingen (bijv. op het gebied van werkgelegenheid van kwetsbare groepen als gehandicapten) worden gehandhaafd.

4.3 In deze context vraagt het EESC zich af waarom de Commissie voorstelt om de aanmeldingsvrijstelling te beperken

tot lokale kleinschalige diensten. De voorwaarde dat het handelsverkeer tussen lidstaten niet mag worden beïnvloed, zou immers moeten volstaan, of het nu gaat om het lokale, regionale of zelfs nationale diensten.

4.4 Volgens de mededeling moet de herziening van het pakket gezien worden in het licht van de ruimere doelstellingen van de Commissie op het gebied van openbare diensten, waarbij het met name gaat om haar mededeling „Naar een Single Market Act” en de EU 2020-strategie.

4.5 Het EESC herinnert in dit verband aan zijn advies van 15 maart 2011 over de mededeling „Naar een Single Market Act” (INT/548), waarin het opmerkte dat *het doel van de mededeling en van andere maatregelen met betrekking tot openbare diensten zou moeten zijn om lidstaten te helpen hun openbare diensten conform het DAB-protocol te ontwikkelen en te verbeteren*.

4.6 In dit kader verzoekt het EESC de Commissie om voor elk van de manieren waarop compensaties voor de uitvoering van openbardienstverplichtingen worden gefinancierd, toe te lichten of ze onder de Altmark-criteria en dus niet onder „staatssteun” vallen. Er is nog steeds een gebrek aan bekendheid met de aanmeldingsprocedures en de verschillende vrijstellingen. Daardoor is de markt beperkt en zijn organisaties die van compensatie afhankelijk zijn om een doelmatige dienst te verrichten, niet in staat om te concurreren. Dit heeft directe gevolgen voor de burgers van de EU die van toegankelijke kwaliteitsdiensten verstoken zijn.

4.7 In het DAB-protocol is het onderscheid tussen economische en niet-economische diensten opgenomen, zonder dat het probleem is opgelost hoe beide soorten diensten van elkaar moeten worden onderscheiden. Hieruit blijkt volgens het EESC wel dat het nodig is om te verduidelijken welke concepten en regelingen hierbij van belang zijn en ook welke rol organisaties zonder winstoogmerk en het begrip „redelijke winst” hierbij spelen, zodat men niet langer afhankelijk is van een aanpak waarbij de zaken naargelang het geval uitsluitend via wetgeving of gerechtelijk worden geregeld.

4.8 De intentie van de Commissie om meer klaarheid te scheppen in het onderscheid tussen DAEB en NEDAB valt dus alleen maar toe te juichen. Zoals het EESC in zijn advies over de toekomst van de DAB (CESE 976/2006) al heeft opgemerkt, blijft het onderscheid tussen de economische en niet-economische aard van een dienst wazig en met onzekerheden omgeven.

4.9 Aangezien het moeilijk is om een sluitende definitie te geven van NEDAB/DAEB en het gevaarlijk is om dat op een te restrictieve wijze te doen, blijft het EESC ervan overtuigd dat men zich niet moet blindstaren op het onderscheid tussen „economisch” en „niet-economisch”. De aandacht zou moeten uitgaan naar de specifieke taken van deze diensten en naar de daaraan van overheidswege gestelde eisen (openbardienstverplichtingen), die helder moeten worden geformuleerd.

4.10 Via het DAB-protocol is er in het Verdrag van Lissabon een gebruiksaanwijzing opgenomen voor de regels betreffende zowel economische als niet-economische DAB. Artikel 14 VWEU biedt tevens een nieuwe rechtsgrondslag voor diensten van algemeen economisch belang: op grond hiervan namelijk stellen Raad en Europees Parlement volgens de gewone wetgevingsprocedure bij verordeningen de beginselen en, met name economische en financiële, voorwaarden vast die deze diensten in staat stellen hun taken te vervullen.

4.11 Het EESC is van oordeel dat nieuwe regels voor compensatie van openbardienstverplichtingen in het licht van het staatssteuntoezicht aan democratisch gehalte zouden winnen voor de tienduizenden overheden die ze moeten toepassen, indien zij zouden worden vastgesteld volgens de gewone wetgevingsprocedure, overeenkomstig artikel 14 VWEU voor zover het Verdrag dit toelaat.

4.12 Het EESC vindt het een goede zaak dat de Commissie de lidstaten wil aanmoedigen meer belang te hechten aan doelmatigheidsoverwegingen. Bij een doelmatige besteding van middelen dienen niet alleen economische criteria een rol te spelen, maar moeten ook sociale, territoriale en milieuaspecten in aanmerking worden genomen, in het licht van de door de overheid vastgestelde specifieke taken van iedere DAEB. De Commissie doet er goed aan de „doelmatigheidscriteria” niet te beperken tot overwegingen die op korte termijn spelen, maar ook betrekking te laten hebben op de kwaliteit, resultaten en instandhouding van de diensten, met name in het geval van sociale diensten en diensten in de gezondheidszorg. Verder moet ook rekening worden gehouden met de specifieke kenmerken van de bedrijven van de sociale economie (coöperaties, onderlinge maatschappijen, verenigingen en stichtingen).

4.13 Zo worden heel wat diensten van algemeen belang, zoals diensten op sociaal of gezondheidsgebied, gekenmerkt door een asymmetrische verhouding tussen dienstverlener en begunstigde, die verschilt van de commerciële relatie tussen bijv. leverancier en consument. Diensten van algemeen belang vormen vaak maatwerkoplossingen waarbij rekening wordt gehouden met de specifieke situatie en behoeften van de gebruikers;

zij kunnen alleen functioneren op basis van het solidariteitsbeginsel en zijn sterk afhankelijk van publieke financiering. Het EESC nodigt de Commissie uit om een consultatieronde te houden ten einde na te gaan welke overheidsdiensten op het gebied van sociale diensten van algemeen belang (SDAB) voor groepsvrijstelling in aanmerking komen omdat zij de mededinging niet aanmerkelijk beïnvloeden en geen gernsoverschrijdende opportuniteiten bieden.

4.14 Met het doelmatigheids criterium worden de criteria voor de beoordeling van het besluit en het kader trouwens afgestemd op het vierde criterium van het Altmark-arrest. Dit dreigt te worden toegepast op alle compensaties, ook op die voor de verlening van kleinschalige lokale openbare diensten die het handelsverkeer tussen lidstaten slechts beperkt beïnvloeden, alsook voor de verlening van bepaalde sociale diensten van algemeen belang, die de Commissie juist wil vrijstellen van de aanmeldingsplicht omdat ze deze verenigbaar acht met de interne markt. Dit komt erop neer dat deze diensten achteraf gecontroleerd zullen blijven worden, waardoor opnieuw rechtsonzekerheid ontstaat.

4.15 Een dergelijke onzekerheid bestaat ook wat betreft de bevoegdheid die de Commissie zich toe-eigent om de doelmatigheid te beoordelen, terwijl het Hof in de zaak M6/TF1 (T-568/08 en T-573/08) heeft geoordeeld dat deze bevoegdheid haar niet toekomt.

4.16 De Commissie is voornemens meer helderheid te schep­pen ten aanzien van de beperkingen die aan de lidstaten worden gesteld wanneer zij een activiteit willen aanmerken als een DAEB. In dit verband merkt het EESC op dat het al jarenlang vraagt om verduidelijking van de voorwaarden voor de tenuitvoerlegging van artikel 106, lid 2, omdat hieraan een zeer uiteenlopende uitleg wordt gegeven: enerzijds wordt het hierin bepaalde namelijk als derogatie of uitzondering op de algemene Verdragsregels voorgesteld (zie mededeling van 20-11-2007), anderzijds staat in het witboek uit 2004 dat „indien er een spanningsveld ontstaat, het EG-Verdrag (...) de vervulling van een taak van algemeen belang voorrang geeft boven de toepassing van de regels van het Verdrag.”

Brussel, 15 juni 2011

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 het Europees Parlement en de Raad betreffende banden voor motorvoertuigen en aanhangwagens daarvan alsmede betreffende de montage ervan (codificatie)

(COM(2011) 120 definitief — 2011/0053 (COD))

(2011/C 248/27)

Het Europees Parlement en de Raad hebben resp. op 24 maart 2011 en 1 april 2011 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 114 van het VWEU te raadplegen over het

Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende banden voor motorvoertuigen en aanhangwagens daarvan alsmede betreffende de montage ervan (Codificatie)

COM(2011) 120 definitief — 2011/0053 (COD).

Aangezien het Comité volledig instemt met het voorstel en er geen commentaar op heeft, heeft het tijdens zijn op 15 en 16 juni 2011 gehouden 472^e zitting (vergadering van 15 juni) met 157 stemmen voor en 1 stem tegen, bij 8 onthoudingen, besloten om een positief advies uit te brengen.

Brussel, 15 juni 2011

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 het Europees Parlement en de Raad betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (codificatie)

(COM(2011) 189 definitief — 2011/0080 (COD))

(2011/C 248/28)

Het Europees Parlement en de Raad hebben op resp. 10 mei en 3 mei 2011, op grond van art. 192, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), besloten om het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het

Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (Codificatie)

COM(2011) 189 definitief — 2011/0080 (COD).

Het Comité kan zich volledig in dit voorstel vinden. Het heeft bovendien reeds een standpunt over dit onderwerp ingenomen in een op 29 april 1981 verschenen advies (*) (CES 23/81 fin). Daarom heeft het tijdens zijn op 15 en 16 juni 2011 gehouden 472e zitting (vergadering van 15 juni 2011) met 154 stemmen vóór en 2 stemmen tegen, bij 10 onthoudingen, besloten een positief advies over de voorgestelde tekst uit te brengen en daarin te verwijzen naar zijn eerder geformuleerde standpunt ter zake.

Brussel, 15 juni 2011

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Staffan NILSSON

(*) Advies van het Economisch en Sociaal Comité inzake een voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de milieu-effectbeoordeling voor bepaalde openbare en particuliere projecten, PB C 185, blz. 8 van 27 juli 1981

<u>Nummer</u>	Inhoud (vervolg)	Bladzijde
2011/C 248/14	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 — Strategie van de Europese Unie voor de donau-regio (COM(2010) 715 <i>definitief</i>)	81
2011/C 248/15	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 — Slimme regelgeving in de Europese Unie (COM(2010) 543 <i>definitief</i>)	87
2011/C 248/16	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het groenboek — Beleid inzake controle van financiële overzichten: lessen uit de crisis (COM(2010) 561 <i>definitief</i>)	92
2011/C 248/17	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, het Comité van de Regio's en de Europese Centrale Bank — Een EU-kader voor crisisbeheersing in de financiële sector (COM(2010) 579 <i>definitief</i>)	101
2011/C 248/18	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 het versterken van sanctieregelingen in de financiële sector (COM(2010) 716 <i>definitief</i>)	108
2011/C 248/19	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het groenboek — Minder administratieve formaliteiten voor burgers: de bevordering van het vrije verkeer van openbare documenten en de erkenning van de gevolgen van akten van de burgerlijke stand (COM(2010) 747 <i>definitief</i>)	113
2011/C 248/20	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van de Richtlijnen 89/666/EEG, 2005/56/EG en 2009/101/EG wat de koppeling van centrale, handels- en vennootschapsregisters betreft (COM(2011) 79 <i>definitief</i> — 2011/0038 (COD))	118
2011/C 248/21	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 — Een integrale aanpak van de bescherming van persoonsgegevens in de Europese Unie (COM(2010) 609 <i>definitief</i>)	123
2011/C 248/22	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 Europees platform tegen armoede en sociale uitsluiting: een Europees kader voor sociale en territoriale samenhang (COM(2010) 758 <i>definitief</i>)	130
2011/C 248/23	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 — Mededeling inzake migratie (COM(2011) 248 <i>definitief</i>)	135
2011/C 248/24	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken (COM(2010) 781 <i>definitief</i> — 2010/0377 (COD))	138



2011/C 248/25	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 — Kansen en uitdagingen voor de Europese film in het digitale tijdperk (COM(2010) 487 <i>definitief</i>)	144
2011/C 248/26	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 betreffende de hervorming van de EU-staatssteunregels voor diensten van algemeen economisch belang (COM(2011) 146 <i>definitief</i>)	149
2011/C 248/27	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende banden voor motorvoertuigen en aanhangwagens daarvan alsmede betreffende de montage ervan (codificatie) (COM(2011) 120 <i>definitief</i> — 2011/0053 (COD))	153
2011/C 248/28	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (codificatie) (COM(2011) 189 <i>definitief</i> — 2011/0080 (COD))	154



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