

# Publicatieblad

## van de Europese Unie

C 11



Uitgave  
in de Nederlandse taal

### Mededelingen en bekendmakingen

56e jaargang  
15 januari 2013

<u>Nummer</u>	Inhoud	Bladzijde
	I <i>Resoluties, aanbevelingen en adviezen</i>	
	RESOLUTIES	
	<b>Europees Economisch en Sociaal Comité</b>	
	<b>484e plenaire zitting op 14 en 15 november 2012</b>	
2013/C 11/01	Resolutie van het Europees Economisch en Sociaal Comité inzake meer Europa bestemd voor voorlegging op de Europese top van 22 en 23 november 2012 .....	1
	ADVIEZEN	
	<b>Europees Economisch en Sociaal Comité</b>	
	<b>484e plenaire zitting op 14 en 15 november 2012</b>	
2013/C 11/02	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de betrokkenheid van consumentenverenigingen bij de oprichting en werking van de interne markt (initiatiefadvies) .....	3
2013/C 11/03	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Beginselen, procedures en acties voor de toepassing artikel 11, leden 1 en 2, van het Verdrag van Lissabon” (initiatiefadvies) .....	8

Prijs:  
4 EUR

(Vervolg z.o.z.)

<u>Nummer</u>	Inhoud (vervolg)	Bladzijde
2013/C 11/04	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Maatschappelijke betrokkenheid van ouderen en hun participatie in de samenleving” (initiatiefadvies) .....	16
2013/C 11/05	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Maatregelen om de zelfredzaamheid en de maatschappelijke integratie van Roma in Europa te bevorderen” (vervolgadvies) .....	21

### III Voorbereidende handelingen

#### EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

##### **484e plenaire zitting op 14 en 15 november 2012**

2013/C 11/06	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde wat de behandeling van vouchers betreft ( <i>COM(2012) 206 final — 2012/0102 (CNS)</i> ) .....	27
2013/C 11/07	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde wat betreft een snellereactiemechanisme tegen btw-fraude ( <i>COM(2012) 428 final — 2012/0205 (CNS)</i> ) .....	31
2013/C 11/08	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1093/2010 tot oprichting van een Europese toezichthoudende autoriteit (Europese Bankautoriteit) wat de interactie daarvan betreft met Verordening (EU) nr. .../... van de Raad waarbij aan de ECB specifieke taken worden opgedragen betreffende het beleid op het gebied van het prudentieel toezicht op kredietinstellingen ( <i>COM(2012) 512 final — 2012/0244 (COD)</i> ) en de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad — Een routekaart naar een bankenunie ( <i>COM(2012) 510 final</i> ) .....	34
2013/C 11/09	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het groenboek „Schaduwbankieren” ( <i>COM(2012) 102 final</i> ) .....	39
2013/C 11/10	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 strategie voor e-aanbesteding ( <i>COM(2012) 179 final</i> ) .....	44
2013/C 11/11	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 — De modernisering van het EU-staatssteunbeleid ( <i>COM(2012) 209 final</i> ) .....	49
2013/C 11/12	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Een Europese consumentenagenda — Vertrouwen en groei stimuleren ( <i>COM(2012) 225 final</i> ) .....	54



## I

(Resoluties, aanbevelingen en adviezen)

## RESOLUTIES

## EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

484e PLENAIRE ZITTING OP 14 EN 15 NOVEMBER 2012

**Resolutie van het Europees Economisch en Sociaal Comité inzake meer Europa bestemd voor voorlegging op de Europese top van 22 en 23 november 2012**

(2013/C 11/01)

Op zijn zitting van 14 en 15 november 2012 (vergadering van 15 november 2012) heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) de volgende verklaring aangenomen met 187 stemmen vóór en 28 tegen, bij 28 onthoudingen.

Gelet op de voortdurende crisis dient de EU het **vertrouwen in een dynamisch groeiemodel** en in de **legitimiteit van haar besluitvorming** te herstellen. We moeten een **sterk, duurzaam en sociaal** Europa bouwen.

Het EESC bepleit daarom het volgende:

- „**Meer Europa**”, dat zich wederzijds versterkt en sterker is dan de som van haar delen. De EU moet ervoor zorgen dat ze niet langer gezien wordt als schraalhans met bezuinigingen, sociale achteruitgang en armoede in zijn kielzog. Na de monetaire unie dient nu de politieke unie te volgen, met een samenhangend beleid van economische, financiële, werkgelegenheids- en sociale maatregelen ten gunste van de burgers. De **EU-begroting** moet zo ingericht zijn dat de juiste prikkels worden gegeven voor concurrentievermogen en groei, en dus ook voor meer werkgelegenheid. De EU-begroting moet uitgebreid worden en kunnen bogen op **mechanismen voor eigen middelen**, één cohesiebeleid met actieve inbreng van de maatschappelijke organisaties en een Europese Investeringsbank die meer kan ingrijpen. Het EESC roept de staatshoofden en regeringsleiders dan ook op om tijdens de Europese top van 22 en 23 november een resultaat neer te zetten waarin deze opdrachten worden nagekomen.
- **Inbreng van maatschappelijke organisaties** in de opzet van EU-beleid en besluitvorming. Deze inbreng is van groot belang, niet alleen voor de versterking van de democratische legitimiteit van de Europese instellingen en EU-optreden, maar ook voor het stimuleren van een groeiend gedeeld besef van waar Europa voor staat en waar Europa naartoe gaat, en het herstel van vertrouwen in het Europese project

door te waarborgen dat Europese burgers volwaardig bijdragen aan de opbouw van Europa. Daarom is het hoog tijd dat de bepalingen van artikel 11 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, inzake de participerende democratie, concreet gestalte krijgen.

- Duurzame investeringen in vaardigheden, infrastructuur, de sociale economie, diensten en producten moeten hun weerslag vinden in de nationale hervormingsprogramma's, onder de vorm van een **pact voor sociale investeringen**, samen met een **Europees stimuleringspakket**, gericht op het scheppen van banen en afgestemd op nationale ontwikkelingsplannen. Slechts dan kan de EU 2020-strategie met succes worden bekroond. **Investerings in klimaatlimme energie en industriële productie**, waarbij tegelijk wordt gewerkt aan een groene economie, kunnen bijdragen om de langetermijnproblemen in verband met klimaatverandering op te lossen en duurzame ontwikkeling te garanderen.
- Bevordering van gemeenschappelijke acties in de eurozone om de schulden te stabiliseren en om herstel in de gehele EU te steunen. De ECB moet worden aangespoord om haar programma voor het opkopen van obligaties uit te voeren; zoals haar voorzitter zei, zal dit de leenkosten in de eurozone stabiel maken. Bij het uitvoeren van dit programma dient natuurlijk het mandaat van de ECB te worden gerespecteerd. De EIB moet worden gesteund om projectobligaties uit te geven ter bevordering van de groei. Het EESC

verwelkomt het besluit van 11 lidstaten om een belasting op financiële transacties in te voeren en verzoekt de EU om nog meer te ijveren voor transparantie en om de zwarte economie, de belastingfraude en -ontduiking en de corruptie in en buiten de EU beter aan te pakken. Activiteiten in de eurozone moeten open blijven staan voor lidstaten die tot de monetaire unie willen toetreden.

- **Een fiscale, bancaire en financiële Unie** die de noodzakelijke steunpilaar van de **Economische en Monetaire Unie** is. In de aanloop naar deze maatregelen is er behoefte aan een **sociale dialoog** en overleg met het maatschappelijk middenveld.
- Steun voor het midden- en kleinbedrijf om, met de SBA als leidraad, weer groei te genereren. Alle opties van de interne markt moeten worden benut, met inbegrip van de opening van **diensten** en de rol van de **sociale economie**; opheffing van ongefundeerde administratieve rompslomp en bevordering van de toegang tot informatie en nieuwe digitale technologieën, financiën, krediet, kapitaal-, arbeids- en technologiemarkten, financiële instrumenten van de EU en leninggaranties voor **kleine en middelgrote ondernemingen** en ondernemers.
- **De bescherming en rechten van consumenten kracht bijzetten**: het gaat hierbij vooral om de meest kansarme groepen, die te maken hebben met steeds hogere schulden, bestaansonzekerheid, extreme armoede en uitsluiting.
- Eindelijk werk maken van een echte arbeidsmarkt, waar expertise mobiel is en ingezet kan worden op de plaatsen waar ze nodig is. De **voltooiing van een eengemaakte arbeidsmarkt** moet een onderdeel vormen van de tenuitvoerlegging van de Europa 2020-strategie.
- **Onze jongeren een kans geven**: het EESC zal de EU blijven aansporen om een onderzoeksgericht en innovatief Europa te bevorderen, om investeringen in Europese onderwijsstelsels op te voeren en om de noodzakelijke middelen voor mobiliteitsprogramma's voor de jeugd, zoals Erasmus,

te handhaven en te versterken. Het EESC roept de Commissie op om haar voorstel voor de EU-begroting in te trekken als de lidstaten, die de mond vol hebben van investeringen en groei, geen steun verlenen aan een EU-begroting en MFK die gunstig zijn voor op de toekomst gerichte investeringen. Er moeten maatregelen worden getroffen om kleine en middelgrote ondernemingen te helpen jonge werknemers in dienst te nemen die zonder werk zitten en wellicht te weinig ervaring hebben.

- **Verhoging van het concurrentievermogen van de Europese economie** door innovatie en een stabiele financiering van onderzoek en ontwikkeling, een beleid waarin leiders en werknemers van micro-, kleine en middelgrote ondernemingen opleiding en ondersteuning genieten, en een beleid waarin investeringen, markttoegang en de vermindering van administratieve lasten worden ondersteund. Dit leidt er tevens toe dat de Europese industrie als belangrijke sector voor groei en werkgelegenheid zal opleven.
- De EU heeft behoefte aan een vriendelijk wettelijk klimaat dat geen onnodige kosten met zich meebrengt. Economische wetgeving dient helder, evenwichtig en proportioneel te zijn. Dit is van belang voor elke onderneming, maar voor kleine en middelgrote ondernemingen in het bijzonder.
- Bijzondere inspanningen zodat de EU gezien wordt als een **actieve partner op het wereldtoneel**. Even belangrijk in dit verband is dat het **internationale handelsbeleid** van de EU de EU-waarden stimuleert ten gunste van **duurzame ontwikkeling** en deelname van het maatschappelijk middenveld, onder meer door de **oprichting van maatschappelijke organen die toezien op de uitvoering van de handelsovereenkomsten**.
- **Genderevenwicht** bereiken door genderwetgeving te implementeren en het beginsel van gelijke kansen toe te passen. Terwijl er nog altijd een loonkloof van 17 % bestaat tussen mannen en vrouwen die hetzelfde werk doen, zijn het bovendien vrouwen en kinderen die het zwaarst getroffen worden door de crisis.

Brussel, 15 november 2012

*De voorzitter*  
van het Europees Economisch en Sociaal Comité  
Staffan NILSSON

## ADVIEZEN

## EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

484e PLENAIRE ZITTING OP 14 EN 15 NOVEMBER 2012

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de betrokkenheid van consumentenverenigingen bij de oprichting en werking van de interne markt (initiatiefadvies)**

(2013/C 11/02)

Rapporteur: **Bernardo Hernández BATALER**

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 19 januari 2012 besloten om overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde een initiatiefadvies op te stellen over

*De betrokkenheid van consumentenverenigingen bij de oprichting en werking van de interne markt.*

De afdeling Interne Markt, Productie en Consumptie, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 30 augustus 2012 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 14 en 15 november 2012 gehouden 484e zitting (vergadering van 14 november) het volgende advies uitgebracht, dat met 141 stemmen vóór en 2 stemmen tegen, bij 5 onthoudingen, is goedgekeurd.

**1. Conclusies en aanbevelingen**

1.1 Nu duidelijk is dat het nog een tijd zal duren voor we de groei uit het verleden weer kunnen evenaren, is het van kapitaal belang dat de burger centraal komt te staan in het financieel en economisch beleid van de EU, conform de Commissiemededeeling „Europa 2020 — Een strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei”. Onafhankelijke en sterke consumentenverenigingen hebben een hoofdrol te vervullen op de markt en moeten kunnen beschikken over de nodige menselijke, materiële en technische middelen om hun taak — de bescherming van de rechten en belangen van de consument — naar behoren te kunnen vervullen.

1.2 Het recht van consumenten om zich te verenigen en zo hun belangen te behartigen is vastgelegd in het primaire recht, te weten in art. 169 van het VWEU; daarmee wordt op Europees niveau wettelijk erkend dat consumentenorganisaties onvervangbaar zijn bij het opbouwen van vertrouwen en de ontwikkeling van de interne markt.

1.3 Het Comité verzoekt de Commissie om, zonder het subsidiariteitsbeginsel met voeten te treden, stappen te nemen om een reeks minimumrechten van consumentenorganisaties vast te leggen; het gaat o.m. om het recht via representatieve weg te worden geraadpleegd en gehoord over de wettelijke en/of bestuurlijke definitie van de rechten en belangen van consumenten, wat inhoudt dat van te voren overleg wordt gepleegd over

maatregelen die betrekking hebben op hun wettelijk vastgelegde rechten en belangen, hetzij op nationaal, hetzij op EU-niveau, en het recht te worden betrokken bij de organisatie van diensten van algemeen economisch belang.

1.4 Het feit dat alle aanbieders van diensten van algemeen economisch belang zich op dezelfde groep gebruikers richten, waaronder veel kwetsbare consumenten, houdt in dat de specifieke kenmerken van de verschillende markten (gas, water, elektriciteit, enz.) niet uit het oog mogen worden verloren, maar dat daarnaast ook een algemene kijk noodzakelijk is; al deze diensten zijn immers van grote invloed op de kwaliteit van het bestaan en het gezinsbudget, twee aspecten die bij uitstek onder de bevoegdheid van consumentenorganisaties vallen. Er zou een systeem moet worden uitgewerkt voor diensten met gebreken, naar analogie van RAPEX, zodat consumentenorganisaties via dit netwerksysteem kunnen waarschuwen voor eventuele gevaren.

1.5 Er zijn enorme verschillen in de toegang tot informatie, en niet iedereen beschikt over diepgaande kennis van de manier waarop de markten voor de diensten van algemeen economisch belang functioneren, de prijsvorming, de waarden en elementen die de toegang tot de netwerken bepalen en de invloed daarvan op de consument; het gaat om een zeer technische en complexe materie, die echter ontegensprekelijk van belang is voor de consument en zijn organisaties.

1.6 In de regel is het voor de consument moeilijker om diensten dan om producten te vergelijken. M.n. het vergelijken van diensten van algemeen economisch belang is geen sinecure. Niet alleen lopen de contractuele bepalingen bij dit soort dienstverlening sterk uiteen (bv. wat de prijsstelling aangaat), ook het opnemen van andere elementen naast de dienst zelf moet door de regelgevende instanties behoorlijk worden toegelicht en besproken met de organisaties die de consumentenbelangen behartigen, zodat zij inzicht krijgen in een en ander.

1.7 De Commissie moet de lidstaten en regelgevende instanties oproepen tot transparantere informatieverstrekking en besluitvorming, door meer overleg te plegen over de belangen die op het spel staan — vraag/aanbod (betrokken economische sectoren en consumenten) — en door aan positieve discriminatie te doen, zodat de consumentenorganisaties tijdens discussiefora en in overlegorganen op gelijke voet komen te staan met de economische sector en zij — en met hen de consument zelf — meer macht krijgen.

## 2. Inleiding

2.1 Als Europese spreekbuis van de maatschappelijke organisaties wil het Comité met dit initiatiefadvies beklemtonen dat de interne markt vanuit een menselijk perspectief moet worden bekeken en dat de EU economische democratie in haar vaandel moet schrijven <sup>(1)</sup>; een dergelijke benadering blijft vanzelfsprekend niet zonder gevolgen op het vlak van overleg, participatie en transparantie van de besluitvorming inzake diensten van algemeen belang, de toegang tot informatie en de participatie, raadpleging en vertegenwoordiging van de consumenten in het kader van de regelgeving inzake diensten van algemeen economisch belang, met inbegrip van de financiële diensten.

2.2 Overeenkomstig de Commissiemededeling „Europa 2020 — Een strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei” moet de consument in de interne markt centraal staan en zijn rechten ten volle kunnen uitoefenen; dit veronderstelt dat consumenten erop moeten kunnen vertrouwen dat hun nationale en Europese organisaties over de nodige middelen, kennis en instrumenten beschikken om hun belangen te behartigen. De regels die een onvervalste mededinging op de interne markt beogen te verzekeren, hebben uiteindelijk tot doel het welzijn van de consument te verhogen <sup>(2)</sup>.

2.3 Het is in de huidige context van kapitaal belang dat de consumenten centraal staat in het EU-beleid en bij de voltooiing van de interne markt. Sterke en onafhankelijke consumentenorganisaties zijn dan ook broodnodig. Het Comité heeft al eerder opgemerkt dat het voor het behoud van het economische evenwicht belangrijk is dat consumentenorganisaties een tegenwicht vormen op de markt, en dringt er dan ook bij de Commissie op aan de financiering van deze organisaties aanzienlijk op te trekken, zodat zij met name de vereiste vakkennis in huis kunnen halen <sup>(3)</sup>.

2.4 Het Comité onderstreept dat de verschillen tussen de lidstaten ook tot uiting komen in hun houding tegenover consumentenorganisaties, de manier waarop de consumentenvertegenwoordiging is geregeld, de middelen en (gespecialiseerde) kennis waarover de organisaties beschikken en hun representativiteit. Het is niet zo dat er op EU-niveau geen consumentenorganisaties bestaan (voorbeelden zijn BEUC en ANEC), maar gezien het belang van de nationale organisaties voor de consumenten en de interne markt, is een Europese benadering van de problematiek in de ogen van het Comité cruciaal.

Voorts is het Comité voorstander van nauwere samenwerking tussen beroeps- en consumentenorganisaties, zodat de dialoog kan worden aangezwengeld en kan worden gezocht naar evenwichtige oplossingen voor de ontwikkeling van de markt; de oprichting van nationale én EU-fora die zich hiermee bezighouden moet dus worden ondersteund.

## 3. Europese consumenten, nationale representatieve organisaties

3.1 Het belang van consumentenvertrouwen voor de voltooiing van de interne markt is door de Europese instellingen ten overvloede beklemtoond. Al in het eerste programma voor een beleid inzake consumentenbescherming uit 1975 <sup>(4)</sup> bevestigen de lidstaten dat zij zich nog meer zullen inzetten voor de consument en wordt het recht op vertegenwoordiging en overleg uitdrukkelijk erkend. Deze doelstellingen en rechten werden keer op keer bevestigd in de hierop volgende reeks programma's, die uiteindelijk uitmondde in de zogenaamde strategische plannen voor consumentenbescherming, waarin daadwerkelijke betrokkenheid van de consumentenorganisaties bij het EU-beleid, zowel wat inhoud als procedures betreft, centraal staat.

3.2 In al deze programma's en plannen wordt betoogd dat consumenten en hun vertegenwoordigers over de nodige kennis en middelen moeten kunnen beschikken, zodat zij op gelijke voet komen te staan met de andere marktspelers en hun belangen naar behoren kunnen behartigen. Dit houdt in dat de mechanismen voor inspraak in de uitwerking van het EU-beleid moeten worden herzien.

3.3 In het huidige strategisch plan <sup>(5)</sup> wordt evenwel voorrang verleend aan de versterking van de nationale consumentenbewegingen, en het streven naar meer inspraak voor de consumentenverenigingen op Europees niveau lijkt niet langer bovenaan de agenda van het consumentenbeleid te staan. Jammer genoeg is tot nog toe nooit op Europees niveau nagegaan in hoeverre de strategische doelstellingen op het gebied van de participatie van consumenten zijn bereikt.

<sup>(1)</sup> PB C 175 van 28.7.2009, blz. 20.

<sup>(2)</sup> Arrest van het Gerecht (Vijfde kamer) van 7 juni 2006, Jurisprudentie 2006 bladzijde II- 01601.

<sup>(3)</sup> PB C 181 van 21.6.2012, blz. 89.

<sup>(4)</sup> Eerste programma van de Europese Economische Gemeenschap voor een beleid inzake bescherming en voorlichting van de consument, goedgekeurd door de Raad op 14.4.1975.

<sup>(5)</sup> COM(2007) 99 final.



3.4 De voorkeur van Commissie, Raad en EP lijkt de jongste jaren uit te gaan naar een strategie voor de versterking van de positie (empowerment) van de individuele consument; gehoopt wordt op die manier het vertrouwen in de interne markt te herstellen. Om deze strategie te verwezenlijken is besloten de herziening van het acquis inzake consumentenbescherming toe te spitsen op het streven naar maximale harmonisatie op gebieden die bij uitstek onder het consumentenbeleid vallen. Daarnaast wordt bij de beleidsontwikkeling steeds vaker uitgegaan van de theorie van de gemiddelde consument<sup>(6)</sup>, d.w.z. „de gemiddeld geïnformeerde, omzichtige en oplettende consument”<sup>(7)</sup>. Gevolg daarvan is dat de wetgeving stoelt op een misvatting, nl. het bestaan van een ideale, geïnformeerde en bewuste consument, terwijl uit de statistieken juist blijkt dat dit een illusie is.

3.5 Uit de beschikbare gegevens blijkt dat veel consumenten er nog lang niet aan toe zijn om actief, met kennis van zaken en doelbewust op te treden, zoals dat op een concurrerende en innovatieve markt van hen wordt verwacht. In werkelijkheid ontbreekt het het gros van de Europese consumenten aan vertrouwen en vinden zij dat ze niet goed zijn voorgelicht en te weinig bescherming genieten<sup>(8)</sup>.

3.6 Bovendien komen consumenten in groepsverband in het EU-beleid nauwelijks aan bod. De maatregelen van de EU op het gebied van consumentenorganisaties zijn op één hand te tellen. Het Comité verzoekt de Commissie dan ook met klem om een concreet voorstel te formuleren inzake collectief verhaal, een instrument dat cruciaal is voor de bescherming van consumentenbelangen, zowel op nationaal als op Europees niveau.

3.7 Het recht van consumenten om zich te verenigen en zo hun belangen te behartigen is vastgelegd in artikel 169 van het Verdrag. Het is dan ook van kapitaal belang dat op Europees niveau wordt erkend dat consumentenorganisaties onmisbaar zijn bij het opbouwen van vertrouwen en de ontwikkeling van de interne markt. Van de lidstaten mag daarom worden verwacht dat zij bepaalde gemeenschappelijke basisrechten en -beginselen in hun nationaal beleid opnemen, zonder dat hun autonome bevoegdheden ter zake worden met voeten worden getreden.

3.8 De Europese Consumentenadviesgroep (ECCG) heeft in januari 2011 uiteengezet waarom sterke consumentenorganisaties nodig zijn. Zij wijst m.n. op de volgende punten:

- a) het aantal Europese besluiten die op nationaal niveau gevolgen hebben voor de consument;
- b) het feit dat de consumentenverenigingen steeds vaker een luisterend oor vinden bij de Europese instellingen;
- c) het recht van de consumenten om te worden geraadpleegd over de uitwerking van beleidsmaatregelen die hen aanbelangen;

<sup>(6)</sup> Een theorie die het Comité in zijn adviezen herhaaldelijk heeft bekritiseerd.

<sup>(7)</sup> Zie het arrest van het Hof van Justitie C-220/98 van 13.1.2000, Estée Lauder Cosmetics tegen Lancaster Group en het arrest C-210/96 van 16.6.1998, Gut Springenheide en Tusky.

<sup>(8)</sup> Consumer Empowerment in the EU de 7.4.2011, SEC(2011) 469 final.

- d) de onevenwichtige verdeling van de financiële middelen tussen vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en consumentenvertegenwoordigers, die ertoe leidt dat de ene groep veel meer inspraak heeft in het besluitvormingsproces dan de andere, en ten slotte de invloed van de verenigingen zelf<sup>(9)</sup>.

Het Comité wil in dit verband verwijzen naar zijn eerdere opmerkingen over de vereisten waaraan consumentenorganisaties moeten voldoen<sup>(10)</sup>.

3.9 Het zal moeilijk worden het vertrouwen van de Europese consument te wekken als er geen sterke, politiek en economisch onafhankelijke consumentenorganisaties komen die een actieve bijdrage leveren aan een vrije en concurrerende markt, transparante informatie eisen, en de individuele en collectieve belangen van de consument behartigen.

#### 4. Het recht op overleg en participatie in regelgevende instanties voor diensten van algemeen economisch belang

4.1 De consumentenorganisaties zijn onmisbare bondgenoten in de strijd om het consumentenvertrouwen te herstellen en de interne markt te voltooiën. Het Comité verzoekt de Commissie dan ook een reeks minimumrechten van consumentenorganisaties vast te leggen, m.n. het recht via representatieve weg te worden geraadpleegd en gehoord over de wettelijke en/of bestuurlijke definitie van de rechten en belangen van consumenten, wat inhoudt dat van te voren overleg wordt gepleegd over maatregelen die betrekking hebben op hun wettelijk vastgelegde rechten en belangen, hetzij op nationaal, hetzij op EU-niveau, en het recht te worden betrokken bij de organisatie van diensten van algemeen economisch belang.

4.2 Hoewel het onmogelijk is in dit advies alle relevante rechten van consumentenorganisaties te bespreken, wil het Comité toch de volgende punten belichten:

- a) **het recht van een organisatie** om via zijn vertegenwoordigers **te worden gehoord en geraadpleegd** over de wettelijke en/of bestuurlijke definitie van de rechten en belangen van consumenten; dit houdt in dat van te voren hoorzittingen worden gehouden en overleg wordt gepleegd over maatregelen die betrekking hebben op de wettelijk vastgelegde rechten of belangen, hetzij op nationaal, hetzij op EU-niveau;
- b) **het recht te worden betrokken bij de sectorale regelgeving**, m.n. waar het gaat om diensten van algemeen belang, die cruciaal zijn voor het maatschappelijke leven; bovendien heeft de consument niet echt een keuze, omdat het gaat om noodzakelijke diensten.

<sup>(9)</sup> ECCG-rapport over indicatoren voor monitoring van de consumentenbeweging.

<sup>(10)</sup> Zie par. 3.5 van het desbetreffende advies. Hierin wordt bepaald dat een consumentenorganisatie rechtspersoonlijkheid en procesbevoegdheid moet bezitten, geen winstoogmerk mag hebben, volgens haar statuten in de eerste plaats moet streven naar de bescherming en vertegenwoordiging van consumentenbelangen, moet functioneren als een democratische organisatie, financiële zelfstandigheid moet bezitten en onafhankelijk moet zijn van de politieke macht (PB C 221 van 8.9.2005, blz. 153).

4.3 Het Comité herinnert eraan dat in Protocol 26 van het Verdrag van Lissabon betreffende de diensten van algemeen belang en in artikel 36 van het Handvest van de Grondrechten, de klemtoon wordt gelegd op het belang van deze diensten voor de EU, die verantwoordelijk is voor het uitzetten van de beleidskoers op dit gebied. Ook wijst het erop dat diensten van algemeen economisch belang zonder ingrijpen van de overheid door de markt niet (of niet onder dezelfde voorwaarden inzake kwaliteit, veiligheid, betaalbaarheid, gelijke behandeling of algemene toegang) zouden worden verricht. Het criterium van algemeen belang dient als leidraad voor de openbaredienstverplichting waarmee de dienstverrichter wordt belast, zodat de voorwaarden worden gecreëerd die het mogelijk maken de dienst naar behoren te verrichten <sup>(11)</sup>.

4.4 Veel van de diensten van algemeen economisch belang, zoals elektriciteit, gas, water en communicatie, werden van oudsher aangeboden door de nationale overheid, die de distributienetwerken in handen had. Het debat hierover draaide vaak om de risico's (gezondheid, veiligheid, milieu), de strategische beleidsmaatregelen inzake nationale natuurlijke hulpbronnen en de liberalisering van bv. de energiemarkt.

4.5 Vanuit het oogpunt van de consument zijn de kernpunten de veiligstelling van de bevoorrading en de toegankelijkheid, terwijl de prijs zo goed als de enige factor is die de doorslag geeft bij de keuze van de consument.

Het is voor de consument moeilijker diensten dan producten te vergelijken, en nog lastiger wordt het als we te maken hebben met contractuele bepalingen die doorgaans niet naar behoren worden toegelicht. Dat geldt bv. voor de vaststelling van prijzen en tarieven, een bijzonder uitgebreide en complexe aangelegenheid, omdat naast de dienst zelf nog heel wat andere elementen een rol spelen. Bovendien wordt hierover geen overleg gepleegd met de consumentenorganisaties, die het dan ook aan inzicht in de materie ontbreekt.

Er zou een systeem moet worden uitgewerkt voor diensten met gebreken, naar analogie van RAPEX, zodat consumentenorganisaties via dit netwerksysteem kunnen waarschuwen voor eventuele gevaren.

4.6 De Waarnemingspost voor de energiemarkt splitst de energieprijzen op in drie delen, nl. energie, vervoer en distributie (netwerken), andere heffingen, en de btw, waarbij de lidstaten op verschillende vlakken worden vergeleken. Hoewel niet duidelijk is uit welke elementen het gedeelte „andere heffingen” in de verschillende lidstaten bestaat — hier is nog een taak weggelegd voor de waarnemingspost —, is een dergelijke opsplitsing van de prijs ook mogelijk voor andere diensten van algemeen economisch belang (bv. water, communicatie); dit soort informatie zou ongetwijfeld ook voor deze sectoren nuttig zijn.

4.7 De Commissie heeft m.n. aan de hand van gegevens van de Waarnemingspost voor de energiemarkt gedetailleerd

onderzoek verricht naar de prijs van bepaalde diensten van algemeen economisch belang, en komt daarbij tot de volgende conclusies:

- a) In de meeste lidstaten is er nog steeds sprake van prijsregulering voor huishoudens, en de praktijken van de energiesector (complexiteit van de gecombineerde rekeningen) maken het nieuwe concurrenten moeilijk een voet tussen de deur te krijgen, terwijl het voor consumenten lastig is over te stappen naar een andere leverancier.
- b) Tarieven vertegenwoordigen steeds vaker een aanzienlijke extra bron van inkomsten, wat te zien is aan de facturen van huishoudens en ondernemingen.

4.8 Feit is immers dat er in weerwil van de vele regelgevende organismen en de Europese stimulansen om hun besluitvorming transparanter te maken, nog steeds enorme verschillen bestaan op het vlak van de toegang van consumentenorganisaties tot informatie en de mate waarin zij beschikken over gespecialiseerde kennis van het functioneren van deze markten van diensten van algemeen economisch belang; het gaat dan m.n. om de prijsvorming, de desbetreffende waarden, de toegang tot de netwerken en de invloed van deze elementen op de consument.

4.9 De Commissie zou de lidstaten en de nationale regelgevers ertoe moeten aanzetten niet alleen te streven naar transparantere informatieverstrekking en besluitvorming, maar ook naar meer evenwicht tussen de verschillende belangengroepen — economische sector versus consumenten — en wel via ondersteuning en positieve discriminatie van de consumentenorganisaties (concreet denken we aan specifieke opleidingen, begeleiding en financiële steun).

4.10 Deelname van de consumentenorganisaties aan discussiefora en adviesorganen, op gelijke voet met de economische sector, is volgens het EESC de kortste weg om tot een concurrerende markt te komen en de consumentenorganisaties — en daarmee ook de consument zelf — meer slagkracht te geven <sup>(12)</sup>.

4.11 De risico's die de betrokkenheid van de consumentenorganisaties bij de regelgevende instanties inhoudt (op de eerste plaats gebondenheid van de organisaties), wegen niet op tegen het belang van gespecialiseerde kennis over complexe kwesties die hun stempel drukken op de levenskwaliteit van de consumenten; deze levenskwaliteit kan pas worden verzekerd als er sprake is van een daadkrachtige consumentenvertegenwoordiging.

<sup>(12)</sup> Zie Eurobarometer nr. 51.1 van 1999. Op de vraag "Welke van de volgende taken is volgens u prioritair voor consumentenorganisaties?" (Er moest één antwoord worden gekozen uit tien mogelijkheden, waaronder "ik weet het niet".) De meeste respondenten (gemiddelde uit de EU-15 van dat moment) kozen voor: 1) informatieverstrekking (26,8 %); 2) bijstand en praktische raad (25,4 %); 3) bescherming van de consument (19,2 %); en 4) vertegenwoordiging van de consument (7,3 %).

<sup>(11)</sup> COM(2011) 900 final.



4.12 De Europese instellingen kunnen en moeten ijveren voor inspraak van de consumentenorganisaties in de discussiefora van de regelgevende instanties — en dan vooral de discussiefora voor tarieven en prijzen<sup>(13)</sup> — niet alleen met het oog op een onafhankelijke en transparante regelgeving, met name op het vlak van de tariefstructuur, maar ook als stap in de richting van actief burgerschap en sterke consumentenorganisaties.

4.13 Deze problematiek komt wel zijdelings aan de orde in de richtlijnen tot vaststelling van gemeenschappelijke regels voor de interne markt van elektriciteit en van gas<sup>(14)</sup>, waarin het volgende wordt bepaald: Bij de uitvoering van haar taken raadpleegt de regulerende instantie de transmissiesysteembeheerders en werkt zij eventueel nauw samen met andere betrokken nationale instanties, zonder daarbij afbreuk te doen aan hun onafhankelijkheid, onverminderd hun eigen specifieke bevoegdheden en overeenkomstig de beginselen van betere regelgeving. Toch zijn participatie en betrokkenheid van consumentenorganisaties niet in alle mededingingssituaties aangewezen.

4.14 In een context van concurrentie is de tariefstructuur niet alleen bepalend voor de toegang van de dienstverleners, zij is ook rechtstreeks van invloed op de prijs en kan daarom leiden tot uitsluiting of immobiliteit van consumenten<sup>(15)</sup>.

4.15 In de regelgeving wordt geen aandacht besteed aan de kwestie van de prijzen en de noodzaak om met de consumentenvertegenwoordigers te overleggen over de tariefstructuren die

daaraan ten grondslag liggen. Evenmin wordt hiernaar verwezen in de EU-besluiten ter zake (bv. de hierboven bedoelde richtlijnen). Uit de informatie van de Europese Waarnemingspost voor de energiemarkt blijkt echter zonneklaar dat in de prijs die de consument en het bedrijfsleven zelf voor deze diensten betalen ook andere kosten meegerekend worden (heffingen en andere), waardoor het concurrentievermogen van de ondernemingen wordt aangetast en de positie van de consument op de interne markt wordt verzwakt.

4.16 Bepaalde keuzes op het gebied van diensten van algemeen economisch belang hebben een rechtstreeks effect op de kosten, die uiteindelijk worden doorberekend in de prijs die de consument betaalt. Het Comité is van oordeel dat EU-ingrijpen gerechtvaardigd is om een gezonde concurrentie op de interne markt te verzekeren en tegelijk de consument te beschermen. De Unie moet er m.a.w. op toezien dat de prijsvorming van de essentiële diensten van algemeen economisch belang transparanter verloopt; daarnaast moet zij de ontwikkeling van de verschillende prijsonderdelen en de tarieven op de voet volgen. De lidstaten en de nationale regelgevers dienen dus te worden aangespoord om zowel de consumentenorganisaties als het mkb nauw te betrekken bij de besluitvorming inzake tarieven<sup>(16)</sup>.

4.17 Ten slotte wil het Comité erop wijzen dat er pas sprake kan zijn van een degelijke consumentenvertegenwoordiging als collectief verhaal mogelijk wordt. Het dringt er dan ook bij de Commissie op aan verder werk te maken van de invoering van een Europese regeling voor collectief verhaal.

Brussel, 14 november 2012

*De voorzitter*  
*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*  
Staffan NILSSON

<sup>(13)</sup> Wat essentiële openbare diensten aangaat, die geen risico's inhouden voor de gezondheid en veiligheid van de consument — vooral wat telefoon en elektriciteit betreft zijn deze vandaag zeldzaam - is de prijs zo goed als de enige factor waarop de consument zijn keuze kan baseren.

<sup>(14)</sup> Richtlijnen 2009/72/EG en 2009/73/EG (PB L 211 van 14.8.2009, blz. 55 en 94).

<sup>(15)</sup> Zie artikel 32, lid 1, van Richtlijn 2009/72/EG.

<sup>(16)</sup> PB C 318 van 29.10.2011, blz. 155.

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Beginselen, procedures en acties voor de toepassing artikel 11, leden 1 en 2, van het Verdrag van Lissabon” (initiatiefadvies)**

(2013/C 11/03)

Rapporteur: **Luca JAHIER**

Het Europees Economisch en Sociaal Comité (hierna: EESC) heeft op 14 juli 2011 besloten om overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde een initiatiefadvies op te stellen over

*Beginselen, procedures en acties voor de toepassing van de leden 1 en 2 van artikel 11 van het Verdrag van Lissabon.*

De afdeling Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Burgerschap, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies goedgekeurd op 3 september 2012.

Het EESC heeft tijdens zijn op 14 en 15 november 2012 gehouden 484e zitting (vergadering van 14 november) onderstaand advies uitgebracht, dat met 168 stemmen vóór en 3 tegen, bij 7 onthoudingen, werd goedgekeurd.

*„Zonder de burgers kan niets tot stand worden gebracht, zonder instellingen is alles eindig”*

*Jean Monnet*

## 1. Conclusies

1.1 Het EESC acht van doorslaggevend belang dat concrete voorstellen voor acties worden uitgewerkt. Daarmee moet ervoor worden gezorgd dat de diverse instellingen van de EU de hun toekomstige initiatieven nemen om de leden 1 en 2 van artikel 11 van het VEU toe te passen. Hierin moet een kans worden gezien om de structuren van de dialoog met het maatschappelijk middenveld, zowel in EU-verband als in de lidstaten, regio's en steden, te verbreden en te consolideren.

1.2 Representativiteit blijft de kern van democratie. Participatie vormt daarop een aanvulling. Participatie mag dus nooit in de plaats komen van representativiteit: op representativiteit zijn al onze samenlevingen gegrondvest. Zo is er ook geen strijdigheid tussen de burgerdialoog en de sociale dialoog, omdat elk daarvan, volgens de bepalingen van het Verdrag, een specifieke en geheel eigen rol speelt.

1.3 Er moet een echte participatiedemocratie, waarvan sprake is in het VEU en waarmee de waarden en de identiteit van de EU worden weerspiegeld, tot stand worden gebracht. Juist in deze tijd van economische, sociale en politieke crises is het van het allergrootste belang dat artikel 11 onverkort wordt toegepast, omdat de EU dan bij de burgers aan democratische legitimiteit wint. Ten slotte kan Europa alleen door meer transparantie, een sterker gevoel van een Europese identiteit en meer participatie voor zijn burgers en maatschappelijke organisaties, zowel in de lidstaten als in EU-verband, extremisme voorkomen, zijn democratische waarden uitdragen en een „gemeenschappelijke lotsbestemming” tot stand brengen.

1.4 De toepassing van de leden 1 en 2 van artikel 11 van VEU moet worden gezien als een beslissende kans om verder te gaan dan de overlegprocedures en procedures voor de participatie van het maatschappelijk middenveld die met het Witboek over Europese *governance* van 2001 zijn ontwikkeld. Er zijn al

diverse werkwijzen voor de participatie van maatschappelijke organisaties uitgewerkt, waarvan sommige verder gaan dan alleen maar informatie-uitwisseling en als goede voorbeelden kunnen fungeren, waarop een gestructureerd kader voor de burgerdialoog in Europa kan worden gebaseerd, in toepassing van de leden 1 en 2 van artikel 11 van het VEU.

1.5 Daarom doet het EESC de volgende aanbevelingen:

- de Commissie zou uitgebreid onderzoek moeten doen naar de procedures die er zijn om maatschappelijke organisaties inspraak te geven in de beleidsvorming van de EU. Er zou moeten worden uitgezocht hoe efficiënt het huidige systeem voor gestructureerde samenwerking is. Ook zouden aanbevelingen moeten worden gedaan voor een algemeen kader waarin is vastgelegd hoe alle instellingen van de EU de leden 1 en 2 van artikel 11 van VEU kunnen toepassen. Het EESC en alle rechtstreeks hierbij belanghebbende partijen worden geacht om, qua opzet, verwezenlijking en verspreiding van de resultaten, mee te werken aan dit onderzoek;
- het transparantieregister, een gangbaar instrument dat het Europees Parlement en de Commissie gemeen hebben, zou ook van toepassing moeten worden gemaakt in de Raad. Dit register zou op den duur kunnen uitgroeien tot een nuttig instrument om uit te maken wie de belanghebbenden zijn in de burgerdialoog van Europa;
- de instellingen van de EU zouden één enkele gegevensbank moeten opzetten waarin informatie wordt bijeengebracht over contacten, overleg en de dialoog met het maatschappelijk middenveld. Ook zou een jaarverslag moeten worden opgesteld dat een zinvol communicatiemiddel kan worden waaruit de draagwijdte duidelijk wordt van alle initiatieven die in de EU worden genomen om de participatiedemocratie dichterbij te brengen;

- het EESC zou zelf intern moeten onderzoeken hoe efficiënt zijn eigen samenwerking met maatschappelijke organisaties is, wat het belang daarvan is en hoe die samenwerking wordt ervaren. Zo kan worden vastgesteld wat echt beter werkt;
- het EESC zou een gegevensbank moeten opzetten waarin uitvoerige informatie wordt opgenomen over alle maatschappelijke organisaties die met het EESC hebben samengewerkt, met vermelding van de hoedanigheid waarin zij dat hebben gedaan;
- het EESC zou volop gebruik moeten maken van het nieuwe samenwerkingprotocol dat in februari 2012 met de Commissie is gesloten, om meer inspraak te krijgen in de prioritering voor Europa en bij de uitstippeling van werkprogramma's en kernbeleid;
- het EESC zou zich ertoe moeten verbinden om zijn verbindingsgroep met maatschappelijke organisaties opnieuw te analyseren en te herlanceren, teneinde de participatie in dit verband te verbreden en aan een betere toepassing van lid 1 van artikel 11 van het VEU bij te dragen;
- het EESC zou samen met alle andere rechtstreeks betrokkenen (waaronder met name de instellingen van de EU) een groots jaarlijks evenement moeten organiseren waarvan het doel is om door participatie aan de agenda van de prioriteiten van de EU bij te dragen. De politieke impact van een dergelijk evenement wordt nog groter als het ervoor gekozen tijdstip samenvalt met een conferentie van het Europees Parlement met de nationale parlementen van alle 27 lidstaten van de EU. Dit evenement zou voor het eerst kunnen worden georganiseerd in de periode vóór de Europese verkiezingen van 2014, zodat nog meer bruggen worden geslagen tussen de burgers van Europa, kiezers en verkozenen.

1.6 Het EESC zou er op die manier — d.w.z. door zich steeds meer en met steeds meer effect voor de opbouw van een Europese openbare ruimte in te zetten — bij de Commissie, de Raad en het Europees Parlement op kunnen aandringen om de leden 1 en 2 van artikel 11 van het VEU met steeds meer daadkracht te gaan toepassen, en kan zo een en ander bevorderen. Dan kunnen resultaten in de vorm van procedures en producten worden bereikt die bij alle instellingen en maatschappelijke organisaties van Europa in goede aarde vallen.

## 2. Inleiding

2.1 Het EESC heeft de afgelopen twaalf jaar significante vorderingen gemaakt met zijn inspanningen om een omschrijving te geven van de Europese burgerdialoog als aanvulling op de representatieve democratie, en van het verschil tussen de burger- en de sociale dialoog. De burgerdialoog is omschreven als een democratisch proces waardoor het grote publiek zich een mening kan vormen die kan variëren naar gelang van de actoren die erbij worden betrokken. In het EESC is overeenstemming bereikt over de definitie van die actoren, de concepten die ten grondslag liggen aan de burgerdialoog en het verband tussen de burgerdialoog en participatie-governance<sup>(1)</sup>.

2.2 Daarenboven heeft het EESC het beginsel van subsidiariteit in Europa weer naar voren gehaald. Het heeft een lijst van veertien kwantitatieve en kwalitatieve criteria voorgesteld

waaraan de representativiteit kan worden getoetst van maatschappelijke organisaties die aan de horizontale, verticale en sectorgebonden burgerdialoog kunnen deelnemen. Ook heeft het nauwgezet het verschil omschreven tussen raadpleging (een *top-down*-proces) en de burgerdialoog (een proces dat *bottom-up* is, maar wellicht nog beter kan worden omschreven als „circulerend”). Hiermee heeft het EESC bijgedragen aan institutionele verworvenheden die vervolgens hun beslag hebben gekregen in artikel 11 van het VEU<sup>(2)</sup>.

2.3 Met het in december 2009 in werking getreden VEU wordt formeel erkenning gegeven aan de rol van de participatiedemocratie (burgerdialoog, raadpleging, Europees burgerinitiatief). De bepalingen van artikel 11<sup>(3)</sup> komen nog bovenop de spilfunctie van de representatieve democratie (artikelen 10 en 12) en bekrachtigen die spilfunctie<sup>(4)</sup>, wat een innoverend model voor democratie op zijn Europees oplevert.

2.4 Thans komt het erop aan om artikel 11 waarin een algemeen kader is vastgelegd, concreet te gaan toepassen. Zo moeten met name de leden 1 en 2 van dit artikel op stapel worden gezet, omdat de in lid 3 bedoelde raadplegingsprocedures al ver zijn gevorderd en het Europees burgerinitiatief al naar behoren is gereguleerd<sup>(5)</sup>. Het EESC weet uit ervaring wat nodig is voor goed werkende dialoogstructuren: een nauwgezet regelgevingskader en institutionele continuïteit.

2.5 Het EESC heeft de Commissie in maart 2010 gevraagd om „... te komen met een groenboek over de civiele dialoog waarin concrete voorstellen ter implementatie van de artikelen 11.1 en 11.2 zijn vervat. In het groenboek kan worden ingegaan op de reeds opgedane ervaringen, kunnen de procedures en principes nader worden omschreven en geëvalueerd en kunnen in overleg met het maatschappelijk middenveld verbeteringen worden aangebracht en m.n. duidelijke structuren worden geschapen.”<sup>(6)</sup> Dit verzoek werd een jaar later, in 2011, herhaald op een buitengewone vergadering die groep III van het EESC over de vooruitzichten voor de participatiedemocratie in Europa had belegd. Op deze vergadering is ook een stappenplan voor de participatiedemocratie goedgekeurd<sup>(7)</sup>.

<sup>(2)</sup> Dit alles wordt uitvoerig uitgelegd in het compendium „Participerende democratie: een retrospectief overzicht van het door het EESC afgelegde traject” <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-participatory-democracy-prospects-compend>.

<sup>(3)</sup> Artikel 11, lid 1: De instellingen bieden de burgers en de representatieve organisaties langs passende wegen de mogelijkheid hun mening over alle onderdelen van het optreden van de Unie kenbaar te maken en daarover in het openbaar in discussie te treden; lid 2: De instellingen voeren een open, transparante en regelmatige dialoog met representatieve organisaties en met het maatschappelijk middenveld; lid 3: Ter wille van de samenhang en de transparantie van het optreden van de Unie pleegt de Europese Commissie op ruime schaal overleg met de betrokken partijen; lid 4: Wanneer ten minste één miljoen burgers van de Unie, afkomstig uit een significant aantal lidstaten, van oordeel zijn dat inzake een aangelegenheid een rechtshandeling van de Unie nodig is ter uitvoering van de Verdragen, kunnen zij het initiatief nemen de Europese Commissie te verzoeken binnen het kader van de haar toegedeelde bevoegdheden een passend voorstel daartoe in te dienen.

<sup>(4)</sup> Artikel 10, lid 1: *De werking van de Unie is gegrond op de representatieve democratie*; en lid 3: *Iedere burger heeft het recht aan het democratisch bestel van de Unie deel te nemen. De besluitvorming vindt plaats op een zo open mogelijke wijze, en zo dicht bij de burgers als mogelijk is.*

<sup>(5)</sup> <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome>. In ieder geval zou er binnen één jaar een uitgebreide evaluatie moeten komen, in samenwerking met ook het maatschappelijk middenveld, over het concreet functioneren van het burgerinitiatief.

<sup>(6)</sup> PB C 354 van 28 december 2010, blz. 59. PB C 354 van 28 december 2010, blz. 59.

<sup>(7)</sup> <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/roadmap-final-for-web.pdf>

<sup>(1)</sup> Een goede samenvatting van die begrippen is te vinden in de door groep III van het EESC opgestelde document „Participerende democratie in vijf punten” (maart 2011) <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.publications.15525>.

2.6 Het EESC stelt vast dat er, afgezien van de gangbare raadplegingen en de op 1 april 2012 van kracht geworden JEV-verordening, nog steeds geen schot zit in de regelingen voor de burgerdialoog die de diverse instellingen overeenkomstig de leden 1 en 2 van artikel 11 van het VEU moeten treffen. Ook is er nog niets in huis gekomen van het Groenboek waarom het heeft gevraagd.

2.7 Ondertussen woedt overal in Europa een structurele economische crisis waardoor het Europese bouwsel aan het wankelen is gebracht. Ook werkt deze crisis een tweeledig, gevaarlijk verschijnsel in de hand: aan de ene kant vallen de lidstaten weer terug op onderhandelingen tussen regeringen om oplossingen voor de crisis te vinden (vandaar het toenemende aantal Europese Toppen), aan de andere kant groeit de kloof tussen de (organisaties van de) burgers en de instellingen van de EU. Bovendien ontstaat algemeen de indruk dat de EU er niet alleen niet in slaagt om de crisis te overwinnen, maar ook nog eens bezuinigingsmaatregelen afdwingt die gevolgen hebben voor het leven van alle burgers van Europa, waarbij maatschappelijke organisaties nauwelijks iets in de melk te brokkelen hebben als er keuzen moeten worden gemaakt. Kortom, het onbegrip neemt toe en de kloof wordt groter, waardoor een mijnenveld ontstaat dat op den duur een bedreiging kan vormen voor de legitimiteit van de instellingen van de EU.

2.8 Er zou krachtadig en vastberaden moeten worden opgetreden om de „communautaire methode” nieuw leven in te blazen. Die noodzaak vloeit voort uit dat wat door het VEU op gang is gebracht en de rijke verscheidenheid aan vraagstukken en prioriteiten op de politieke agenda van de EU. Daaraan kan alleen gevolg worden gegeven als die „communautaire methode” wordt geconsolideerd en vernieuwd, als de parlementaire democratie als bakermat van de EU-instellingen kracht wordt bijgezet en als er een nieuw tijdperk wordt ingeluid van rechtstreekse betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld dat het op zich neemt om de Europese identiteit te versterken en de belangstelling van de burgers te wekken. Meer inspraak voor de burgers door middel van de burgerdialoog van artikel 11 van het VEU — d.w.z. rechtstreekse inspraak van burgers, maar ook inspraak via de organisaties die hen vertegenwoordigen — wordt zo langzamerhand een *conditio sine qua non* voor de eenwording van Europa. Wat op het spel staat, zijn eigen inbreng, draagvlak, transparantie en een meer democratische legitimering van de besluitvorming.

2.9 Artikel 11 van het VEU en de manier waarop daaraan uitvoering wordt gegeven, zijn dus van onschatbaar belang als middel om die dynamiek voor de participatiedemocratie op gang te brengen. Het EESC beschikt over alle ervaring die nodig is om, in nauwe samenwerking met de diverse instellingen van de EU en de voornaamste Europese en nationale netwerken van maatschappelijke organisaties, als katalysator te fungeren voor de versterking van de democratie in Europa.

2.10 Het EESC is zich ervan bewust alle verschillende geleidingen van wat als het „maatschappelijk middenveld” wordt aangeduid, slechts voor een deel te weerspiegelen<sup>(8)</sup>. Daarom heeft het gekozen voor een pragmatische benadering en neemt

het nu al lang tal van initiatieven om zijn betrekkingen met maatschappelijke organisaties in Europa steeds verder uit te breiden. In tijden van crisis is versterking van die functie van het EESC, nl. om een brug te slaan tussen instellingen en maatschappelijke organisaties, van cruciaal belang ter begeleiding van de structurele beleidskeuzen die moeten worden gemaakt en van de institutionele hervormingen die de EU moet doorvoeren om haar toekomst veilig te stellen.

2.11 Van het hele artikel 11 van het VEU gaat een duidelijk signaal uit: er spreekt vertrouwen uit in de toegevoegde waarde van actief burgerschap, participatiedemocratie en de mogelijkheid voor de participatiedemocratie om het maatschappelijk draagvlak voor het Europese project te vergroten, omdat daaraan een publieke opinie ontspruit die steeds beter ingelicht is en consistent wordt. Met lid 3 van artikel 11 worden de inmiddels stevig verankerde raadplegingsprocedures die het EESC al lang toepast, in een proces van participatie gesitueerd. Daarentegen wordt met de leden 1 en 2 van artikel 11 wel degelijk een betekenisvolle stap vooruit gezet naar een meer geavanceerd model van een gestructureerde dialoog.

2.12 Na vijftien jaar lang theoretiseren en stap-voor-stap-acties (zie hiervoor het al eerder genoemde compendium<sup>(9)</sup>) is de tijd thans rijp voor **doelgerichte acties en specifieke instrumenten voor iedere instelling van de EU**. Tegelijkertijd moet een — gecoördineerd en samenhangend — **alomvattend kader in het leven worden geroepen** om het doel dat in artikel 11 is verwoord, nog beter te verwezenlijken.

2.13 Er moet niet worden gezwicht voor de verleiding om het in artikel 11 (en dan met name in de leden 1 en 2 daarvan) voorgestane systeem om te vormen tot iets wat louter beschrijvend is, bijna als een foto van wat er al is. Daarmee zou geenszins worden tegemoetgekomen aan de bedoeling van de wetgever, noch aan de hoge verwachtingen die de maatschappelijke organisaties van Europa koesteren.

### 3. Uitgaan van wat al werkt

3.1 Het EESC pleit ervoor om voor de toepassing van de leden 1 en 2 van artikel 11 van het VEU van de inmiddels deugdelijk gebleken bestaande methoden uit te gaan. Dat moet in het achterhoofd worden gehouden als wordt begonnen met het uitwerken van concrete maatregelen in die zin.

3.2 De afgelopen tien jaar zijn er in de EU **geleidelijk vormen van samenwerking met het maatschappelijk middenveld ontstaan**. In veel gevallen gaat het om raadplegingsstructuren die op aandringen van de Commissie tot stand werden gebracht.

3.3 In de Commissie zelf heeft een groeiend aantal DG's een aantal van die structuren opgezet, met voor elk van die structuren doelstellingen, een regelmaat in de raadpleging, en een variërende vorm en invloed. Het gaat om structuren die zich grotendeels los van elkaar hebben ontwikkeld en soms zijn uitgegroeid tot ware raadplegingsfora: een verscheidenheid aan situaties en resultaten die al tot vrij gestructureerde vormen van

<sup>(8)</sup> Het EESC „bestaat uit vertegenwoordigers van de organisaties van werkgemers, werknemers en andere vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld, met name sociaal-economische en culturele organisaties en burger- en beroepsorganisaties”, artikel 300, lid 2, van het VWEU.

<sup>(9)</sup> Zie voetnoot 2.



een vaste dialoog met maatschappelijke organisaties<sup>(10)</sup> heeft geleid. Hoe dan ook mag „raadpleging” als juridische structuur niet worden verward met het nieuwe begrip „burgerdialoog”, dat op den duur een gestructureerd en permanent karakter moet krijgen.

3.4 Zo kan worden gedacht aan het door DG SANCO (gezondheid en consumenten) opgerichte gezondheidsforum van de EU, het platform voor de grondrechten van het Bureau voor de grondrechten van de EU, de contactgroep voor maatschappelijke organisaties van DG DEVCO (groei en samenwerking EuropeAid) en de door DG TRADE (handel) opgezette dialoog met het maatschappelijk middenveld.

3.5 Dat laatste voorbeeld is misschien wel de meest geavanceerde vorm van een sectorale gestructureerde dialoog, niet alleen vanwege het grote aantal deelnemers eraan en hun verscheidenheid (meer dan 800 organisaties hebben zich ervoor ingeschreven), maar ook omdat het hoofdkantoor van nagenoeg de helft van al die organisaties buiten Brussel, in een lidstaat is gevestigd. Ook is dit de enige dialoog waarvoor DG TRADE een externe evaluatie heeft laten uitvoeren<sup>(11)</sup>.

3.6 Een ander voorbeeld is het in 2009 gezamenlijk door het EESC en de Commissie opgerichte Europese integratieforum<sup>(12)</sup>, dat een stabiel ledental heeft van zo'n honderd Europese en nationale stakeholders. Ook wordt er voortdurend aan deelgenomen door het Europees Parlement, het Comité van de Regio's en vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten. Dit aanvankelijk moeizaam op gang gekomen forum is inmiddels uitgegroeid tot een gestructureerde dialoog als aanknooppunt met de concrete evolutie van de EU-agenda voor integratiebeleid, vooral in de aanloopfase.

3.7 Dan zijn er, als derde voorbeeld, ook nog de fora van het maatschappelijk middenveld als onderdeel van het complexe stelsel van externe betrekkingen van de EU. Zo moet met name worden gedacht aan het succes van de GRC's (gemengde raadgevende comités), die het daglicht zien in het kader van onderhandelingen over toetreding tot de EU, en aan de rol die wordt gespeeld door het raadgevende comité Cariforum-EU (monitoring van de partnerschapovereenkomst tussen de EU en Cariforum) en het maatschappelijk middenveld in het kader van de vrijhandelsovereenkomst tussen de EU en Korea.

3.8 Het geval van de Cotonou-overeenkomst<sup>(13)</sup> is wellicht het meest complex en ingewikkeld, niet alleen qua aantal betrokken landen en actoren, maar ook qua aantal acties dat wordt uitgevoerd. Er wordt formeel erkenning gegeven aan de aanvullende rol en potentiële bijdrage aan het ontwikkelingsproces van niet-gouvernementele actoren, die worden omschreven als: particuliere sector, economische en sociale partners, en maatschappelijke organisaties<sup>(14)</sup>. Het EESC organiseert op grond van een specifiek mandaat om de zoveel tijd bijeenkomsten met de sociaaleconomische actoren van de EU en de ACS-landen. Bovendien is er in de diverse landen een speciaal programma voor financiële steun opgezet, dat onder beheer staat van de respectieve delegaties van de EU. De betrokkenheid

daarbij van de sociaaleconomische actoren wordt steeds groter en het programma wordt gebruikt om in capaciteitsopbouw te investeren<sup>(15)</sup>.

3.9 Ten slotte moet nog melding worden gemaakt van het in 2007 opgestarte initiatief van het Europees Parlement om zogenoemde „Agora” te organiseren, waarbij de burgers over van tevoren gekozen thema's discussiëren. Zij het dat die Agora niet regelmatig worden gehouden en de resultaten ervan wisselend zijn, de deelname eraan door maatschappelijke organisaties is groot<sup>(16)</sup>. Intern heeft het Europees Parlement deze Agora laten toetsen aan de noodzaak om de impact ervan te vergroten als er de komende jaren een vervolg aan wordt gegeven.

3.10 Ook zijn er vermeldenswaardige internationale voorbeelden van daadwerkelijke deelname van maatschappelijke organisaties aan besluitvorming, waaronder het Verdrag van Aarhus<sup>(17)</sup> van de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties en de door de Conferentie van internationale ngo's goedgekeurde gedragscode voor burgerparticipatie in de besluitvorming<sup>(18)</sup>.

3.11 In het Verdrag van Aarhus is vastgelegd dat burgers en relevante organisaties van het maatschappelijk middenveld niet alleen recht hebben op toegang tot milieu-informatie van de overheid, maar ook op inspraak in de besluitvorming en, in voorkomend geval, op de aanvechting van door de overheid genomen besluiten. Bovendien kunnen vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties hun leden afvaardigen naar een comité dat toeziet op de toepassing van het verdrag en kunnen zij zitting hebben in het dagelijks bestuur. Verder krijgen bedoelde organisaties financiële steun.

3.12 Verder heeft de door de Raad van Ministers van de Raad van Europa goedgekeurde gedragscode tot doel om verbetering te brengen in de inspraak van maatschappelijke organisaties in de lokale, regionale en nationale besluitvorming. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen vier niveaus van inspraak (voorlichting, raadpleging, dialoog en partnerschap), die zowel door het maatschappelijk middenveld als door de overheid als blauwdruk kunnen worden gebruikt.

3.13 Daarnaast zijn er goede regionale en nationale voorbeelden. Vooral in het oog springt het Franse project „Grenelle Environnement”<sup>(19)</sup>. Dit op initiatief van de Franse president in 2007 in het leven geroepen forum brengt vertegenwoordigers van de overheid, lokale organisaties, ngo's en de sociale partners bijeen voor dialoog en partnerschap en heeft respectievelijk in 2008 en in 2010 twee belangrijke milieuwetgevingspakketten opgeleverd. Bovendien is de naam van de Franse sociaaleconomische raad in 2008 - nadat het voorstel voor „Grenelle environnement” was gedaan - van CES (*conseil économique et social*) veranderd in CESE (*conseil économique, social et environnemental*), waarna er ook leden in zijn benoemd die de

<sup>(10)</sup> Wat volgt, zijn beknopte omschrijvingen

<sup>(11)</sup> <http://trade.ec.europa.eu/civilsoc/index.cfm>.

<sup>(12)</sup> <http://ec.europa.eu/ewsi/en/policy/legal.cfm>.

<sup>(13)</sup> Hoofdstuk 2, artikel 4.

<sup>(14)</sup> Hoofdstuk 2, artikel 6.

<sup>(15)</sup> De slotverklaring van het regionaal seminar dat van 7 t/m 10 juli 2010 in Addis Abeba is gehouden, geeft een idee van die monitoring-rol van het EESC: [www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.acp-eu-eleventh-regional-seminar-documents.10876](http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.acp-eu-eleventh-regional-seminar-documents.10876).

<sup>(16)</sup> <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/00567de5f7/Agora.html>.

<sup>(17)</sup> In 1998 gesloten verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter voor milieu-aangelegenheden: <http://www.unec.org/env/pp/introduction.html>.

<sup>(18)</sup> Deze gedragscode werd goedgekeurd in oktober 2009: [www.coe.int/ngo](http://www.coe.int/ngo).

<sup>(19)</sup> 'Grenelle Environnement' – <http://www.legrenelle-environnement.fr/>.



milieusector vertegenwoordigen<sup>(20)</sup>. Ten slotte worden er ook nog andere nationale en lokale modellen voor de burgerdialoog ontwikkeld in de vorm van „samenwerkingsplatforms”, „compact”, „samenwerkingsovereenkomsten en -protocollen” e.d. Ook aan die modellen moet recht worden gedaan.

#### 4. Lering die kan worden getrokken en kansen die moeten worden aangegrepen

4.1 Er zijn tegenwoordig voorbeelden van buitengewoon interessante ontwikkelingen waardoor de facto al verder wordt gegaan dan wat tot dusverre de norm was, nl. louter raadpleging. In sommige gevallen is sprake van processen die complexer zijn dan raadpleging en een grotere stabiliteit vertonen en gericht zijn op actieve participatie en consolidering van samenwerkingsvormen als opstap naar mogelijke vormen van een gestructureerde burgerdialoog, zoals die van artikel 11 van het VEU. Alleen genieten die processen meestal onvoldoende bekendheid buiten de betrokken sectoren. Daarom is het zaak dergelijke procedures te analyseren, nog meer te promoten, te verbreden en stabiel te maken.

4.2 Hoe dergelijke fora (en vooral de doeltreffendheid ervan) door de diverse belanghebbende partijen worden ervaren, hangt bovendien af van een reeks factoren: de vraag in hoeverre de belanghebbende partijen zich de desbetreffende procedures eigen hebben gemaakt (eigen inbreng of *ownership*) (de verschillen in dit opzicht zijn groot); de mate waarin de deelnemende partijen als representatief worden ervaren<sup>(21)</sup>; de vraag of minder gestructureerde organisaties zonder vertegenwoordiging in Brussel die mee willen doen, al dan niet financiële steun krijgen en zo ja, hoeveel; de technische capaciteit om actief aan de discussie deel te nemen en daaraan een follow-up te geven; de bereidheid van de instellingen van de EU om erin te blijven investeren.

4.3 De volgende aspecten van die processen moeten worden benadrukt:

- door de procedures dienaangaande zijn werkwijzen ontstaan die geleidelijk in brede kring ingang hebben gevonden en zijn overgenomen: een kostbaar goed dat de moeite van bestudering en gebruik waard is;
- bij de meeste van deze procedures is een grote verscheidenheid aan belanghebbende partijen betrokken, waarbij het doorgaans gaat om meer dan één groep van onderling verbonden maatschappelijke organisaties of om één sector van het maatschappelijk middenveld. Vaak komt die verscheidenheid aan belanghebbenden partijen overeen met die van de leden van het EESC: organisaties van werkgevers, organisaties van werknemers, andere sociaaleconomische actoren en vertegenwoordigers van burger-, beroeps- en culturele organisaties;
- het komt voor dat meer dan één instelling of orgaan van de EU bij de procedure is betrokken, hoe uiteenlopend hun rol ook kan zijn. Soms leidt dit tot netwerkvorming tussen instellingen. Dit laatste effect zou nader moeten worden onderzocht;
- ook komt het steeds vaker voor dat aan deze vormen van gestructureerde samenwerking wordt deelgenomen door een rijke schakering aan nationale vertegenwoordigers van

maatschappelijke geledingen en hun organisaties, bovenop de deelname daaraan door Europese organisaties. Toch is er nog veel werk aan de winkel als het erom gaat voor een nog grotere deelname van lokale en nationale vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld van alle 27 lidstaten van de EU te zorgen<sup>(22)</sup>.

4.4 Uit het voorgaande blijkt dat de voorwaarden zijn verenigd waarmee mogelijk de kritieke massa kan worden bereikt die - mits verheven tot een systeem en bekend genoeg gemaakt - als belangrijke bouwsteen voor de totstandbrenging van een participatiedemocratie in Europa kan dienen. In ieder geval kan daarmee, zowel onder de burgers als in de diverse instellingen, bekendheid worden gegeven aan deze pijler van Europa's democratie. Participatiedemocratie zou op die manier meer als zodanig worden herkend. Ook zou er meer waardering komen voor de mate waarin Europese burgerorganisaties daar nu al aan bijdragen en voor de inzet die al lang voor participatiedemocratie in de EU wordt getoond.

#### 4.5 Het EESC stelt de Commissie daarom voor om, met medewerking van alle andere instellingen, een lans te breken voor een uitgebreider en complexer onderzoek naar deze materie.

4.6 Nu, tien jaar na het Witboek over Europese *governance*<sup>(23)</sup>, zouden met een dergelijk onderzoek méér afdoende gegevens kunnen worden vergaard waardoor het mogelijk wordt om de balans op te maken van alle bereikte resultaten, van de concrete impact van participatie op wetgeving, van de overwachte ontwikkelingen die op gang zijn gebracht en waarmee proeven zijn genomen, van de problemen waarop bij participatie is gestuit, van de onvolkomen- en tegenstrijdigheden van participatie en van de met participatie gemoeide kosten. Daarbij zou moeten worden uitgemaakt wat nodig is om participatie adequater te maken en meer ingang te doen vinden. Ook zou in dit onderzoek moeten worden gekeken naar de concrete doeltreffendheid en draagwijdte van alle bestaande vormen van gestructureerde samenwerking met maatschappelijke organisaties, met aandacht voor de vraag welke criteria moeten worden gehanteerd en welke voorwaarden moeten worden vervuld om die samenwerking doeltreffender te maken en voor de vraag aan welke werkwijzen een voorbeeldfunctie moet worden gegeven en hoe de meest geslaagde methoden verder kunnen worden uitgewerkt. Ook zou moeten worden nagegaan in hoeverre buiten de betrokken sectoren bekendheid is gegeven aan het vele werk dat al is verzet, hoe daaraan bekendheid is gegeven en hoe er buiten de sector tegenaan wordt gekeken. Verder zou moeten worden uitgezocht in hoeverre en hoe dat vele werk dat is verzet, bijdraagt aan de uitbreiding van de participatiedemocratie, aan de vergroting van het maatschappelijk draagvlak voor het Europese project en dus ook aan de opbouw van een Europese openbare ruimte. Ten slotte zou in dit onderzoek een overzicht moeten worden gegeven van alle factoren die een rol spelen voor de effectbeoordeling, zowel vanuit het oogpunt van de instellingen als vanuit het oogpunt van de diverse belanghebbende componenten van het maatschappelijk middenveld.

<sup>(20)</sup> Zie voor nog meer voorbeelden van inspraak voor het maatschappelijk middenveld het verslag van de ter voorbereiding van dit advies gehouden hoorzitting: <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-articles-11-1-2-lisbon-treaty>.

<sup>(21)</sup> Veel hangt echter af van de criteria die onder uiteenlopende omstandigheden worden gehanteerd voor representativiteit. Zie hiervoor het advies dat het EESC over die — kwantitatieve en kwalitatieve — criteria heeft uitgebracht, rapporteur: Olsson (PB C 88 van 11.4.2006, blz. 41).

<sup>(22)</sup> In dit verband zij herinnerd aan de gigantische hoeveelheid lokale, nationale en regionale organisaties die de afgelopen jaren aan concrete en specifieke Europese projecten hebben meegewerkt en die, naar behoren gestimuleerd en „vernetwerkt”, bij een nog levendiger dynamiek zouden kunnen worden betrokken, die leidt tot participatie en burgerdialoog, en die in staat zijn om het maatschappelijk draagvlak voor het Europese project aan de basis, d.w.z. nationaal en lokaal, te vergroten.

<sup>(23)</sup> PB C 193 van 10 juli 2011, blz. 117, PB C 125 van 27 mei 2002, blz. 61 en COM(2001) 428 final.

4.7 Als dit onderzoek wordt uitgevoerd in de zin van artikel 11<sup>(24)</sup> en het maatschappelijk middenveld er rechtstreeks en actief bij wordt betrokken, kan het een goed uitgangspunt worden om richtsnoeren uit te werken en praktische methoden op te sporen waarmee de gestructureerde dialoog verder kan worden ontwikkeld volgens artikel 11 van het VEU. Op die manier kan alle informatie worden verzameld die de Commissie en de andere instellingen van de EU nodig hebben om nauwgezetere operationele voorstellen uit te werken, ook in overeenstemming met het in par. 2.5 al aangehaalde Groenboek waarvan het belang wordt benadrukt door het EESC. Waar het vooral op aan komt, is dat wordt uitgemaakt welke aanpak en gewoonten alle instellingen, met inachtneming van hun autonomie, gemeen hebben. Dan kan aan het feitelijke, inclusieve en transparante proces voor de gestructureerde participatie van maatschappelijke organisaties aan de verwezenlijking van het Europese project een eensluidend karakter worden gegeven.

4.8 Vast staat dat het EESC dankzij zijn werkzaamheden, bekwaamheden en netwerken actief kan meewerken aan dit onderzoek, niet alleen in de fase waarin het wordt opgezet, maar ook bij de uitvoering ervan en als vervolgens bekendheid moet worden gegeven aan de resultaten ervan, vooral in de lidstaten.

4.9 **De Commissie en het Europees Parlement hebben op 23 juni 2011 een gemeenschappelijk transparantieregister in het leven geroepen** (als opvolger van het register dat de Commissie in 2008 reeds had opgezet). Bij dit register zijn nu al duizenden organisaties aangesloten, die de meest uiteenlopende geledingen van het maatschappelijk middenveld vertegenwoordigen. De ingeschreven organisaties moeten behoorlijk gedetailleerde informatie verschaffen en zich ertoe verbinden om een gemeenschappelijke gedragscode toe te passen<sup>(25)</sup>. Dat twee instellingen van de EU besluiten om één gemeenschappelijk register aan te houden (en de Raad heeft ook al belangstelling getoond), is tekenend voor hun bereidheid om als instellingen van de EU gecoördineerd te werk te gaan op een gebied dat erg gevoelig ligt en van groot belang is voor de betrekkingen met het maatschappelijk middenveld.

4.10 Dit register, dat momenteel alleen is opgezet om een overzicht te verkrijgen van al degenen die contact onderhouden met instellingen van de EU om hun beleid te beïnvloeden, zou geleidelijk kunnen uitgroeien tot een middel om uit te vinden wie de belanghebbende partijen van de burgerdialoog zijn, met verwijzing naar het vraagstuk van de representativiteit. In het hiervoor genoemde onderzoek zou daarom ook aandacht moeten worden besteed aan de mogelijke bijdrage van dit register aan de totstandbrenging van een gestructureerde burgerdialoog.

4.11 Bovendien is door het Verdrag van Lissabon **een nieuwe opening ontstaan naar de Europese Raad**. De Europese Raad heeft door dit Verdrag een vaste structuur gekregen en de voorzitter van de Europese Raad wordt voortaan verkozen voor een hernieuwbare mandaatsperiode van twee en een half jaar. Daarmee is de grondslag gelegd voor een meer op de lange termijn gerichte opzet en stabielere betrekkingen met het maatschappelijk middenveld. Immers, de Europese Raad moet zich ook aan de verplichtingen van artikel 11 van het VEU houden en de taak die de Europese Raad nu heeft, nl. om de algemene beleidskoers van de EU uit te stippelen, verhoogt nog het strategisch belang van de ontwikkeling van een vorm

van samenwerking die geleidelijk uitgroeit tot een gestructureerde burgerdialoog. De Raad zou een speciale eenheid met de dialoog met het maatschappelijk middenveld moeten belasten. Het EESC is bereid om, binnen de grenzen van zijn specifieke functies, nauw samen te werken met de Raad om hieraan concreet vorm te geven.

## 5. De rol van het EESC

5.1 Ook het EESC heeft zijn werkmethode het afgelopen decennium drastisch veranderd. Zo is het met name steeds meer stakeholders, deskundigen en maatschappelijke organisaties bij zijn werkzaamheden gaan betrekken.

5.2 De gevolgen daarvan zijn overal voelbaar: voor het verloop van het meest traditionele onderdeel van zijn werkzaamheden (het uitbrengen van adviezen) wordt steeds vaker een beroep op deskundigen gedaan en worden steeds vaker (kleine of grote) hoorzittingen georganiseerd; er is een groep opgericht die speciaal met de betrekkingen met het maatschappelijk middenveld is belast; er worden door de afdelingen, groepen en voorzitterschappen zowel in als buiten Brussel congressen en evenementen georganiseerd; voor de toepassing van de Europa 2020-strategie wordt samengewerkt met de nationale SER's en aanverwante organisaties; de activiteiten van het EESC in zijn eigen externe betrekkingen worden steeds meer gediversifieerd.

5.3 Het beeld dat ontstaat is er één van consequente en voortdurend in aantal toenemende betrekkingen en dialogen met steeds bredere kringen en uiteenlopendere geledingen van het maatschappelijk middenveld. Het gaat hier om een zeer complexe en sectorgebonden ontwikkeling waarin wat de één doet, niet altijd bekend is bij de ander. Wat vooral opvalt is dat acties onvoldoende worden benut om het potentieel van het EESC als geheel te vergroten.

5.4 Om die reden **moet het EESC zich er toe verbinden om:**

— **de evolutie en vooruitzichten van zijn eigen stelsel van betrekkingen met maatschappelijke organisaties uitgebreider te gaan analyseren.** In die analyse moeten de werkzaamheden van het EESC in dit verband worden beoordeeld op doeltreffendheid, relevantie en uitstraling naar buiten toe, maar dient ook te worden nagegaan welke ontwikkelingen en vernieuwingen nodig zijn om het EESC zijn specifieke taak als adviesorgaan van de EU nog beter te laten vervullen en de toepassing van artikel 11 van het VEU kracht bij te zetten. Die analyse zou moeten worden uitgevoerd met de hulp van onderzoekscentra van de eerste orde en met de betrokkenheid van Europese representatieve maatschappelijke organisaties waarmee actief wordt samengewerkt. Ook de beoordelingen en algehele oriëntaties van die organisaties moeten worden meegenomen in het onderzoek;

— **een specifieke gecentraliseerde gegevensbank op te zetten van alle contacten, deskundigen en organisaties** waarop ieder jaar weer, in diverse hoedanigheden, een beroep wordt gedaan voor de werkzaamheden van het EESC. Daarin zouden al die betrokkenen in categorieën moeten worden ingedeeld en zou vervolgens moeten worden nagegaan welke initiatieven (in de vorm van samenhangende communicatie en/of een jaarlijkse dialoog met alle betrokken organisaties) mogelijk zijn om dit stelsel van betrekkingen nog hechter te maken;

<sup>(24)</sup> „De instellingen voeren een open ... dialoog ...” (artikel 11, lid 2 van het VEU).

<sup>(25)</sup> [http://europa.eu/transparency-register/index\\_en.htm](http://europa.eu/transparency-register/index_en.htm)

— **de diverse instellingen van de EU voor te stellen om een gegevensbank op te zetten van alle betrekkingen en dialogen tussen de maatschappelijke organisaties en alle instellingen en organen van de EU.** Daarbij kan ook worden gedacht aan de mogelijkheid om een adequaat jaarverslag uit te brengen waar alle nationale en Europese belanghebbende partijen inzage in zouden moeten hebben <sup>(26)</sup>.

5.5 Het EESC moet altijd gebruik maken van zinvolle synergiewerking met de andere instellingen van de EU als middel om artikel 11 van het VEU naar behoren toe te passen. Daarom gaat het op zoek naar nieuwe werkbetrekkingen met de Europese Raad en zal het alle bestaande mogelijkheden voor samenwerking met het Europees Parlement, de Commissie en het Comité van de Regio's consolideren en verder uitbreiden.

5.6 Het **nieuwe samenwerkingsprotocol dat het EESC en de Commissie hebben gesloten** <sup>(27)</sup> en waarin de rol van het EESC als bevoorrechte schakel tussen het maatschappelijke middenveld en de instellingen van de EU naar voren wordt gehaald, biedt veel mogelijkheden waarvan met overtuiging gebruik moet worden gemaakt. In dit protocol worden de samenwerkingsmogelijkheden waaraan de afgelopen jaren is gewerkt, verder geconsolideerd en worden er tegelijkertijd nieuwe, concrete en ambitieuze mogelijkheden gecreëerd om artikel 11 van het VEU samen geleidelijk te gaan toepassen, met als doel om zich samen in te zetten „... voor de ontwikkeling van een participatiedemocratie op het niveau van de Unie, met als doel haar democratische legitimiteit te versterken.” <sup>(28)</sup> Benadrukt wordt dat „De Commissie ... die samenwerking (beschouwt) als een zeer belangrijk instrument om een open, transparante en regelmatige dialoog te organiseren met de representatieve organisaties van het maatschappelijk middenveld in de zin van artikel 11 van het VEU.” <sup>(29)</sup>

5.7 Van belang is dat in dit protocol twee openingen worden genoemd die bij uitstek geschikt zijn om een dergelijke samenwerking tot stand te helpen brengen. De daardoor ontstane mogelijkheden kunnen uitgroeien tot een stabiel en gestructureerd kader waarvan een zo breed mogelijk netwerk van organisaties die het maatschappelijk middenveld van Europa vertegenwoordigen, geleidelijk onderdeel kan worden. Hiermee wordt weer een concrete stap gezet op de weg naar de gestructureerde burgerdialoog van artikel 11, lid 2, van het VEU. Die openingen zijn de volgende:

— Het EESC kan de beleidsprioriteiten en het jaarlijkse werkprogramma van de Commissie beïnvloeden als de beleidsprioriteiten van de EU worden vastgelegd. Met het oog daarop moet het EESC zijn eigen voorstellen voor prioriteiten voor het komende jaar kenbaar maken bij de Commissie en aan het eind van ieder jaar een debat over de toekomst van de EU organiseren. In de loop van dit debat presenteert de Commissie haar strategische prioriteiten.

— In het samenwerkingsprotocol is formeel vastgelegd dat het EESC, in het kader van het Europees semester en de Europa 2020-strategie en in nauwe samenwerking met het netwerk van SER's en aanverwante organisaties, een jaarverslag presenteert over de betrokkenheid van maatschappelijke organisaties bij de voorbereiding van de nationale hervormingsprogramma's. Dat jaarverslag wordt besproken tijdens de EESC-zitting die voorafgaat aan de voorjaarsbijeenkomst van de Europese Raad. Het in dit verband bevoegde lid van de Commissie wordt uitgenodigd om aan die bespreking deel te nemen en het jaarlijks groeiverslag te presenteren.

5.8 Ook moet het EESC streven naar synergiewerking met nationale en Europese maatschappelijke organisaties om op beide niveaus een gestructureerde samenwerking tot stand te brengen.

5.9 Die gestructureerde samenwerking kan met name in de lidstaten tot stand worden gebracht in het licht van de bijdrage die in het samenwerkingsprotocol van het EESC wordt gevraagd: „Het Comité draagt bij tot de evaluatie van de uitvoering van de wetgeving van de Unie en zulks met name met betrekking tot de horizontale clausules van de artikelen 8 tot en met 12 van het VWEU.” <sup>(30)</sup> Met het oog daarop moet in de toekomst nog meer worden samengewerkt met de nationale SER's en aanverwante organisaties dan nu al het geval is.

5.10 Het EESC heeft in 2004 de **Verbindingsgroep** met de Europese organisaties en netwerken van het maatschappelijk middenveld opgericht (waarnaar ook wordt verwezen in het herziene protocol). In het licht van de geschetste vooruitzichten is de rol van die verbindingsgroep thans toe aan herziening, herstructurering en herlancering. Zo zou de verbindingsgroep met name moeten worden opengesteld voor alle sectoren van het maatschappelijk middenveld, ook gezien de meer complexe samenstelling van de drie groepen van het EESC. Als dit doorgaat, nl. dat de verbindingsgroep nieuw leven wordt ingeblazen, dan zou dat kunnen betekenen dat daarmee een specifieke bijdrage wordt geleverd aan een ontwikkeling die beslissend is voor de tenuitvoerlegging van met name lid 1 van artikel 11 van het VEU, dat over de horizontale burgerdialoog gaat. Immers, dan wordt het EESC een platform dat die horizontale burgerdialoog verder helpt. Eenmaal herzien en geconsolideerd, kan de verbindingsgroep een steeds belangrijkere rol gaan spelen in het EESC, vooral voor het toezicht op de toepassing van artikel 11 van het VEU.

## 6. Een gestructureerde ruimte voor de Europese burgerdialoog

6.1 Het EESC ziet het als zijn plicht om steeds meer te gaan fungeren als forum bij uitstek voor de Europese burgerdialoog. Dit kan door de bestaande instrumenten verder uit te bouwen en het ontstaan van nieuwe vormen van een gestructureerde dialoog en van open participatiefora te stimuleren. Daarvoor is een alomvattende strategie nodig en moet de participatie van organisaties van Europa's maatschappelijk middenveld steeds intensiever worden, met als uiteindelijke doel om geslaagde methoden op alle niveaus te gaan toepassen. Op die manier kan het EESC een beslissende bijdrage leveren aan de toepassing van artikel 11 van het VEU.

<sup>(26)</sup> Zie ook de resolutie van het Europees Parlement van 13 januari 2009 (n<sup>o</sup> 21) over de vooruitzichten voor de ontwikkeling van de burgerdialoog in het kader van het Verdrag van Lissabon - P6\_TA(2009)0007.

<sup>(27)</sup> <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.eu-cooperation.22469>

<sup>(28)</sup> Preambule van het samenwerkingsprotocol, zesde alinea.

<sup>(29)</sup> Preambule van het samenwerkingsprotocol, zevende alinea.

<sup>(30)</sup> Preambule van het samenwerkingsprotocol.



6.2 Ook moet een begin worden gemaakt met een zichtbaar kader waarmee het tijdperk van participatiedemocratie wordt ingeluid: participatiedemocratie is niet alleen qua inhoud en methode een vernieuwing, maar ook een stimulans voor democratie in het algemeen en op zich al een communicatie-evenement. Ook moet er een manier in worden gezien om vorm en inhoud te geven aan een Europese openbare ruimte, die volgens de filosoof J. Habermas onontbeerlijk is voor het integratieproces, maar nog verre van verwezenlijkt. Dat die ruimte op stapel moet worden gezet, is vooral nodig vanwege de crisis en de al eerder vermelde risico's op de afbrokkeling van het democratisch draagvlak voor de eenwording van Europa.

6.3 Dit denkbeeld van een Europese openbare ruimte werd al eerder geopperd, nl. op in het EESC-gebouw georganiseerde conferenties<sup>(31)</sup> en in een recent gezaghebbend advies van het EESC over *De vernieuwing van de communautaire methode*<sup>(32)</sup>.

6.4 Een dergelijke gestructureerde ruimte voor de Europese burgerdialoog zou de vorm kunnen aannemen van **een jaarlijks terugkerend evenement** met de volgende kenmerken en doeleinden:

- in aansluiting op wat al in par. 5.7 naar voren is gebracht, moet het hier gaan om een evenement dat tot doel heeft om de voornaamste bijdragen van Europa's maatschappelijk middenveld aan het werkprogramma van de Commissie en de prioriteitenagenda van de diverse instellingen bijeen te brengen, over te dragen en samen te vatten;
- het moet een evenement worden dat op den duur meerdere dagen gaat bestrijken, naar het voorbeeld van de nuttig gebleken „Open Days” zoals het Comité van de Regio's die organiseert<sup>(33)</sup>, met workshops en thematische bijeenkomsten die worden afgesloten met een slotceremonie;
- het moet een evenement worden dat grondig door het EESC wordt voorbereid: met het oog daarop zou een speciaal comité moeten worden opgericht waarin ook vertegenwoordigers van Europese maatschappelijke organisaties zitting hebben. Dit comité zou de thematische prioriteiten moeten

vastleggen waarvan wordt uitgegaan voor de activiteiten tijdens het evenement en voor de manier waarop wordt vormgegeven aan participatie<sup>(34)</sup>;

- het moet een evenement worden waaraan zoveel mogelijk organisaties zouden moeten deelnemen, waaronder ook nationale en sectorale organisaties;
- het moet een evenement worden waaraan de burgers van Europa ook rechtstreeks kunnen deelnemen. Daarmee wordt tegemoetgekomen aan lid 1 van artikel 11 van het VEU, omdat daarin wordt opgeroepen tot een rechtstreekse dialoog met de burgers van alle lidstaten. Daartoe moet gebruik worden gemaakt van de enorme mogelijkheden van de nieuwe communicatietechnologie;
- aan het einde van het evenement zou een slotverklaring kunnen worden uitgebracht. Welke vorm die verklaring krijgt, zou moeten worden uitgemaakt en gecoördineerd door het hierboven genoemde voorbereidingscomité: die aanpak is deugdelijk gebleken bij tal van interne en externe evenementen van het EESC.

6.5 Een dergelijk evenement is volgens het EESC voor alle instellingen van de EU een constructieve prikkel om van de burgerdialoog een transversale doelstelling te maken, d.w.z. een taak voor alle DG's van de Commissie, voor alle werkgroepen van de Raad en voor alle commissies van het Europees Parlement. Hieraan moet – zoals het Europees Parlement destijds al heeft gevraagd<sup>(35)</sup> – op transparante en evenwichtige wijze gevolg worden gegeven, met dien verstande dat alle geleidingen van het maatschappelijk middenveld evenwichtig vertegenwoordigd moeten zijn.

6.6 Om dit streven kracht bij te zetten en samenhang te geven, zou de Commissie met een nieuw nauwgezet en dit keer afdoend voorstel moeten komen voor het Europees statuut van Europese organisaties: de Europese maatschappelijke organisaties vragen met klem om dit statuut en het EESC heeft daar al in meerdere adviezen op aangedrongen.

Brussel, 14 november 2012

*De voorzitter*  
*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*  
Staffan NILSSON

<sup>(31)</sup> Zie punt 4 van de slotverklaring van de voornaamste maatschappelijke organisaties die hebben deelgenomen aan op 10 februari 2010 in het EESC-gebouw gehouden conferentie: ... de organisatie van een jaarlijkse conferentie van het maatschappelijk middenveld om bij te dragen aan de opstelling van de Europese politieke agenda.

<sup>(32)</sup> PB C 51 van 17 februari 2011, blz. 29, par. 5.6 (rapporteurs: Henri Malosse en Georgios Dassis)

<sup>(33)</sup> Deze Open Days, die het Comité van de Regio's in 2012 voor het tiende achtereenvolgende jaar zal houden, bieden een forum voor (politieke) discussies, maar ook voor de uitwisseling van voorbeelden van geslaagde methoden en samenwerking. Voor de deelnemers, waarvan het aantal inmiddels is opgelopen tot ruim 6 000, worden een honderdtal workshops, drie algemene thematische bijeenkomsten en een afsluitende zitting georganiseerd; Die laatste zitting wordt bijgewoond door hoge vertegenwoordigers van alle instellingen van de EU.

<sup>(34)</sup> Men denke ook aan de geslaagde methode van het door het EESC opgezette *Programma voor Europa: voorstellen van het maatschappelijk middenveld*, voorjaar 2009.

<sup>(35)</sup> Zie resolutie van het Europees Parlement P6-TA (2009)0007 van 13 januari 2009 over de vooruitzichten voor de burgerdialoog in het kader van het Verdrag van Lissabon (rapporteur: G. Grabowska).

## Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Maatschappelijke betrokkenheid van ouderen en hun participatie in de samenleving” (initiatiefadvies)

(2013/C 11/04)

Rapporteur: **Maureen O'NEILL**

Het Europees Economisch en Sociaal Comité (hierna: EESC) heeft op 19 januari 2012 overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn rvo besloten om een initiatiefadvies op te stellen over

*Maatschappelijke betrokkenheid van ouderen en hun participatie in de samenleving.*

De afdeling Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Burgerschap, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies goedgekeurd op 23 oktober 2012.

Het EESC heeft tijdens zijn op 14 en 15 november 2012 gehouden 484e zitting (vergadering van 14 november) onderstaand advies uitgebracht, dat met 144 stemmen vóór, bij 3 onthoudingen, werd goedgekeurd.

### 1. Conclusie en aanbevelingen

#### 1.1 Conclusie

1.2 Ouderen zijn dynamische, kundige en onmisbare leden van onze samenleving en dragen (vak)kennis, vaardigheden en ervaring over op de volgende generaties. Als enkeling en als groep dragen ouderen bij aan onze economie, aan het leven in onze buurten en aan de overlevering van onze geschiedenis. Ouderen hebben als leden van een familie tot taak om in onze samenleving samenhang en saamhorigheid te bevorderen.

#### 1.3 Aanbevelingen

— Bij ouderen moet niet hun leeftijd worden benadrukt, maar hun vaardigheden en bijdrage aan de samenleving: regeringen, ngo's en de media zou in hun berichtgeving over ouderen een positief geluid moeten laten horen;

— Er moet steun worden gegeven voor de actieve deelname aan de samenleving van alle leeftijdsgroepen en er moet worden geïjverd voor saamhorigheid en samenwerking tussen en binnen alle generaties;

— Regeringen en overheidsinstanties moeten een constructieve verbintenis aangaan voor de actieve participatie van ouderen aan besluitvorming en voor hun rol in leefgemeenschappen;

— Regeringen zouden geschikte partners moeten vinden om samen met hen de belemmeringen op te heffen die de volledige participatie van ouderen in de samenleving in de weg staan;

— Belanghebbenden moeten blijven werken aan een benadering waarin het zwaartepunt bij levenslang leren voor ouderen, werkgevers en leefgemeenschappen wordt gelegd;

— Regeringen moeten zorgen voor de digitale integratie en educatie van ouderen;

— Ouderen zouden zich verkiesbaar moeten stellen, hun stem moeten uitbrengen en bestuurslid moeten worden van bedrijven, overheidsinstanties en ngo's;

— Er moet erkenning worden gegeven aan mantelzorgers en mensen die mantelzorg behoeven en hun respectieve rechten en verantwoordelijkheden moeten naar behoren worden gesteund;

— Ouderen moeten worden gestimuleerd om als vrijwilligers te werken, in overeenstemming met richtsnoeren op grond van voorbeelden van geslaagde methoden;

— Oudere werknemers moeten de mogelijkheid krijgen om tot de pensioengerechtigde leeftijd en desgewenst ook daarna nog te blijven werken;

— Werkgevers zouden de werkomgeving moeten aanpassen en de nodige contractuele regelingen moeten treffen om aan de behoeften van oudere werknemers te voldoen;

— Ouderen moeten erkenning krijgen voor hun rol als consument en bedrijven moeten worden aangemoedigd om goederen en diensten te leveren die tegemoet komen aan de behoeften van een vergrijzende samenleving.



## 2. Inleiding

2.1 De stuurgroep van de Commissie voor actief ouder worden ziet het zo: Actief en gezond ouder worden is een proces waarin de mogelijkheden voor gezondheid, participatie en veiligheid worden geoptimaliseerd, zodat de levenskwaliteit van mensen verbetert naarmate zij ouder worden. Dit geldt zowel voor enkelingen als voor ouderen als groep. „Gezond zijn” is een toestand van lichamelijk, geestelijk en sociaal welzijn. „Actief zijn” is méér dan alleen maar lichamelijk actief zijn en deelnemen aan de arbeidsmarkt, maar impliceert ook dat iemand de mogelijkheid heeft om te blijven deelnemen aan sociale, economische, culturele en burgerzaken<sup>(1)</sup>.

2.2 Doel van onderhavig advies is om in alle lidstaten de schijnwerpers op de huidige actieve participatie van ouderen in Europa te richten, na te gaan welke belemmeringen moeten worden opgeheven om nog meer ouderen te laten participeren en te benadrukken dat die participatie tijdens de hele duur van iemands leven doorgaat. Een ouderdomvriendelijk Europa opbouwen<sup>(2)</sup>, begint dus bij de wieg en gaat daarna nog lang door. Daarmee wordt voortgeborduurd op de adviezen die het EESC al eerder over ouderen en ouder worden heeft uitgebracht<sup>(3)</sup>.

2.3 Er zijn momenteel 85 miljoen 65-plussers in Europa: in 2060 zullen dat er 151 miljoen zijn. Belangrijk is zich niet blind te staren op leeftijd, maar maatschappelijke betrokkenheid te bevorderen dwars door alle leeftijdsgroepen heen. Verder moet worden bedacht dat de maatschappelijke betrokkenheid van ouderen (in dit advies omschreven als 65-plussers) niet noodzakelijkerwijs hoeft op te houden als hun gezondheid achteruit gaat.

2.4 „Voorwaarde voor actieve sociale, culturele, economische en politieke participatie van ouderen is dat een juist beeld van leeftijd wordt gegeven.”<sup>(4)</sup> Overdreven dramatisch taalgebruik door de media en regeringen als naar de vergrijzende samenleving wordt verwezen, moet worden ontmoedigd.

2.5 Ouderendiscriminatie moet worden uitgebannen, omdat dit schadelijk is voor de manier waarop ouderen zelf hun ouderdom ervaren, met als gevolg dat zij geneigd zouden kunnen zijn om niet langer deel te willen nemen aan de samenleving. Daardoor gaan broodnodige bijdragen verloren en worden de spanningen tussen generaties groter. Dat mensen tegenwoordig langer leven en langer gezond blijven, omdat onderwijs en voeding beter zijn geworden en de nadruk op het sociale contract tussen generaties wordt gelegd, is iets om blij mee te zijn.

2.6 Wie zich negatief opstelt tegenover ouderen, gaat voorbij aan hun rol als werknemers, consumenten en deelnemers aan buurtprojecten en aan hun zorg voor anderen. Een negatief beeld van ouderen is schadelijk, omdat discriminatie het zelfbeeld aantast en een rem zet op meer betrokkenheid en dus ook

op de bijdrage van ouderen aan de economie. Mensen leven gemiddeld langer vanwege nieuwe ontwikkelingen in geneeskunde, farmacologie en technologie en een betere bekendheid met gezondheidszaken en onderwijs. „Onderzoek heeft uitgewezen dat heel oude mensen vaak zelf een veel hogere dunk hebben van de kwaliteit van hun bestaan dan algemeen wordt aangenomen. Onze houding tegenover ouderdom moet veranderen, omdat negatieve misvattingen en vooroordelen daarin veel te vaak de overhand hebben”<sup>(5)</sup>.

2.7 De demografische veranderingen bieden kansen voor de groei van de „zilveren economie”, omdat ouderen in veel sectoren een rol spelen als consument en als werknemers bijdragen aan de economie.

2.8 Om actief ouder worden te bevorderen en ouderen hun mogelijkheden om een volwaardige rol in de ontwikkeling van het sociaaleconomisch kapitaal van hun land te spelen, ten volle te laten benutten, moet dan ook voorrang worden gegeven aan wetgevende maatregelen en leiderschap om een einde te maken aan de discriminatie van ouderen, en aan de opbouw van een nieuwe dynamiek in de beleidsvorming.

2.9 We moeten af van het beeld van 65-plussers als ontvangers van diensten die niets meer te bieden hebben. Leeftijdsgrenzen zouden moeten worden afgeschaft. Mensen gaan niet, omdat ze ouder worden, een homogene groep vormen alleen maar omdat ze dezelfde leeftijd hebben, maar behouden hun verschillen qua meningsvorming, energie, ervaring, vooroordelen, behoeften en wensen. We worden allemaal oud en het vergt voortdurende aanpassing als we willen dat ook in 2060 nog aan de verwachtingen wordt voldaan.

2.10 Met statistische gegevens over ouderen moet behoedzaam worden omgegaan, omdat alle ouderen tussen 65 en 100 niet over één kam mogen worden geschoren wat hun gezondheid en participatie in de samenleving betreft. Immers, behoeften en vaardigheden verschillen. We moeten geen veronderstellingen baseren op leeftijd en we mogen ons niet laten verleiden tot hokjesdenken.

2.11 De waardigheid en het welzijn van ouderen kunnen onmogelijk worden losgezien van strategieën op gebieden als inkomen, gezondheid en sociale voorzieningen en van de instandhouding van lokale sociale netwerken en gemeenschapsinitiatieven. Hierop wordt gewezen vanwege de belemmeringen voor participatie die **zouden** kunnen worden opgeworpen. Het vermogen om gebruik te maken van diensten en een actieve rol te spelen in de samenleving hangt tot op grote hoogte af van een toereikend inkomen. Die factor moet bij hervormingen van pensioenstelsels onverkort worden meegenomen.

## 3. Burgeraangelegenheden

3.1 In het onlangs uitgebrachte rapport „*Gold Age Pensioners*”<sup>(6)</sup> worden ouderen omschreven als „sociaal bindmiddel”. In dit rapport wordt stilgestaan bij de inbreng van ouderen in families en leefgemeenschappen door vrijwilligerswerk en hun participatie in democratische instellingen.

<sup>(1)</sup> Strategisch uitvoeringsplan voor het Europees innovatiepartnerschap inzake actief en gezond ouder worden, Commissie, 7 november 2011

<sup>(2)</sup> Manifest van belanghebbenden voor een aan ouderen aangepast Europa in 2020, Ouderenplatform Europa, 2011

<sup>(3)</sup> PB C 228, 22.09.2009, blz. 24; PB C 51, 17.02.2011, blz. 55; PB C 181, 21.06.2012, blz. 150.

<sup>(4)</sup> Zesde verslag over de situatie van ouderen in Duitsland.

<sup>(5)</sup> Kirkwood, T e.a.: „*New ways of looking at age*”, Blackstaff Press 2011

<sup>(6)</sup> „*Gold Age Pensioners*”, WRVS 2011

3.2 Ouderen brengen naar verhouding vaker hun stem uit bij verkiezingen. In het verslag van Eurostat (7) staat dat de helft van alle 55-plussers gaat stemmen en dat mensen zich naarmate ze ouder worden, meer voor de politiek gaan interesseren. Het groeiende aantal ouderen in de samenleving vergroot dus ook hun politieke invloed: in de VS wordt die invloed de „grijze macht” (*grey power*) genoemd. Dit is een invloed die daadwerkelijk wordt uitgeoefend.

3.3 De mediane leeftijd van leden van het Europees Parlement is 54 jaar en de oudste Europarlementariër is 84. Dit weerspiegelt de situatie in andere gouvernementele instellingen en in het EESC zelf. Hieruit blijkt eens te meer dat leeftijd geen belemmering mag zijn voor participatie, op welk bestuursniveau dan ook.

3.4 Door lid te worden van het bestuur van ngo's, overheidsinstaties en ondernemingen laten veel ouderen anderen profiteren van hun in een heel werkend leven opgedane vakkennis en ervaring.

#### 4. Inspraak in besluitvorming

4.1 Gezien de mate waarin ouderen op allerlei manieren bijdragen aan de samenleving, kan terecht aanspraak worden gemaakt op maatschappelijke integratie voor ouderen en op hun deelname aan besluitvorming. Toch voelen ouderen zich vaak „buitengesloten” als besluiten worden genomen die betrekking hebben op hun welzijn of leefgemeenschap. Ouderen hebben als enkeling behoefte aan aanmoediging, terwijl organisaties regelingen moeten treffen waardoor de standpunten van ouderen gaan meetellen.

4.2 Het Europese ouderenplatform heeft in 2010 een rapport uitgebracht (8), met een schets van de methoden die in de diverse lidstaten worden gehanteerd en een lijst van nationale en lokale ouderenraden en openbare overleginstaties. Een *conditio sine qua non* voor maatschappelijke integratie in Europa is dat belanghebbenden meehelpen zoeken naar oplossingen voor hun eigen problemen. Meedoen is belangrijk, maar nog belangrijker is dat er naar je wordt geluisterd zodat er echt iets verandert.

4.3 Ouderen die buiten de maatschappij dreigen te vallen, omdat ze ziek, gehandicapt of arm zijn, moeten worden geholpen. Ook moeten ouderen mondig worden gemaakt. De *Scottish Dementia Working Group* is een lichtend voorbeeld van ouderen voor wie de diagnose van dementie is gesteld, maar die vastbesloten zijn om hun eigen keuzen te blijven maken en controle te houden over hun eigen leven. Inmiddels heeft deze organisatie een indrukwekkende nationale en internationale reputatie opgebouwd vanwege hun geestdriftige en vermetele campagnes om meer begrip voor dementie te kweken en voor betere dienstverlening te lobbyen. Demente ouderen runnen de organisatie, zijn gastsprekers op conferenties en spreekbuizen voor regeringen (9).

4.4 Participatie zet alleen zoden aan de dijk als er structuren zijn die daar ruimte voor bieden en als overheidsinstaties, ngo's, werkgevers en andere instellingen zich ertoe verbinden om echt naar ouderen als belanghebbenden te luisteren. Participatie vooronderstelt dat in de communicatie geen jargon wordt gebruikt, dat vergaderzalen toegankelijk zijn en dat ouderen het zich kunnen veroorloven om naar bijeenkomsten te komen en in staat zijn om vervoersmiddelen te gebruiken. Ouderen moeten hun rechten en plichten kennen en moeten de kans hebben gehad om vertrouwd te raken met de onderwerpen waarover zal worden gesproken. Daarom is educatie, ook in ICT, zo belangrijk (10).

4.5 De nadruk wordt steeds meer gelegd op „coproductie”, ofwel „enkelingen, leefgemeenschappen en organisaties die over de bekwaamheden, kennis en vaardigheden beschikken om samen mogelijkheden te creëren en problemen op te lossen” (11). De daaraan ten grondslag liggende beginselen gelden voor participatie in het algemeen en kunnen individueel worden toegepast bij de vastlegging van zorgpakketten, maar ook op bestuursniveaus gaande tot de nationale overheden bij de uitstippeling van beleid.

#### 5. Onderzoek

5.1 Het EESC heeft al in een eerder advies zijn waardering uitgesproken voor de steun die de Commissie geeft aan gezamenlijke programmeringsinitiatieven en de ontwikkeling van stappenplannen voor toekomstige onderzoeksactiviteiten op het gebied van ouder worden en demografische veranderingen, die onlosmakelijk deel uitmaken van „Horizon 2020 – stappenplannen voor ouder worden” (12).

5.2 Om adequate besluiten over beleid inzake gezondheid, sociale voorzieningen, onderwijs, inkomen en participatie te kunnen nemen, is van belang dat wordt doorgegaan met onderzoek naar alle aspecten van het bestaan van ouderen. Er zou samen met ouderen moeten worden uitgemaakt welke vraagstukken moeten worden onderzocht en ouderen zouden zelf moeten deelnemen aan onderzoek. Vooral belangrijk is dat met ouderen wordt overgegaan tot adequate testen van geneesmiddelen.

#### 6. Zorg

6.1 Naarmate de samenleving verder vergrijsd, zullen zorgtaken steeds vaker toevallen aan oudere vrouwen, wat financiële problemen met zich mee kan brengen in de vorm van loonderwing en verminderde pensioenrechten. Ouderen doen belangrijk werk als mantelzorgers voor andere hulpbehoevendere familieleden, met een aanzienlijk kostenbesparend effect op het zorgbudget van de overheid. Er moet erkenning komen voor de ervaring en vaardigheden van mantelzorgers. Ook moet worden ingezien dat de gelegenheid moet worden geboden om cursussen te volgen.

6.2 Verder zorgen veel grootouders voor hun kleinkinderen, ofwel uit noodzaak omdat de gezinnen van hun kinderen problemen hebben, ofwel omdat hun eigen kinderen dan kunnen gaan werken en dus een actieve rol kunnen spelen in de economie.

(7) „Actief ouder worden en solidariteit tussen generaties”, Eurostat 2012

(8) „Handleiding voor een burgerdialoog voor de maatschappelijke integratie van ouderen”, Europees ouderenplatform 2010

(9) „Vooruitzichten voor dementerende ouderen”, Joseph Rowntree Foundation 2012

(10) Zie voetnoot 8

(11) „Een handleiding voor coproductie met ouderen”, NDTI

(12) Zie het op 23 mei 2012 goedgekeurde advies van het EESC over „Horizon 2020: stappenplannen voor ouder worden”, (PB C 229 van 31.7.2012, blz. 13).

6.3 Er is ruimte voor sociale innovatie op het gebied van mantelzorg. De lidstaten zouden zich veel meer moeten gaan bezighouden met de steeds grotere problemen en de verzwarende van hun taken waarmee mantelzorgers worden geconfronteerd nu de zorgvoorzieningen ofwel worden afgebouwd, ofwel ontoereikend zijn.

## 7. Vrijwilligerswerk

7.1 „Vrijwilligerswerk door ouderen bestrijkt een opmerkelijke reeks activiteiten die veel verder gaan dan alleen maar de gebruikelijke aan leeftijd verbonden domeinen, zoals de zorg voor andere hulpbehoevende of zieke ouderen.”<sup>(13)</sup> Vrijwilligerswerk wordt gedaan op gebieden als welzijn en gezondheid, vrijetijdsbesteding, milieubescherming, religieuze organisaties, cultuur en politiek.

7.2 Ouderen doen vrijwilligerswerk om hun vaardigheden en sociale contacten te kunnen onderhouden of zelfs te verbeteren, een sociaal isolement en maatschappelijke uitsluiting te voorkomen en van nut te zijn in hun leefgemeenschap. Zowel de vrijwilliger zelf als degene(n) voor wie het vrijwilligerswerk wordt gedaan, hebben daar baat bij. Uit een onderzoek in 2009 blijkt dat ouderen volgens 78 % van de burgers van de 27 lidstaten van de EU zeer nuttig werk doen als vrijwilligers voor liefdadigheids- of gemeenschapsorganisaties<sup>(14)</sup>.

7.3 Als formele dienstverlening ontbreekt of als op daarop wordt bezuinigd, moet er waardering zijn voor ouderen die deze lacune als vrijwilligers opvullen. De consequentie daarvan moet dan wel zijn dat zij daar steun voor krijgen.

7.4 Opvallend is dat er van lidstaat tot lidstaat heel verschillend wordt gedacht over de vraag welke activiteiten tot vrijwilligerswerk moeten worden gerekend. Daar komt nog bij dat mensen die op oudere leeftijd vrijwilligerswerk doen, dat meestal hun leven lang al hebben gedaan. Er valt wat voor te zeggen om burgers aan te moedigen en in staat te stellen om in de loop van hun hele leven vrijwilligerswerk te doen, waar zij op latere leeftijd de vruchten van plukken: vrijwilligerswerk voorkomt dan een sociaal isolement of maatschappelijke uitsluiting en bevordert sociale contacten en vriendschappen.

## 8. Bijdrage aan de economie

8.1 Welke bijdrage ouderen (naast hun bijdrage daaraan als consument) aan de economie leveren, kan worden afgemeten aan de hoogte van de door hen afgedragen inkomstenbelasting, de waarde van hun aankopen, het kostenbesparende effect voor de overheid van hun mantelzorg aan familieleden, de zorg voor kleinkinderen waardoor hun kinderen weer kunnen gaan werken, en de waarde van vrijwilligerswerk en van de baan van ouderen die langer doorwerken. Ook moet worden gekeken naar het geld dat ouderen naar jongere gezins- of familieleden overhevelen om hen bij aanzienlijke financiële verplichtingen te helpen<sup>(15)</sup>.

8.2 Naarmate er meer erkenning komt voor het groeiende aantal ouderen, zouden er ook meer mogelijkheden voor ondernemingen en andere organisaties moeten worden gecreëerd om

speciaal voor die doelgroep, in de context van de vergrijzende samenleving, goederen en diensten te produceren, wat bevorderlijk is voor groei en werkgelegenheid<sup>(16)</sup>.

8.3 Ouderen krijgen te weinig erkenning voor hun rol als consument, wat de negatieve beeldvorming over ouderen in stand houdt. Stereotypen over ouderen leiden tot de misvatting dat ouderen geen andere kansen of diensten willen of nodig hebben en dat de doelgroep „jongeren” veel belangrijker is voor de markt<sup>(17)</sup>.

## 9. Werkgelegenheid

9.1 *Nagenoeg 60 % van alle werknemers denkt zijn of haar werk nog te kunnen doen op zestigjarige leeftijd*<sup>(18)</sup>.

9.2 Mensen leven langer. Daarom is van belang dat ouderen ervoor kunnen kiezen om tot de pensioengerechtigde leeftijd maar desgewenst ook daarna nog te blijven werken. Dit impliceert dat de capaciteiten van ouderen moeten worden onderkend, dat de werkomgeving en arbeidstijden moeten worden aangepast (wat in de hele loop van het werkende bestaan voordelen heeft), dat ouderen cursussen moeten kunnen volgen om vertrouwd te blijven met veranderende methoden en dat maatregelen worden genomen om ouderdomsdiscriminatie op de werkplek te bestrijden. Het EESC heeft onlangs in een advies specifieke maatregelen voorgesteld waarin deze vereisten zijn inbegrepen. Daarbij legt het de nadruk op de rol van de sociale partners, die ervoor instaan dat adequaat beleid worden gevoerd en dat de nodige aanpassingen worden aangebracht<sup>(19)</sup>.

9.3 Er is een niet te veronachtzamen verschil tussen ouderen die na hun pensioengerechtigde leeftijd blijven werken omdat zij dat **willen**, en ouderen die dat doen omdat ze wel **moeten** (als hun pensioen ontoereikend is).

9.4 Ouderen laten anderen op de werkplek profiteren van hun immense ervaring en vaardigheden, wat vooral in deze tijd die wordt gekenmerkt door een tekort aan geschoolde arbeidskrachten, van groot belang is. Ook betekent dit dat ouderen blijven bijdragen aan de economie. Ondernemingen moeten worden aangemoedigd om methoden te ontwikkelen die in hun leeftijdsmanagementstrategieën goede resultaten opleveren.

9.5 Er zijn ook mogelijkheden voor ouderen om als zelfstandige te gaan werken of een eigen bedrijf te beginnen. Als ze dat doen, krijgen ze meer autonomie en hebben zij hun arbeidsvoorwaarden meer in de hand. Steeds meer ouderen kiezen hiervoor. Uit de Eurostat-enquête over 2010 blijkt dat de helft van alle werkende 65-plussers in dat jaar zelfstandig was<sup>(20)</sup>. Het animo voor nieuwe projecten en diensten waarmee op de demografische veranderingen wordt ingespeeld, kan komen van ouderen zelf met een eigen bedrijf. Ouderen moeten worden aangespoord om die kansen te grijpen<sup>(21)</sup>.

<sup>(13)</sup> „Vrijwilligerswerk door ouderen in de Europese Unie”, Eurofound 2011

<sup>(14)</sup> Zie voetnoot 6

<sup>(15)</sup> „Gold Age Pensioners”, WRVS 2011

<sup>(16)</sup> PB C 44 van 11.2.2011, blz. 10.

<sup>(17)</sup> „The Golden Economy”, AGE UK 2011

<sup>(18)</sup> „Living Longer Working Better”, Eurofound 2011

<sup>(19)</sup> PB C 318, van 29.10.2011, blz. 1.

<sup>(20)</sup> „Actief oud worden en solidariteit tussen generaties”, Eurostat 2011

<sup>(21)</sup> „Golden Opportunities”, UnLtd Research Findings 2012.

## 10. Levenslang leren

10.1 Het EESC hamert al jaren op het belang van levenslang leren. Daarin ziet het een voorwaarde voor maatschappelijke integratie, voortdurend werk, persoonlijke ontplooiing en het vermogen om echt te kunnen participeren <sup>(22)</sup>.

10.2 Steeds meer ouderen volgen cursussen, maar de mate waarin dit gebeurt, is ongelijk verdeeld over de lidstaten <sup>(23)</sup>. De betrokkenheid van ouderen bij buurtorganisaties en ngo's is een belangrijke bron van informeel leren.

## 11. De rol van ICT

11.1 Steeds meer burgers maken gebruik van ICT. Dankzij het internet en e-mails kunnen ouderen contact houden met de buitenwereld en met ver weg wonende gezins- of familieleden. Door Skype of soortgelijke media kan dit zelfs nog beter, omdat de gesprekspartners elkaar dan ook zien. Door gebruik te maken van bewaakte *chatrooms* kunnen ouderen die het huis niet meer uit komen, contacten leggen met gelijkgestemden, waardoor hun isolement minder groot wordt.

11.2 Er kan veel voordeel worden verwacht van eHealth, omdat de gezondheidstoestand van ouderen daarmee in de gaten kan worden gehouden en omdat daarmee kan worden opgetreden in noodsituaties. Dergelijke methoden mogen niet in de plaats komen van gewone („*face to face*”) intermenselijke contacten en eHealth-systemen moeten zijn ingesteld op de behoefte aan échte relaties met anderen.

11.3 Er bestaan ook controversiële ICT-toepassingen. Gedoeld wordt op persoonsgebonden monitoringsystemen in zogenoemde „slimme” huizen, systemen om de eigen veiligheid te garanderen of controleapparatuur voor dementerende ouderen. Doel daarvan is om ouderen langer zelfstandig te laten wonen,

zelf hun activiteiten te laten kiezen en hun veiligheid te garanderen. De toepassing van dergelijke methoden moet ethisch verantwoord zijn, op ethische verantwoorde methoden worden gebaseerd en duidelijk ten voordele strekken van de oudere. Wat niet zou mogen, is dergelijke methoden gebruiken om ouderen onder controle te houden of minder zorgwerkers in te hoeven schakelen.

11.4 Boodschappen doen op het internet is duidelijk een oplossing voor mensen die slecht ter been zijn, maar het voordeel daarvan moet worden afgewogen tegen de behoefte om anderen te ontmoeten en het huis uit te komen. De bescherming van de persoonlijke levenssfeer en gegevensbescherming moeten worden gegarandeerd.

11.5 Het gebruik van ICT vergt opleiding, steun en beschikbaarheid van apparatuur. Hierop wordt gewezen in het advies dat het EESC over de verbetering van de digitale geletterdheid, de digitale vaardigheden en de digitale inclusie heeft uitgebracht <sup>(24)</sup>.

## 12. Belemmeringen voor participatie

12.1 Zoals hier aangevoerd, is van belang dat ouderen bij een reeks activiteiten met een sociaaleconomische impact worden betrokken. Toch zijn er nog steeds grote belemmeringen voor de participatie van veel ouderen.

12.2 Leeftijd is maar één van de vele persoonskenmerken. De kennis, vaardigheden en ervaring die eigen zijn aan een bepaalde leeftijdsgroep zijn bepalend voor de vitaliteit van een samenleving. Voorwaarde voor een inclusieve samenleving waarin alle leeftijdsgroepen hun plaats hebben, is dat besluitvormers, belanghebbenden en de burgers zelf collectief verantwoordelijk zijn voor beleid en werkwijzen om billijkheid en een niet van leeftijd afhankelijke integratie te garanderen.

Brussel, 14 november 2012

De voorzitter  
van het Europees Economisch en Sociaal Comité  
Staffan NILSSON

<sup>(22)</sup> PB C 161 van 13 juli 2007, blz. 1; PB C 204 van 9 augustus 2008, blz. 89; PB C 228 van 22 september 2009, blz. 24; PB C 77 van 31 maart 2009, blz. 115; PB C 51 van 17 februari 2011, blz. 55.

<sup>(23)</sup> Zie voetnoot 20.

<sup>(24)</sup> PB C 318, 29.10.2011, blz. 9.



## Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Maatregelen om de zelfredzaamheid en de maatschappelijke integratie van Roma in Europa te bevorderen” (vervolgadvies)

(2013/C 11/05)

Rapporteur: **Ákos TOPOLÁNSZKY**

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 17 januari 2012 besloten om overeenkomstig artikel 29A van de uitvoeringsbepalingen van zijn reglement van orde een vervolgadvies op te stellen over het thema:

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

(vervolgadvies).

De afdeling Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Burgerschap, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 23 oktober 2012 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 14 en 15 november 2012 gehouden 484e zitting (vergadering van 14 november) onderstaand advies uitgebracht, dat met 127 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 12 othoudingen, werd goedgekeurd.

### 1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het EESC is ingenomen met de hoopgevende maatregelen die de Europese Commissie, het Europees Parlement, de Europese Raad, andere Europese organen en de lidstaten onlangs hebben genomen om de inclusie en integratie van de Europese Roma te bewerkstelligen. Hierbij zij met name gedacht aan het strategisch kader van de Commissie en de goedkeuring van de nationale integratiestrategieën voor de Roma door de lidstaten.

1.2 Tegelijkertijd zij erop gewezen dat „al die inspanningen tezamen echter nauwelijks hebben geholpen om de discriminatie waarmee veel Roma worden geconfronteerd, te verminderen en om hun levenskwaliteit en levenskansen te verbeteren.”

1.3 Reeds in zijn verkennend advies van 2011 <sup>(1)</sup> heeft het EESC zijn bezorgdheid geuit over het geringe animo van de maatschappelijke en Roma-organisaties voor de nationale integratiestrategieën voor de Roma, en heeft het verschillende aanbevelingen geformuleerd.

1.4 De conclusies van de door het EESC bestelde studie die op 27 lidstaten betrekking had, stroken met de conclusies van de studies die door de Coalitie voor een Europees Romabeleid (ERPC) en andere maatschappelijke organisaties zijn verricht en wijzen niet alleen op een gebrek aan informatie en op een algemene ontevredenheid maar ook op wijdverspreide frustratie en wantrouwen bij de vertegenwoordigers van de Romagemeenschap en hun maatschappelijke organisaties. De nationale strategieën zijn kennelijk niet tegemoet gekomen aan de stijgende verwachtingen en de oprechte hoop van de Roma dat via deze strategieën hun sociale integratie werkelijk bevorderd zou worden.

1.5 De instrumenten en middelen die voorhanden zijn om de strategieën ten uitvoer te leggen blijken ontoereikend te zijn

om de aanhoudende negatieve impact van discriminatie en uitsluiting op het leven en de vooruitzichten van de betrokkenen te compenseren. Het Comité wijst er daarom op dat het van belang is de maatregelen te coördineren en te voorzien in middelen die op de nagestreefde doelstellingen zijn afgestemd.

1.6 Het Comité is van mening dat bij de planning en tenuitvoerlegging van de nationale integratiestrategieën voor de Roma een op rechten gebaseerde benadering geboden is om de mensen- en grondrechten te waarborgen.

1.7 Het is volgens hem zaak prioriteit te geven aan de bestrijding van discriminatie op alle terreinen van het maatschappelijk leven.

1.8 Het EESC bevestigt andermaal dat een positieve benadering van de sociale situatie van de Roma meer algemeen ingang moet vinden en dat de tenuitvoerlegging van integratiemaatregelen voornamelijk afhangt van de vraag of de betrokkenen de nodige energie, instrumenten en macht hebben om hun eigen lot in handen te nemen.

1.9 Het EESC steunt de oprichting van een netwerk van nationale contactpunten voor de Roma, zoals de Europese Commissie voorstelt. Dit netwerk moet over passende bevoegdheden beschikken en het maatschappelijk middenveld – en met name de organisaties van de Roma en de vertegenwoordigers van de belangen van deze gemeenschap – moet volledig betrokken worden bij het gehele tenuitvoerleggingsproces van de nationale integratiestrategieën voor de Roma (uitstippeling, tenuitvoerlegging, monitoring en evaluatie).

1.10 De monitoring en evaluatie van deze nationale strategieën, waarbij ook onafhankelijke waarnemers moeten worden betrokken, moet op een solide wetenschappelijke basis kracht worden bijgezet. Tegelijkertijd moet voorzien worden in mechanismen om de financiering van dit proces te verzekeren.

<sup>(1)</sup> EESC-advies van 16 juni 2011 over Maatregelen om de zelfredzaamheid en de maatschappelijke integratie van Roma in Europa te bevorderen (PB C 248 van 25.8.2011, blz.16).



## 2. Achtergrond

2.1 In april 2011 heeft de Europese Commissie een belangrijk strategisch document over „Een EU-kader voor de nationale strategieën voor integratie van de Roma tot 2020” goedgekeurd <sup>(2)</sup>. Voor het eerst in de geschiedenis van de EU worden in deze mededeling de belangrijkste strategische doelstellingen ter zake vastgesteld, in nauwe samenhang met de prioriteiten van de Europa 2020-strategie, de bepalingen van het Handvest van de grondrechten van de EU en de conclusies van het vademecum *De 10 gemeenschappelijke grondbeginselen voor de integratie van de Roma* <sup>(3)</sup>. De politieke uitdagingen zijn gebundeld in vier subcategorieën: toegang tot onderwijs, tot de arbeidsmarkt, tot gezondheidszorg en tot huisvesting. Er wordt bijzondere aandacht geschonken aan de samenwerking met middenveldorganisaties en organisaties van de Roma. Er wordt gepleit voor de uitwerking en tenuitvoerlegging van een mechanisme voor de gelijke monitoring en evaluatie. Tegelijkertijd worden de lidstaten opgeroepen hun nationale strategische documenten voor te bereiden, goed te keuren en voor eind 2012 aan de Europese Commissie voor te leggen.

2.2 In zijn conclusies <sup>(4)</sup> geeft de Europese Raad zijn steun aan de mededeling van de Commissie <sup>(5)</sup> en stelt hij het volgende:

„(De Raad is ingenomen met) de mededeling van de Commissie (...), waarin de lidstaten worden aangemoedigd (...) **haalbare nationale doelstellingen te bepalen** (...) alsook een toezichtmechanisme in te stellen en bestaande EU-fondsen toegankelijker te maken voor Roma-integratieprojecten”, en wijst hij op de noodzaak:

— „op passende wijze toe te zien op of een beoordeling te verrichten van het effect van [nationale] beleidsmaatregelen voor de integratie van de Roma of de geïntegreerde pakketten beleidsmaatregelen (...)” (punt 23);

— „meer betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld en alle andere belanghebbenden aan te moedigen” (punt 41).

3. **Het EESC** heeft op 16 juni 2011 een **verkennd advies** gepubliceerd met als titel „Maatregelen om de zelfredzaamheid en de maatschappelijke integratie van Roma in Europa te bevorderen” <sup>(6)</sup>. De hoofdpunten van dit advies kunnen als volgt worden weergegeven:

<sup>(2)</sup> Een EU-kader voor de nationale strategieën voor integratie van de Roma tot 2020 (COM(2011) 173 final).

<sup>(3)</sup> De tien gemeenschappelijke grondbeginselen voor de integratie van de Roma werden gepresenteerd op de eerste bijeenkomst van het Platform op 24 april 2009. „Uitdrukkelijke maar niet-exclusieve gerichtheid”, een interculturele benadering en „het reguliere als doel” zijn belangrijke aandachtspunten daarbij.

<sup>(4)</sup> [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/lsa/122100.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lsa/122100.pdf)

<sup>(5)</sup> Conclusies van de Raad over een EU-kader voor nationale strategieën inzake integratie van de Roma tot 2020.

<sup>(6)</sup> EESC-advies van 16 juni 2011 over „Maatregelen om de zelfredzaamheid en de maatschappelijke integratie van Roma in Europa te bevorderen”, (PB C 248 van 25.8.2011, blz. 16).

3.1 Het EESC is ingenomen met de hoopgevende maatregelen die het Europees Parlement, de Europese Commissie, de Europese Raad, andere Europese organen en de lidstaten hebben genomen om de sociale inclusie en integratie van de Europese Roma te bewerkstelligen, en stelt tevens met voldoening vast dat zij hun inspanningen ter zake recentelijk hebben geïntensiveerd.

3.1.1 Voorts wijst het erop dat „al die inspanningen tezamen echter nauwelijks hebben 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.”

3.1.2 Er moet daarom een pan-Europese geïntegreerde strategie worden uitgestippeld, die gecoördineerd moet worden en de nodige samenhang moet vertonen, samen met een programma voor een kordaat en systematisch optreden op het niveau van de lidstaten op alle beleidsterreinen, waarmee de betrokken personen en gemeenschappen de bevoegdheden en de beslissingsmacht worden verleend om hun eigen lot in handen te nemen (zelfredzaamheid).

3.1.3 „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 - 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.”

3.2 „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).”

3.3 Het EESC „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 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.”

#### 4. Studies en peilingen

4.1 Gelet op het voorgaande wordt met dit advies beoogd de kennis, ervaringen en standpunten te bundelen die over de kaderstrategie en de nationale integratiestrategieën voor de Roma reeds geruime tijd zijn vergaard door waarnemers van hoog niveau, de bevoegde diensten van de Europese Commissie, verenigingen van Roma, middenveldorganisaties die de belangen van de Romagemeenschap verdedigen alsook van pressiegroepen en andere bewegingen. Het lijkt geen twijfel dat de uitkomst van deze inspanning van grote invloed zal zijn op de kans dat de in de kaderstrategie vastgestelde doelstellingen op het niveau van de lidstaten verwezenlijkt zullen worden. De verschillende analyses betreffen met name:

- de verschillende documenten van de Europese Commissie m.b.t. het proces van opstelling van de nationale strategieën en hun inhoud;
- de documenten over de rol van OSI als deelnemer en waarnemer en zijn activiteiten op het gebied van informatieverspreiding, met name in de nieuwe lidstaten <sup>(7)</sup>;
- de enquêtes van de ERPC;
- de verslagen van middenveldorganisaties die actief betrokken zijn bij Roma-kwesties als ERIO (Europees informatiecentrum over de Roma) of het Centre Amalipe, over de inhoud en het proces van opstelling van de strategieën;
- en de antwoorden op de voor het EESC georganiseerde online-enquête m.b.t. de 27 lidstaten.

4.2 De Europese Commissie heeft een summier evaluatie gemaakt van de nationale strategieën die haar werden voorgedragen <sup>(8)</sup>. Over het algemeen onderschrijft het EESC de mild kritische opmerkingen van de Commissie <sup>(9)</sup> en met name dat deze strategieën ervoor moeten zorgen dat de territoriale gemeenschappen meer bij een en ander worden betrokken, dat nauwer wordt samengewerkt met het maatschappelijk middenveld, dat wordt voorzien in middelen die beter zijn afgestemd op de taken en doelstellingen, dat de maatregelen beter worden gemonitord en adequaat worden geëvalueerd, en dat fenomenen van discriminatie kordater worden bestreden.

4.3 De ERPC heeft bijna tegelijkertijd met de op verzoek van het EESC georganiseerde enquête, aan de hand van een soortgelijke methode en vragen ook een enquête gelanceerd. De

<sup>(7)</sup> *Review of EU Framework NRIS* (Herziening van het EU-kader inzake de nationale strategieën voor de integratie van de Roma), OSI, 2012, <http://www.soros.org/sites/default/files/roma-integration-strategies-20120221.pdf>.

<sup>(8)</sup> „Nationale strategieën voor integratie van de Roma: eerste stap van de uitvoering van het EU-kader” (COM(2012) 226); en SWD (2012) 133, 21 mei 2012

<sup>(9)</sup> „... blijkt dat de meeste lidstaten zich inzetten om een brede aanpak van de integratie van de Roma te ontwikkelen. Er moet op nationaal niveau echter nog veel meer gebeuren. De sociaal-economische integratie van de Roma blijft allereerst de verantwoordelijkheid van de lidstaten. Zij zullen zich sterker moeten inspannen om zich van die taak te kwijten, namelijk door meer concrete maatregelen te treffen, door uitdrukkelijke streefcijfers vast te stellen zodat de resultaten meetbaar zijn, door op nationaal niveau voor duidelijke financiering te zorgen en door een solide nationaal stelsel voor monitoring en evaluatie op te zetten.”

resultaten zijn samen met een evaluatie van de nationale integratiestrategieën voor de Roma gepubliceerd in een gemeenschappelijke studie <sup>(10)</sup>.

4.3.1 Door tevens gebruik te maken van de mogelijkheden die door zijn eigen netwerk worden geboden heeft de ERPC 90 bruikbare antwoorden (waarvan 78 uit de lidstaten) gekregen op de vragenlijsten die het had toegestuurd aan een groot aantal Roma-organisaties en organisaties die de belangen van deze gemeenschap verdedigen. Hoewel er van land tot land verschillen konden worden waargenomen, beklagden de respondenten er zich over het algemeen over dat ze nauwelijks bij de opstelling van de strategieën waren betrokken en dat wanneer dit wel het geval was, er nauwelijks van enige impact sprake was. Volgens de ERPC-enquête zou deze lage graad van betrokkenheid en impact te wijten zijn aan het feit dat in de meeste lidstaten zowel het proces van opstelling van de strategieën als de resultaten ervan weinig bekendheid krijgen en een gebrek aan transparantie vertonen <sup>(11)</sup>.

4.3.2 Om een ruimere en doeltreffender deelname van het maatschappelijk middenveld te bevorderen beveelt de ERPC aan op alle niveaus een cultuur van permanente dialoog te bewerkstelligen, die verder gaat dan een eenvoudige verplichting tot raadpleging, alsook te voorzien in adequate deelnamemechanismen, een hoge graad van transparantie van het overheidsoptreden en regelmatige feedback over de genomen besluiten. In de conclusies wordt gesteld dat uit de nationale integratiestrategieën voor de Roma blijkt dat er duidelijke en zorgwekkende verschillen bestaan in politieke wil om de strijd aan te gaan tegen de discriminatie en vooroordelen waarvan de Roma het slachtoffer zijn, alsook om het nationale beleid aan te passen met het oog op een grotere deelname van de Roma aan alle collectieve samenlevingsgebieden.

#### 4.4 Resultaten van de voor het EESC georganiseerde online-enquête <sup>(12)</sup>

4.4.1 De online-enquête, waarbij de vragen in aparte categorieën waren opgedeeld, werd door de onderzoekers toegestuurd aan nagenoeg 2 000 middenveldorganisaties en personen die zich met de Roma-problematiek bezighouden <sup>(13)</sup>. Zoals bij de ERPC-enquête, was de respons bijzonder laag <sup>(14)</sup>.

4.4.2 Wat de tevredenheid over de inhoud van de nationale en EU-strategieën betreft, die voor 14 analytische criteria <sup>(15)</sup> op een schaal van 5 punten kon worden geëvalueerd, werd

<sup>(10)</sup> „*Analysis of National Roma Integration Strategies*” (Analyse van de nationale strategieën voor de integratie van de Roma), ERPC, maart 2012.

<sup>(11)</sup> „(...) de meerderheid van de respondenten in de lidstaten beschrijft het proces van opstelling van de nationale strategieën voor de integratie van de Roma als weinig transparant. In de meeste gevallen heerst er onduidelijkheid over de deelname van de betrokken partijen en met name de Roma wat de tenuitvoerlegging van de nationale integratiestrategieën betreft.”

<sup>(12)</sup> Een studie over de deelname en activiteiten van de Roma en/of de niet-gouvernementele organisaties bij de ontwikkeling en goedkeuring van de nationale strategieën voor integratie van de Roma. Kontra Ltd., Boedapest 2012. Manuscript.

<sup>(13)</sup> De naar ca. 800 adressen opgestuurde vragenlijsten zijn door een „sneeuwbal effect” bij nagenoeg 2 000 adressen terechtgekomen, die door de onderzoekers driemaal zijn aangespoord te antwoorden.

<sup>(14)</sup> In beide gevallen zijn in totaal 78 antwoorden ontvangen. Er zijn antwoorden gekomen uit alle lidstaten, maar wat het totale aantal antwoorden betreft, zijn er relatief grote verschillen tussen de lidstaten. Algemeen blijkt dat er meer antwoorden zijn gekomen uit landen met een grotere Roma-bevolking.

<sup>(15)</sup> In de vragen werd gepeild naar de tevredenheid over de inhoud van de belangrijkste actiegebieden van de strategieën, alsook over de transparantie van het proces van opstelling ervan en de verschillende mogelijkheden tot deelname.

gemiddeld een evaluatiecijfer van minder dan 2 gegeven<sup>(16)</sup>. Voor de meeste respondenten zijn de nationale integratiestrategieën voor de Roma dus vooralsnog geen succes en getuigen ze evenmin van een uitgesproken politieke wil. Deze zeer negatieve mening vormt hoogstwaarschijnlijk ook een verklaring voor de geringe respons.

4.4.3 Door de band wijst deze enquête niet alleen op een groot gebrek aan informatie en een algemene ontevredenheid, maar ook op een zekere frustratie en wantrouwen bij een groot aantal woordvoerders van de Romagemeenschap, de middenveldorganisaties en hun vertegenwoordigers; de nationale integratiestrategieën voor de Roma zijn niet tegemoet gekomen aan de stijgende verwachtingen en de oprechte hoop dat de strategie de maatschappelijke integratie van de Roma aanzienlijk zou kunnen verbeteren. De geringe respons en tevredenheid maken ook duidelijk dat er, ondanks de intentieverklaringen, niet genoeg is gedaan om de relevante organisaties bij de strategische planning te betrekken en er geen werk is gemaakt van doeltreffende participatiemechanismen. Ook hebben de huidige inspanningen, wegens de soms eeuwenlange discriminatie en uitsluiting, niet het nodige vertrouwen kunnen wekken bij de vertegenwoordigers van de betrokkenen.

4.4.4 De resultaten van dit onderzoek bevestigen en ondersteunen in ruime mate de aanbevelingen die het EESC m.b.t. een versterking van de deelname van het maatschappelijk middenveld in zijn verkennend advies formuleert.

## 5. Algemene aspecten

5.1 De jongste jaren hebben de EU-organen en -instellingen omvangrijke inspanningen geleverd en offers gebracht om de maatschappelijke integratie van de Roma te versterken en paal en perk te stellen aan de uitsluiting en extreme armoede waar ze vaak het slachtoffer van zijn. Doelstelling daarbij was de politieke, economische en maatschappelijke integratie van de Roma in de samenleving, als volwaardige en volledig rechtsbekwame Europese en nationale onderdanen.

5.2 Tot nog toe hebben al deze inspanningen slechts geleid tot resultaten die in het beste geval beperkt kunnen worden genoemd. De analyses van de nationale integratiestrategieën voor de Roma lijken er eenduidig op te wijzen dat het hier om een absoluut noodzakelijk maar volkomen ontoereikend proces gaat: enerzijds zijn de betrokkenen onvoldoende geïnformeerd en – in grote mate – argwanend op dit vlak, anderzijds zijn ze meestal ontevreden over de doelstellingen en over de kansen om deze te verwezenlijken. De goedkeuring van strategische programma's zou dan ook als het begin van een integratieproces moeten worden beschouwd, niet als het resultaat ervan.

5.3 Onze voorstellen zijn er over het algemeen op gericht op EU- en nationaal niveau – net als op lokaal en regionaal niveau – institutionele mechanismen te ontwikkelen die op een breed principeakkoord en een duidelijke politieke consensus zijn gebaseerd. Om tot Roma-integratie te komen moeten deze mechanismen op verschillende beleidsterreinen worden geïntegreerd en transparant zijn, op duidelijke gegevens berusten, op een rationele en voorspelbare manier tot resultaten leiden,

een voorspelbare werking hebben en een aanzienlijke maatschappelijke participatie garanderen, met name door de Roma en de sociale actoren die hen steunen.

5.4 Er moet rekening worden gehouden met het feit dat, hoewel de meeste strategieën passende doelstellingen inhouden, ze niet lijken te voorzien in krachtige instrumenten en voldoende middelen om deze doelstellingen te realiseren en een halt toe te roepen aan de negatieve impact van discriminatie en uitsluiting op het leven en de kansen van de betrokkenen. Dit is in het bijzonder het geval in tijden van economische en maatschappelijke crisis, die vooral negatieve gevolgen heeft voor de meest kansarmen: dit spreekt voor zich, maar wordt ook in de feiten bevestigd. Voor de betrokken groepen neemt de uitsluiting dermate grote vormen aan dat hun levenskwaliteit en maatschappelijke kansen onbestaande en van geen betekenis zijn.

### 5.5 Beleidsaanbevelingen

5.5.1 In de EU bestaat er een ernstig risico op onderbenutting van de huidige positieve politieke bereidheid m.b.t. Romavraagstukken en op een nieuwe mislukking op dit gebied, die zware gevolgen zou kunnen hebben. Volgens het EESC is het dan ook bijzonder belangrijk dat de nationale integratiestrategieën voor de Roma binnen het overheidsbeleid voortdurend gemonitord en geëvalueerd worden, zodat eventuele negatieve – en zelfs rampzalige – gevolgen niet de overhand krijgen op de beoogde voordelen. Er moeten dus doeltreffende coördinatie- en bijsturingmechanismen voor het beleid worden ingevoerd.

5.5.2 Uit de beoordeling van de nationale integratiestrategieën voor de Roma blijkt dat er zorgwekkende discrepanties bestaan tussen, enerzijds, de uitgesproken politieke bereidheid om een einde stellen aan de discriminatie en sociale uitsluiting van Roma en, anderzijds, de doeltreffendheid van de ter beschikking gestelde instrumenten, middelen en mechanismen. Het EESC beveelt aan krachtadiger dan vroeger op te treden tegen het politiek uitbuiten van deze kwestie.

### 5.6 Antidiscriminatiebeleid en voorlichting door de overheid

5.6.1 Voor het EESC is het van essentieel belang dat het uitgangspunt in nationale integratiestrategieën voor de Roma altijd de rechtsbescherming is, zodat wordt gewaarborgd dat alle burgers in de lidstaten dezelfde grondrechten ten volle kunnen uitoefenen, conform de Europese wetgeving en de internationale verdragen en overeenkomsten inzake mensenrechten.

5.6.2 De strijd tegen discriminatie dient als een prioriteit te worden beschouwd op alle gebieden van het maatschappelijke leven. Het antidiscriminatiebeleid van de EU en de lidstaten zou het nog vaker mogelijk moeten maken gevallen van discriminatie aan het licht te brengen en ze in overeenstemming met de Europese rechtstradities te bestraffen.

5.6.3 Het is noodzakelijk de mensenrechten van Romamigranten te verdedigen en ervoor te zorgen dat ze volledig worden toegepast. Daartoe dient ook te worden gedacht aan het recht op onderwijs en het recht op gezondheidszorg van een passend niveau. T.a.v. Romamigranten uit EU-lidstaten, die EU-burgers zijn, zou er in de mate van het mogelijke een evenwichtiger integratiebeleid moeten worden gevoerd, in de plaats van een uitwijzingsbeleid.

<sup>(16)</sup> Naargelang van de vragen werd gemiddeld een cijfer gegeven gaande van 1,6 tot 2,7.

5.6.4 Er moeten bijzondere inspanningen worden geleverd om de Roma overal in de media, het schoolwezen en andere terreinen van het openbare leven te integreren. Via programma's moeten de Romageschiedenis en -cultuur worden bekendgemaakt, met bijzondere aandacht voor de problemen die Roma ondervinden op het vlak van discriminatie en uitsluiting. Het is belangrijk dat de Roma zelf aan dit voorlichtingsproces in de samenleving deelnemen.

5.6.5 Binnen een samenhangende aanpak moeten alle gevallen van racisme en xenofobie aan het licht worden gebracht en moeten er in voorkomend geval juridische sancties worden opgelegd. Op dit vlak hebben opiniemakers, met name de politieke en media-elite, een heel bijzondere verantwoordelijkheid.

5.6.6 Men dient zich ervoor te hoeden de Roma als etnische groep te stigmatiseren en hen systematisch met negatieve maatschappelijke fenomenen in verband te brengen (criminaliteit, gedragspatronen die in de samenleving niet gangbaar zijn enz.). Uitlatingen in die zin moeten worden bestreden, met name in het strafrecht en in de media.

5.6.7 Het EESC is het ermee eens dat een positieve benadering van de maatschappelijke situatie van de Roma algemene ingang moet vinden. De EU-instellingen en hun netwerken zouden dan ook moeten vermijden dat de Roma en hun gemeenschap enkel in een problematische maatschappelijke context en als „draggers” van problemen ter sprake komen. De aandacht zou veeleer moeten worden gevestigd op Roma-individuele en -gemeenschappen in Europa die succes boeken, een model van sociale opwaardering en integratie van Roma vormen en als Roma naar buiten treden.

5.6.8 Een beslissende vereiste voor de tenuitvoerlegging van integratiebeleid is dat individuen over de kracht, instrumenten en macht beschikken om hun eigen lot in handen te nemen. Het beleid dient er dan ook toe bij te dragen, zowel in het algemeen als op specifieke actieterrains, dat de betrokkenen over hun eigen lot kunnen beschikken – binnen de grenzen van de rechtsstaat – en dat een meerderheid van de samenleving dit aanvaardt op grond van gedeelde belangen.

## 5.7 Deelname

5.7.1 Het maatschappelijk middenveld mag geen passieve, opsmukkende rol spelen in de nationale integratiestrategieën voor de Roma, maar moet er een actieve speler in zijn.

5.7.2 Het EESC steunt de oprichting van een netwerk van nationale contactpunten voor de Roma, zoals de Europese Commissie voorstelt, maar beklemtoont dat dit enkel zin heeft als het over passende bevoegdheden en – met name financiële – middelen beschikt. De contactpunten dienen in elk geval nauw en binnen een institutioneel kader samen te werken met de maatschappelijke organisaties.

5.7.3 Het Europees platform voor Roma-integratie moet bij de evaluatie van strategische programma's worden betrokken. Daarvoor is het nodig zijn werking te versterken.

5.7.4 Het georganiseerd maatschappelijk middenveld, waaronder de Roma-organisaties en -belangengroepen, dienen ten volle mee te werken aan de nationale integratiestrategieën voor de Roma (planning, tenuitvoerlegging, monitoring en evaluatie), en niet enkel op nationaal, maar ook op regionaal en lokaal niveau. Deze benadering dient op alle beslissingsniveaus te worden gevolgd, met vastgelegde werkprocedures, fora voor raadpleging, transparantieregels, instrumenten en middelen.

5.7.5 Er dient een beleid te worden gevoerd waardoor burgers die zich tot deze of gene Romagemeenschap rekenen, zich makkelijker maatschappelijk kunnen engageren en hun sociale integratie kunnen uitdragen. Ook hiertoe dient er in een ondersteuningsmechanisme te worden voorzien.

## 5.8 Monitoring en evaluatie

5.8.1 In nationale integratiestrategieën voor de Roma zijn monitoring en evaluatie meestal niet of onvoldoende aanwezig. Het EESC pleit er dan ook voor dat elke lidstaat zijn eigen programma op dit vlak aanvult en bepaalt welke eenheden binnen zijn organisatorisch bestel verantwoordelijk zijn, welke institutionele procedures worden toegepast, welke indicatoren m.b.t. deze doelstelling worden gehanteerd, welke evaluatiemethode wordt gevolgd, hoe informatie wordt verzameld enz.

5.8.2 De nationale integratiestrategieën voor de Roma moeten ook worden herzien en aan permanente monitoring worden onderworpen. Daarbij moet worden nagegaan of ze binnen de vijf grote actiegebieden van het strategisch kader een omvattend en samenhangend beleid vooropstellen, de bestaande onvoldedige kaders aanvullen en op deze vlakken passende actieprogramma's en de vereiste financiële middelen garanderen.

5.8.3 Lidstaten moeten ervoor zorgen dat nationale integratiestrategieën voor de Roma aansluiten bij het nationale, regionale en lokale ontwikkelingsbeleid en dat mogelijke negatieve gevolgen van dit beleid voor de doelstellingen van de nationale integratiestrategieën voor de Roma kunnen worden afgeremd of tegengegaan.

5.8.4 Het EESC beveelt aan dat de Commissie in elke lidstaat een netwerk van onafhankelijke deskundigen opricht om over te gaan tot een gemotiveerde evaluatie van de nationale integratiestrategieën voor de Roma. Bovendien pleit het EESC ervoor dat lidstaten middelen uittrekken, ook in operationele programma's, voor monitoring op EU-niveau en voor (onafhankelijke) evaluatie door maatschappelijke organisaties. Bij de financiering van programma's dient verplicht rekening te worden gehouden met het aspect „monitoring en evaluatie”.

5.8.5 Naast de coördinatie door Eurostat zouden deskundigen van de nationale bureaus voor de statistiek indicatoren moeten uitwerken die nodig zijn voor een monitoring die op relevante aspecten van de Romastrategieën is gebaseerd. Daarbij zou ook een uniforme statistische methode voor de definitie van de indicatoren moeten worden vastgelegd.



### 5.9 *Middelen*

5.9.1 Het EESC onderstreept dat er binnen verschillende begrotingslijnen dient te worden voorzien in middelen waarmee de in de beleidsdocumenten vastgelegde doelstellingen kunnen worden gerealiseerd.

5.9.2 Door de crisis worden de meest kwetsbare personen eerst getroffen. Met het oog op de verwezenlijking van de Europa 2020-doelstellingen moeten zowel middelen als prioriteiten beter op de veranderende situatie worden afgestemd. Over deze aanpassingen moet echter op een transparante manier worden beslist, binnen een besluitvormingsproces waarin de consensus met vertegenwoordigers van de belanghebbenden wordt gegarandeerd.

Brussel, 14 november 2012

*De voorzitter*  
*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*  
Staffan NILSSON

---



## III

(Vorbereidende handelingen)

## EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

## 484e PLENAIRE ZITTING OP 14 EN 15 NOVEMBER 2012

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde wat de behandeling van vouchers betreft**

(COM(2012) 206 final — 2012/0102 (CNS))

(2013/C 11/06)

Rapporteur: **Viliam PÁLENÍK**

De Raad heeft op 24 mei 2012 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 113 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie te raadplegen over het

*„Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijk stelsel van belasting over de toegevoegde waarde wat de behandeling van vouchers betreft”*

COM(2012) 206 final — 2012/0102 (CNS).

De afdeling Economische en Monetaire Unie, Economische en Sociale Samenhang, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 2 oktober 2012 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 14 en 15 november 2012 gehouden 484e zitting (vergadering van 14 november 2012) het volgende advies uitgebracht, dat met 116 stemmen vóór, bij 18 onthoudingen, is goedgekeurd.

### 1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 De Commissie heeft op 10 mei 2012 een „Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijk stelsel van belasting over de toegevoegde waarde wat de behandeling van vouchers betreft” gepresenteerd. Het doel hiervan is om vouchers op een alomvattende, neutrale en transparante wijze te belasten.

1.2 De Commissie wenst gemeenschappelijke regels vast te stellen om dubbele heffing te voorkomen en belastingontwijking te beperken. Zij is ervan overtuigd dat een instandhouding van de status quo de onevenwichtigheden op de eengemaakte markt zal doen toenemen, wat tot een verstoring van de mededinging kan leiden doordat de voorwaarden niet voor alle marktdeelnemers dezelfde zijn.

1.3 Met name de laatste tijd heeft het gebruik van vouchers een hoge vlucht genomen. De verschillende toepassingen en

gebruiksvormen leiden tot onduidelijkheid over de verschuldigde belasting. Daarom moeten er zo helder mogelijke regels worden vastgesteld die gelden voor alle lidstaten, om zo onevenwichtigheden op de eengemaakte markt te vermijden.

1.4 Het EESC juicht de inspanningen toe om de verschillende soorten vouchers zo nauwkeurig mogelijk te definiëren. Het definiëren van iedere soort voucher heeft tot doel pogingen tot belastingontwijking bij het gebruik ervan te voorkomen. Tegelijkertijd zullen de regels ervoor zorgen dat verstrekkers van vouchers niet worden benadeeld ten opzichte van hun concurrenten.

1.5 Het EESC is bijzonder ingenomen met de inspanningen van de Commissie om buitensporige administratieve lasten bij de distributie van multipurpose vouchers (MPV's) te voorkomen, door de fiscale verplichtingen te laten vervullen door de inwilselaar, omdat alleen hij weet wanneer en hoe de voucher is gebruikt.

1.6 De vaststelling van regels voor de fiscale verplichtingen wat betreft de btw-behandeling van vouchers heeft uitsluitend toegevoegde waarde wanneer alle lidstaten deze regels respecteren. Het is dan ook van essentieel belang dat de afzonderlijke lidstaten zich houden aan de gezamenlijke regels en een einde maken aan de vele uitzonderingen die de mededinging verstoren en het concurrentievermogen verzwakken.

1.7 De Commissie streeft ernaar de BTW-richtlijn inzake de behandeling van vouchers te wijzigen vanwege de toename van het gebruik hiervan voor telecommunicatiediensten. Beltegoeden vormen het leeuwendeel van de vouchers.

1.8 Het EESC zou de aandacht willen vestigen op een aantal kwesties die moeten worden opgelost voordat de richtlijn in werking treedt. Dit zijn vooral mogelijke problemen met giftvouchers, het bestaan van vrijstellingsplafonds in de afzonderlijke lidstaten, het ontbreken van overgangsbepalingen en het ontbreken van regels voor het geval dat single purpose vouchers niet worden ingewisseld.

## 2. Hoofdpunten en achtergrond van het advies

2.1 Bij Richtlijn 2006/112/EG van de Raad van 28 november 2006 betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde zijn regels vastgesteld met betrekking tot de tijd en plaats van de levering van goederen en diensten, de maatstaf van heffing, de verschuldigdheid van de btw en het recht op aftrek. Deze regels volstaan echter niet om te garanderen dat belastingen op vouchers op een samenhangende manier worden geheven. Hierdoor wordt het marktevenwicht verstoord, zelfs zodanig dat de behoorlijke werking van de eengemaakte markt eronder lijdt.

2.2 De ongecoördineerde aanpak die momenteel in de lidstaten overheerst, leidt tot een aanzienlijk gebrek aan evenwicht op de markt. Dit moet worden weggewerkt. De Commissie stelt dan ook voor gemeenschappelijke regels in te voeren teneinde een duidelijke en uniforme behandeling te garanderen, inconsistenties, verstoring van de mededinging, dubbele heffing of niet-heffing te voorkomen en het risico van belastingontwijking bij vouchers te beperken.

2.3 Vouchers hebben verschillende kenmerken die problemen opleveren op het vlak van belastingsheffing. Het is dan ook noodzakelijk de verschillende soorten vouchers van elkaar te onderscheiden en duidelijke regels vast te leggen om dit te doen.

2.4 Het doel van de richtlijn is vouchers van andere betaalmiddelen te onderscheiden en te voorzien in een definitie van vouchers, die afhankelijk van hun gebruik een elektronische of fysieke vorm kunnen aannemen. Daarnaast worden de plichten van verstrekkers van vouchers vastgelegd.

2.5 Een voucher geeft recht op goederen of diensten, of op een korting. Deze rechten worden echter vaak van persoon op

persoon overgedragen zonder dat de vouchers worden ingewisseld. Teneinde het risico van dubbele belasting te vermijden indien de dienst die in een dergelijk recht besloten ligt, zou worden belast, is het zaak te bepalen dat de toekenning van dit recht en de inwisseling tegen goederen of diensten als één enkele transactie moeten worden beschouwd.

2.6 Ter waarborging van de neutraliteit zou enkel belasting verschuldigd mogen zijn voor een eenmalige levering van goederen of diensten in ruil voor de voucher.

2.7 In de richtlijn wordt bepaald dat door reisbureaus uitgereikte vouchers belast worden in de lidstaat waar het reisbureau is gevestigd. Om eventuele pogingen tot wijziging van de plaats van heffing te voorkomen wordt gespecificeerd dat leveringen van goederen of diensten waarbij deze vouchers worden gebruikt, onder deze regeling blijven vallen.

2.8 De Commissie stelt voor om bij de uitgifte van vouchers die via een distributienetwerk circuleren, een eindwaarde vast te leggen. Zo wordt gegarandeerd dat het btw-bedrag bij multipurpose vouchers niet kan worden gewijzigd.

2.9 Wanneer vouchers worden gedistribueerd door een belastingplichtige die in eigen naam maar voor rekening van een ander handelt, zou deze belastingplichtige worden geacht zelf de vouchers te hebben ontvangen en verstrekt. Betreft de distributie ook multipurpose vouchers waarbij de heffing pas bij de inwisseling van de voucher plaatsvindt, dan zou dit leiden tot correcties in alle stadia van de distributieketen, met weinig of geen nieuwe belastingopbrengsten. Teneinde buitensporige administratieve lasten te vermijden, mag een belastingplichtige die dergelijke vouchers distribueert, niet worden geacht de voucher zelf te hebben ontvangen en verstrekt.

2.10 De Commissie definieert de belasting op multipurpose vouchers op het moment dat ze in omloop worden gebracht. Als een distributeur winst boekt door een voucher aan een andere distributeur door te verkopen, dient de distributiedienst te worden belast op basis van de marge van de distributeur.

2.11 In de richtlijn wordt voorgesteld alle uitzonderingen af te schaffen waarop lidstaten zich zouden kunnen beroepen inzake de betaling van verschuldigde belasting bij grensoverschrijdende levering van goederen of diensten. Hierdoor zou de kans op dubbele heffing of niet-heffing afnemen.

2.12 Op basis van het soort gebruik onderscheidt de Commissie „single purpose vouchers” en „multipurpose vouchers”. Single purpose vouchers geven recht op de levering van goederen of diensten als de plaats en de voor de voucher ontvangen som bekend zijn. Bij deze vouchers moet btw worden betaald op het voor de voucher ontvangen bedrag, zelfs voordat de goederen of diensten worden geleverd. Op multipurpose vouchers moet pas btw worden betaald op het moment dat de voucher wordt ingewisseld.

2.13 Als de voucher recht geeft op korting op de levering van goederen of diensten, gaat de Commissie ervan uit dat de leverancier de verstrekker van de voucher een dienst heeft verleend indien de voucher wordt ingewisseld.

2.14 Indien bij inwisseling van een voucher een lagere prijs wordt aangerekend voor goederen of diensten, ontvangt degene bij wie de voucher wordt ingewisseld een terugbetaling, die als maatstaf dient voor de heffing op zijn promotionele dienst aan de voucherverstrekker.

2.15 Bij multipurpose vouchers weet enkel degene bij wie de vouchers worden ingewisseld, wat er is geleverd en waar en wanneer dat heeft plaatsgevonden. Om te garanderen dat de btw wordt betaald, zou enkel deze persoon tegenover de belastingdienst btw-plichtig moeten zijn voor de goederen en diensten die hij heeft verleend.

2.16 De Commissie wijst op de kwestie van de juiste toepassing en inning van de verschuldigde btw bij de grensoverschrijdende distributie van vouchers, indien deze distributie tot een afzonderlijke dienst leidt die losstaat van de goederen of diensten die met de voucher worden verkregen.

2.17 Aangezien de vereenvoudiging, modernisering en harmonisering van de btw-regels voor vouchers niet door de lidstaten afzonderlijk kunnen worden verwezenlijkt, heeft de Unie, overeenkomstig artikel 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, deze richtlijn op EU-niveau voorgesteld.

### 3. Algemene opmerkingen

3.1 De poging van de Commissie tot vereenvoudiging, modernisering en harmonisering van de btw-regels op de eengemaakte markt verdient alle bijval. Als lidstaten los van elkaar btw-maatregelen voor vouchers nemen, is dubbele belasting of belastingontwijking het gevolg en worden de verhoudingen op de eengemaakte markt scheefgetrokken.

3.2 Het is een goede zaak dat de Commissie in de BTW-richtlijn meer plaats voor de behandeling van vouchers wil inruimen. In de nabije toekomst zou zij echter ook andere – allerm minst te verwaarlozen – goederen- en dienstensectoren onder de loep moeten nemen, zoals vervoer, smartphones, internet en sociale netwerksites.

3.3 De voorgestelde wijzigingen van de richtlijn gaan voorbij aan de problemen met coupons, die op soortgelijke wijze als vouchers worden gebruikt. Als alleen de regels voor vouchers worden gewijzigd, zal er een toename te zien zijn van vergelijkbare instrumenten waarvoor geen duidelijk omschreven regels gelden. Het verdient daarom aanbeveling om de richtlijn ook voor coupons te laten gelden en regels voor de behandeling hiervan te formuleren.

3.4 De aanpassing van de richtlijn is vooral ingegeven door het groeiende gebruik van vouchers in de telecommunicatiesector, die het grootste deel van de markt uitmaakt. De Commissie

doet er goed aan om het gebruik van telefoonvouchers strikt te beperken, aangezien de gebruiksmogelijkheden hiervan door de moderne technologie een enorm terrein bestrijken.

3.5 Het EESC staat achter het voornemen om de btw-regels in de richtlijn ook op vouchers van toepassing te verklaren. In zowel de Zesde BTW-richtlijn<sup>(1)</sup> als de BTW-richtlijn<sup>(2)</sup> staan namelijk geen regels voor de behandeling van transacties met vouchers. Daardoor doen zich problemen voor met de maatstaf van heffing of het tijdstip dan wel de plaats van de transactie. Wat de distributie van vouchers over landsgrenzen heen betreft, zijn transacties met onzekerheid omgeven en stuiten zowel verstrekkers als distributeurs van vouchers op interpretatieproblemen.

3.6 De gemeenschappelijke btw-regels dateren van 1977. Sindsdien is er door nieuwe ondernemerspraktijken nogal wat veranderd op de eengemaakte markt. De regels zouden dan ook moeten worden aangepast aan de andere manier waarop marktdeelnemers inmiddels te werk gaan. Vouchers – en de fiscale behandeling ervan – behoren tot de destijds niet voorziene nieuwe fenomenen en moeten nu in de regelgeving worden opgenomen.

3.7 Duidelijke regels zullen een oplossing bieden voor diverse vraagstukken die aan het Europees Hof van Justitie zijn voorgelegd. Het Hof heeft wel voor een aantal deelgebieden richtsnoeren geformuleerd, maar niet voor de kwestie als geheel. Het is daarom toe te juichen dat er wat de btw voor vouchers betreft, duidelijke regels voor bedrijven komen die dubbele heffing of niet-heffing van belasting uitbannen.

3.8 Het is ook goed dat duidelijk wordt omschreven wat onder single purpose vouchers, multipurpose vouchers en kortingsvouchers wordt verstaan. Daardoor weten marktdeelnemers aan welke regels zij zich op een zeer breed terrein dienen te houden.

### 4. Specifieke opmerkingen

4.1 Het EESC juicht het toe dat er een onderscheid wordt gemaakt tussen betaaldiensten en vouchers. Ook is het goed dat in artikel 30 bis van het voorstel voor een richtlijn een onderscheid wordt gemaakt tussen „single purpose vouchers”, „multipurpose vouchers” en „kortingsvouchers”. Door het begrip op die manier uit te splitsen kunnen de verschillende soorten vouchers worden gedefinieerd.

4.2 De geldigheidsduur van vouchers voor de consument moet aan een maximum worden gebonden. Met een onbeperkte geldigheidsduur kan de btw-teruggave in het geval van veranderingen in de belastingtarieven tot problemen leiden.

<sup>(1)</sup> Richtlijn 77/388/EEG van de Raad van 17 mei 1977 betreffende de harmonisatie van de wetgevingen der lidstaten inzake omzetbelasting – Gemeenschappelijk stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (PB L 145 van 13.6.1977, blz. 1) („Zesde BTW-richtlijn”).

<sup>(2)</sup> Richtlijn 2006/112/EG van de Raad van 28 november 2006 betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (PB L 347 van 11.12.2006, blz. 1) (de „BTW-richtlijn”) ter vervanging van de Zesde BTW-richtlijn met ingang van 1 januari 2007.

4.3 Het is positief dat in artikel 30 ter de verstrekking van een voucher die recht geeft op afname van goederen of diensten, en de daaropvolgende levering van deze goederen of diensten als één transactie worden gedefinieerd. Dit maakt het er eenvoudiger op om aan de fiscale verplichtingen te voldoen. Dit artikel zou aan artikel 74 quater moeten worden gekoppeld.

4.4 Dankzij artikel 65, waarin wordt bepaald wanneer de belasting verschuldigd is en wat het belastbare bedrag is, wordt het gebruik van single purpose vouchers aanzienlijk vereenvoudigd.

4.5 Er moet duidelijk worden vastgesteld wat bij single purpose vouchers de te volgen procedure is. Dit type vouchers wordt belast op het moment dat ze worden verkocht. Indien een dergelijke voucher echter niet wordt ingewisseld, kan men overeenkomstig het arrest van het Europees Hof van Justitie geen recht doen gelden op belastingteruggave door de verstrekker van de voucher, die echter al btw heeft betaald.

4.6 Er moet meer duidelijkheid komen omtrent de procedure die er moet worden gevolgd als de distributeur in het geval van multipurpose vouchers geen of een negatieve marge behaalt en sommige lidstaten verschillende belastinggrondslagen of multitarieven hanteren, zoals dat bijvoorbeeld gebeurt met farmaceutische producten.

4.7 De Commissie stipuleert dat de belastingplichtige, voor zover de goederen of diensten die bij de inwisseling van een voucher worden geleverd, worden belast, recht heeft op aftrek van de btw ter zake van uitgaven die verband houden met de verstrekking van de voucher. Er moet worden verduidelijkt dat deze btw-kosten ook aftrekbaar zijn als die goederen of diensten door iemand anders dan de voucherverstrekker worden geleverd.

4.8 Het EESC verwacht wellicht problemen met artikel 74 bis, lid 1 en 2, daar er complicaties kunnen ontstaan als multipurpose vouchers grensoverschrijdend worden gebruikt. Het zou lastig kunnen zijn om de maatstaf van heffing en de nominale waarde van de transactie vast te stellen in relatie tot de verschillende btw-tarieven in de landen waar de vouchers worden gebruikt.

4.9 Het EESC ziet ook problemen met de overgangsbepalingen die nodig zijn voor de invoering van uniforme belastingregels voor vouchers, met name wat betreft de geldigheidsduur. Multipurpose vouchers hebben namelijk een langere inwisseltermijn.

4.10 Het uitvoeren van een transactie in meerdere lidstaten kan buitengewoon veel administratieve rompslomp met zich meebrengen. Daarbij valt onder meer te denken aan beltegoeden voor prepaid toestellen die in verschillende lidstaten gedeeltelijk worden opgebruikt.

4.11 Ook het verstrekken van vouchers voor het promoten van goederen of diensten werpt een aantal vragen op. Deze vouchers worden vaak niet of juist zonder medeweten van de verstrekker ingewisseld, waardoor het moeilijk is om belasting te heffen.

4.12 Diverse lidstaten hanteren op dit moment bepaalde plafonds waaronder bedrijven vrijstelling genieten voor vouchers die voor het promoten van goederen of diensten zijn verstrekt. Door de verschillen in economische prestaties en de omvang van de markten in de lidstaten lopen deze plafonds sterk uiteen. De lidstaten in kwestie zouden deze vrijstelling moeten afschaffen om de eengemaakte markt niet te verstoren. Daarmee zou eventuele speculatie door bedrijven die hun fiscale verplichtingen willen optimaliseren door reclamevouchers uit te geven en te verspreiden in lidstaten waar vrijstellingsplafonds voor dergelijke vouchers bestaan, kunnen worden vermeden. Hoewel een bepaald plafond kan worden gehandhaafd, moet die wel voor iedereen en waarschijnlijk alleen voor vouchers gelden, aangezien een algemeen plafond voor reclameartikelen tot problemen zou leiden.

4.13 Door in alle lidstaten gemeenschappelijke regels in te voeren en door de mogelijkheden voor belastingontwijking weg te nemen, zal er, zo verwacht het EESC, meer btw worden geïnd op vouchers en zullen de belastinginkomsten van de lidstaten daardoor stijgen. Dit zal ook de reikwijdte, de neutraliteit en de transparantie van deze heffing versterken. De aanpassing van de richtlijn in kwestie zal daardoor gevolgen hebben voor de begroting van de Europese Unie. Hoewel het zeer lastig is om deze gevolgen becijferen, gaat het EESC uit van een positieve wending.

4.14 Vouchers of kortingsvouchers voor goederen en diensten zijn de laatste tijd sterk in opkomst. Er komen steeds meer soorten vouchers voor steeds meer doeleinden en deze trend zal zich in de toekomst beslist voortzetten. Men kan er dan ook niet om heen dat er nieuwe regels nodig zijn voor nieuwe soorten vouchers waarvan nog niet duidelijk is hoe die zullen worden gebruikt.

Brussel, 14 november 2012

*De voorzitter*  
*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*  
Staffan NILSSON



**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde wat betreft een snellereactiemechanisme tegen btw-fraude**

(COM(2012) 428 final — 2012/0205 (CNS))

(2013/C 11/07)

Algemeen rapporteur: **Viliam PÁLENÍK**

De Raad van de Europese Unie heeft op 5 september 2012 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 113 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) te raadplegen over het

*„Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde wat betreft een snellereactiemechanisme tegen btw-fraude”*

COM(2012) 428 final — 2012/0205 (CNS).

Het bureau van het Comité heeft op 17 september 2012 besloten de afdeling Economische en Monetaire Unie, Economische en Sociale Samenhang, met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden te belasten.

Gegeven de urgentie van de werkzaamheden besloot het Comité tijdens zijn 484e zitting van 14 en 15 november 2012 (vergadering van 15 november 2012) **de heer PÁLENÍK** als algemeen rapporteur aan te wijzen. Vervolgens heeft het onderstaand advies met 112 stemmen vóór en zonder stemmen tegen, bij 2 onthoudingen, goedgekeurd.

## 1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Dit advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) heeft betrekking op het voorstel voor een richtlijn van de Raad tot invoering van een snellereactiemechanisme (hierna „SRM”), dat de lidstaten in staat moet stellen doeltreffender op te treden tegen btw-fraude, met name door de procedure voor het toekennen van derogaties voor de aanwijzing van de tot voldoening van btw gehouden personen, in te korten. Deze maatregel voorkomt bovendien dat nationale maatregelen ter bestrijding van btw-fraude worden ingevoerd die een rechtsgrondslag in de Europese wetgeving ontberen.

1.2 Het EESC steunt het doel van het voorstel – namelijk om de bestrijding van belastingfraude doeltreffender te maken – en is van mening dat de voorgestelde aanpak een verbetering is ten opzichte van de huidige situatie. Aan de andere kant wijst het EESC in dit advies op een aantal tekortkomingen van het voorstel, en doet het enkele aanbevelingen en alternatieve voorstellen om de *status quo* in de toekomst te verbeteren.

1.3 Btw-fraude is een zeer schadelijke activiteit waarmee aanzienlijke bedragen worden onttrokken aan de begrotingen van de lidstaten, zodat hun inspanningen om de overheidsfinanciën te consolideren worden ondergraven. De fraudeconstructies veranderen relatief snel, zodat er een zo doeltreffend mogelijke wetgeving moet worden ontwikkeld om deze praktijken de wereld uit te helpen.

1.4 Het EESC is ermee ingenomen dat de voorgestelde richtlijn de lidstaten in staat stelt flexibel te reageren op fraude in

een bepaalde sector en vrijwel onmiddellijk maatregelen te nemen om een dreigend verlies aan belastinginkomsten te voorkomen. Het verkorten van de tijd die nodig is om derogaties op het gemeenschappelijk btw-stelsel toe te staan draagt bij tot de bestrijding van belastingfraude en belastingontduiking.

1.5 Het EESC zet wel enkele vraagtekens bij de invoering van een afwijking van de toetsingsprocedure die is neergelegd in artikel 3, lid 5 van Verordening (EU) nr. 182/2011, met name omdat de voorgestelde procedure het zo goed als onmogelijk maakt om een derogatieverzoek van een lidstaat te laten beoordelen door het comité van deskundigen.

1.6 Gezien de noodzaak om de btw-fraude, die steeds weer andere vormen aanneemt, op doeltreffende wijze te bestrijden, stelt het EESC voor om voor de vaststelling van verdere maatregelen een beroep te doen op de technische know-how van deskundigen uit de praktijk, die veelal afkomstig zijn uit het maatschappelijk middenveld. Hiervoor zouden vergaderingen van deskundigengroepen moeten worden georganiseerd, om de problematiek in de breedst mogelijke zin te bespreken.

1.7 Aangezien btw-fraude een geavanceerde internationale criminele activiteit is die schadelijke gevolgen heeft voor de openbare financiën, wijst het EESC erop dat de belastingautoriteiten van de lidstaten efficiënt moeten samenwerken om deze fraude uit te bannen. Het zou dan ook graag zien dat de Europese instellingen meer activiteiten organiseren om een positieve bijdrage te leveren aan deze samenwerking.

## 2. Achtergrond

2.1 In de huidige crisisperiode, waarin alle landen van de Europese Unie aanzienlijke inspanningen leveren om hun openbare financiën te consolideren, is het EESC ingenomen met ieder initiatief dat deze inspanningen ondersteunt, zowel aan de inkomstzijde als aan de uitgavenzijde van de overheidsbegrotingen. Met dit voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijk stelsel van belasting over de toegevoegde waarde, streeft de Commissie ernaar de bestrijding van belastingfraude en -ontduiking doeltreffender te maken, en zo de consolidering aan de inkomstzijde te helpen.

2.2 De economie van de Europese Unie beleeft momenteel de moeilijkste periode sinds haar oprichting, en een doeltreffende belastingheffing is in deze periode een buitengewoon belangrijk onderdeel van het streven om de openbare financiën van de afzonderlijke lidstaten sneller te consolideren.

2.3 Volgens de jaarlijkse groeianalyse 2012 is een krachtige begrotingsconsolidatie dé manier om resultaten te boeken en van fundamenteel belang om de macrofinanciële stabiliteit te herstellen, als basis voor groei en om de toekomst van het Europese sociaal model veilig te stellen. In verschillende lidstaten kunnen de overheidsontvangsten worden vergroot door de belastinginning efficiënter te maken en belastingfraude aan te pakken. Een striktere toepassing van de regels in alle belastingsectoren draagt daar eveneens toe bij.

2.4 Belastingcoördinatie, met name als het gaat om grensoverschrijdende transacties, kan volgens Bijlage IV bij document COM(2011) 815 final helpen om de interne markt van de EU efficiënter te maken. Dit argument is gebaseerd op de veronderstelling dat de meeste nog resterende belemmeringen voor de eengemaakte markt het gevolg zijn van een gebrek aan coördinatie van het fiscaal beleid. De invoering van het snellereactie-mechanisme zou de verschillen gedeeltelijk kunnen wegnemen, maar het EESC wijst erop dat de toepassing van het SRM de belastinginkomsten van sommige lidstaten ook ernstig kan schaden.

2.5 Een van de belangrijkste uitdagingen op belastinggebied waarvoor de EU-lidstaten momenteel staan is de bestrijding van belastingfraude en -ontduiking. Doeltreffende maatregelen om belastingfraude en -ontwijking tegen te gaan kunnen de belastinginning efficiënter maken en kunnen een belangrijke rol spelen om de belastinginkomsten te verhogen, met een doeltreffender inning van de btw als een van de mogelijke maatregelen van fiscale consolidatie.

2.6 Europol schat dat btw-fraude en -ontduiking in verband met de handel in broeikasgasemissierechten in de periode 2008-2009 een verlies van circa 5 miljard euro op de begrotingen van verschillende EU-lidstaten heeft veroorzaakt. Rob Wainwright, directeur van Europol, formuleerde het als volgt: „Georganiseerde btw-fraude blijft een veel voorkomende criminele activiteit in Europa. Als gevolg hiervan worden aanzienlijke bedragen onttrokken aan de inkomsten van de centrale overheid. Dit ondermijnt de doelstelling om Europa om te vormen tot een concurrerende en groenere economie.”

2.7 Volgens de conclusies van het Groenboek over de toekomst van de btw bedroeg de btw-kloof 12 % van de theoretische btw-opbrengsten in 2006, waarbij dit cijfer voor verschillende lidstaten boven de 20 % uitsteeg. Deze btw-kloof is gedeeltelijk te wijten aan fraude die het gevolg is van de tekortkomingen van de huidige bepalingen, waarbij met name grensoverschrijdende leveringen van goederen en diensten zonder btw kunnen gebeuren. Een efficiënt mechanisme dat het mogelijk maakt belastingfraude uit te roeien zou een manier zijn om de enorme economische schade die het gevolg is van dergelijke praktijken tegen te gaan, en om de openbare financiën te consolideren.

2.8 De specifieke maatregelen van artikel 395 bis zullen de bestrijding van btw-fraude en -ontduiking operationeler en doeltreffender maken, omdat zij de specifieke kenmerken van het btw-stelsel van het verzoekende land in aanmerking nemen. Deze maatregelen zullen helpen een doeltreffend systeem tot stand te brengen om nieuwe vormen van belastingfraude en -ontduiking op te sporen. Wel moeten vraagtekens worden geplaatst bij het mogelijke verlies aan fiscale bevoegdheden van de lidstaten.

2.9 Op basis van informatie die wordt verzameld middels de procedure voor de toekenning van derogaties van de richtlijn betreffende het gemeenschappelijke btw-stelsel, zal de Commissie belangrijke praktische initiatieven en informatie „uit het veld” vergaren ten einde de richtlijn te verbeteren. Deze informatie zal worden gebruikt om tekortkomingen en obsoleete bepalingen weg te nemen, en verouderde onderdelen van de richtlijn bij te werken.

## 3. Algemene opmerkingen

3.1 Het voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijk stelsel van belasting over de toegevoegde waarde geeft de Commissie grotere bevoegdheden voor het toekennen van derogaties ter voorkoming van btw-fraude. Deze fraude leidt tot een aanzienlijke derving van begrotingsinkomsten en verstoort de concurrentievoorwaarden en de werking van de interne markt. Het EESC juicht iedere poging toe om de werking van de interne markt te verbeteren en om doeltreffender op te treden tegen belastingfraude en -ontduiking.

3.2 Het EESC wijst erop dat krachtens de tweede alinea van artikel 395, lid 1, van richtlijn 2006/112/EG, de maatregelen tot vereenvoudiging van de belastinginning geen noemenswaardige invloed mogen hebben op de totale belastingopbrengst van de lidstaat in het stadium van het eindverbruik. In de context van het onderhavige voorstel vreest het EESC dat de impact van de verzoeken op de totale belastinginkomsten onvoldoende wordt beoordeeld.

3.3 Het EESC is ingenomen met het effect dat het voorstel zal hebben op de lengte van de goedkeuringsprocedure voor speciale maatregelen van de lidstaten om belastingfraude en -ontduiking te bestrijden, wat van positieve invloed is op de waarschijnlijkheid dat dergelijke praktijken doeltreffender zullen worden aangepakt.

3.4 Aangezien btw-fraude voornamelijk voorkomt bij grensoverschrijdende handel (de zogenaamde carousel-fraude of ploffraude), is de mogelijkheid om doeltreffende maatregelen te nemen door slechts één lidstaat derogaties toe te staan zeer beperkt, en zal een verdere coördinatie van procedures door de belastingautoriteiten van de lidstaten noodzakelijk zijn.

3.5 Ook wijst het EESC erop dat de Commissie met dit voorstel zeer gespecialiseerde en complexe bevoegdheden krijgt. Het wijst er dan ook op dat de groep die zich zal bezighouden met toekomstige voorstellen voor maatregelen die onder de procedures van de nieuwe voorgestelde artikelen van de richtlijn vallen, moet bestaan uit deskundigen uit de praktijk. Veel van deze deskundigen zijn afkomstig uit het maatschappelijk middenveld.

#### 4. Specifieke opmerkingen

4.1 In zijn huidige vorm maakt het voorstel alleen een versnelde goedkeuring (binnen de maand) mogelijk van speciale maatregelen die afwijken van Richtlijn 2006/112/EG in gevallen waarin de lidstaat een derogatie verzoekt voor de aanwijzing van de ontvanger als de tot voldoening van de btw gehouden persoon ter zake van specifieke leveringen van goederen en diensten in afwijking van artikel 193 (wat momenteel een doeltreffend instrument lijkt te zijn om fraude te bestrijden). In andere gevallen is een eenparig besluit van de Raad vereist, wat de inspanningen om de btw-fraude doeltreffend te bestrijden in grote mate teniet kan doen. Het EESC wijst er tevens op dat fraudeurs momenteel efficiënt samenwerken, zodat het wenselijk zou zijn dat belasting- en politiediensten van verschillende landen worden geïnformeerd over en betrokken bij derogaties die krachtens de nieuwe voorgestelde artikelen van de richtlijn worden toegestaan. Dit geldt met name voor landen waarnaar illegale praktijken kunnen worden verplaatst nadat een derogatie is toegestaan.

4.2 Volgens het EESC zou de procedure voor goedkeuring door het comité krachtens artikel 395 *ter*, leden 2 en 3, niet de

mogelijkheid mogen uitsluiten dat een lid van het comité verzoekt de schriftelijke procedure zonder gevolg te beëindigen, voornamelijk om de legitieme belangen van dat lid efficiënt te beschermen, die immers kunnen worden geschaad door een verzoek van een andere lidstaat om speciale maatregelen te mogen nemen. Een alternatieve manier om deze tekortkoming op te lossen is om een mechanisme in te voeren voor de bevestiging van de speciale maatregel door de Raad van Ministers, waarbij de maatregel haar geldigheid verliest indien zij niet wordt goedgekeurd.

4.3 Dankzij de invoering van een SRM zal de voorgestelde richtlijn de tijd die nodig is voor de goedkeuring van speciale maatregelen ter bestrijding van belastingfraude en -ontduiking aanzienlijk verkorten, van de acht maanden die voorheen nodig konden zijn voor een positief voorstel van de Commissie en goedkeuring door de Raad met eenparigheid van stemmen, tot één maand, waarbij de goedkeuringsbevoegdheid bij de Commissie komt te liggen. Het EESC juicht deze versnelling toe als een manier om de bestrijding van belastingfraude doeltreffender te maken. Wel moeten lidstaten de kans krijgen om zo nodig een ontwerp van derogatieverzoek vooraf te laten beoordelen door het adviescomité, om mogelijke procedures bij het Europese Hof van Justitie voor te zijn.

4.4 Het EESC is van mening dat in artikel 395 *bis*, lid 1, onvoldoende wordt gedefinieerd wat „passende controlemaatregelen door de lidstaten” zijn. Het stelt dan ook voor dat de Raad een einde maakt aan deze discrepantie, en de reikwijdte uitbreidt tot de in artikel 395 *bis*, lid 1 onder b) genoemde maatregelen.

4.5 Wanneer een derogatie die op basis van de in artikel 395 beschreven procedure is toegestaan gedurende de periode tijdens welke zij van kracht is doeltreffend blijkt te zijn om belastingfraude en -ontduiking te bestrijden, dan stelt het EESC voor dat een mechanisme wordt ingevoerd waarmee deze maatregel – als een soort „beste praktijk” – op andere lidstaten kan worden toegepast door middel van een vereenvoudigde procedure, vergelijkbaar met de procedure in het onderhavige voorstel.

Brussel, 15 november 2012

De voorzitter  
van het Europees Economisch en Sociaal Comité  
Staffan NILSSON

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1093/2010 tot oprichting van een Europese toezichthoudende autoriteit (Europese Bankautoriteit) wat de interactie daarvan betreft met Verordening (EU) nr. .../... van de Raad waarbij aan de ECB specifieke taken worden opgedragen betreffende het beleid op het gebied van het prudentieel toezicht op kredietinstellingen**

(COM(2012) 512 final — 2012/0244 (COD))

**en de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad — Een routekaart naar een bankenunie**

(COM(2012) 510 final)

(2013/C 11/08)

Algemeen rapporteur: **Carlos Trias PINTÓ**

De Commissie heeft op 12 september 2012 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de EU te raadplegen over de

*Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad – Een routekaart naar een bankenunie*

COM(2012) 510 final.

De Raad en het Europees Parlement hebben op resp. 27 september en 22 oktober 2012 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de EU te raadplegen over het

*Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1093/2010 tot oprichting van een Europese toezichthoudende autoriteit (Europese Bankautoriteit) wat de interactie daarvan betreft met Verordening (EU) nr. .../... van de Raad waarbij aan de ECB specifieke taken worden opgedragen betreffende het beleid op het gebied van het prudentieel toezicht op kredietinstellingen*

COM(2012) 512 final — 2012/0244 (COD).

Het bureau van het Comité heeft op 17 september 2012 besloten de afdeling Economische en Monetaire Unie, Economische en Sociale Samenhang met de voorbereidende werkzaamheden ter zake te belasten.

Gezien de urgentie van de werkzaamheden heeft het Comité tijdens zijn op 14 en 15 november 2012 gehouden 484e zitting (vergadering van 15 november) de heer TRIAS PINTÓ als algemeen rapporteur aangewezen en vervolgens onderstaand advies met 194 stemmen vóór en 15 tegen, bij 22 onthoudingen, goedgekeurd.

## 1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Voorafgaand aan het huidige „bankenuniepakket” heeft de EU een groot aantal financiële hervormingen uitgevoerd, in de hoop daarmee de crisis te kunnen bezweren en tot een stabiele Economische en Monetaire Unie (EMU) <sup>(1)</sup> te komen, het vertrouwen in de euro en de toekomst van de EU te herstellen, het bestuur efficiënter te maken en de toenemende versnippering van de bankmarkten van de Unie tegen te gaan. Het Comité deelt de mening van de Commissie dat dit hervormingsprogramma weliswaar van cruciaal belang is, maar lang niet afdoende. Het staat dan ook achter het pakket maatregelen dat wordt voorgesteld in de routekaart van de Commissie COM(2012) 510 en de twee wetgevingshandelingen COM(2012) 511 en COM(2012) 512, waarvan het laatste ook in dit advies wordt besproken.

1.2 Het Comité feliciteert de Commissie met het vele werk dat zij al heeft verzet, en onderschrijft haar oproep om de maatregelen nog voor eind 2012 goed te keuren, daarbij terdege rekening houdend met de gevolgen voor de banksector en de nationale economieën. Het is van kapitaal belang dat onze regeringen de zaken in het juiste perspectief zien en beseffen dat „meer Europa” en een **beter Europa** pas mogelijk worden als zij bevoegdheden afstaan en het streven naar hoogwaardig toezicht en versterkte integratie gaan ondersteunen, met de bedoeling een echt Europees bestuur tot stand te brengen, dat zowel maatschappelijk nuttig als economisch efficiënt is.

1.3 Dat deze maatregelen dringend noodzakelijk maar nog steeds niet toereikend zijn, mag blijken uit het feit dat de kosten een pak hoger liggen dan de 4,5 biljoen euro die de belastingbetalers tot nog toe al hebben opgehoest om de banken in de EU te redden. De financiële crisis heeft de ergste wereldwijde recessie sinds de Grote Depressie teweeggebracht, vooral in de eurozone. Het is dus zaak het vertrouwen in de euro en de instellingen zo snel mogelijk te herstellen. Nieuwe, striktere regels zullen de burgers en de markten zekerheid bieden. Het feit echter dat vraagtekens worden geplaatst bij de bestaande

<sup>(1)</sup> Acht wetgevingsvoorstellen zijn al door de EU goedgekeurd, veertien worden er nu behandeld via de medebeslissingsprocedure en één voorstel was al ingediend vóór het huidige bankenuniepakket; [http://ec.europa.eu/internal\\_market/finances/policy/map\\_reform\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/finances/policy/map_reform_en.htm).



regels terwijl de nieuwe nog niet tot in detail zijn uitgewerkt of nog niet van toepassing zijn, kan weer aanleiding geven tot nog meer onzekerheid. Vandaar dat de veranderingen binnen de instellingen die de euro ondersteunen sneller moeten worden doorgevoerd en dat strikt de hand moet worden gehouden aan de desbetreffende termijnen.

1.4 Het Comité dringt er m.n. op aan dat zo snel mogelijk overeenstemming wordt bereikt over de inwerkingtreding van het gemeenschappelijk toezichtmechanisme (SSM). Dit houdt in dat meteen in 2013 met de eenmaking van start moet worden gegaan zonder al vage doelen vast te leggen, aangezien de oorspronkelijke en belangrijkste doelstelling het redden van de euro is. Het gaat erom dat de kosten voor de belastingbetaler van eventuele herstructureringen of sluitingen tot een minimum worden beperkt door van tevoren de nodige middelen ter beschikking te stellen en ervoor te zorgen dat aandeelhouders en crediteuren de afwikkelingskosten dragen.

1.5 Het Comité is ermee ingenomen dat de ECB van meet af aan zal beschikken over een raad van toezicht, zodat er geen potentiële belangenconflicten met haar monetaire activiteiten ontstaan.

1.6 Ook gaat het ermee akkoord dat de ECB verantwoordelijk wordt gesteld voor het toezicht op alle banken in de EU, hoe klein ook - en m.n. op de geconsolideerde rekeningen van grensoverschrijdende verrichtingen - en moet nagaan of zij het gemeenschappelijke *rulebook* naleven. Positief is voorts dat de ECB de nodige bevoegdheden en middelen krijgt om risico's die het voortbestaan van een bank bedreigen op te sporen en te eisen dat de bank in kwestie de nodige corrigerende maatregelen neemt. De nationale toezichthouders moeten actief bij het SSM worden betrokken. Ook lijkt het logisch dat de nationale toezichthouders verantwoordelijk blijven voor de bescherming van de consument, al geeft de Commissie niet aan hoe eventuele belangenconflicten tussen het prudentieel toezicht op Europees niveau en de nationale bevoegdheden op dat vlak moeten worden aangepakt.

1.7 Wat het macroprudentiële beleid aangaat pleit het Comité ervoor dat het Europees Comité voor systeemrisico's (ECSR) en de ECB een grotere rol gaan spelen in het kader van een meer geïntegreerd financieel systeem; het verzoekt de Commissie om concreet aan te geven hoe de nationale autoriteiten en de ECB moeten samenwerken.

1.8 Het Comité verwelkomt het voorstel om niet-eurolanden ertoe aan te zetten gebruik te maken van de opt-inclausule en hun de kans te geven op gelijke voet deel te nemen via eenvoudiger en aantrekkelijke procedures, zonder het VWEU met voeten te treden.

1.9 Cruciaal in de ogen van het Comité is dat de Europese Bankautoriteit (EBA) en de ECB vlot samenwerken; enige mate van overlapping zal daarbij in een eerste fase niet te vermijden zijn. Wat de besluitvorming betreft is het Comité van mening dat de herziening van de stemregeling, die inhoudt dat de EBA-verordening wordt gewijzigd en het onafhankelijke panel ruimere beslissingsbevoegdheden krijgt, nader moet worden bekeken, om er op de interne markt voor te zorgen dat ook de

belangen van banken van niet aan het SSM deelnemende lidstaten evenwichtig worden behartigd (overeenkomstig de op 18 oktober 2012 goedgekeurde conclusies van de Europese Raad over de voltooiing van de EMU) en om te voorkomen dat een blokkerende minderheid de integratie van de eurozone zou lamleggen. Zaak is een tweedeling van de interne markt voor financiële diensten te voorkomen, en dat is waarom het Comité deze kwestie te berde heeft gebracht.

1.10 Overigens zouden de ECB, het ECSR en de nieuwe Europese autoriteiten voor financieel toezicht (inclusief het onafhankelijke panel) het maatschappelijk middenveld, en dan m.n. consumentenverenigingen en vakbonden <sup>(2)</sup>, moeten betrekken bij hun werkzaamheden, daarbij zorgvuldig wakend over hun verregaande onafhankelijkheid, hun transparantie en hun vermogen om weerstand te bieden aan politieke druk.

1.11 Het tempo van de overdracht van het toezicht op kredietinstellingen en de desbetreffende wijzigingen bij de EBA, die zich op de eerste plaats moet richten op het waarborgen van de samenhang en de harmonisatie van de regelgeving en de technische voorschriften zodat deze tot de hele EU kunnen worden uitgebreid, zijn evenzeer van belang als de striktere prudentiële vereisten voor de banken <sup>(3)</sup>, de maatregelen om het gemeenschappelijk systeem voor depositobescherming te versterken en te verbeteren <sup>(4)</sup>, en het geïntegreerd crisisbeheer met behulp van instrumenten voor bankherstel en -afwikkeling <sup>(5)</sup>, willen we de Europese sector versterken en overloopeffecten, vooral degene die samenhangen met het grotere risico dat de cliënten van investeringsbanken lopen, vermijden. Het Comité roept de Commissie op om deadlines en functionele doelen vast te stellen voor het gemeenschappelijke *rulebook*.

1.12 De Commissie zou zo snel mogelijk een tijdschema en nadere details voor het gemeenschappelijke afwikkelingsmechanisme (Single Resolution Mechanism, SRM) moeten voorstellen <sup>(6)</sup>. Dit geldt overigens ook voor andere relevante doelstellingen, zoals de aanpak van mogelijk crisissituaties bij gezamenlijke toezichtacties. Op die manier zou de **bankunie** geloofwaardiger worden en een gemeenschappelijke grondslag leggen voor de hele interne markt. Zo kan worden vermeden dat een relatief onbeduidend faillissement grensoverschrijdende systeem schade veroorzaakt of wantrouwen in de hand werkt, met als gevolg dat grensoverschrijdende bankruns nationale banksystemen verzwakken. Het Comité heeft er alle vertrouwen in dat het SRM in een later stadium ook een bijkomende rol kan vervullen en kan helpen crisissituaties op gecoördineerde wijze aan te pakken. Toezicht en afwikkeling moeten echter hand in hand gaan. Het is immers niet de bedoeling dat een lidstaat moet opdraaien voor de gevolgen van een Europees besluit om een bank te liquideren en de kosten van deposito's moet betalen.

<sup>(2)</sup> Zie EESC-advies „Hoe het maatschappelijk middenveld te betrekken bij de regulering van de financiële markten” – PB C 143 van 22.05.2012, blz. 3

<sup>(3)</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/bank/regcapital/new\\_proposals\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/bank/regcapital/new_proposals_en.htm).

<sup>(4)</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:068:0003:0007:ES:PDF>.

<sup>(5)</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/bank/crisis\\_management/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/bank/crisis_management/index_en.htm).

<sup>(6)</sup> [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/nl/ec/131290.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/nl/ec/131290.pdf)

1.13 Het Comité verzoekt de andere EU-instellingen zich te houden aan de basisbeginselen die ten grondslag moeten liggen aan alle secundaire wetgeving en het overige acquis, vanuit de overtuiging dat niet de macht maar het recht moet zegevieren. Naleving van het acquis is voor de eurozone belangrijker dan ooit. De begrotingsunie moet immers fungeren als uitgangspunt voor de verdere uitbouw van de bankenunie, via een gemeenschappelijk mechanisme voor schuldemissies en een mechanisme voor fiscale overdrachten, die bescherming moeten bieden tegen de cycli die asymmetrische schokken voortbrengen van het soort dat de eurolanden de laatste jaren zo hard heeft getroffen. Het SSM kan worden gefinancierd uit toezichtheffingen, vastgesteld aan de hand van het risicoprofiel van de desbetreffende instellingen. De Commissie zou een wit- of groenboek moeten uitbrengen over een geharmoniseerde financiering van de bankenunie, zodat knopen kunnen worden doorgemaakt over noodzakelijke heffingen en belastingen op financiële en bankverrichtingen, die op dit moment een bron van versnippering zijn.

1.14 De bankenunie is voor de eurozone en de hele EU de eerste stap naar een opwaartse spiraal, die er uiteindelijk toe kan leiden dat weeffouten worden rechtgezet en de interne markt weer aan concurrentiekracht wint, zodat de doelstellingen van de Europa 2020-strategie binnen bereik komen. Op die manier zou een halt worden toegevoerd aan de wildgroei van financiële innovatie die samenhangt met het zogenaamde schaduwbankieren en het gevolg is van Bazel III, zoals ook blijkt uit de jongste verslagen van het IMF. De Commissie zou meer vaart moeten zetten achter de nieuwe modellen voor investerings- en handelsbanken. In veel landen immers laten de schaduwbanken de traditionele, gereguleerde banksector immers al achter zich.

1.15 De Commissie en de Europese medewetgevers moeten van deze gelegenheid gebruikmaken om dit project om te vormen tot een instrument voor financiële en digitale inclusie. De verantwoordelijken voor het SSM moeten democratisch worden gecontroleerd en moeten het Europees Parlement geregeld of telkens wanneer het daarom verzoekt rekenschap afleggen. Dit zou de politieke zichtbaarheid van de problematiek ten goede komen en het maatschappelijke draagvlak voor de Europese instellingen verbreden.

1.16 Ten slotte mag de bankenunie haar bereik niet beperken tot de eurozone en de Unie, maar moet zij haar streven naar samenwerking en concurrentiekracht richten op de externe invloedsgebieden van de euro en de rest van de wereld.

## 2. Achtergrond en inleiding

2.1 Op 1 januari 2011 is de Europese Bankautoriteit (EBA) in werking getreden. De EBA is met Verordening (EU) nr. 1093/2010 in het leven geroepen op basis van de aanbevelingen uit het rapport Larosière, met als doel om de toezichtsstructuur te hervormen en een Europees systeem bestaande uit drie toezichthoudende autoriteiten (voor resp. het bankwezen, de effecten- en marktensector, en de sector verzekeringen en pensioenfondsen) te creëren, alsook een Europees Comité voor systeemrisico's (ECSR).

2.2 Sinds juli 2010 wordt ervoor geijverd om consumenten beter te beschermen en het vertrouwen in financiële diensten te vergroten via depositogarantiestelsels voor banken (MEMO/10/318), beleggingsinstellingen (MEMO/10/319) en verzekeringsbedrijven (MEMO/10/320). Op 6 juni 2012 heeft de Commissie nieuwe crisisbeheersmaatregelen aangekondigd om toekomstige bankenreddingsoperaties te voorkomen. De Commissie stelde dit toezichtkader voor in haar mededeling *Op weg naar Europees herstel* van 4 maart 2009, waarna ze de nieuwe structuur meer in detail heeft uitgewerkt in haar mededeling *Europees financieel toezicht* van 27 mei 2009. Beide documenten werden door de Europese Raad op 19 juni 2009 bekrachtigd, waarbij werd afgesproken dat het systeem erop gericht moet zijn om het nationale toezicht te verbeteren en samenhangender te maken, grensoverschrijdende groepen scherper te controleren, en voor alle financiële instellingen in de interne markt één Europees *rulebook* op te stellen. Ook werd benadrukt dat de nieuwe Europese toezichthoudende autoriteiten bevoegdheden moeten krijgen ten aanzien van de ratingbureaus (hiertoe werd Verordening (EG) 1060/2009 gewijzigd bij Verordening (EU) 513/2011).

2.3 Dit gecompliceerde regelgevingsproces heeft uiteindelijk geleid tot de mededeling „Een routekaart naar een bankenunie”, waarin de Commissie voorstelt om de grondslagen te leggen voor een **hoog niveau van prudentiële regelgeving** voor alle banken en andere financiële instellingen in de gehele EU, waarbij de toezichts-, afwikkelings- en depositogarantiemechanismen worden samengebracht onder de koepel van een gemeenschappelijk *rulebook*.

2.4 In dit verband zou de Commissie graag zien dat er tegen eind 2012 overeenstemming wordt bereikt over **vijf kernacties**. Drie daarvan betreffen **voorstellen voor wetgevingshandelingen waarover het EESC al heeft geadviseerd of bezig is een advies op te stellen**: de CRD4-voorstellen om de toepassing van de kapitaalvereisten voor banken te garanderen<sup>(7)</sup>, het richtlijnvoorstel inzake depositogarantiestelsels en het richtlijnvoorstel betreffende bankherstel en -afwikkeling. **De overige twee voorstellen staan, samen met de routekaart, centraal in dit advies**. Het gaat dan om een voorstel voor een nieuwe verordening waarbij aan de ECB taken worden opgedragen betreffende het prudentieel toezicht op kredietinstellingen, en om een voorstel tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1093/2010 houdende oprichting van een Europese Bankautoriteit, die nodig is om de coördinatie tussen de Autoriteit en het toekomstige gemeenschappelijke toezichtmechanisme (SSM) te verbeteren en om te zorgen voor een evenwichtige besluitvorming tussen landen die wel en niet aan het SSM deelnemen, teneinde de integriteit van de interne markt te bewaren. Naast deze vijf acties pleit de Commissie ook voor één afwikkelingsmechanisme (Single Resolution Mechanism, SRM) en voor coördinatie tussen afwikkelingsinstrumenten.

2.5 Deze routekaart wordt voorgesteld nu het op de euro gebaseerde financiële-integratiemodel moeite heeft om het hoofd boven water te houden als gevolg van de crisis die in 2007 is begonnen. De vooruitgang die geboekt is bij de snelle Europese integratie op het gebied van aandelen- en obligatiemarkten, sijpelde maar langzaam door tot het bankwezen, en dan meer tot zakenbankactiviteiten (interbancaire transacties,

<sup>(7)</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/bank/regcapital/new\\_proposals\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/bank/regcapital/new_proposals_en.htm)

effectisering, enz.) dan tot retailbanken (leningen en deposito's voor particulieren). Met de crisis zijn retailbanken getroffen door de recente trend tot versnippering en de daaruit voortvloeiende hernationalisering van zakenbanken, gestimuleerd door het feit dat toezicht, afwikkeling en depositogaranties nog steeds een nationaal stempel dragen<sup>(8)</sup>. Vooral de schuldenmarkten zijn snel weer genationaliseerd.

2.6 Met het oog op de crisis doorgevoerde aanpassings- en bezuinigingsplannen, met een dalend bbp en afnemende werkgelegenheid als gevolg, hebben zich in de eurozone veel sterker doen gevoelen. Zo heeft de Commissievoorzitter op 23 oktober 2011 tegenover de Europese leiders verklaard dat er in de EU in de periode 2007-2010 door de crisis 2000 miljard euro aan economische groei verloren is gegaan<sup>(9)</sup>.

2.7 Volgens het IMF hadden de VS en zeven Europese landen eind 2010 bijna een derde van de overheidskosten die sinds het begin van de crisis zijn gemaakt voor het redden van banken (d.w.z. 1 800 van de 5 200 miljard dollar) teruggekregen. De rest zou in de komende jaren bijna volledig kunnen worden teruggekregen via belastingen of andere initiatieven, als er tenminste niet weer een recessie komt als gevolg van een nieuwe bankencrisis i.v.m. het schuldenprobleem.

2.8 In de routekaart worden concrete data genoemd waar het gaat om de invoering van het toezicht in de eurozone<sup>(10)</sup>, maar niet voor het gehele SSM en SRM, al acht de Commissie het SSM van bijzonder belang om de toestand te stabiliseren en als voorwaarde voor rechtstreekse kapitalisering van banken door het ESM.

2.9 Ten slotte is het voor de voltooiing van het bankenunieproces absoluut zaak dat de bestaande initiatieven van de Commissie versneld en versterkt worden: regulering van het systeem van schaduwbankieren (IP/12/253); opvoering van de geloofwaardigheid van kredietratings (IP/11/1355); aanscherping van de regels voor hedgefondsen (IP/10/1126), short selling (IP/10/1126), en derivaten (IP/10/1125); beteugeling van onverantwoorde beloningspraktijken in het bankwezen (IP/09/1120); en het hervormen van de auditsector (IP/11/1480) en de boekhoudsector (IP/11/1238). Ook moet zeker rekening worden gehouden met de door het EESC geformuleerde aanbevelingen om een einde te maken aan belastingparadijzen<sup>(11)</sup>.

<sup>(8)</sup> Zie Europese Centrale Bank (ECB), *Financial Integration in Europe*, april 2012, en Europese Commissie (EC), *European Financial Stability and Integration Report 2011*, april 2012, alsook EFSIR 2010, mei 2011.

<sup>(9)</sup> [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/barroso\\_european\\_council\\_23\\_october\\_2011\\_nl.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/barroso_european_council_23_october_2011_nl.pdf)

<sup>(10)</sup> Op 1 juli 2013 voor de meest significante Europese systeemkritische banken, en op 1 januari 2014 voor alle andere banken. Tegen 1 januari 2014 zullen alle banken in de eurozone dan ook onder centraal toezicht komen.

<sup>(11)</sup> Zie het EESC-advies „Financiële en belastingparadijzen: een bedreiging voor de interne markt van de EU”, (PB C 229 van 31.7.2012, blz. 7).

### 3. Algemene opmerkingen

3.1 De crisis kost de EU heel veel geld<sup>(12)</sup>. Hierdoor zijn onevenwichtigheden en asymmetrieën toegenomen, zet het beleid op belangrijke, in de Verdragen genoemde terreinen, zoals het monetaire, handels-, cohesie- en duurzaamheidsbeleid, minder zoden aan de dijk, raken de financiële en bancaire markten gefragmenteerd en zijn de doelstellingen van de Europa 2020-strategie (slimme, duurzame en inclusieve groei en een beter economisch bestuur<sup>(13)</sup>) verder weg komen te liggen. Enkele landen hebben hun rentelast verminderd, maar in de landen die het meest door de crisis zijn getroffen en het zwaarst in de schulden zitten, is het bedrag dat de overheid aan rente uitgeeft veel sterker gestegen; daar moest worden bezuinigd op overheidssalarissen, pensioenen, onderwijs, volksgezondheid en investeringen in technische en sociale infrastructuur<sup>(14)</sup>.

3.2 De noodzakelijke verbetering van democratische procedures moet aansluiten bij het streven van de bankenunie om een middenweg te helpen vinden tussen besparingen en investeringen; dit is de oorspronkelijke taak van banken, die hand in hand moet gaan met controle op technische efficiency en op een doeltreffende allocatie van middelen. Deze controle draagt bij tot de EU-rechtsbeginselen en raakt aan de vrijheden en belangen van alle burgers.

3.3 Sinds het begin van de crisis zijn tal van maatregelen genomen om te voorkomen dat de aantasting van het vertrouwen in financiële instellingen overslaat op de staatsschuld van de landen van de eurozone. Deze vicieuze cirkel is echter nog niet doorbroken. Willen de financiële instellingen weer hun taak opnemen van intermediair tussen sparen en investeren, dan raadt de economische theorie aan om positieve in plaats van negatieve herverdelingsmaatregelen te treffen, zoals gemeenschappelijke mechanismen voor schulduitgifte en fiscale overdrachten om het hoofd te bieden aan cycli die asymmetrische schokken teweegbrengen<sup>(15)</sup>.

3.4 De taken die bestaan uit het bevorderen van transparantie en het verminderen van de risico's voor het mondiale financiële systeem, zijn volgens aanbevelingen uit de laatste rapporten van het IMF en de Wereldbank in hoge mate verenigbaar met het streven van de EU naar financiële en digitale inclusie en bescherming van consumentenrechten, dat met de Europa 2020-strategie kracht is bijgezet.

3.5 Tot slot moet aanscherping van de democratische controle er niet alleen toe bijdragen dat naleving van de verdragen en beginselen wordt bevorderd, maar ook dat **de bankenunie in overeenstemming wordt gebracht met de Europa 2020-strategie**, die van vitaal belang is voor de toekomst van ons politieke project.

<sup>(12)</sup> Douglas Elliott, Suzanne Salloy, André Oliveira Santos, *Assessing the Cost of Financial Regulation*, IMF.

<sup>(13)</sup> [http://ec.europa.eu/eu2020/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/eu2020/index_en.htm)

<sup>(14)</sup> IMF, *Safer Global Financial System Still Under Construction*, *Global Financial Stability Report*, 2012.

<sup>(15)</sup> Enderlein et al., *Completing the Euro, Report of the Tommaso Padoa-Schioppa Group*, juni 2012.

#### 4. Specifieke opmerkingen

4.1 Het EESC ziet de door de Commissie voorgestelde **routekaart als een goede bijdrage aan het Europese bestuur** en onderschrijft de **dringende noodzaak van de twee nieuwe wetgevingshandelingen** en van de komende acties die zijn aangekondigd. Die zijn allemaal onmisbaar om weer vertrouwen te kweken in de euro en in de toekomst van de EU.

4.2 Het SSM moet als hoofddoel hebben om tot een centraal banktoezicht te komen, want dit is efficiënter dan toezicht door het huidige netwerk van nationale autoriteiten. Voorts is het zaak dat het SSM en het SRM in onderlinge afstemming opereren, waarbij moet worden voorkomen dat de politieke aspecten die bij het besluit tot liquidatie van een bank komen kijken, een rol spelen.

4.3 Er zijn vele redenen waarom de ECB het meest geschikte orgaan is om het toezicht te centraliseren, zoals haar netwerk, haar onafhankelijkheid en het feit dat hiernaar al wordt verwezen in het VWEU. Hervorming van het VWEU is dus niet nodig om tot een goed toezicht te komen.

4.4 Het EESC is het ermeê eens dat de nationale toezichthoudende autoriteiten bevoegd blijven voor de bestrijding van witwassen en terrorisme, overeenkomstig Richtlijn 2005/60/EG<sup>(16)</sup>, en voor het toezicht op kredietinstellingen uit derde landen. Het EESC dringt er wel op aan dat landen die zich – om verschillende redenen – niet nauwgezet aan de richtlijn houden, van het gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme worden uitgesloten. Om de rol inzake centraal toezicht te faciliteren, moet daarnaast vaart worden gezet achter de goedkeuring van de statuten van de betrokken nationale centrale banken, teneinde een ongestoorde informatiestroom te waarborgen.

4.5 De stemregeling in de nieuwe organen moet zodanig worden vormgegeven dat leden die bij wie sprake kan zijn van belangenverstrengeling, van stemrecht worden uitgesloten. De onafhankelijkheid en verantwoordelijkheid van personen in hogere functies moet worden geschraagd door te voorzien in sancties voor degenen die hun plicht verzaken, vanwege de schade die zij berokkenen aan banken en aan de goede werking van het financiële systeem, alsook aan economie, bedrijfsleven en burgers.

4.6 In reactie op het nieuwe regelgevingskader komt de financiële sector met innovatieve producten die de nieuwe voorschriften omzeilen. Het IMF waarschuwt in zijn meest recente rapporten voor een nieuwe golf van financiële innovatie die in sommige gevallen lijkt op die welke de huidige crisis heeft veroorzaakt. In het kostenplaatje voor het centrale toezicht moet dan ook rekening worden gehouden met het risicoprofiel van de verschillende actoren, om te voorkomen dat actoren die zich niet met dergelijke praktijken inlaten het gelag moeten betalen.

4.7 Het EESC waarschuwt in dit verband voor het reële gevaar van een toename van schaduwbankieren in de EU. Hiermee zouden zowel de taken die de financiële sector moet vervullen als de beginselen, waarden en rechten van de Europese burgers opnieuw worden ondergraven.

4.8 De nieuwe Europese bankenunie zou haar mogelijkheden optimaal kunnen benutten als ze nauw gaat samenwerken met andere, reeds bestaande unies, teneinde beter te profiteren van de kansen van vooral haar meest geglobaliseerde financiële instellingen. Het gaat hierbij in het bijzonder om samenwerking met gebieden die dichtbij liggen en reeds verbonden zijn met of afhankelijk zijn van de euro (direct of indirect wordt de euro al in meer dan 50 landen als munt gebruikt).

Brussel, 15 november 2012

*De voorzitter*  
*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*  
Staffan NILSSON

<sup>(16)</sup> Zie ook de EESC-adviezen over witwassen: PB C 75 van 15.3.2000, blz. 22 en PB C 267 van 27.10.2005, blz. 30.



**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het groenboek „Schaduwbankieren”**

(COM(2012) 102 final)

(2013/C 11/09)

Rapporteur: **Juan MENDOZA CASTRO**

De Europese Commissie heeft op 19 maart 2012 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie te raadplegen over het

Groenboek „Schaduwbankieren”

COM(2012) 102 final.

De afdeling Interne Markt, Productie en Consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 25 oktober 2012 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 14 en 15 november 2012 gehouden 484e zitting (vergadering van 15 november) onderstaand advies uitgebracht, dat met 208 stemmen vóór en 2 tegen, bij 3 onthoudingen, werd goedgekeurd.

**1. Conclusies en aanbevelingen**

1.1 Het EESC is zeer te spreken over dit groenboek, waarmee een stap in de goede richting wordt gezet.

1.2 Hoewel de behoefte aan liquiditeit van het financiële stelsel, dat al van vóór het ontstaan van de financiële crisis in belangrijke mate drijft op het schaduwbanksysteem, buiten kijf staat, heeft de ervaring van de crisis geleerd dat in het regelgevingsproces prioriteit moet gaan naar de absoluut noodzakelijke stabiliteit van het financiële stelsel.

1.3 Ofschoon dat niet bij wet is voorzien, hebben regeringen, centrale banken en depositogarantiestelsels in de praktijk al moeten bijspringen om de verliezen die door schaduwbanken (*shadow banks*) zijn veroorzaakt op te vangen.

1.4 Het voorkómen van het risico van reguleringsarbitrage moet een van de hoofddoelstellingen van het groenboek zijn.

1.5 De eerste akkoorden van Basel waren de drijvende kracht achter de ontwikkeling van schaduwbankieren omdat er strenge regels voor bankbalansen kwamen, terwijl de activiteiten buiten de balanstelling niet werden gecontroleerd. Volgens het EESC zullen de latere Basellakkoorden, door de Commissie omgezet in de Richtlijnen RKV III en RKV IV, deze lacunes dichten. Er zouden eigenlijk geen „schaduwbankactiviteiten” mogen bestaan, m.a.w. de schaduwbanken zouden aan dezelfde regels en prudentiële voorschriften moeten voldoen als de andere financiële instellingen.

1.6 In de nieuwe regelgeving van de Unie moet ook zorg worden gedragen voor een hoog niveau van consumentenbescherming.

1.7 Het EESC wijst op het belang van coördinatie van het internationale toezicht en van de uitwisseling van informatie.

1.8 Het financiële stelsel moet in al zijn vormen ten dienste staan van de reële economie en niet van speculanten.

1.9 Het EESC onderstreept het essentiële belang van het financiële stelsel voor investeringen, werkgelegenheidsschepping en het welzijn van de samenleving.

1.10 De nieuwe regelgeving voor de financiële markten is cruciaal voor het bereiken van duurzaam economisch herstel.

**2. Achtergrond**

2.1 Het schaduwbanksysteem (*shadow banking*) kan volgens de *Financial Stability Board* (FSB, Raad voor financiële stabiliteit) in het algemeen worden gedefinieerd als een „systeem van kredietbemiddeling waarbij entiteiten en activiteiten van buiten het reguliere banksysteem betrokken zijn”.

2.2 Twee factoren hebben rechtstreeks bijgedragen aan de ontwikkeling van schaduwbankieren. De eerste betreft de deregulering van het financiële stelsel, die begon in de jaren tachtig en die ook heeft geleid tot een sterke concentratie van de bankactiviteit bij grote entiteiten. De tweede heeft te maken met de gevolgen van de eerste akkoorden van Basel die door hun regelgeving voor bankbalansen ertoe hebben geleid dat speculatieve activiteiten buiten de balans werden gehouden.

2.3 In de Verenigde Staten hebben schaduwbanken een explosieve groei gekend als gevolg van een versoepeling van de regels op grond waarvan banken niet actief mochten zijn op de effectenmarkt en, sinds 1999, door de ingrijpende wijziging van de *Glass-Steagall Act* uit 1933.

2.4 In sommige Europese landen gingen banken en hun *off-shore*-filialen in het kader van de aanpassing van de Basel I-overeenkomst op grote schaal beleggen in obligaties met onderpand (*collateralised debt obligations* – CDO's) met AAA-rating, waarvoor de kapitaalvereisten minder streng zijn.

### 2.5 De omvang van het schaduwbankstelsel

De omvang van het schaduwbankstelsel bedraagt wereldwijd naar schatting 46 biljoen euro; dat is ongeveer 25 à 30 % van het totale financiële stelsel. Voor de eurozone ligt dat bedrag op 10,9 biljoen euro, oftewel 28 % van het totale financiële stelsel (BCE, eind 2011).

2.6 De internationale politieke leiders zijn in het kader van de G20 bijeengekomen om een oplossing te zoeken voor de crisis. Tijdens de G20-top in Seoel (november 2010) en Cannes (november 2011) is om medewerking van de FSB verzocht. In het groenboek, dat de Europese reactie bevat, gaat de aandacht in dit stadium uit naar:

— twee activiteiten:

- a) securitisatie,
- b) uitlenen van effecten en repo-overeenkomsten („repo's”), en

— vijf soorten entiteiten:

- a) entiteiten die looptijd- en/of liquiditeitstransformaties uitvoeren,
- b) geldmarktfondsen (GMF),
- c) beleggingsfondsen,
- d) financieringsmaatschappijen en entiteiten die krediet of kredietwaarborgen verstrekken of liquiditeitstransformaties uitvoeren zonder zoals een bank gereguleerd te zijn,
- e) verzekerings- en herverzekeringsondernemingen die kredietproducten aanbieden of waarborgen.

2.6.1 De FSB heeft vijf „werkstromen” geïnitieerd die in de loop van 2012 verslag moeten uitbrengen over:

- de interactie tussen gewone banken en schaduwbankentiteiten (een taak van het Basels Comité voor Banktoezicht – BCBS),
- de systeemrisico's van geldmarktfondsen (een taak van de Internationale Organisatie van Effectentoezichthouders – Iosco),

- de securitisatievereisten (een taak van Iosco en BCBS samen),
- andere schaduwbankentiteiten (FSB), en
- het uitlenen van effecten en repo's (FSB).

### 3. Advies van het EESC

3.1 Het EESC vindt dat het groenboek een belangrijke stap in de goede richting is en een goed beeld geeft van de problemen in verband met schaduwbankieren.

3.2 Oorspronkelijk financierden banken hun activiteiten uit het eigen vermogen en commerciële deposito's. Later gingen zij standaard gebruik maken van securitisatie om meer geld uit te kunnen lenen. In sommige gevallen kan securitisatie een nuttig instrument zijn, maar in de periode voordat de crisis uitbrak, werd er misbruik van gemaakt: de kredietportefeuilles waren van slechte kwaliteit (*subprime*) en de effecten werden meermalen opnieuw verpakt (derivaten) om de winstcijfers van de bank op te schroeven. Het transactievolume van een bank wordt bepaald door de mate van leverage van haar activa. Terwijl de leverage van activa op de balans door de Basel-akkoorden werd gereguleerd, werden geen regels vastgesteld voor de leverage van activa buiten de balans, die een enorme omvang had. Via schaduwbanken vond misbruik van *subprime*-leningen en buitensporige leverage plaats. Bovendien raakte de kernactiviteit van banken – het omzetten van kortetermijnactiva in langetermijnleningen (looptijdtransformatie) – verbonden met buitensporig hoge risico's naarmate banken extreem afhankelijk werden van kortetermijnfinanciering via de interbancaire markt. Door deze afhankelijkheid brak al snel een liquiditeitscrisis uit toen de derivatenmarkt instortte. Het is geen verrassing dat de nieuwe Basel-akkoorden regels voor derivaten, leverage en liquiditeit zullen bevatten.

3.3 Deregulering heeft tot een aardverschuiving in het bankwezen geleid. Door de crisis is traditioneel commercieel bankieren, dat tientallen jaren heeft bijgedragen aan de welvaart en de verbetering van de levensstandaard van de bevolking, min of meer in de verdrukking geraakt. Nu regelgevers de grootste buitensporigheden van het schaduwbankstelsel aanpakken, moeten zij daarbij prioriteit geven aan de absoluut noodzakelijke stabiliteit van het financiële stelsel.

3.4 Schaduwbanken houden zich net als reguliere banken al sinds enige tijd bezig met kredietverstrekking en looptijd- en/of liquiditeitstransformaties. Maar in tegenstelling tot reguliere banken kunnen zij **officieel** geen beroep doen op geldschietters in laatste instantie (centrale banken). **In de praktijk** heeft dat ertoe geleid, zoals onlangs nog is gebleken, dat de overheid allerlei mechanismen in werking heeft moeten zetten om de verliezen die door *shadow banks* zijn veroorzaakt op te vangen. En de belastingbetaler krijgt hiervan de rekening gepresenteerd.

3.5 Voor schaduwbanken gelden niet dezelfde prudentiële regels als voor reguliere banken. Schaduwbanken zijn echter in velerlei opzichten te vergelijken met reguliere banken en de meeste schaduwbanken worden gecontroleerd door reguliere banken. Het voorkómen van het risico van reguleringsarbitrage moet een van de hoofddoelstellingen van het groenboek zijn.

3.6 Het FSB-rapport concentreert zich terecht op de rol die macroprudentieel toezicht kan spelen bij het helpen detecteren van systeemrisico's. Het is belangrijk de onderlinge vervlochtenheid en de kanalen waarlangs het risico van het schaduwbankstelsel kan overslaan op de reguliere sector nauwlettend in het oog te houden. Het EESC vindt het belangrijk onderscheid te maken tussen:

- het reguliere banksysteem,
- niet-bancaire financiële instellingen en
- het schaduwbankstelsel.

Er zouden geen „schaduwbankactiviteiten” mogen bestaan, m.a.w. de schaduwbanken - voor zover daar binnen de nieuwe regels nog plaats voor is - zouden aan dezelfde regels en prudentiële voorschriften moeten voldoen als de andere financiële instellingen. De hervormingen die al zijn doorgevoerd of binnenkort van kracht worden (in het kader van de Richtlijnen Kapitaalvereisten RKV III en RKV IV, de Richtlijn Solvabiliteit II en Basel III), moeten hieraan een bijdrage leveren.

3.7 Het EESC vindt dat de regulering van het schaduwbankstelsel ook gericht moet zijn op de **bescherming van de Europese consument** door de transparantie van de aangeboden producten te waarborgen. Cliënten hebben recht op onpartijdig en eerlijk advies. Het Comité heeft al eerder gepleit voor de oprichting van een Europees Bureau voor de bescherming van consumenten van financiële diensten, naar analogie van het *Bureau of Consumer Financial Protection* dat bij de *Dodd-Frank Act* <sup>(1)</sup> is opgericht, om de consument een betere bescherming te bieden, de transparantie te vergroten en klachten efficiënt te kunnen afhandelen.

3.8 Het EESC heeft ook zijn steun uitgesproken voor de bescherming en aanmoediging van klokkenluiders, die juridische bescherming moeten krijgen wanneer zij wanpraktijken aan het licht brengen, zodat zij het financiële stelsel weer gezond kunnen helpen maken.

3.9 Er is behoefte aan een totaalaanpak van de problemen van het schaduwbankstelsel en aan concrete beleidsmaatregelen. Coördinatie van wereldwijd toezicht en uitwisseling van informatie zijn daarbij van groot belang. In ieder geval mag het gebrek aan een internationaal akkoord de EU er niet van weerhouden om adequate wetgevingsmaatregelen vast te stellen.

3.10 Een les die moet worden getrokken uit de grote financiële crisis is dat het financiële stelsel in al zijn vormen ten dienste moet staan van de reële economie. Toen de traditionele regels waaraan het bankwezen tientallen jaren onderworpen was

geweest, overboord werden gezet, ontstond er een wildgroei van speculatieve producten. Dat heeft zeer nadelig uitgedaakt voor de economie.

3.11 Banken en alle door de overheid gereguleerde financiële instellingen spelen van oudsher een essentiële rol in de economie omdat zij het spaargeld van burgers en bedrijven beheren en gebruiken om beleggingen mee te financieren die de werkgelegenheid, en uiteindelijk het welzijn van de hele samenleving, ten goede komen. Dat stond in de jaren voorafgaand aan de crisis helaas niet altijd voorop.

3.12 Het EESC zou graag zien dat ook de maatschappelijke verantwoordelijkheid van de financiële sector in het groenboek aan bod komt, alsmede de doelstelling dat „alle financiële activiteiten tot economische groei bijdragen”. De nieuwe regelgeving voor de financiële markten is een onmisbaar instrument om duurzaam economisch herstel te bereiken.

3.13 Gezien de regelgeving die de afgelopen jaren in werking is getreden of dat weldra zal doen herinnert het EESC aan het streven naar **betere regelgeving**, waarbij de nadruk ligt op eenvoud en duidelijkheid. Het is dan ook zaak overlapping en verwarring, waardoor rechtsonzekerheid en kans op reguleringsarbitrage ontstaan, te voorkomen.

3.14 De instanties die in het leven zijn geroepen voor prudentieel toezicht - waaronder met name het Europees Comité voor systeemrisico's (ESRB) - zouden de ontwikkeling van het financiële stelsel en met name van de schaduwbankactiviteiten op de voet moeten volgen om eventuele systeemrisico's op te sporen en maatregelen voor te stellen om deze risico's in te dammen.

3.15 Het EESC acht het noodzakelijk dat de Europese Unie een bijdrage levert aan de werkzaamheden van de FSB op het vlak van schaduwbankactiviteiten en haar initiatieven hierop afstemt, teneinde zowel qua inhoud als qua tijdsplanning voor consistentie te zorgen.

3.16 Tot slot dient erop te worden gewezen dat prudentiële voorschriften en prudentieel toezicht ervoor moeten zorgen dat oneerlijke concurrentie in het financiële stelsel geen kans krijgt.

#### 4. Antwoorden op de vragen in het Groenboek

##### 4.1 Wat is schaduwbankieren?

a) Bent u het met de voorgestelde definitie van schaduwbankieren eens?

Ja. De definitie is zo ruim dat alle financiële entiteiten en activiteiten die kenmerkend zijn voor schaduwbankieren, eronder vallen. Overigens hoeft het ontbreken van een aanvullende definitie de autoriteiten er niet van te weerhouden regels op te stellen en toezicht uit te oefenen.

<sup>(1)</sup> PB C 248 van 25.8.2011, blz. 108.

b) Gaat u akkoord met de voorlopige lijst van schaduwbankentiteiten en -activiteiten? Moeten meer entiteiten en/of activiteiten worden geanalyseerd? Zo ja, welke?

— Ook ratingbureaus moeten in de lijst worden opgenomen omdat zij een belangrijke rol hebben gespeeld in het securitisatieproces.

— Het is niet duidelijk of kredietverzuimswaps (*credit default swaps* - CDS) en instrumenten die worden uitgegeven door kredietverleners die een zekerheid van eerste of tweede rang hebben (*first and second lien lenders*) ook op de lijst staan.

— Ook dient de aandacht te worden gevestigd op de markt voor commerciële verzekeringspolissen die in sommige EU-lidstaten bestaan en die soms kunnen worden gebruikt als direct opeisbare spaargelden door de verzekeringnemer.

4.2 Welke risico's en voordelen zijn aan schaduwbankieren verbonden?

a) Bent u het ermee eens dat schaduwbankieren positief tot het financiële stelsel kan bijdragen? Dienen andere nuttige aspecten van die activiteiten te worden behouden of bevorderd?

Schaduwbankieren heeft bijgedragen tot de financialisering van de economie en van de vastgoedzeepbel die sinds 2007 de economie van verschillende ontwikkelde landen aan de rand van de afgrond heeft gebracht; daarmee is het een van de belangrijkste oorzaken - doch niet de enige oorzaak - geweest van de zware recessie waaronder de VS en veel EU-landen thans gebukt gaan.

Het financiële stelsel moet in zijn geheel ten dienste staan van de reële economie.

b) Bent u het eens met de beschrijving van de kanalen waarlangs schaduwbankactiviteiten nieuwe risico's creëren of deze naar andere delen van het financiële stelsel overbrengen?

Mee eens. De vier risicogroepen komen overeen met de lessen die zijn getrokken uit de financiële crisis.

c) Moeten andere kanalen worden bekeken waarlangs schaduwbankactiviteiten nieuwe risico's creëren of deze naar andere delen van het financiële stelsel overbrengen?

— O.a. hergebruik of herverhypothekering van financiële garanties.

4.3 Wat zijn de uitdagingen voor de toezichthoudende en regulerende autoriteiten?

a) Gaat u ermee akkoord dat schaduwbankentiteiten en -activiteiten strikter moeten worden gemonitord en gereguleerd?

b) Gaat u akkoord met de suggesties betreffende identificatie en monitoring van de relevante entiteiten en hun activiteiten? Denkt u dat de EU behoefte heeft aan permanente processen voor de verzameling en uitwisseling van informatie over identificatie- en toezichtpraktijken tussen alle EU-toezichthouders, de Commissie, de ECB en andere centrale banken?

c) Gaat u akkoord met de hierboven beschreven algemene beginselen voor het toezicht op schaduwbankieren?

d) Gaat u akkoord met de hierboven beschreven algemene beginselen voor reguleringsantwoorden?

Het antwoord op de laatste vier vragen is bevestigend. Het EESC wijst enerzijds op de behoefte aan wereldwijd toezicht op alle onderdelen van het financiële systeem en anderzijds op het feit dat de verschillende controle- en regelgevende instanties over voldoende gekwalificeerd personeel en materiële middelen moeten beschikken.

e) Welke maatregelen zijn te overwegen om voor internationale consistentie in de behandeling van schaduwbankieren te zorgen en mondiale reguleringsarbitrage te vermijden?

Coördinatie en volledige overeenstemming in het kader van de G20 is van fundamenteel belang. Volgens het voorstel van de FSB (8 juni 2012) helpt de mondiale norm voor identificatie van juridische entiteiten (*legal entity identifier* - LEI) de tekortkomingen op statistisch gebied te overwinnen, het risicobeheer in bedrijven te optimaliseren, de beoordeling van prudentiële macro- en microrisico's te verbeteren, markt-misbruik tegen te gaan en financiële fraude te bestrijden.

4.4 Welke regulerende maatregelen zijn van toepassing op schaduwbankieren in de EU?

a) Hoe kijkt u tegen de maatregelen aan die op EU-niveau reeds zijn genomen om schaduwbankkwesties te behandelen?

Het EESC heeft in diverse adviezen zijn steun betuigd aan de maatregelen die op EU-niveau zijn genomen, waaronder de MiFID-richtlijn <sup>(2)</sup>, de richtlijn betreffende beheerders van alternatieve beleggingsinstellingen (AIFMD) <sup>(3)</sup>, de verordeningen inzake ratingbureaus <sup>(4)</sup> enz. Vermeldenswaardig in dit verband zijn de Richtlijnen Kapitaalvereisten (RKV III <sup>(5)</sup> en RKV IV <sup>(6)</sup>) en de Richtlijn Solvabiliteit II <sup>(7)</sup>.

<sup>(2)</sup> PB C 220 van 16.9.2003, blz. 1.

<sup>(3)</sup> PB C 18 van 19.1.2011, blz. 90.

<sup>(4)</sup> PB C 277 van 17.11.2009, blz. 117 en PB L 145 van 31.5.2011, blz. 30.

<sup>(5)</sup> PB C 228 van 22.9.2009, blz. 62.

<sup>(6)</sup> PB C 68 van 6.3.2012, blz. 39.

<sup>(7)</sup> PB C 224 van 30.8.2008, blz. 11.



## 4.5 Onopgeloste problemen

- a) Bent u het eens met de analyse van de kwesties die momenteel bestreken worden door de vijf hoofdterreinen waarop de Commissie verder opties onderzoekt?

Ja. Het is van fundamenteel belang dat niet alleen in Europa maar ook op internationaal niveau een zo efficiënt mogelijke regelgeving wordt ingevoerd. De geldmarktfondsen zijn bijv. vooral in de VS gevestigd.

- b) Moeten er nog andere kwesties worden behandeld? Zo ja, welke?
- c) Welke, eventuele, wijzigingen van het actuele EU-reguleringskader zouden noodzakelijk zijn om de hierboven geschetste risico's en problemen naar behoren aan te pakken?

Antwoord op vraag b) en c): gedragscode voorgesteld door Paul Tucker, vicepresident van de *Bank of England* en lid van de FSB (conferentie van Brussel, 27 april 2012):

- Schaduwbankbeleggingsvehikels of –fondsen waarvoor banken de verantwoordelijkheid dragen zouden op de balans van de banken moeten worden weergegeven.
- De neerwaartse bijstelling van de *rating*, waarop de liquiditeitsdekkingsratio zoals vastgesteld in de Basel III-overeenkomst is gebaseerd, zou hoger moeten zijn voor gecommiteerde kredietlijnen van financiële entiteiten dan voor die van niet-financiële entiteiten. Dat betekent dat banken meer liquide middelen zouden moeten aanhouden om deze posities te kunnen dekken.
- De banktoezichthouders moeten beperkingen opleggen aan het percentage van het totale vermogen dat banken financieren via kortlopende beleggingen, zoals in Amerikaanse geldmarktfondsen of andere instabiele en volatiele instrumenten, waaronder elders genoteerde geldmarktfondsen (*constant net asset value* - CNAV).
- Indien schaduwbankactiviteiten op korte termijn worden gefinancierd, dan zouden de gewone bankregels ook moeten gelden en zou de soliditeit van de financiële balans moeten worden gecontroleerd.
- Alleen banken zouden geld en niet-bezwaarde activa van hun klanten mogen gebruiken om een significant percentage van hun eigen activiteiten te financieren, mits de verhoudingen duidelijk zijn. De rechtsvorm zou aangepast moeten zijn aan de economische kenmerken van de instrumenten.

— Niet-bancaire entiteiten zouden het geld en de niet-bezwaarde activa van hun klanten apart moeten houden en deze niet mogen gebruiken om een significant percentage van hun activiteiten te financieren. Wel zouden deze entiteiten leningen met onderpand moeten kunnen verstrekken aan deze klanten om het aanhouden van effecten te financieren (margeleningstransacties).

— De markten zouden transparanter moeten zijn; het zou ideaal zijn als alle transacties zouden worden geregistreerd en alle gegevens vrij toegankelijk zouden zijn, zodat iedereen kan zien wat er op deze financiële markten - die heel belangrijk maar ondoorzichtig zijn - gebeurt. (Dat zou overigens ook nuttig zijn voor de marktdeelnemers zelf).

— Financiële instellingen en fondsen zouden geen leningen moeten kunnen verstrekken op niet-geautoriseerde effecten of effecten die zij niet volledig kunnen waarborgen.

— Er zouden regels moeten komen voor de wijze waarop niet-bancaire entiteiten omgaan met garanties in contanten.

— De autoriteiten zouden over de mogelijkheid moeten beschikken om in te grijpen en een *haircut* of minimale marges voor de markten voor financiering met garantie (of segmenten van deze markten) vast te stellen. (Dat zou op internationaal niveau moeten gebeuren en gekoppeld moeten kunnen worden aan *haircuts* van centrale banken).

- d) Welke andere maatregelen, zoals verhoogde monitoring of niet-bindende maatregelen moeten worden bekeken?

Het EESC stelt voor:

— consumenten van financiële producten te beschermen tegen mogelijke wanpraktijken op het gebied van dit soort producten en diensten, zoals misleidende verkooppraktijken of piramidestelsels, en erop toe te zien dat consumentenovereenkomsten geen oneerlijke bedingen bevatten;

— het voorstel van Eric A. Posner en E. Glen Weyl, hoogleraren aan de universiteit van Chicago, getiteld *An FDA for Financial Innovation: Applying the Insurable Interest Doctrine to Twenty-First-Century Financial Markets*, in overweging te nemen. Zij stellen voor nieuwe producten door de overheid te laten goedkeuren voordat zij op de markt worden gebracht: als het product ten dienste staat van de reële economie, wordt goedkeuring verleend; als het een puur speculatief product is, dan niet.

Brussel, 15 november 2012

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 strategie voor e-aanbesteding**

(COM(2012) 179 final)

(2013/C 11/10)

Rapporteur: **de heer IOZIA**

De Europese Commissie heeft op 20 april 2012 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 — Een strategie voor e-aanbesteding*

COM(2012) 179 final.

De afdeling Interne Markt, Productie en Consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 25 oktober 2012 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 14 en 15 november 2012 gehouden 484e zitting (vergadering van 14 november) het volgende advies uitgebracht, dat met 120 stemmen vóór, bij 3 onthoudingen, is goedgekeurd.

## 1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) spreekt zijn waardering uit voor de mededeling van de Europese Commissie, omdat het groot belang hecht aan een snelle overschakeling op een algemeen systeem voor elektronische aanbesteding (e-aanbesteding). Daarmee zijn in enkele lidstaten al positieve ervaringen opgedaan. De aanbestedingsmarkt is enorm groot en bedraagt ongeveer 20 % van het bbp van de EU.

1.2 In een zeer slechte conjuncturele situatie als de huidige, die wordt gekenmerkt door begrotingsaanpassingen met zware gevolgen voor de burgers, is de houding tegenover Europa en zijn initiatieven uiterst negatief. De Europese instellingen zullen een enorme inspanning moeten leveren om zich opener op te stellen en helder en inzichtelijk te maken waarom bepaalde besluiten worden genomen. De Europese Commissie, de enige EU-instelling die wetgeving mag voorstellen, draagt de bijzondere verantwoordelijkheid om de burgers niet alleen te informeren over haar voorstellen, maar ook te overtuigen van het nut daarvan. Het EESC zet zich eveneens daarvoor in. De Commissie zou in dit verband zo veel mogelijk met de andere instellingen, waaronder de adviesorganen van de EU, moeten samenwerken.

1.3 Het EESC wijst erop hoezeer rechtlijnige bezuinigingen op overheidsbegrotingen en de daarmee gepaard gaande vroegere uittreding van de oudere en bekwaamere personeelsleden die zich bezighouden met aanbestedingsprocedures, het menselijk kapitaal van overheidsdiensten langzamerhand uithollen. Het roept de lidstaten op niet willekeurig te bezuinigen, hetgeen slechts voor korte tijd budgettaire verlichting zal bieden, aangezien overheidsdiensten vervolgens in veel gevallen een beroep zullen moeten doen op externe deskundigen, omdat het personeel dat is gebleven, nog niet over de noodzakelijke know-how beschikt.

1.4 Het EESC onderstreept het belang van e-aanbesteding vanwege de potentiële voordelen daarvan wat betreft:

- transparantie; fraudebestrijding;
- marktefficiëntie;
- grotere toegankelijkheid van de markt van openbare aanbestedingen voor het mkb;
- algemene besparingen voor overheidsdiensten;
- marktintegratie en ontwikkeling van de interne markt;
- modernisering van overheidsdiensten en uitvoering van de Digitale Agenda voor Europa;
- nieuwe kansen voor ondernemingen die technologiediensten aanbieden;
- ontwikkeling van vaardigheden van de werknemers van overheidsdiensten en ondernemingen.

1.5 De Commissie denkt dat het mogelijk is om de overschakeling medio 2016 te voltooien (waarschijnlijk wordt dat 2017, aangezien er voor de omzetting twee jaar nodig is). In

vergelijking met wat er de afgelopen 8 jaar is gerealiseerd, betekent dit dat er veel sneller te werk zal moeten worden gegaan. Het EESC vindt dit een goede en ambitieuze doelstelling, die echter alleen kan worden gehaald als aan een aantal in dit advies genoemde voorwaarden wordt voldaan m.b.t. normalisatie, interoperabiliteit en toegankelijkheid. Worden deze voorwaarden niet in acht genomen, dan bestaat het gevaar dat de markt nog verder versnipperd.

1.6 Het EESC kan zich vinden in de geformuleerde doelstellingen, maar merkt toch op dat ondanks alle reeds geleverde inspanningen het percentage e-aanbestedingen tot nu toe erg laag blijft. De Commissie legt momenteel de laatste hand aan een studie (die dit jaar nog moet verschijnen) waarin de cijfers per land zullen worden gegeven. In Italië bijvoorbeeld bedraagt het percentage e-aanbestedingen 4 %.

1.7 Het EESC hekelt ten eerste de houding van enkele lidstaten die nauwelijks met de Commissie samenwerken. De desbetreffende landen zijn tegen verandering en zijn niet voornemens hun aanbestedingsmarkt te openen voor concurrenten omdat ze hun eigen bedrijfsleven willen beschermen en hun aanzienlijke economische en politieke macht op dit terrein niet willen opgeven.

1.8 In dit verband spreekt de Commissie in haar mededeling over „inertie”. Het EESC vindt dat veeleer sprake is van „passief verzet” tegen veranderingen en van gevoeligheid voor protectionistisch getinte nationale druk. Als alle aanbestedingen elektronisch bekend worden gemaakt, iets wat met name het mkb heel graag zou willen, zou een drempel voor Europese procedures overbodig worden en nadelig uitpakken.

1.9 Het EESC is van mening dat behoud van de drempels een obstakel vormt voor de ontwikkeling van de interne markt en voor gelijke mededingingsvoorwaarden.

1.10 **Communicatie.** Burgers, ondernemingen en lokale en nationale overheden moeten overtuigd raken van het nut van de voorgestelde instrumenten. Daartoe dienen op geïntegreerde wijze middelen te worden geïnvesteerd in voorlichtings-, communicatie- en opleidingsactiviteiten. Er mag geen sprake zijn van geïsoleerde initiatieven.

1.11 **Transparantie.** De elektronische publicatie van openbare aanbestedingen zal onmiddellijk leiden tot meer transparantie. Het EESC stelt voor om naast de aankondiging van de opdracht ook de voortgang van werkzaamheden t.o.v. de planning alsmede de einddatum van werkzaamheden of de leveringsdatum van goederen online te publiceren. Meer transparantie zal fraude steeds moeilijker maken, waardoor overheidsdiensten nog meer geld zullen besparen en de marktefficiëntie verder zal toenemen.

1.12 **Interoperabiliteit en normalisatie.** Het EESC hecht groot belang aan interoperabiliteit tussen de diverse platforms (vaak portaalsites) en aan normalisatie van de processen en van de elektronische documenten die in de diverse fasen van een

aanbestedingsprocedure worden uitgewisseld. Een wildgroei van geïsoleerde platforms en verschillende formaten en processen belemmert de digitalisering van openbare aanbestedingen en weerhoudt leveranciers, met name kleine en middelgrote ondernemingen, ervan om daaraan deel te nemen. De Commissie zou niet langer meer moeten wachten met het aanbevelen van één Europese (of internationale) norm voor aanbestedingsprocedures. In dit verband zij met name gewezen op de werkzaamheden van de CEN in het kader van de workshop „Business Interoperability Interfaces (BII) for Public procurement in Europe”<sup>(1)</sup> en de verwerking van de BII-profielen in de PEPPOL-specificaties.

1.13 **Fragmentatie.** Het ontbreken van een Europese strategie heeft zowel op nationaal als decentraal niveau (in Duitsland, Italië en andere landen) geleid tot de ontwikkeling van niet-compatibele platforms en identificatie-instrumenten. Volgens mkb-verenigingen heeft dit bijna altijd tot gevolg dat van de indiening van offertes wordt afgezien. Soms is er ook sprake van buitensporig hoge, ongerechtvaardigde beheerskosten, vooral voor kleine en middelgrote ondernemingen. Het EESC vindt dat de EU de marktfragmentatie adequaat moet bestrijden.

1.14 **Toegankelijkheid en eenvoud** Het EESC benadrukt dat de voordelen voor de markt, voor overheidsdiensten en voor de burgers alleen kunnen worden gerealiseerd als de systemen toegankelijk zijn. Dit betekent dat moet worden gezorgd voor lage kosten, gemakkelijk te beheren en te onderhouden systemen, genormaliseerde modules, procedures en oplossingen alsook voor een gemeenschappelijk glossarium, hetgeen een nuttig instrument is om taalproblemen op te lossen (en op zijn beurt ook weer toegankelijk en gebruiksvriendelijk moet zijn). Dit alles overeenkomstig de uitgangspunten die de Commissie in haar *Small Business Act* beloofde in acht te nemen.

1.15 **Sociale ondernemingen.** Het EESC raadt aan om er bij de overschakeling op elektronische aanbestedingsinstrumenten zorgvuldig op te letten dat deze instrumenten toegankelijk zijn voor sociale ondernemingen. Veel sociale diensten worden geleverd door dit soort ondernemingen, die een heel belangrijke plaats innemen in de hulp- en zorgverlening.

1.16 De Europese regels zouden bij aanbestedingen boven de drempelwaarden moeten voorzien in steun voor kleine en middelgrote ondernemingen, teneinde hen in staat te stellen te voldoen aan de gestelde kapitaal- en ervaringseisen, bijv. via tijdelijke consortia of verenigingen van ondernemingen. De situatie in Portugal is in dit verband veelzeggend. Daar wordt 87 % van de aanbestedingen in de wacht gesleept door kleine of middelgrote ondernemingen, maar in waarde zijn die slechts goed voor 19 % van de aanbestedingsmarkt.

## 2. Samenvatting van het Commissiedocument

2.1 In de mededeling wordt het strategische belang van e-aanbesteding duidelijk gemaakt en worden de belangrijkste acties uiteengezet waarmee de Commissie de overschakeling op volledige e-aanbesteding in de EU wil ondersteunen.

<sup>(1)</sup> <http://www.cen.eu/cwa/bii/specs/Profiles/IndexWG1.html>

2.2 Overheidsdiensten die al op e-aanbesteding zijn overgeschakeld, hebben besparingen van 5 à 20 % geboekt. Wanneer wordt uitgegaan van het laagste percentage, dan zou vanwege de omvang van de Europese aanbestedingsmarkt toch nog een totale besparing van meer dan 100 miljard euro worden behaald als alle aanbestedingen in de EU elektronisch zouden verlopen.

2.3 Wat openbare aanbestedingen <sup>(2)</sup> betreft, is de Commissie, zoals voorzien in de Akte voor de interne markt van 2011 <sup>(3)</sup>, met een aantal voorstellen gekomen om de overschakeling op e-aanbesteding in de EU medio 2016 te voltooien <sup>(4)</sup>. Het uiteindelijke doel is een systeem van volledige e-aanbesteding waarbij alle fasen van de procedure - van de aankondiging (e-aankondiging) tot en met de betaling (e-betaling) - elektronisch worden afgewikkeld <sup>(5)</sup>.

2.4 E-aanbesteding kan, vooral voor kleine en middelgrote ondernemingen, tot verbeterde transparantie van en toegang tot aanbestedingsprocedures bijdragen en aldus grensoverschrijvende concurrentie, innovatie en groei op de interne markt stimuleren.

2.5 De Commissie noemt twee grote obstakels voor de benutting van e-aanbesteding:

- de *inertie* van bepaalde belanghebbenden. De uitdaging bestaat erin inkopers en leveranciers over te halen hun ingewortelde gewoonten te veranderen;
- *marktfragmentatie*. Die kan het resultaat zijn van een grote verscheidenheid van soms technisch complexe systemen die overal in de EU worden gebruikt.

2.6 Om de geformuleerde doelstellingen te verwezenlijken heeft de Commissie een uit 15 punten bestaand actieplan uitgewerkt.

### 3. Algemene opmerkingen

3.1 Het EESC erkent het belang van een herziening van het rechtskader voor openbare aanbestedingen en van een geleidelijke overschakeling op volledige e-aanbesteding, waarbij voor een aantal fasen van het aanbestedingsproces het gebruik van elektronische communicatiemiddelen verplicht wordt gesteld.

3.2 De door de Commissie voorgestelde routekaart voor de geleidelijke invoering van e-aanbesteding is zeer ambitieus en zou, indien correct nagevolgd, grote voordelen opleveren voor alle spelers op de markt voor overheidsopdrachten. Gelet op de

<sup>(2)</sup> Voorstellen van 20 december 2011: COM(2011) 895 final, COM(2011) 896 final en COM(2011) 897 final.

<sup>(3)</sup> In de Akte voor de interne markt wordt een reeks maatregelen geïdentificeerd om de Europese economie te stimuleren en banen te creëren.

<sup>(4)</sup> De voorstellen voorzien in verplicht gebruik van e-aanbesteding uiterlijk twee jaar na de omzettingstermijn, waardoor, onder het huidige tijdschema voor aanneming, uitvoering tegen medio 2016 mogelijk moet zijn.

<sup>(5)</sup> Het aanbestedingsproces bestaat uit twee hoofdfasen: de fase vóór de gunning en de fase na de gunning. De fase vóór de gunning omvat alle subfasen van de aanbesteding tot aan de gunning van de opdracht (bekendmaking van aankondigingen, toegang tot aanbestedingsdocumenten, indiening van inschrijvingen, evaluatie van de voorstellen en gunning van de opdracht). De fase na de gunning omvat alle subfasen van de aanbesteding na de gunning van de opdracht (bestelling, facturering en betaling).

verschillen in ontwikkeling van e-aanbesteding in de lidstaten, waardoor er al sprake is van fragmentatie van oplossingen en platforms, zou het ontbreken van strategische en operationele richtsnoeren, als niet aan bepaalde minimale basisvoorwaarden wordt voldaan, ertoe kunnen leiden dat de markt verder versnipert.

3.3 De ontwikkeling van e-aanbesteding mag echter niet indruisen tegen het beginsel van de „meestbiedende”, zoals voorzien in het voorstel voor een richtlijn inzake „overheidsopdrachten” <sup>(6)</sup>.

3.4 Het EESC hecht groot belang aan interoperabiliteit tussen de diverse platforms (vaak portaalsites) en aan toegankelijkheid van de processen en van de elektronische documenten die in de diverse fasen van een aanbestedingsprocedure worden uitgewisseld. Het is zaak te voorzien in een Europese (of internationale) open norm voor (software)oplossingen voor e-aanbestedingen van overheidsdiensten. Een wildgroei van geïsoleerde platforms en verschillende formaten en processen belemmert de digitalisering van openbare aanbestedingen en weerhoudt leveranciers, met name kleine en middelgrote ondernemingen, ervan om daaraan deel te nemen. De werkzaamheden van het Europees Comité voor Normalisatie (CEN) in het kader van de workshop „Business Interoperability Interfaces for Public procurement in Europe” hebben „interoperabele standaardprofielen” opgeleverd voor de implementatie van genormaliseerde softwareoplossingen.

3.5 Teneinde de bestaande obstakels uit de weg te ruimen vindt het EESC het terecht dat de Commissie specifieke maatregelen neemt om het gebruik van internationale of Europese open normen verplicht te stellen met het oog op de implementatie van technisch interoperabele oplossingen. Voor de correcte toepassing van open normen zouden richtsnoeren moeten worden uitgewerkt op basis van de werkzaamheden van het CEN in het kader van de in de vorige paragraaf genoemde workshop en de toepassing daarvan in het PEPOL-project. De Digitale Agenda voor Europa voorziet expliciet <sup>(7)</sup> in een maatregel ter bevordering van de normalisatie van e-aanbesteding via de benutting van specifieke technologieën die door alle leveranciers van ICT-oplossingen en -diensten kunnen worden geïmplementeerd.

3.6 Het EESC wijst erop dat e-aanbesteding een fundamentele bijdrage kan leveren aan het vergroten van de transparantie van openbare-aanbestedingsprocedures en aan de bestrijding van fraude. Dankzij de elektronische instrumenten kan de gehele procedure alsook de uitvoering van de opdracht door de dienstverlener, worden gecontroleerd en geëvalueerd. Dat is belangrijk om te garanderen dat de publieke sector zo transparant mogelijk te werk gaat (e-transparantie), en kan, vooral voor kleine en middelgrote ondernemingen, een grote prikkel zijn om instrumenten voor e-aanbesteding te gaan gebruiken. De situatie in Portugal vormt in dit licht een goed praktijkvoorbeeld <sup>(8)</sup>, net als die in Litouwen. Daar is het gebruik van e-aankondiging, e-toegang en e-indiening verplicht gesteld, wat al de volgende voordelen heeft opgeleverd: een daling van de prijzen van de ingekochte goederen en diensten (14-55 %), een stijging van het aantal deelnemers aan aanbestedingsprocedures (20-90 %), en een afname van de duur van de procedures (van 46 naar 11 dagen).

<sup>(6)</sup> EESC-advies: PB C 191 van 29.6.2012, blz. 84.

<sup>(7)</sup> [http://ec.europa.eu/information\\_society/newsroom/cf/fiche-dae.cfm?action\\_id=181](http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/fiche-dae.cfm?action_id=181)

<sup>(8)</sup> [www.base.gov.pt/](http://www.base.gov.pt/)



3.7 Initiatieven voor e-aanbesteding dienen te voorzien in steun voor training van kleine en middelgrote ondernemers in het gebruik van de technologie, en moeten hen doordringen van de voordelen daarvan. Essentieel zijn investeringen in opleidingen voor werknemers in de particuliere en publieke sector. Het EESC vindt ondersteuning daarvan zeer nuttig. Kleine en middelgrote ondernemingen zouden gebruik kunnen maken van hun brancheorganisaties.

3.8 Er bestaan taalbarrières en in de mededeling wordt door onvoldoende aandacht aan geschonken. De op de e-aanbestedingsplatforms beschikbare informatie zou behalve in de taal van de desbetreffende lidstaat in minimaal één andere Europese taal beschikbaar moeten zijn. Dat zou echter buitensporig hoge extra kosten met zich kunnen meebrengen. Een oplossing zou kunnen zijn om de Commissie een online vertaaltool speciaal voor e-aanbestedingen te laten ontwikkelen.

3.9 De Commissie gaat voorbij aan de problematiek omtrent de zichtbaarheid van opdrachten beneden de drempelwaarden op de interne markt, die vooral voor het mkb en micro-ondernemingen relevant is. Volgens het EESC is het moment gekomen om na te denken over de vraag of de drempels wel behouden moeten blijven, want met de elektronische publicatie van aanbestedingen zullen alle opdrachten voor iedereen toegankelijk worden.

#### 4. Specifieke opmerkingen over de voorgestelde acties

4.1 Het EESC is het ermee eens dat moet worden overgeschakeld op e-aanbesteding. Hoewel de Commissie de nadruk legt op de beginfasen van het aanbestedingsproces (bekendmaking van aankondigingen, toegang tot aanbestedingsdocumenten, indiening van inschrijvingen, evaluatie van de voorstellen en gunning van de opdracht), zouden ook de fasen volgend op de gunning van de opdracht (bestelling, facturering en betaling) in aanmerking moeten worden genomen en zou informatie over het verloop van aanbestedingen, opgetreden problemen, uitvoeringstermijnen en kosten moeten worden gepubliceerd.

4.2 Harmonisatie van technische vereisten is essentieel voor de ontwikkeling van IT-oplossingen en -diensten die lokaal, nationaal en grensoverschrijdend kunnen worden toegepast. Het EESC moedigt de Commissie dan ook ten eerste aan om uitvoering te geven aan de hiertoe geformuleerde hoofdactie 2. Dat is niet alleen van bijzonder groot belang voor overheidsdiensten, maar met name ook voor leveranciers, die dankzij zo'n harmonisatie gebruik zullen kunnen maken van op Europees niveau genormaliseerde en interoperabele oplossingen.

4.3 Het gebruik van elektronische handtekeningen is zeer complex als grensoverschrijdende transacties in het geding zijn. Het is dus wenselijk dat er maatregelen worden genomen om voor meer interoperabiliteit te zorgen. Opgemerkt zij echter dat bijvoorbeeld Portugal, gevraagd naar problemen bij de benutting van e-aanbesteding, niet alleen wijst op het gebrek aan interoperabiliteit tussen de diverse e-aanbestedingsplatforms, maar ook op de buitensporige vereisten voor het gebruik van elektronische handtekeningen en op de kosten van tijdstempeldiensten<sup>(9)</sup>.

4.4 De bevordering van eenvoudige oplossingen en de verspreiding van beste praktijken zijn zonder twijfel zeer nuttig voor e-aanbestedingsprojecten. Bij de ontwikkeling van oplossingen moet rekening worden gehouden met de behoeften die het mkb heeft, met name in de e-indieningsfase. De bevindingen van de deskundigengroep *E-tendering* van de Commissie zijn in dit verband van groot belang en zouden ter beoordeling aan belanghebbenden kunnen worden voorgelegd.

4.5 De belangrijkste kwestie waarop de Commissie zich zou moeten richten, is de vraag hoe de diverse e-aanbestedingsoplossingen op de interne markt moeten worden geïmplementeerd. Met name in het kader van het PEPPOL-project (*Pan-European Public Procurement Online*), waaraan 11 landen hebben deelgenomen, zijn technische specificaties ontwikkeld voor genormaliseerde oplossingen voor de kritiekere fasen van het aanbestedingsproces alsook een open platform voor de uitwisseling van standaarddocumenten, waarmee volledige interoperabiliteit tussen de verschillende Europese platforms wordt gerealiseerd.

4.5.1 Het PEPPOL-project omvat onder meer: instrumenten voor de validering van elektronische handtekeningen m.b.v. elektronische, door Europese officiële instanties afgegeven certificaten; een *Virtual Company Dossier* voor de presentatie van bedrijfsinformatie op een standaardwijze (verklaringen en bewijzen); een elektronische catalogus voor de presentatie van product- en dienstenaanbestedingen in een standaardformaat; elektronische bestelling en facturering met vaste procedures voor aankopers en leveranciers voor de uitwisseling van informatie t.b.v. reguliere handelingen; een infrastructuur voor de verzending van elektronische documenten (netwerk) op basis van gemeenschappelijke, nationaal compatibele normen, die de afzonderlijke gemeenschappen/e-aanbestedingssystemen met elkaar verbindt.

4.5.2 Het Europese VCD-systeem (*Virtual Company Dossier*) verschaft informatie over de criteria en de vereiste verklaringen/bewijzen voor deelname aan aanbestedingen in de lidstaten en functioneert op soortgelijke wijze als eCertis (een informatiesysteem om na te gaan welke verklaringen/bewijzen vaak worden vereist in aanbestedingsprocedures in de 27 lidstaten, toetredend land Kroatië, kandidaat-lidstaat Turkije en de drie EER-lidstaten IJsland, Liechtenstein en Noorwegen). Maar eCertis heeft momenteel de vorm van een databank, terwijl het VCD-systeem meer interfaces omvat om ook koppelingen met andere diensten te leggen. eCertis zou soortgelijke kenmerken als het VCD-systeem moeten krijgen. De Commissie zou voor conformiteit moeten zorgen, de juridische informatie in het systeem moeten bijwerken en zowel de dienstverlening als technische ondersteuning moeten bieden.

4.5.3 Het EESC hoopt dat de Commissie en de lidstaten zich krachtig zullen uitspreken vóór een grotere rol voor de vereniging OpenPEPPOL. Het is immers uiterst belangrijk dat de technische specificaties behouden en verder ontwikkeld worden en door de Europese publieke sector worden gebruikt voor aanbestedingen. Dit zal zorgen voor normalisatie en interoperabiliteit in de diverse fasen van het aanbestedingsproces, zowel die voor als na gunning, zodat marktfragmentatie wordt voorkomen.

<sup>(9)</sup> <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-e-procurement-interventions.24416>

4.6 Ook het EESC vindt het noodzakelijk de ontwikkeling van e-aanbestedingsinfrastructuur via de *Connecting Europe Facility* (CEF) te financieren en te ondersteunen, voortbouwend op hetgeen al door de lidstaten van het PEPPOL-consortium is gerealiseerd met de infrastructuur voor de verzending van documenten (netwerk) die de verschillende systemen in Europa met elkaar verbindt. Het EESC onderstreept dat het belangrijk is een open, toegankelijke en veilige infrastructuur die is gebaseerd op gemeenschappelijke normen te behouden. Het is wenselijk de Structuurfondsen aan te wenden om de benutting daarvan voor openbare aanbestedingen te vergemakkelijken.

4.7 Het EESC beveelt aan om een geïntegreerde communicatiestrategie uit te werken op basis van bestaande structuren, in het bijzonder OpenPEPPOL, in samenwerking met het *Enterprise Europe Network*, m.b.v. netwerkprogramma's voor regio's en gemeenten. Deze strategie zou voor rekening kunnen worden genomen door de Commissie, OpenPEPPOL en het nieuwe pilotproject A (KCI ICT PSP) *Basic Cross Sector Services* (BCSS) voor wat betreft e-aanbesteding.

4.8 Het EESC steunt het besluit van de Commissie om haar eigen aanbestedingsprocedures volledig te digitaliseren en de door haar ontwikkelde *open source*-oplossingen beschikbaar te stellen.

4.9 Het EESC erkent dat het noodzakelijk is om toezicht te houden op de mate waarin de e-aanbestedingsinstrumenten gebruikt gaan worden, en om de baten van dat gebruik in kaart te brengen. De Commissie zou zodra de richtlijn is goedgekeurd, ieder kwartaal een verslag moeten publiceren over de vooruitgang die in kwalitatief en kwantitatief opzicht in de lidstaten met e-aanbesteding is geboekt.

4.10 Tegelijkertijd is internationaal overleg over het gebruik van e-aanbestedingsinstrumenten cruciaal om voor meer transparantie en concurrentie te zorgen. De toepassing van internationale normen blijkt hier eens te meer onmisbaar en daarom moeten de ontwikkelingen op dit terrein op de voet worden gevolgd. Met name moet worden nagegaan in hoeverre door de Europese publieke sector de CEN BII-normen en de PEPPOL-specificaties worden gebruikt voor e-aanbestedingen en dient de toepassing daarvan te worden aanbevolen.

Brussel, 14 november 2012

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 — De modernisering van het EU-staatssteunbeleid**

(COM(2012) 209 final)

(2013/C 11/11)

Rapporteur: **Emmanuelle BUTAUD-STUBBS**

De Europese Commissie heeft op 8 mei 2012 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 – De modernisering van het EU-staatssteunbeleid*

COM(2012) 209 final.

De afdeling Interne Markt, Productie en Consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 25 oktober 2012 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 14 en 15 november 2012 gehouden 484e zitting (vergadering van 14 november 2012) het volgende advies uitgebracht, dat met 128 stemmen vóór, bij 5 onthoudingen, is goedgekeurd.

## 1. Conclusie en aanbevelingen

1.1 Binnen een geglobaliseerde en erg concurrentiegevoelige economie is het Europese staatssteunbeleid van strategisch belang.

1.2 De in de Commissiemededeling voorgestelde hervorming dient volgens het EESC te worden gesteund, aangezien ze erop gericht is

— het Europese staatssteunbeleid een bijdrage te laten leveren tot de Europa 2020-strategie;

— een nieuwe en doeltreffendere taakverdeling tussen de Commissie en de lidstaten te bewerkstelligen;

— de procedures op verschillende punten te verbeteren.

1.3 Het EESC is het met de Commissie eens dat er samenhang bestaat tussen doeltreffende staatssteun enerzijds en de doelstelling duurzame en inclusieve ontwikkeling anderzijds. Deze samenhang moet worden versterkt. Via een gericht staatssteunbeleid zal het mogelijk zijn innovatie (waaronder sociale innovatie) te stimuleren, groene technologieën in te zetten, menselijk kapitaal te ontwikkelen en milieuschade te vermijden. Middels een doelgericht en dynamisch beleid inzake overheidssteun kan actief worden bijgedragen tot een hoog niveau van werkgelegenheid en sociale samenhang.

1.4 Deze hervorming – die zowel qua doelstellingen, modaliteiten en tijdschema ambitieus is – dient echter op een aantal punten te worden gepreciseerd.

1.5 Het EESC verzoekt de Commissie een aantal begrippen in de Mededeling te verduidelijken.

1.5.1 Het sleutelbegrip „marktfalen” lijkt, wat de toepassingen betreft die de Commissie er aan geeft, baat te hebben bij een nauwkeurigere definitie. Aan dit begrip kunnen immers verschillende betekenissen worden toegekend, al naargelang de context waarin het wordt gebruikt: krediettoegang, investeringen in breedbandinfrastructuur, commerciële ontwikkeling van industrieterreinen, toegang tot innovatie, vorming, ontwikkeling van vrouwelijk ondernemerschap enz. Bovendien kan het marktfalen aan verschillende oorzaken te wijten zijn: negatieve externe factoren, onvolledige informatie, coördinatieproblemen, marktmacht enz.

1.6 De geplande hervormingen roepen bij het EESC een aantal vragen op.

1.6.1 In de hervorming stelt de Commissie voor lidstaten een grotere verantwoordelijkheid toe te kennen inzake de toekenning van en het toezicht op staatssteun. Welke juridische en operationele instrumenten overweegt de Commissie in te zetten om lidstaten ertoe te brengen hun volledige medewerking te verlenen bij de tenuitvoerlegging van het staatssteunrecht?

1.6.2 Als lidstaten op het vlak van staatssteuntoezicht meer bevoegdheden krijgen, bestaat het risico dat ze de regels ook op een subjectieve manier toepassen, elkaar oneerlijk behandelen en daarmee opnieuw hun toevlucht nemen tot een zeker economisch patriottisme, waardoor bedrijven uiteindelijk met grotere rechtsonzekerheid worden geconfronteerd.

1.6.3 Op basis van een WTO-studie stelt de Commissie dat onze belangrijkste wereldwijde concurrenten vergelijkbare bedragen aan staatssteun toekennen, maar het Europese staatssteunbeleid zou qua opzet transparanter zijn dan de bestaande systemen in de Verenigde Staten, India, Korea en Brazilië. Het gaat hier echter om oude gegevens, die dienen te worden bijgewerkt om de Commissie een volledig en nauwkeurig zicht te verschaffen op de situatie zoals ze zich vandaag voordoet.

1.6.4 De Commissie vraagt zich af hoe het EU-systeem zich verhoudt tot andere systemen voor staatssteuntoezicht, maar komt niet tot een specifieke conclusie in dit verband. Waarom grijpt ze de gelegenheid niet te baat om opnieuw te wijzen op de noodzaak van een economische benadering waarin wereldwijd gelijke concurrentievoorwaarden centraal staan, zodat staatssteun op een evenwichtige wijze kan worden toegekend? Het EESC benadrukt dat er doeltreffend moet worden opgetreden om een einde te stellen aan specifieke gevolgen van illegale buitenlandse subsidies die de positie van Europese bedrijven ten opzichte van hun wereldwijde concurrenten in gevaar kunnen brengen.

1.7 Tot slot stelt het EESC een aantal aanpassingen voor die het net als de Commissie en de Raad nodig acht om het mkb te ondersteunen nu het wordt geconfronteerd met concurrentiedruk uitgaande van bedrijven in derde landen, waar de rechtstreekse en onrechtstreekse steun omvangrijker is en op een minder transparante manier wordt toegekend.

1.7.1 Aangezien de-minimissteun betekent dat via kleine bedragen een positief effect wordt bereikt voor het mkb en de microbedrijven, terwijl de interne markt er weinig gevolgen van ondervindt, stelt het EESC voor om het maximumbedrag voor de-minimissteun, die gedurende een onafgebroken periode van drie jaar aan een bedrijf wordt toegekend, permanent op te trekken van 200 000 euro naar 500 000 euro, net als onlangs voor de diensten van algemeen economisch belang is besloten.

1.7.2 Aangezien het Europese mkb steun nodig heeft om zijn internationale marktactiviteiten uit te bouwen, stelt het EESC voor artikel 27, lid 3 van Verordening (EG) nr. 800/2008 (Algemene Groepsvrijstellingsverordening) aan te passen teneinde steun voor mkb-deelname aan vakbeurzen en tentoonstellingen gedurende een tot drie jaar beperkte periode verenigbaar te verklaren met de gemeenschappelijke markt.

1.8 Op basis van zijn ervaring formuleert het EESC drie praktische aanbevelingen aan de Commissie.

1.8.1 Er zou een praktische voorlichtingsgids moeten worden opgesteld, waarin definities, verbodsbepalingen en procedures in alle officiële EU-talen ter beschikking worden gesteld. Bedoeling van deze gids is dat bedrijven, rechters en openbare bestuursorganen de regels inzake staatssteun beter begrijpen en ten uitvoer leggen.

1.8.2 Voor de bevoegde autoriteiten in de lidstaten zouden extra opleidingsseminars moeten worden georganiseerd, zodat het Europese staatssteunrecht in alle lidstaten zo uniform mogelijk wordt toegepast.

1.8.3 Gelet op het belang van de geplande aanpassingen verzoekt het EESC te worden geraadpleegd over de herziening van de De-minimisverordening, de Machtigingsverordening en de Algemene Groepsvrijstellingsverordening.

## 2. Inhoud van de Mededeling

2.1 De Commissie is voornemens het Europese staatssteunbeleid op drie belangrijke punten te hervormen:

- a) duurzame, slimme en inclusieve groei bevorderen op een concurrerende interne markt, zoals voorzien in de Europa 2020-strategie;
- b) het ex-ante-onderzoek door de Commissie concentreren op de belangrijkste zaken, die op de interne markt de grootste impact hebben;
- c) de procedures stroomlijnen en sneller tot beslissingen komen.

2.2 Deze hervorming vindt haar oorsprong in een gemengde beoordeling van het huidige beleid.

— Het is moeilijk de bestaande regels te begrijpen, toe te passen en er toezicht op uit te oefenen. Op 23 februari 2012 heeft commissaris Joaquín Almunia voor het EESC zelf aangegeven dat er 37 verschillende regelingen (verordeningen, mededelingen en richtsnoeren) bestaan.

— Uit de huidige resultaten van het toezicht op de tenuitvoerlegging door de lidstaten van maatregelen in het kader van groepsvrijstellingsverordeningen blijkt vaak dat de staatssteunregels niet in acht worden genomen.

— Inzake klachtenbehandeling beschikt de Commissie niet over regels waarmee duidelijke prioriteiten kunnen worden vastgelegd.

— De lidstaten en de Commissie zouden beter kunnen samenwerken op het vlak van informatie-uitwisseling en aanmeldingsprocedures.

2.3 Om hiervoor een oplossing te vinden waarbij alle mogelijkheden van de interne markt (energie, transport, digitale technologieën) worden benut, stelt de Commissie een hervorming voor die zowel qua doelstellingen, modaliteiten en tijdschema ambitieus is.

2.4 De doelstellingen van de hervorming zijn ambitieus omdat het de bedoeling is, enerzijds, om de groei in Europa te bevorderen via een van de oudste en meest geïntegreerde Europese beleidsgebieden en, anderzijds, om in de procedures vrij radicale verbeteringen door te voeren, al bevat de Mededeling geen cijfers of verdere details in dit verband.



2.5 De voorgestelde hervorming is ambitieus wat haar modaliteiten betreft aangezien de Commissie in één keer en binnen een „geïntegreerde strategie” een samenhangend geheel van aanpassingen wil doorvoeren:

- een herziening van de De-minimisverordening;
- aanpassingen in de Machtigingsverordening van de Raad, waarin bepaalde categorieën steun verenigbaar worden verklaard met de interne markt, zodat deze van de verplichting tot aanmelding zijn vrijgesteld;
- een herziening van de Algemene Groepsvrijstellingsverordening tot de soorten steunmaatregelen die onder de huidige Machtigingsverordening vallen;
- een juridische verduidelijking van het begrip staatssteun;
- een modernisering van de Procedureverordening op het gebied van staatssteun.

2.6 De kalender van de voorgestelde hervorming is ambitieus omdat de Commissie de voorstellen inzake de herziening van de Procedureverordening en de Machtigingsverordening tegen het najaar van 2012 goedgekeurd zou willen zien, terwijl de andere onderdelen van het „pakket” zouden moeten zijn goedgekeurd vóór eind 2013, d.w.z. vóór de financiële vooruitzichten voor 2014-2020 een aanvang kunnen nemen.

### 3. Algemene opmerkingen

#### 3.1 Staatssteuntoezicht binnen het algemene kader van het Europese mededingingsrecht

3.1.1 Het EESC schaart zich achter de in de Commissiemededeling geformuleerde doelstellingen om „het makkelijker [te] maken om steunmaatregelen te behandelen die goed ontworpen zijn, toegesneden zijn op het aanpakken van marktfalen en doelstellingen van gemeenschappelijk belang”, met name door het handhavingsbeleid toe te spitsen op de zaken die de grootste impact op de interne markt hebben, door regels te stroomlijnen en de besluitvorming te versnellen.

Deze benadering sluit aan bij een meer algemene ontwikkeling van het mededingingsrecht, zowel op het vlak van concurrentieverstorende activiteiten (kartels en misbruik van machtsposities) als wat betreft de controle op concentraties.

3.1.2 Concurrentieverstorende activiteiten: de via Verordening (EG) nr. 1/2003<sup>(1)</sup> gerealiseerde „modernisering van het mededingingsrecht” en de hiermee verband houdende teksten hebben de weg geëffend voor een gedecentraliseerde toepassing van het mededingingsrecht, met name door het systeem van voorafgaande aanmelding af te schaffen. Op deze manier kan de Commissie haar inspanningen concentreren op de strijd tegen de ernstigste inperkingen en misbruiken, in het bijzonder kartelvorming. De modernisering is gepaard gegaan met een versterkte samenwerking tussen enerzijds een netwerk van nationale mededingingsautoriteiten en anderzijds de Commissie.

<sup>(1)</sup> PB L 1 van 4.1.2003, blz. 1.

3.1.3 Controle op concentraties: commissaris Almunia heeft onlangs aangekondigd dat het Europees systeem inzake controle op concentraties zou kunnen worden herzien, vooral omdat de Commissie zich zo zou kunnen toespitsen op de concentraties waarbij de kans op marktimpact het grootst is<sup>(2)</sup>. Op korte termijn zouden de minst problematische gevallen op een eenvoudiger manier moeten worden behandeld – via een verbeterde „vereenvoudigde procedure” – en zou de procedure voor voorafgaande kennisgeving moeten worden herzien. Op langere termijn zou het systeem voor controle op concentraties zelf voor herziening in aanmerking kunnen komen, door niet-controleerende minderheidsacquisities te onderzoeken en ervoor te zorgen dat systemen op nationaal en Europees niveau m.b.t. bestaande drempels en verwijzingen beter op elkaar worden afgestemd.

#### 3.2 Criteria voor een algemeen raamwerk inzake staatssteun

3.2.1 Het EESC herhaalt dat het voorstander is van een algemeen raamwerk inzake staatssteun, waarbij wordt ingezet op een steunbeleid dat<sup>(3)</sup>:

- gericht en selectiever is;
- samenhangt met de strategieën voor de voltooiing van de interne markt;
- gebaseerd is op eenvoudigere regels en procedures die transparantie en rechtszekerheid bieden;
- gepaard gaat met een verstrekte dialoog met de lidstaten bij de besluitvormings- en tenuitvoerleggingsprocedures, net als bij de beoordeling en follow-up van de doeltreffendheid;
- bedrijven meer informatie verstrekt over regels en procedures inzake staatssteun;
- gebaseerd is op verantwoordelijkheidsdeling, doordat nationale coördinerende instanties worden ingeschakeld;
- toelaat de Europese regels inzake staatssteun aan te passen aan het steunbeleid van onze belangrijkste handelspartners, teneinde wereldwijd gelijke concurrentievoorwaarden te creëren<sup>(4)</sup>.

#### 3.3 Meer verantwoordelijkheid voor de lidstaten bij de tenuitvoerlegging van staatssteunregels

3.3.1 Het EESC is zich ervan bewust dat, als de Commissie haar handhavingsbeleid op de meest problematische zaken toespitst, dit onder meer betekent dat de van verplichte aanmelding vrijgestelde steunmaatregelen worden uitgebreid. Hierdoor zou automatisch een grotere verantwoordelijkheid bij de lidstaten

<sup>(2)</sup> <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/12/453&format=HTML&aged=0&language=EN>

<sup>(3)</sup> PB C 65 van 17.3.2006, blz. 1, paragraaf 3.1

<sup>(4)</sup> [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/intm/132797.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/intm/132797.pdf)

komen te liggen. Het EESC wijst er echter op dat er in dit verband rekening moet worden gehouden met de bijzondere aard van het staatssteunrecht. Staten en – meer in het algemeen – alle overheidslichamen die steun kunnen toekennen, zijn in zekere zin terzelfder tijd „rechter en partij”.

3.3.2 Als lidstaten op het vlak van staatssteuntoezicht meer verantwoordelijkheden krijgen, bestaat het risico dat ze de regels ook op een subjectieve manier toepassen, elkaar oneerlijk behandelen en opnieuw hun toevlucht nemen tot een zeker economisch patriotisme, waardoor bedrijven uiteindelijk met grotere rechtsonzekerheid worden geconfronteerd.

3.3.3 Er zijn verschillende oplossingen mogelijk om dit type risico zo veel mogelijk te beperken.

- De transparantie kan worden versterkt door lidstaten rapportageverplichtingen op te leggen. Zo zou jaarlijks op de website van de Commissie een syntheseverslag kunnen worden gepubliceerd over de toepassing van de De-minimisverordening en de Algemene Groepsvrijstellingsverordening.
- Het financiële risico van onwettige of onverenigbare steun ligt volledig bij de begunstigde, die verplicht wordt het ontvangen bedrag, vermeerderd met interesten, terug te storten. De financiële verantwoordelijkheid van de lidstaten zou dus kunnen worden uitgebreid, bijvoorbeeld door de „overheidsinstelling” een boete op te leggen voor het toekennen van de steun.
- Er zouden onafhankelijke nationale agentschappen voor staatssteunbeleid kunnen worden opgericht, die als „contactpersoon” zouden kunnen optreden, zowel voor de Commissie als voor bedrijven.
- De Commissie dient efficiëntere ex-postcontroles uit te voeren en beste praktijkvoorbeelden actief te bevorderen.

### 3.4 Gestroomlijnde en transparante procedures

3.4.1 Tijdens de economische en financiële crisis (2008-2011) hebben de Commissie en de lidstaten blijk gegeven van reactievermogen door een pakket specifieke documenten goed te keuren<sup>(5)</sup>. Met name de grotere samenwerking vanwege de lidstaten en de talrijke inspanningen van de diensten van de Commissie hebben het mogelijk gemaakt om snel beslissingen te nemen, tot tevredenheid van de lidstaten en de bedrijfs wereld.

<sup>(5)</sup> Zie de voorlopige regels inzake staatssteun die werden vastgelegd als reactie op de economische en financiële crisis.

3.4.2 Algemeen gesproken blijven de procedures voor de betrokken partijen echter buitensporig lang en ingewikkeld. Het EESC onderschrijft dus het voornemen van de Commissie om voor een snellere behandeling van dossiers te zorgen, door de administratieve procedures te verbeteren en de lidstaten op hun verantwoordelijkheid te wijzen en zo transparantie en efficiëntie te garanderen. Het is belangrijk dat de behandeling van dossiers zo veel mogelijk het ritme van de economische activiteit volgt.

3.4.3 De „vereenvoudigde procedure” voor de behandeling van bepaalde soorten staatssteun<sup>(6)</sup> zou dan ook kunnen worden uitgebreid, mits dit binnen een welomlijnd kader gebeurt. Binnen deze procedure onderzoekt de Commissie enkel of een steunmaatregel met de bestaande regelingen en praktijken overeenstemt.

### 3.5 Een betere toepassing van het recht („better enforcement”)

3.5.1 Het is van fundamenteel belang dat het staatssteunrecht op een doeltreffende manier wordt toegepast. Toch stelt het EESC vast dat nationale rechterlijke instanties vaak niet in staat zijn om dit te garanderen, met name in het geval van bedrijven die het slachtoffer zijn van de toekenning van illegale steun aan concurrerende ondernemingen. Hiervoor zijn meerdere redenen te vinden, waaronder de onvoldoende kennis van het Europese mededingingsrecht bij magistraten en de procedurele beperkingen inherent aan elke rechtszaak.

3.5.2 Het is nodig oplossingen te zoeken om de toepassing van het staatssteunrecht in de praktijk te versterken. Zowel bedrijven als nationale rechterlijke instanties zouden over doeltreffendere instrumenten en procedures moeten beschikken.

## 4. Specifieke opmerkingen

### 4.1 Verduidelijking van het begrip „marktfalen”

4.1.1 Het EESC schaart zich achter de doelstelling enkel steunmaatregelen goed te keuren die (i) bijdragen tot groei door marktfalen aan te pakken (staatssteun moet inderdaad een aanvulling zijn op – en geen vervanging van – particuliere middelen) en (ii) een stimulerend effect hebben en de begunstigde er met andere woorden toe aanzetten om activiteiten te ontplooiën die hij/zij zonder de steun niet had ontplooid.

4.1.2 In deze context moet het begrip „marktfalen” noodzakelijkerwijs worden verduidelijkt en toegelicht aan de hand van voorbeelden uit verschillende sectoren, met name aan de hand van de bestaande Europese rechtspraak. Op deze manier kunnen zowel overheidsinstanties als bedrijven dit begrip op een uniforme manier interpreteren en het in aanmerking nemen bij de vormgeving van steunmaatregelen.

<sup>(6)</sup> PB C 136 van 16.6.2009, blz. 3.

#### 4.2 *Uitdieping en actualisering van internationale vergelijkingen inzake staatssteun*

4.2.1 In paragraaf 16 en 17 van de Mededeling wordt verwezen naar het mededingingsbeleid van derde landen: de Commissie besluit dat de EU over een transparanter kader voor vergelijkbare steunvolumes beschikt. Hiervoor baseert de Commissie zich echter op een vergelijkende WTO-studie uit 2006. Het EESC vraagt de Commissie de WTO om een actuelere studie te verzoeken, aangezien verschillende WTO-leden die niet tot de EU behoren door de crisis hun toevlucht hebben genomen tot massale subsidies, vooral in industriële sectoren. Het is immers wenselijk dat het toekomstige mededingingsbeleid vanaf 2013 gebaseerd wordt op een actueel en nauwkeurig beeld van de situatie die zich – nu de wereldwijde crisis de economische concurrentie heeft versterkt – laat optekenen in bijvoorbeeld de Verenigde Staten, China, India en Brazilië. Hierbij moet ook rekening worden gehouden met de steun die op deelstaatniveau wordt toegekend.

4.2.2 Door de staatssteunregels toe te passen moet de concurrentiepositie van bedrijven op de interne markt en op internationaal vlak kunnen worden versterkt. Europese bedrijven worden echter geconfronteerd met concurrentie vanwege ondernemingen uit derde landen, die in hun wetgeving soms geen enkele beperking op staatssteun kennen. Dit kan ertoe leiden dat de mededinging ernstig wordt verstoord ten nadele van de Europese bedrijven, zoals ook in de Commissiemededeling wordt vastgesteld (7).

4.2.3 Met inachtneming van haar bevoegdheden onderneemt de Commissie stappen om wereldwijd gelijke concurrentievoorwaarden te creëren, met eerlijke mededinging als centraal begrip. De herziening van het staatssteunrecht dient dus te worden gecoördineerd met het optreden van de Commissie inzake de instrumenten van het handelsbeleid (WTO-regels, bilaterale vrij-handelsakkoorden).

#### 4.3 *Herziening van het standpunt inzake exportsteun*

4.3.1 In het *Voorstel voor een verordening tot vaststelling van een programma voor het concurrentievermogen van ondernemingen en voor kleine en middelgrote ondernemingen (2014 - 2020)* (COM(2011) 834 final) erkent de Commissie dat het mkb moet worden ondersteund om zowel binnen de EU als naar alle andere landen te kunnen uitvoeren en zo groeiomgankelijkheden te vinden. Met

het oog daarop wordt gepland via het *Entreprise Europe Network* te voorzien in steun en ondersteunende diensten voor kleine en middelgrote ondernemingen met groeiperspectieven.

4.3.2 Toch lijkt de benadering van de Commissie terzelfder tijd te restrictief. Zo worden in artikel 27 van Verordening (EG) nr. 800/2008 (6 augustus 2008) bijvoorbeeld verschillende cumulatieve voorwaarden gesteld voor de deelname van kleine en middelgrote ondernemingen aan beurzen en salons: de steunintensiteit mag niet meer dan 50 % van de in aanmerking komende kosten bedragen, de steun wordt enkel toegekend aan kleine en middelgrote ondernemingen die voldoen aan de EU-definitie van deze term en de steun wordt slechts toegekend voor de eerste deelname aan een vakbeurs of tentoonstelling.

4.3.3 Dit criterium van de eerste deelname past niet binnen een internationale ontwikkelingsstrategie waarbij een aanwezigheid van minstens drie jaar op dezelfde markt nodig is vooraleer de precieze ontwikkelingsstrategie (vertegenwoordiger, vestiging, verdeler) kan worden bepaald. Het EESC stelt dan ook voor om in artikel 27, lid 3 het criterium van de „eerste deelname” te vervangen door het criterium van de „eerste drie opeenvolgende jaren dat een onderneming aan een bepaalde vakbeurs of tentoonstelling deelneemt”, waarbij de andere twee criteria ongewijzigd blijven.

#### 4.4 *Staatssteun laten bijdragen tot duurzame en inclusieve groei*

4.4.1 De EU zal moeten garanderen dat via staatssteun een aanzet wordt gegeven tot innovatie (ook vanuit sociaal oogpunt, via de steun voor sociale innovatie die in de „Innovatie-Unie” al erkend is), tot gebruik van groene technologieën en tot ont-plooiing van het menselijk kapitaal binnen een model van duurzame ontwikkeling. Het EESC stelt tevreden vast dat steun voor sociale innovatie gaandeweg erkend wordt als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt (8) en hoopt dat dit in de toekomst nog vaker het geval zal zijn naarmate het staatssteunbeleid verder wordt gemoderniseerd.

4.4.2 Het EESC schaaft zich ook achter staatssteun voor onderzoek en ontwikkeling m.b.t. het vormgeven, realiseren en in de handel brengen van producten, programma's en diensten ten behoeve van kwetsbare groepen in de samenleving (met name gehandicapten) (9).

Brussel, 14 november 2012

De voorzitter  
van het Europees Economisch en Sociaal Comité  
Staffan NILSSON

(7) Zie paragraaf 17 van de mededeling.

(8) COM(2010) 546 final; COM(2011) 609 final; PB L 7 van 11.1.2012, blz. 3.

(9) PB C 24 van 28.1.2012, blz. 1.

**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 Europese consumentenagenda — Vertrouwen en groei stimuleren**

(COM(2012) 225 final)

(2013/C 11/12)

Rapporteur: **Reine-Claude MADER**

De Commissie heeft op 22 mei 2012 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: Een Europese consumentenagenda – Vertrouwen en groei stimuleren”*

COM(2012) 225 final.

De afdeling Interne Markt, Productie en Consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 25 oktober 2012 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 14 en 15 november 2012 gehouden 484e zitting (vergadering van 14 november 2012) het volgende advies uitgebracht, dat met 143 stemmen vóór en 1 tegen, bij 2 onthoudingen, is goedgekeurd.

## 1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 De Commissie heeft op 22 mei 2012 de Europese consumentenagenda goedgekeurd. De agenda biedt een beleidskader voor het consumentenbeleid gecentreerd rond vier grote doelstellingen: versterking van de consumentveiligheid, betere voorlichting, betere handhavings- en verhaalmiddelen en aanpassing van de voornaamste wetgevings- en beleidsonderdelen aan de sociaal-economische ontwikkelingen. De agenda maakt deel uit van de Europa 2020-strategie.

1.2 Het EESC deelt het standpunt van de Commissie dat de consument een doorslaggevende rol speelt bij het stimuleren van groei en dat gekeken moet worden naar de context waarin de consument evolueert.

1.3 Het steunt de in de agenda genoemde doelstellingen, maar vraagt zich af in hoeverre de agenda aansluit bij het zgn. consumentenprogramma en of het budget dat ervoor wordt uitgetrokken wel toereikend is. De middelen vallen zijns inziens zeer mager uit vergeleken bij de beleden ambitie.

1.4 Het EESC wil nogmaals nadrukkelijk erop wijzen dat in de uitwerking en tenuitvoerlegging van alle communautaire beleid rekening dient te worden gehouden met de belangen van de consument. Het is alvast een goede zaak dat met de Europese consumentenagenda de meeste initiatieven op het gebied van het consumentenbeleid, die nu nog onderwerp zijn van verschillende documenten, in één tekst worden ondergebracht. Dit is een belangrijke stap, die duidelijk maakt hoe sterk de behoeften en verwachtingen van de consument meewegen in de uitwerking van EU-beleid.

1.5 Daarnaast wordt het belang van de rol van consumentenorganisaties erkend. Ook dit is een goede zaak, al plaatst het

EESC hier de kanttekening bij dat de consumentenorganisaties voldoende middelen moeten krijgen om hun taken te kunnen vervullen. Het verheugt het EESC met name dat de Commissie in de agenda aangeeft samen te willen werken met de nationale regeringen om ervoor te zorgen dat er meer erkenning komt voor de rol van de consumentenorganisaties.

1.6 Aandacht voor de meest kwetsbare groepen in onze samenleving, zeker in de huidige sociaal-economische context, heeft voor het EESC prioriteit. De in de agenda voorgestelde initiatieven ter bevordering van de financiële inclusie en toegang tot essentiële diensten hebben zijn volledige steun.

1.7 Het EESC hecht uitdrukkelijk belang aan maatregelen op het vlak van duurzame ontwikkeling en deelt de bekommernissen van de Commissie wat energiebeheer en ecologisch ontwerp aanbelangt. Belangrijk is tevens dat er doeltreffende maatregelen komen voor strengere ethische en ecologische normen voor de productie en distributie van goederen, met name voor goederen afkomstig uit landen buiten de EU.

1.8 Verbetering van de voedselveiligheid is voor het EESC een essentiële voorwaarde om de productveiligheid te waarborgen van de plaats van productie tot de plaats van consumptie en gezonde en eerlijke mededinging mogelijk te maken. De maatregelen die op dit vlak nodig zijn, zullen ook helpen om het consumentenvertrouwen te herstellen, dat door verschillende gezondheids crises flinke deuken heeft gekregen.

1.9 Het EESC juicht alle initiatieven toe die erop gericht zijn de consument de informatie te verschaffen die hij nodig heeft. Het waarschuwt wel dat betere consumentenvoorlichting nog niet betekent dat ondernemingen hun verplichtingen niet meer hoeven na te komen.



1.10 Tot slot steunt het EESC de initiatieven die de handhaving en ontwikkeling van het consumentenrecht en de invoering van doelmatige verhaalmiddelen moeten bevorderen. Het wijst nogmaals erop dat alternatieve wijzen van geschillenbeslechting onafhankelijk moeten zijn ten opzichte van de betrokken partijen en is uitdrukkelijk voorstander van de invoering van de mogelijkheid van een collectieve actie, zoals het reeds in meerdere adviezen heeft aangegeven. De invoering van een dergelijk instrument van Europese reikwijdte mag niet langer worden opgeschort.

## 2. Samenvatting van het Commissievoorstel

2.1 De Commissie heeft op 22 mei 2012 de Europese consumentenagenda goedgekeurd. Hierin wordt een beleidskader voor het consumentenbeleid geschetst voor de komende jaren. De agenda moet worden gezien als een onderdeel van de Europa 2020-strategie en vormt een aanvulling op andere initiatieven, zoals het consumentenprogramma voor 2014-2020.

2.2 De Commissie wil de 500 miljoen consumenten in Europa, wier consumptieve bestedingen goed zijn voor 56 % van het bbp van de EU, in het middelpunt plaatsen van de een-gemaakte markt: zij spelen een cruciale rol bij het stimuleren van de groei in de EU. De Commissie gaat ervan uit dat „het stimuleren van deze vraag [...] een belangrijke rol [kan] spelen om de EU een uitweg uit de crisis te bieden”.

2.3 Om dit te bereiken en het consumentenvertrouwen te herstellen heeft de Commissie vier doelstellingen vastgelegd:

### 2.3.1 De consumentenveiligheid versterken

Als antwoord op de uitdagingen in samenhang met het op de markt brengen van producten en diensten ongeacht de plaats van productie wil de Commissie middels veiligheids- en conformiteitscontroles in de plaats van herkomst het regelgevingskader voor de veiligheid van producten en diensten en het kader voor markttoezicht verbeteren.

Zij hamert erop dat de veiligheid over de gehele voedselketen moet worden verbeterd en maant de lidstaten aan om nauwer samen te werken.

### 2.3.2 Kennisvermeerdering

De Commissie pleit ervoor dat consumenten duidelijke, betrouwbare en vergelijkbare informatie krijgen en de nodige hulpmiddelen om hun rechten te begrijpen. Consumenten moeten beter worden voorgelicht en bewustgemaakt van hun rechten en belangen. Zij ziet hier ook een taak voor de ondernemingen en is van plan de nodige initiatieven op het gebied van maatschappelijk verantwoord ondernemen te ontplooiën. Consumentenorganisaties spelen, zo erkent de Commissie, een belangrijke rol, niet alleen in de verspreiding van informatie, maar ook in een doeltreffende vertegenwoordiging en behartiging van de consumentenbelangen.

### 2.3.3 Betere handhavings- en verhaalmiddelen

De Commissie wil een doeltreffende handhaving van het consumentenrecht waarborgen en consumenten efficiënte mogelijkheden aanreiken om geschillen te beslechten. Zij wil de bestaande regelingen voor het oplossen van grensoverschrijdende geschillen, ongeacht de afzetmethode, verbeteren en nauwer gaan samenwerken met landen buiten de EU en grote internationale organisaties.

### 2.3.4 Afstemming van rechten en relevant beleid op economische en maatschappelijke veranderingen

De Commissie is van oordeel dat haar voorstellen afgestemd moeten zijn op de - zeker in dit digitale tijdperk - veranderende consumptiewijzen. Voor haar is het belangrijk dat de voorstellen inspelen op de behoeften van kwetsbare groepen en de consument helpen keuzes te maken ten voordele van een duurzame economie.

2.4 De doelstellingen in de agenda richten zich op vijf aandachtsgebieden: digitale aankopen, financiële diensten, voedsel, energie en reizen en vervoer.

## 3. Algemene opmerkingen

3.1 Het EESC deelt het standpunt van de Commissie dat de consument een centrale rol toekomt als stimulator van groei en dat gekeken moet worden naar de context waarin de consument evolueert. De koopkracht van de consument lijdt onder de crisis. Ook de consumptiewijzen veranderen. Zij vereisen meer technische kennis en zijn in sommige gevallen met hoge kosten verbonden.

3.2 Er bestaat een degelijke basis aan EU-regelgeving, maar de tenuitvoerlegging verloopt stroef. De consument die zijn consumentenrechten wil uitoefenen beschikt over te weinig middelen, terwijl de klachten alsnog toenemen. Tegelijkertijd wordt de consument overstelpt met informatie in velerlei vorm, maar is er van betrouwbare consumentenvoorlichting nauwelijks sprake.

3.3 De principeverklaringen in de agenda kunnen uiteraard op de steun van het EESC rekenen. Het EESC vraagt zich evenwel af in hoeverre de agenda aansluit op het consumentenprogramma en hoe het beleid in de praktijk zal worden omgezet.

3.4 In zijn advies van 28 maart 2012 <sup>(1)</sup> heeft het EESC erop gewezen dat er te weinig middelen worden uitgetrokken voor het consumentenbeleid en zich bezorgd afgevraagd hoe een ambitieus programma als dit moet worden uitgevoerd als het budget duidelijk achterblijft bij de verkondigde doelstellingen.

<sup>(1)</sup> PB C 181 van 21.6.2012, blz. 89.

3.5 De Commissie heeft een grote hoeveelheid initiatieven voorgesteld om de doelstellingen van de agenda te verwezenlijken. Belangrijker is echter dat de initiatieven goed doordacht zijn en toepasbaar zijn om het nodige effect te sorteren en de consument daadwerkelijk een betere bescherming te bieden. Overigens zal de consument er pas de vruchten van kunnen plukken, als de lidstaten en andere belanghebbende partijen zich achter de maatregelen uit de agenda scharen en tot uitvoering ervan overgaan.

3.6 Ook ontbreekt een transparante en doeltreffende procedure voor de evaluatie van de tenuitvoerlegging en de resultaten van de agenda. Het EESC stelt voor dat de Commissie ter evaluatie van de jaarlijkse vooruitgang beoordelingscriteria en kwaliteitsindicatoren in de agenda opneemt en om het anderhalf jaar een verslag over de tenuitvoerlegging van de agenda publiceert.

3.7 De agenda laat zien dat het consumentenbeleid een zeer breed gebied beslaat. Van belang is dus, zoals het EESC reeds eerder heeft benadrukt, dat de consumentenbelangen worden meegenomen in de uitwerking en tenuitvoerlegging van alle onderdelen van EU-beleid. Het verbaast het EESC dat de agenda op medisch terrein geen enkele consumentenbescherming biedt, bijv. voor farmaceutische producten of medische hulpmiddelen, hoewel deze producten in verschillende landen in opspraak zijn gekomen door de schade die consumenten en patiënten hebben geleden. In een alomvattend consumentenbeleid dienen naar de mening van het EESC veiligheid, informatie en de mogelijkheid tot uitoefening van consumentenrechten ook te gelden voor de medische en farmaceutische sector.

3.8 Het EESC stelt met voldoening vast dat de Commissie ondernemingen wil betrekken bij het consumentenbeschermingsbeleid. Het is hoog tijd dat ondernemingen worden onderdicht over de rechten van de consument. De betreffende netwerken van verenigingen van ondernemingen moeten worden aangemoedigd om, met steun van de Commissie, zo snel mogelijk desbetreffende opleidingsmodules aan te bieden voor het mkb.

3.9 Het EESC roept de Commissie op de betrokken partijen en belanghebbenden te betrekken bij de uitvoering van de agenda en intensiever met hen, het EESC denkt daarbij in de eerste plaats aan consumentenorganisaties, te overleggen, opdat zij adequaat kunnen deelnemen aan de uitwerking van beleid dat hen aanbelangt.

## 4. Specifieke opmerkingen

### 4.1 Veiligheid

4.1.1 Het EESC steunt nadrukkelijk de herziening van het wetgevingskader inzake productveiligheid om veilige producten en diensten voor de consument te kunnen waarborgen.

4.1.2 Het EESC meent dat de invoering van controleregelingen, moderne en geüniformeerde praktijken en methoden voor samenwerking, ook met de overheden die op de plaats van

productie bevoegd zijn, kan helpen om het markttoezicht te verbeteren en aldus eerlijke mededingingsvoorwaarden te creëren waarvan zowel ondernemingen als consumenten profijt hebben. Het EESC kan uit de agenda niet opmaken welk belang er gehecht wordt aan normalisatie en welke middelen hiervoor worden uitgetrokken.

4.1.3 Veiligere producten en diensten zijn naar de mening van het EESC essentieel om het consumentenvertrouwen te herstellen dat door verschillende gezondheids crises flinke deuken heeft gekregen. Dit lukt alleen als er efficiëntere uitvoeringsmaatregelen komen en als de lidstaten hun beleid beter op elkaar afstemmen.

### 4.2 Kennisvermeerdering

4.2.1 Het EESC is het met de Commissie eens dat er weliswaar een overvloed aan informatie is, maar dat dit niet altijd de informatie is die de consument nodig heeft. Het deelt het standpunt van de Commissie dat de consument betrouwbare, duidelijke en vergelijkbare informatie moet krijgen, die niet alleen online verkrijgbaar is maar ook via andere media.

4.2.2 De erkenning van de rol van de consumentenorganisaties is een goede zaak, maar het EESC wil dit graag vertaald zien in toereikende financiële steun van de Europese en nationale overheden om datgene wat er van hen verwacht wordt te verwezenlijken, met name het testen van producten en diensten voor de consument.

4.2.3 Het EESC staat achter alle maatregelen die tot doel hebben de consument te informeren, zolang de maatregelen relevant zijn en daadwerkelijk effect hebben.

4.2.4 Het steunt alle initiatieven die tot doel hebben de consumenteneducatie te bevorderen, en benadrukt dat naast voorlichting het verruimen van de kennis van de consument alle aandacht dient te krijgen. Reeds op school zou een begin moeten worden gemaakt met computervaardigheid en financiële basisvorming. Het spreekt voor zich dat dergelijke initiatieven voor een zekere termijn moeten worden opgezet en dat consumenteneducatie geenszins ter vervanging kan dienen van de informatie die de ondernemingen geacht worden te verstrekken.

### 4.3 Rechtshandhaving en verhaalmiddelen

4.3.1 Het EESC neemt kennis van het besluit van de Commissie om de handhaving van het consumentenrecht te waarborgen. Zij komt hiermee tegemoet aan een belangrijke verwachting, want het uitbrengen van het ene na het andere wet- of regelgevingsvoorstel volstaat niet om de consumentenbescherming op een hoog niveau te tillen.

4.3.2 Het EESC vindt het goed dat er Europese netwerken bestaan, waarvan het oudste, het Europees justitieel netwerk, in 2001 werd opgericht. Voor een goede werking van de netwerken pleit het voor een regelmatige evaluatie, waarbij lering wordt getrokken uit de bevindingen.

4.3.3 Het EESC staat achter alle maatregelen die tot doel hebben kennis van de EU-wetgeving te bevorderen.

4.3.4 Het EESC steunt co- en zelfreguleringsinitiatieven, zoals de publicatie van richtsnoeren, op voorwaarde dat zij doelstellingen van algemeen belang dienen. Regelmatige controles en evaluaties moeten bovendien ervoor zorgen dat de initiatieven vervangen worden door meer bindende maatregelen als de doelstellingen niet worden bereikt.

4.3.5 Het EESC steunt de stappen van de Commissie om vormen van alternatieve geschillenbeslechting te bevorderen op voorwaarde dat de systemen, zoals het EESC in zijn advies heeft benadrukt<sup>(2)</sup>, onafhankelijk zijn ten opzichte van de partijen bij het geschil en er mogelijkheden zijn om in beroep te gaan.

4.3.6 Het EESC roept de Commissie op doeltreffende maatregelen ter bevordering van het elektronische handelsverkeer te ondersteunen in combinatie met systemen voor online geschillenbeslechting. Bovendien is het verheugd over de geplande oprichting van een platform waar belanghebbenden kunnen discussiëren over een Europees keurmerk voor websites.

4.3.7 Wat betreft de mogelijkheid van een collectieve actie, betreurt het EESC dat in de agenda slechts heel voorzichtig de mogelijkheid wordt geopperd om een dergelijk instrument voor de uitoefening van consumentenrechten in te voeren. Gezien de actuele situatie in sommige landen en de stand van zaken m.b.t. grensoverschrijdende geschillen én na alle raadplegingen die hebben plaatsgevonden, mag nu niet langer gedraald worden en moet dit instrument zo snel mogelijk worden ingevoerd.

#### 4.4 *Afstemming van rechten en beleid op economische en maatschappelijke veranderingen*

4.4.1 Het EESC neemt kennis van het feit dat de Commissie verder wil gaan met de ontwerpverordening tot vaststelling van een facultatief gemeenschappelijk Europees kooprecht, hoewel consumentenorganisaties erg vaak tegen zijn en het bedrijfsleven er zich soms ook niet in kan vinden. Het EESC herhaalt zijn standpunt<sup>(3)</sup> dat het dit wetsvoorstel afkeurt, omdat het niet beantwoordt aan sommige van zijn doelstellingen, in het bijzonder m.b.t. een hoger niveau van consumentenbescherming. Het dringt erop aan dat het Europees consumentenrecht verder wordt ontwikkeld.

#### 4.4.2 Digitaal

Het EESC steunt de verschillende voorstellen op digitaal gebied die de Commissie in verband met de technologische ontwikkeling presenteert. Het stelt vast dat de Commissie zich wil inspannen om de consument in deze sector eenzelfde niveau van bescherming te bieden, iets wat absoluut noodzakelijk is voor de ontwikkeling van de sector.

<sup>(2)</sup> PB C 286 van 17.11.2005, blz. 1.

<sup>(3)</sup> PB C 181 van 21.6.2012, blz. 75.

#### 4.4.3 Financiële diensten

4.4.3.1 De Commissie heeft besloten het toezicht op financiële diensten voor consumenten, met name voor de meest kwetsbaren onder hen, te versterken. Het EESC steunt deze aanpak. Het zal leiden tot meer transparantie en een betere vergelijkbaarheid van het productaanbod en prijzen.

4.4.3.2 Daarnaast hecht het EESC belang aan financiële inclusie, in al haar aspecten.

#### 4.4.4 Voedsel

4.4.4.1 Het EESC steunt ten volle de goedkeuring van de verordeningen betreffende de verstrekking van voedselinformatie en voedings- en gezondheidsclaims. In beide gevallen gaat het om zaken waaraan de consument veel belang hecht.

4.4.4.2 De recente problemen in een aantal lidstaten met de illegale distributie van alcoholhoudende dranken illustreren nog eens hoe belangrijk het is om een goed markttoezicht en een dito marktbeveiliging te hebben.

4.4.4.3 Het EESC staat positief tegenover het voorstel voedselverspilling tegen te gaan door maatregelen te nemen voor de verschillende schakels van de voedselketen.

#### 4.4.5 Energie

4.4.5.1 Het EESC wijst erop dat energie een basisgoed is voor de consument, met name voor de meest kwetsbare groepen onder hen, die tegen acceptabele voorwaarden gebruik moeten kunnen maken van deze dienstverlening.

4.4.5.2 Het EESC steunt de initiatieven die tot doel hebben het gebruik van een schaars goed als energie, dat een grote hap uit het gezinsbudget neemt, beter te beheren. Belangrijk is dat de technische oplossingen die de consument worden aangereikt, ook worden getoetst, om er zeker van te zijn dat ze echt innoverend en productief zijn.

#### 4.4.6 Reizen en vervoer

4.4.6.1 Het EESC vindt het belangrijk dat de problematiek van de luchtvaartsector en de sector van het openbaar vervoer in de agenda worden meegenomen. Het steunt de aanpak van de Commissie om de passagiersrechten te verbeteren, die moeten worden aangepast aan het productaanbod van maatschappijen en reisorganisatoren. Met name in de luchtvaartsector acht het EESC het van belang dat de geplande herziening van de EU-wetgeving en de maatregelen uit de Akte voor de interne markt<sup>(4)</sup> de passagiersrechten helpen versterken en tot de reducering van oneerlijke contract- en handelspraktijken bijdragen.

4.4.6.2 Het EESC onderstreept dat – dit probleem wordt in de consumentenagenda niet aan de orde gesteld – er dringend maatregelen moeten worden genomen om reizigers te beschermen die door het faillissement van luchtvaartmaatschappijen hun reis niet kunnen aanvatten c.q. voortzetten.

<sup>(4)</sup> COM(2010) 608 final.

4.4.6.3 Het EESC staat achter het voorstel voor een strategie ter bevordering van „schone auto's” in de strijd om de CO<sub>2</sub>-uitstoot in te dammen.

#### 4.4.7 Duurzame producten

4.4.7.1 Het EESC heeft herhaaldelijk erop gewezen dat een duurzame ontwikkeling van cruciaal belang is voor de toekomst van Europa. Het steunt dan ook de voorstellen van de Commissie om producten duurzamer te maken en ecologisch ontwerp aan te moedigen voor alle producten.

4.4.7.2 Het EESC juicht de aanhoudende inspanningen van de Commissie toe om maatschappelijk verantwoord ondernemen te bevorderen, maar is van mening dat strengere maatregelen nodig zijn om transparantie en verantwoordelijkheid voor strengere ethische en ecologische normen voor de productie en distributie van goederen te waarborgen, met name als het gaat om goederen afkomstig uit landen buiten de EU. Om te garanderen dat goederen uit deze landen voldoen aan de Europese normen, moeten deze landen bindende voorschriften opgelegd worden, zoals de verplichting dat een schriftelijk attest moet kunnen worden voorgelegd dat een product voldoet aan de internationale arbeidsnormen.

Brussel, 14 november 2012

*De voorzitter*  
*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*  
Staffan NILSSON

---



**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad over essentiële-informatiedocumenten voor beleggingsproducten**

(COM(2012) 352 final — 2012/0169 (COD))

(2013/C 11/13)

Rapporteur: **Edgardo Maria IOZIA**

Het Europees Parlement en de Raad hebben resp. op 10 en 11 september 2012 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) te raadplegen over het

*Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad over essentiële-informatiedocumenten voor beleggingsproducten*

COM(2012) 352 final — 2012/0169 (COD).

De afdeling Interne Markt, Productie en Consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 25 oktober 2012 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 14 en 15 november 2012 gehouden 484e zitting (vergadering van 14 november 2012) onderstaand advies uitgebracht, dat met 138 stemmen vóór, bij 4 onthoudingen, is goedgekeurd.

## 1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het EESC spreekt zich positief uit over het voorstel voor een verordening dat de Commissie heeft uitgebracht. Naar de mening van het EESC sluit het op samenhangende wijze aan bij het engagement dat is aangegaan m.b.t. het opvullen van de lacune in de Europese wetgeving inzake de bescherming van retailbeleggers.

1.2 Het EESC benadrukt het belang van een wetgevingshandeling waarin voor het eerst alle vormen van complexe financiële producten aan regels worden onderworpen en waarin wordt bepaald in welke mate deze producten vergelijkbaar zijn, onafhankelijk van het type ontwikkelaar ervan (banken, verzekeraars of beleggingsmaatschappijen). Positief zijn de inspanningen van de Commissie om evenwichtige oplossingen te zoeken die door iedereen gelijktijdig kunnen worden toegepast.

1.3 In eerdere adviezen had het EESC gevraagd uniforme voorschriften vast te stellen die duidelijk, eenvoudig en vergelijkbaar zijn. Het onderschrijft dan ook de verordening, in de hoop dat gehoor wordt gegeven aan de opmerkingen die in dit advies worden geformuleerd om een en ander duidelijker en onmiddellijk opeisbaar en toepasbaar te maken.

1.4 Ondanks de aanzienlijke hoeveelheid regelgeving die de jongste drie jaar is geproduceerd, is het nog niet gelukt om twee basisdoelstellingen te verwezenlijken: een markt die opnieuw volledige integriteit verzekert en een daadwerkelijk geïntegreerde markt waar alle spelers toegang toe hebben. Jammer genoeg hebben de erg recente financiële schandalen aangetoond dat nationale toezichthoudende autoriteiten nog niet daadkrachtig en vastberaden genoeg optreden om er concreet voor te zorgen dat er geen handelingen meer kunnen worden gesteld waardoor spaarders enorme verliezen lijden, zoals bij de manipulatie van de Libor-rentevoet. De volledige totstandbrenging van de interne markt wordt nog steeds bemoeilijkt door hindernissen die worden opgeworpen om monopoliewinsten van „nationale

kampioenen” veilig te stellen. Op de volgende vlakken is er nog geen duidelijke vooruitgang geboekt: vastgoedkredieten, de vergelijkbaarheid en transparantie van de kosten voor zichtrekeningen en basisdiensten, de inhoud van basisproducten, de toegang tot bankdiensten voor sommige benadeelde groepen, collectieve acties, de erkenning van de mogelijkheid van gebruikers- en consumentenorganisaties om zich tot de rechter te wenden, de bescherming van grensoverschrijdende contracten, geharmoniseerde procedures voor geschillenbeslechting. Niettemin zet de Commissie zich in om de bestaande lacunes in de wetgeving op te vullen.

1.5 Er is niets geregeld met betrekking tot de mogelijkheid om boetes op te leggen aan ontwikkelaars uit derde landen, die moeilijk te vervolgen zijn als ze de Europese regelgeving niet naleven. Het EESC stelt voor dat in dit geval de intermediairs de kosten en de verantwoordelijkheid dragen om in te staan voor eventuele inbreuken op de verordening. Aan de derde landen die de belangrijkste financiële centra huisvesten, zou bovendien moeten worden voorgesteld vergelijkbare bepalingen goed te keuren en ze op te nemen in de richtlijnen die zijn opgesteld door de Raad voor Financiële Stabiliteit (*Financial Stability Board*, FSB).

1.6 Het EESC begrijpt waarom de Commissie tegelijkertijd voorziet in een essentiële-informatiedocument (*Key Information Document* of KID, voorgesteld in deze verordening) en in documenten voor essentiële beleggersinformatie (*Key Investor Information Document* of KIID, zoals bedoeld in Richtlijn 2009/65/EG en ingevoerd in Verordening nr. 583/2010 van de Commissie van 1 juli 2010). Toch is het van mening dat nu reeds moet worden nagegaan of het aangewezen is twee verschillende documenten voor financiële beleggingen te behouden: het EESC stelt voor dat de Commissie „binnen twee jaar” na de inwerkingtreding van de verordening inzake beleggingsproducten over de mogelijkheid beschikt om voor te stellen de twee verschillende modellen samen te voegen, waarbij de icbe-voorschriften worden afgestemd op de KID-voorschriften.

1.7 Het EESC kan zich niet vinden in de keuze van de Commissie om via gedelegeerde handelingen essentiële aspecten van de verordening te regelen: deze zouden bij de vaststelling van de verordening onmiddellijk toepasbaar moeten zijn. Met name de inhoud van artikel 8, lid 2 heeft betrekking op gedelegeerde handelingen. Het gaat hier om de specifieke bepalingen inzake de presentatie en inhoud van alle afzonderlijke elementen van essentiële informatie die in de documenten moeten worden opgenomen, inzake eventuele aanvullende informatie en het gemeenschappelijk te gebruiken model ... De facto betreft dit 90 % van de regels. De in artikel 10, lid 2 gevraagde gedelegeerde bevoegdheden betreffen, zowel inhoudelijk als procedureel, de herziening van de informatie en de mogelijke aanpassingen hiervan. Tot slot is in artikel 12, lid 4 sprake van gedelegeerde bevoegdheden m.b.t. de voorwaarden om te voldoen aan de verplichting om het document te verstrekken, alsook m.b.t. de methode en de termijn hiervoor.

1.8 Het EESC beveelt nadrukkelijk aan deze voorstellen te herzien, alsook formuleringen zoals „tijdig” en „onevenredige schade berokkenen”, die tot verwarring of onduidelijkheden kunnen leiden. De Commissie wordt ook uitgenodigd een nauwkeurigere beschrijving te geven van de procedures die moeten worden gevolgd bij inbreuken die in meerdere lidstaten worden gepleegd. Ze zou ook moeten bepalen welke gedelegeerde autoriteiten bevoegd zijn voor het opleggen van sancties, die in andere gevallen door de Europese toezichthoudende autoriteiten worden vastgelegd.

1.9 Volgens het EESC is het noodzakelijk het in artikel 15 gedane voorstel inzake alternatieve instrumenten voor geschillenbeslechting op één lijn te brengen met de oplossingen voorgesteld in het kader van de herziening van de ADR-ontwerprichtlijn [COM(2011) 793 final] en in de verordening betreffende de instelling van een systeem voor onlinebeslechting van consumentengeschillen [COM(2011) 794 final]. Over deze twee onderwerpen heeft het EESC zich reeds uitgesproken<sup>(1)</sup>. De Commissie zou in artikel 11 uitdrukkelijk de mogelijkheid moeten vermelden om tegen wangedrag collectief beroep of groepsacties in te stellen.

1.10 Het EESC stelt voor om in de tekst van de verordening een verwijzing op te nemen naar het herroepingsrecht van de klant bij de aankoop van financiële producten op afstand, zoals bedoeld in de MiFID-richtlijn en de bestaande regelgeving.

1.11 Volgens het EESC zou het nuttig zijn om na te denken over de mogelijkheid om de KID's van alle financiële producten op een gemeenschappelijk portaal te plaatsen. Hierdoor zouden de verschillende producten makkelijker kunnen worden vergeleken, wat de transparantie van de markt ten goede zou komen.

1.12 Het EESC kan zich niet vinden in de afwijkingen die worden voorgesteld m.b.t. de verstrekking van het KID: de afwijking inzake verkoop op afstand moet zeker worden geschrapt, terwijl de overige afwijkingen ernstig moeten worden

overdacht. Alvorens telefonisch een bank- of verzekeringsproduct aan te schaffen, moet de klant op tijd het KID hebben ontvangen.

1.13 In het overzicht van wat er in het KID moet staan, dient volgens het EESC ook de werkelijke kostprijs voor de eindgebruiker te worden opgenomen.

## 2. Samenvatting van het voorstel

2.1 Het hier onderzochte voorstel voor een verordening heeft tot doel de transparantie op de markt voor retailbeleggingen te verhogen. M.b.t. de informatieverplichtingen bestaan er op dit moment geen duidelijke regels, terwijl beleggers niet in de mogelijkheid verkeren om volledig de risico's te begrijpen waaraan hun beleggingen worden blootgesteld.

2.2 Bij gebrek aan toereikende, eenvoudige en begrijpbare informatie kunnen retailbeleggers onverantwoorde prijzen betalen die hun risicoprofiel te buiten gaan, ofwel andere beleggingsmogelijkheden mislopen.

2.3 Een homogeen, vereenvoudigd en geüniformeerd systeem maakt het mogelijk informatie te begrijpen en te vergelijken, waardoor de markt transparanter en doeltreffender wordt.

2.4 Om deze tekortkoming te verhelpen en op basis van de eerdere ervaring met het „document inzake de verstrekking van essentiële beleggersinformatie” (*key investor information document*, KIID) voor icbe's, stelt de Commissie voor een document in te voeren dat korte, vergelijkbare en gestandaardiseerde informatie bevat en dat wordt opgesteld door de ontwikkelaar van de beleggingsproducten.

2.5 De verordening zal van toepassing moeten zijn op alle complexe producten ongeacht hun vorm of structuur, die door de financiële dienstensector zijn ontworpen om retailbeleggers beleggingskansen te verschaffen en waarbij het aan de belegger geboden rendement afhankelijk is van de prestaties van een of meerdere activa of referentiewaarden die geen rentevoeten zijn.

2.6 Het KID moet volgens de aanwijzingen in de verordening worden opgesteld, terwijl de Commissie via gedelegeerde handelingen kan bepalen welke verdere verduidelijkingen en informatie moeten worden opgenomen. Ontwikkelaars die de regels niet volgen of niet aan de vereisten beantwoorden, zijn gehouden de schade te vergoeden die de retailbelegger heeft geleden.

2.7 De verordening voorziet in procedures om klachten in te dienen, beroep in te stellen en de bevoegde autoriteiten actief, zonder vertragingen, te laten samenwerken. De lidstaten zullen doeltreffende, evenredige en afschrikkende administratieve sancties en maatregelen vaststellen.

<sup>(1)</sup> PB C 181 van 21.6.2012, blz. 93 en PB C 181 van 21.6.2012, blz. 99.

2.8 In de overgangs- en slotbepalingen wordt onder andere gesteld dat de icbe-KIID-wetgeving ongewijzigd van kracht blijft gedurende de vijf jaar die volgen op de inwerkingtreding van de verordening. De verordening zal vier jaar na haar inwerkingtreding worden geëvalueerd; daarbij zal worden beslist over het behoud van de bepalingen in Richtlijn 2009/65/EG<sup>(2)</sup>, die specifiek aan informatieverplichtingen bij icbe's is gewijd.

### 3. Algemene opmerkingen

3.1 Al in januari 2008 had het EESC in een advies over het Groenboek over financiële diensten voor consumenten in de interne markt<sup>(3)</sup> maatregelen gevraagd om te zorgen voor duidelijke, volledige, noodzakelijke en transparante informatie voor retailbeleggers, met name inzake gestructureerde en pakketproducten.

3.2 Om een eengemaakte financiële markt met duidelijke, nauwkeurige, eenvoudige en vergelijkbare informatie tot stand te brengen is het onder meer onontbeerlijk dat er passende maatregelen worden genomen om de asymmetrische informatieverhouding tussen ontwikkelaars van financiële producten en retailbeleggers aanzienlijk te verkleinen. Het Commissievoorstel is hiertoe een stap in de goede richting.

3.3 De mogelijkheid tot regelgevingsarbitrage tussen enerzijds minder strenge en belastende normen en anderzijds meer bindende vereisten leidt ertoe dat de markt wordt verstoord, aangezien ze hindernissen in het leven roept die een daadwerkelijke, transparante en efficiënte eengemaakte financiële markt belemmeren.

3.3.1 Om de ontwikkeling van een geïntegreerde grensoverschrijdende markt te bevorderen is een gestandaardiseerd Europees informatiemodel onontbeerlijk. Aangezien de regelgeving op dit moment van land tot land verschilt, bestaat er een niet te verantwoorden concurrentievoordeel voor bedrijven die werkzaam zijn in landen die geen enkele verplichting opleggen en waar ze ongehinderd producten kunnen voorstellen die aanzienlijke verborgen risico's zouden kunnen inhouden.

3.4 Om deze algemene redenen kan het EESC zich vinden in zowel de verwijzing naar artikel 114 VWEU als de keuze voor een verordening. Het EESC heeft reeds meerdere keren gesteld dat dit instrument de meest geschikte manier is om financiële regelgeving vorm te geven en „goldplating” en „cherry picking” te vermijden, fenomenen die typisch zijn voor de omzetting van richtlijnen inzake financiële activiteiten. De toepassing van de in artikel 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie verankerde subsidiariteits- en evenredigheidsbeginselen lijkt voldoende gerechtvaardigd en gemotiveerd.

3.5 Er dient informatie te worden verstrekt over de mogelijke winsten, maar ook over eventuele heffingen en provisies die aan het product verbonden zijn. Indien het financiële product op verschillende munteenheden is gebaseerd, dient het wisselkoersrisico in aanmerking te worden genomen en zou de historiek

van het product en de officiële munt waarin het is genoteerd, moeten worden nagegaan. Productinformatie moet ook de prijzen in de oorspronkelijke munteenheid omvatten en uitgedrukt in de valuta van het land waar een product in de handel wordt gebracht. Hierdoor zouden retailbeleggers de producten veel eenvoudiger kunnen begrijpen en vergelijken.

3.6 Volgens het EESC is het absoluut noodzakelijk dat het toezicht door de bevoegde nationale en Europese autoriteiten wordt verscherpt. Het kan niet begrijpen dat de Commissie van mening is dat de Europese overheden geen enkele extra steun nodig hebben om de taak te vervullen die hun door deze verordening worden toegekend. De grotere verantwoordelijkheden die hun worden toebedeeld, gaan niet gepaard met een juiste inschatting van de beschikbare middelen. Zo beschikte de Europese Bankautoriteit op 9 oktober 2012 over 84 mensen om een reeks aanzienlijke verantwoordelijkheden uit te oefenen. Het opstapelen van verantwoordelijkheden zonder rekening te houden met de permanente noodsituatie waarin overheden verkeren, zou geïnterpreteerd kunnen worden als een boodschap die ingaat tegen het doel van de hier onderzochte regelgeving.

3.7 Het EESC wijst op de belangrijke rol die de regelgeving inzake prospectussen heeft gespeeld voor icbe-beleggers. In Europa heeft dit de markt een aanzienlijke stimulus gegeven, terwijl de transparante informatie-instrumenten (KIID) het mogelijk hebben gemaakt de markt beter te laten werken. Aangezien het KID in meer geavanceerde voorschriften voorziet, hoopt het EESC dat beide instrumenten binnenkort tot één model kunnen worden herleid.

3.8 Het EESC betreurt dat er geen enkele verwijzing is opgenomen naar de implicaties voor producten uit derde landen en nodigt de Commissie uit om zich te beraden op de noodzaak om ook hierover uitdrukkelijke bepalingen in de verordening op te nemen. Voor deze producten zou de verantwoordelijkheid bij de tussenpersonen moeten worden gelegd, eerder dan bij de ontwikkelaars.

3.8.1 De financiële crisis in de periode 2007-2009 werd vooral gekenmerkt door giftige producten van grote Amerikaanse financiële instellingen. De zogenaamde subprimes bleken titels met een rommelstatus en een heel hoog risico te zijn en de drie grote ratingbureaus hebben zich alle vergist in hun betrouwbaarheidsbeoordeling. Om producten uit derde landen te kunnen verkopen is het nodig dat de verantwoordelijkheid bij de wederverkoper komt te liggen, aangezien de ontwikkelaar niet rechtstreeks door de Europese verordening kan worden verplicht een KID op te stellen.

3.9 De fragmentering van de financiële markt is een ander probleem dat mede via deze verordening kan worden overwonnen. Het bestaan van verschillende regels heeft tot nog toe verhinderd dat nationale markten daadwerkelijk werden geïntegreerd: grensoverschrijdende marktoperaties lijden onder deze „lappendeken” van regelgeving, die hogere kosten met zich meebrengt en ertoe aanzet strengere regels en regels die de consument meer moeten beschermen, te ontwijken.

<sup>(2)</sup> PB L 302 van 17.11.2009, blz. 32.

<sup>(3)</sup> PB C 151 van 17.6.2008, blz. 1.

3.9.1 Het is van cruciaal belang dat programma's om de financiële kennis van de consument te bevorderen, worden ondersteund. In een eerder initiatiefadvies<sup>(4)</sup> heeft het EESC zich reeds als volgt uitgelaten: „financiële educatie is, ten slotte, een essentiële factor om het vertrouwen in het financiële systeem overeind te houden en een verantwoord gebruik van financiële producten te bevorderen”.

3.10 Het EESC beveelt aan om in eigen impactstudies aandacht te hebben voor de volledige regelgeving die momenteel wordt ontwikkeld, net als voor de kostprijs hiervan: onverantwoorde overregulering zou niet enkel leiden tot onberekenbare schade voor de financiële industrie, maar ook voor de volledige economie. Mocht de financiële motor stokken, zou dit leiden tot een crisis zonder weerga: dit blijkt uit de recente ontwikkelingen – die honderden miljarden euro hebben gekost – en de dramatische economische crisis waardoor sommige landen worden getroffen.

3.11 In het Commissievoorstel komen de verkopers enkel ter sprake als hun verantwoordelijkheden en de bijhorende sancties worden behandeld. Er wordt met geen woord gerept van de noodzakelijke opleiding van werknemers van bedrijven die financiële producten verkopen, noch wordt aangegeven dat de koppeling tussen de verkoop van specifieke producten en premies voor de best presterende werknemers dringend aan beperking toe is. Aangezien dit aspect, dat in de nieuwe MiFID-richtlijn wordt behandeld, van cruciaal belang is, stelt het EESC voor om in de verordening een uitdrukkelijke verwijzing naar deze Richtlijn op te nemen.

3.11.1 Zoals reeds verschillende malen door het EESC is opgemerkt, is de oorzaak van de ongedifferentieerde verkoop van giftige, onaangepaste of erg risicovolle producten zonder correcte informatie – met enorme verliezen voor de spaarders tot gevolg – voor een belangrijk deel te vinden in de irrationele praktijk van bank- en financiële instellingen om aan managers astronomische bonussen toe te kennen voor resultaten op zeer korte termijn.

3.11.2 Om deze resultaten te bereiken, werden oneerlijke werkwijzen gevolgd, waarvoor sommige banken en financiële instellingen van de rechter nu enorme bedragen aan schadevergoeding moeten toekennen aan hun klanten. Het gaat hier onder meer om bedrijven die beloningen toekennen op basis van de verkoop – ten koste van alles – van producten die de verkoper een hoge opbrengst opleveren, waarbij elk verkooppunt verkoopsdoelen krijgt opgelegd. Deze methoden kunnen misschien aangewezen zijn om fijnkost te verkopen, maar zijn niet te verantwoorden in het geval van een bank die het geld gebruikt dat haar klanten een leven lang hebben bijeengespaard!

3.11.3 Ondanks alle op touw gezette initiatieven moet jammer genoeg worden vastgesteld dat bepaalde oneerlijke praktijken ongehinderd blijven voortbestaan, zodat zelfs de referentierentevoeten worden gemanipuleerd – zoals recent met de Libor-rentevoet het geval was – om uitzonderlijke winsten te realiseren. Dit soort optreden, dat slechts in een heel klein deel van de Europese financiële wereld terug te vinden is, schaadt de

reputatie van het volledige systeem, evenals het vertrouwen dat door jarenlang werken is opgebouwd. Het is nodig dat de financiële gemeenschap in haar geheel een rigoureuze ethiek van erg hoog niveau aanhoudt. De verenigingen van banken moeten bedrijven en personen die de algemene gedragsnormen schenden, zware straffen opleggen die, voor wie ernstige schendingen heeft begaan, kunnen gaan tot uitsluiting van concessies en bankactiviteiten. De betrokken verenigingen hebben al te vaak gezwegen over activiteiten die overduidelijk ongerechtvaardigd en dikwijls ook illegaal waren.

3.12 Het EESC raadt de Commissie met klem aan toezicht te houden op de doeltreffendheid van de sancties waarin de lidstaten moeten voorzien. In nationale wetgeving wordt de ernst van financiële inbreuken en misdrijven vaak op een verschillende manier beoordeeld, wat aan de verschillen in economische en juridische traditie te wijten is. Hoewel het niet mogelijk is om op bestuurs- en strafrechtelijk vlak Europese wetten en dienovereenkomstige sancties uit te vaardigen, dient de Commissie het engagement aan te gaan om naast de regelgeving ook de sanctieregeling zo veel mogelijk te uniformiseren. Het risico is immers reëel dat men van dumping op regelgevend gebied in dumping op strafgebied vervalt, waarbij voor gelijke wetten erg verschillende sancties worden toegepast, zodat men ervoor kiest activiteiten te ontplooiën waar het minste risico's zijn! Voor daadwerkelijke en doeltreffende regelgeving zijn coördinatie en gemeenschappelijke richtsnoeren nodig. Het EESC beveelt ook aan rekening te houden met de verschillende soorten sancties, die in sommige landen van administratieve aard zijn, in andere gerechtelijk.

#### 4. Bijzondere opmerkingen

4.1 Het EESC vindt het voorstel in zijn geheel evenwichtig hoewel het voor verbetering vatbaar is op de punten die in de algemene opmerkingen zijn opgesomd.

4.2 Positief is dat vooral de producten met eerder hoge risicoprofielen worden aangepakt, zodat de financiële sector niet onnodig belast wordt met de verplichting om informatiedocumenten te verstrekken die eigenlijk niet echt nuttig zouden zijn.

4.3 Het EESC is tevreden dat de verordening duidelijk de aaneenschakeling van verantwoordelijkheden laat zien en dat duidelijk wordt aangegeven wie het KID dient op te stellen. In het verleden heeft onduidelijkheid over deze verantwoordelijkheden ertoe geleid dat wie verkeerde en afwijkende informatie had verstrekt, moeilijk kon worden aangesproken, ook al hadden retailbeleggers enorme verliezen geleden.

4.4 Het EESC kan zich vinden in de keuze van de Commissie – waarnaar sinds lang werd uitgekeken – voor een beknopt informatie-instrument dat, net zoals bij icbe's het geval is, in bondige en niet-technische taal is opgesteld, jargon vermijdt en een gemeenschappelijk model volgt, zodat producten met elkaar kunnen worden vergeleken. In artikel 8 wordt een duidelijk en exhaustief overzicht gegeven van de gegevens die in het KID moeten worden opgenomen, waaronder de werkelijke kosten voor de retailbeleggers.

<sup>(4)</sup> PB C 318 van 29.10.2011, blz. 24.



4.5 Deze keuze doet echter geen afbreuk aan de noodzaak om de financiële educatie verder te ontwikkelen <sup>(5)</sup>, via leerplannen op school, in informeel onderwijs, bij ouderen en huisvrouwen. Bijzonder kwetsbare spaarders beschikken immers niet altijd over de basiskennis om zelfs eenvoudige KID's te begrijpen. Het EESC beveelt de Commissie aan om te benadrukken, bijvoorbeeld in nieuwe overwegingen bij de verordening, dat de inspanningen voor financiële basiseducatie voor iedereen moeten worden voortgezet.

4.6 Het EESC is ingenomen met deze eerste poging om transparantie tot stand te brengen inzake de kosten, het risicoprofiel en het eerdere rendement van het betrokken product of van als vergelijkbaar te beschouwen producten.

4.7 Om de verordening effectief toe te passen, is het absoluut essentieel dat het KID op tijd aan de retailbelegger wordt bezorgd, zodat deze volledig kennis kan nemen en zich bewust kan worden van de aan het product verbonden risico's. In dit verband wijst het EESC erop dat er voor het verstrekken van het document geen duidelijke termijnen worden aangegeven. De formulering „tijdig [...] voordat de transactie met betrekking tot het beleggingsproduct wordt verricht” lijkt niet te volstaan om te waarborgen dat de retailbelegger over alle nuttige informatie beschikt. Het EESC is gekant tegen afwijkingen m.b.t. de verstrekking van het KID, met name wat aankopen op afstand betreft.

4.8 Het zou nuttig zijn om in de tekst van de verordening opnieuw te verwijzen naar het herroepingsrecht bij aankoop op afstand, zoals reeds het geval is bij financiële transacties.

4.9 Het EESC beveelt ten eerste aan om in de tekst van de verordening een duidelijke en redelijk haalbare datum vast te leggen, eerder dan dit achteraf via gedelegeerde handelingen te doen, waardoor in de financiële sector onzekerheid over de tenuitvoerlegging zou ontstaan. Bovendien wordt in artikel 5 bepaald dat het document moet worden opgesteld en preventief op internet gepubliceerd vooraleer het product in omloop wordt gebracht. Het houdt geen steek om niet reeds in dit stadium een bindende termijn vast te leggen, die absoluut in acht moet worden genomen als men de doelstellingen en verplichtingen van deze verordening niet met de voeten wil treden. Een redelijke termijn zou bijvoorbeeld zijn dat het document ten laatste een week voor de intekendatum beschikbaar is. Zo kan alle noodzakelijke informatie worden teruggevonden en is het mogelijk om raad en uitleg te vragen. Ook is de belegger op deze manier voldoende beschermd en beschikt hij over de mogelijkheid om concurrerende aankoopmogelijkheden te vergelijken. Het EESC kan zich niet vinden in het voorstel om hiervoor gedelegeerde handelingen vast te stellen. Deze dienen uiterst beperkt gehanteerd te worden en de vorm en de geest van artikel 290 van het VWEU te respecteren en dus betrekking te hebben op marginale aspecten die niet via andere instrumenten kunnen worden geregeld.

4.10 Het EESC onderschrijft artikel 9, waarin wordt gesteld dat een onderscheid moet worden gemaakt tussen publicitaire

mededelingen en het document dat de basisinformatie bevat, terwijl dergelijke mededelingen bovendien niet in strijd mogen zijn met de informatie van het KID: al te vaak werden giftige producten in reclameboodschappen als veilig voorgesteld, met de steun van de „onfeilbare” kredietbeoordelaars, die gul AAA-beoordelingen uitdeelden. Men kan zich de vraag stellen waarom deze producten bij Europese spaarders zijn terechtgekomen.

4.11 In hoofdstuk III heeft de Commissie de klachten, het beroep en de samenwerking tussen autoriteiten behandeld, terwijl in hoofdstuk IV de administratieve sancties en maatregelen aan bod komen. Onverminderd de voorafgaande algemene opmerkingen is het EESC erg ingenomen met de keuze om procedures, methodes en voorwaarden in detail vast te leggen om geschillen inzake retailbeleggingen op een andere manier dan via de gerechtelijke weg te beslechten.

4.11.1 Volgens het EESC is samenwerking tussen bevoegde autoriteiten absoluut noodzakelijk. In verschillende eerdere adviezen heeft het niet alleen gepleit voor aanbevelingen, maar ook voor bindende regels voor nationale autoriteiten, die zo veel als binnen het kader van nationale regelgevingen en procedures mogelijk is, zouden moeten samenwerken. Indien de regels elkaar duidelijk tegenspreken, moet de nationale wetgeving op basis van het subsidiariteitsbeginsel niet van toepassing worden verklaard.

4.12 Ook artikel 22 bevat volgens het EESC een zin die in de toekomst tot geschillen zou kunnen leiden. Wat betreft de volledig te onderschrijven bekendmaking, bij wijze van aanvullende straf, van de inbreuk en de identiteit van degenen die ze begaan hebben, wordt een uitzondering gemaakt in het geval „openbaarmaking [...] de financiële markten ernstig in gevaar zou brengen”. Hierbij is het niet duidelijk wie hierover dient te oordelen: de Commissie, de nationale autoriteiten, de Europese toezichthouders? Bovendien wordt niet aangegeven wat er dient te gebeuren als de in de verordening vastgestelde verplichtingen gelijktijdig in verschillende lidstaten worden geschonden. Wie beslist? Wat gebeurt er als één autoriteit van oordeel is dat de bekendmaking de financiële markten in gevaar brengt, terwijl een andere autoriteit die mening niet is toegedaan? Welke procedure moet worden gevolgd? Al deze kwesties moeten worden opgelost alvorens de verordening vast te stellen: een verordening moet immers van nature eenvoudig, duidelijk en rechtstreeks toepasbaar zijn, zodat de formulering ervan elk risico uitsluit op nutteloze geschillen die afbreuk doen aan het Europese belang.

4.13 De Commissie blijft voorstellen uitbrengen waarin talrijke gedelegeerde handelingen worden gepland. Meerdere malen heeft het EESC zich afgevraagd in hoeverre deze praktijken legitiem en daadwerkelijk noodzakelijk zijn en in de lijn liggen van de artikelen 290 en 291 van het VWEU (inzake resp. gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen). Ook hier is het EESC van mening dat de Commissie oplossingen voorstelt m.b.t. fundamentele aspecten van de regelgeving. Zo bevat artikel 8, lid 2 de specifieke bepalingen inzake de presentatie en de essentiële informatie die in de documenten moet worden opgenomen, inzake eventuele aanvullende informatie en het

<sup>(5)</sup> PB C 318 van 29.10.2011, blz. 24.

gemeenschappelijk te gebruiken model... De facto betreft dit 90 % van de regels. De in artikel 10, lid 2 gevraagde gedelegeerde bevoegdheden betreffen, zowel inhoudelijk als procedureel, de herziening van de informatie en de mogelijke aanpassingen hiervan. Tot slot is in artikel 12, lid 4 sprake van gedelegeerde bevoegdheden m.b.t. de voorwaarden om te voldoen aan de verplichting om het document te verstrekken, alsook m.b.t. de methode en de termijn hiervoor. Eerder in dit advies is hier reeds kritiek op geleverd.

4.14 Het EESC vraagt zich af of het hier om een daadwerkelijke noodzaak gaat die aansluit bij de geest van de verordening. Gedelegeerde handelingen bieden een veel groter bestuursgemak, maar dienen de Verdragsbepalingen toch nauwgezet te respecteren. In de desbetreffende Commissiemededeling<sup>(6)</sup> wordt gesteld: „Artikel 290 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, zoals dat is geformuleerd in het verdrag dat op 13 december 2007 is ondertekend te

Lissabon (hierna „het nieuwe verdrag” genoemd), bepaalt dat de wetgever de bevoegdheid om niet-wetgevingshandelingen van algemene strekking vast te stellen **ter aanvulling of wijziging van bepaalde niet-essentiële onderdelen van de wetgevingshandeling, kan overdragen aan de Commissie.**”

4.15 Het EESC is echter van mening dat de gedelegeerde handelingen die de Commissie voorstelt essentiële en cruciale aspecten van de wetgevingshandeling betreffen!

4.16 Het EESC kan zich ten slotte niet vinden in de keuze om de regelgeving inzake informatieverplichtingen bij icbe's de komende vijf jaar ongewijzigd te laten. Het stelt de Commissie voor twee jaar na de goedkeuring van de hier onderzochte verordening tot een herziening over te gaan, teneinde zo snel mogelijk de essentiële documenten voor beleggers te uniformeren, ongeacht het type financiële producten.

Brussel, 14 november 2012

*De voorzitter*  
*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*  
Staffan NILSSON

---

<sup>(6)</sup> COM(2009) 673 final (9 december 2009).

**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 — Naar een banenrijk herstel**

(COM(2012) 173 final)

(2013/C 11/14)

Rapporteur: **Gabriele BISCHOFF**

De Europese Commissie heeft op 18 april 2012 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 — Naar een banenrijk herstel*

COM(2012) 173 final.

De afdeling Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Burgerschap, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 23 oktober 2012 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 14 en 15 november 2012 gehouden 484e zitting (vergadering van 15 november) onderstaand advies uitgebracht, dat met 204 stemmen vóór en 2 tegen, bij 2 onthoudingen, werd goedgekeurd.

## 1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Europa slaagt er tot dusverre niet in om de crisis te bezweren, waardoor het verder verdeeld raakt. In veel door de crisis getroffen landen neemt de werkloosheid, met name onder jongeren, angstaanjagende proporties aan. Het Europese werkgelegenheidsbeleid moet een grotere bijdrage leveren om de lidstaten bij hun problemen te ondersteunen. Meer dan tot nu toe het geval is, dient dit beleid beschouwd te worden als een deel van de oplossing om de crisis eensgezind en solidair te overwinnen en Europa weer stabiel te maken.

1.2 Volgens het EESC moet verdere ontwikkeling van de Europese infrastructuur dan ook absoluut hand in hand gaan met werkgelegenheidsmaatregelen en kwalitatieve groei. Er is een enorme behoefte aan investeringen, wat de werkgelegenheid ten goede kan komen. Daarvoor is het dan wel zeer dringend zaak om investeringsmiddelen van particulieren en van overheidswege vrij te maken en om hervormingen door te voeren.

1.3 Wordt er een solidair en doeltreffend werkgelegenheidsbeleid gevoerd, dan kan een Europese arbeidsmarkt gestalte krijgen en weer aan geloofwaardigheid winnen. Daartoe is het bijv. wel nodig dat de jeugdgarantieregeling tijdig geïmplementeerd wordt en van de nodige middelen wordt voorzien. In sommige crisisl landen is er daarnaast ook belangstelling voor de invoering van duale opleidingsstelsels (alternerend leren en werken). De Commissie zou hieraan haar steun moeten geven, snelstartfinanciering mogelijk moeten maken en de aanzet moeten geven tot de uitwisseling van goede praktijken. Mislukken de pogingen om jongeren, met name in de crisisl landen, weer perspectief te geven, dan dreigt er een verloren generatie op te

groeien, waardoor de sociale en politieke situatie explosief kan worden. Het EESC pleit voor solidaire oplossingen, zoals in het geval van het globaliseringsfonds.

1.4 Door terdege werk te maken van de jeugdgarantieregeling kan een eerste belangrijke stap worden gezet. Daarnaast moeten echter ook bestaande structurele problemen dringend worden aangepakt.

Het streven is om een groot aantal banen te scheppen, maar dit hangt af van:

- het aanbod van werk, waarbij het potentieel van langdurig werklozen moet worden benut door voor een inclusieve arbeidsmarkt te zorgen;
- de vraag naar werk, die vooral kan ontstaan in groeiende, zeer arbeidsintensieve sectoren, zoals de senioreneconomie.

1.5 Werkgelegenheidsbeleid kan een verkeerde macro-economische koers niet rechtzetten, maar wel helpen om de concurrentiekracht van kennisamenlevingen te vergroten door het innovatievermogen op te voeren en door vraag en aanbod op het gebied van vaardigheden beter met elkaar in evenwicht te brengen. Voorts moet risicokapitaal dringend toegankelijker worden gemaakt voor Europese ondernemingen, met name het mkb, en moet de administratieve rompslomp worden verminderd.

1.6 Algemeen geldt dat de bijzondere rol van de sociale partners bij de vaststelling en uitvoering van het werkgelegenheidsbeleid in aanmerking moet worden genomen en in het kader van de nieuwe governance versterkt dient te worden.

## 2. Europees werkgelegenheidsbeleid in tijden van crisis

2.1 Op 18 april 2012 heeft de Europese Commissie de Mededeling „Naar een banenrijk herstel”, vergezeld van negen begeleidende documenten, gepubliceerd. Deze Mededeling bevat voorstellen voor ondersteunende maatregelen om banen te creëren, de arbeidsmarkten te hervormen en het bestuur van de EU te versterken.

2.2 De Commissie roept op tot een „banenrijk herstel” op een moment waarop er als gevolg van verscheidene crises (financiële crisis, economische crisis, sociale crisis, eurocrisis, schulden crisis, vertrouwenscrisis) grote aantallen arbeidsplaatsen in vele landen verloren gaan, waardoor het normale leven van de burgers beïnvloed wordt, omdat ze hun baan kwijtraken, geen nieuw werk vinden, met minder loon genoeg moeten nemen of omdat sociale uitkeringen gekort resp. geschrapt worden.

2.3 Het EESC is er dan ook mee ingenomen dat de Commissie de werkgelegenheidsgevolgen van de crisis op de agenda zet en een banenrijk herstel bepleit. Dit had al veel eerder moeten gebeuren, omdat de effecten van de crisis zich almaar sterker doen gevoelen, o.a. omdat regeringen in bijna alle EU-landen de nieuw afgesproken regels voor de sturing van het economische beleid in de eurozone ten uitvoer leggen door soms flink te snijden in de overheidsuitgaven en daarbij vooral proberen om de begrotingstekorten terug te dringen via bezuinigingen op de sociale uitgaven en openbare diensten. Zo'n beleid maakt het vinden van een baan echter alleen maar kleiner, vooral voor mensen die reeds tot de kansarme groepen worden gerekend<sup>(1)</sup>. Degenen die afhankelijk zijn van overheidsuitkeringen (onder wie mensen in onzekere arbeidssituaties en andere kansarme groepen op de arbeidsmarkt) worden door de bezuinigingen het eerst en het hardst getroffen. De stabiliserende functie van op solidariteit gebaseerde socialezekerheidsstelsels moet derhalve in stand gehouden en versterkt worden, zodat deze stelsels efficiënt en stabiel blijven, juist ook voor de zwaarst getroffen en kansarme groepen op de arbeidsmarkt.

2.4 Het EESC heeft al in een vroeg stadium aangedrongen op speciale maatregelen om de onrustbarende toename van de werkloosheid aan te pakken, want „business as usual” is in deze bijzondere omstandigheden niet op zijn plaats. Om het creëren van banen te ondersteunen, kan en moet gebruik worden gemaakt van het arbeidsmarktbeleid. Dat kan echter pas als er sprake is van een stabiele economie. Het EESC heeft het in 2008 goedgekeurde plan voor economisch herstel toegejuicht, maar wees er toen al op dat het van onvoldoende omvang was<sup>(2)</sup>.

2.5 De huidige cijfers over de arbeidsmarkt zijn alarmerend; de negatieve trend op de arbeidsmarkt is in de crisistanden nog niet gekeerd. Met 10,5 % (augustus) is de werkloosheid in Europa (11,4 % in de eurozone) nog nooit zo hoog geweest. In twee derde van de lidstaten moet worden geconstateerd dat de werkloosheid toeneemt. Het sterkst is deze gestegen in Spanje (25,1 %), Portugal (15,9 %) en Griekenland (24,2 %) <sup>(3)</sup>. Er zitten 25,46 miljoen mensen zonder baan. Zeer ernstig is dat ook de

langdurige werkloosheid is toegenomen; de tekenen wijzen erop dat hierbij sprake is van een aanhoudende trend. Ruim 40 % van alle werklozen is al langer dan een jaar werkzoekende<sup>(4)</sup>. Uitermate zorgwekkend is dat de jeugdwerkloosheid in de EU zo hoog blijft. Momenteel ligt dit cijfer op 22 %. Ook hier zijn er grote verschillen tussen de lidstaten. De jeugdwerkloosheid ligt in Spanje en Griekenland boven de 50 % en in een aantal andere lidstaten (Portugal, Slowakije, Bulgarije, Italië, Ierland) op ca. 30 %. In slechts drie lidstaten (Duitsland, Oostenrijk en Nederland) is minder dan 10 % van de jongeren werkloos<sup>(5)</sup>.

2.6 Groeibeeld en werkgelegenheidsbeleid kunnen niet los van elkaar worden gezien. Daarom heeft het EESC herhaaldelijk aangedrongen op een Europees economisch herstelplan met een omvang van ca. 2 % van het bbp en een belangrijke arbeidsmarktcomponent. Daarnaast is het zaak om in de samenleving als geheel, maar zeker ook in onderwijs en beroepsopleiding, de oprichting van bedrijven en de ondernemersgeest te stimuleren. Behalve extra nationale investeringen, die op gecoördineerde wijze moeten worden gedaan, zodat het werkgelegenheidsbeleid meer vruchten kan afwerpen, moeten er Europese investeringsprojecten worden afgesproken. Met het werkgelegenheids- en groeipact dat in het kader van de Europese top van 28 en 29 juni 2012 is overeengekomen, werden op dit gebied een aantal eerste stappen gezet, waaraan nu concrete invulling moet worden gegeven om in heel Europa dringend de voorwaarden te scheppen die nodig zijn voor het realiseren van duurzame groei en werkgelegenheid. Daarbij dient speciale aandacht te worden geschonken aan overgangen op de arbeidsmarkt, met name ook bij herstructureringsprocessen.

## 3. Randvoorwaarden voor het Europees werkgelegenheidsbeleid

3.1 Gezien het bovenstaande is het EESC het met de Commissie eens dat de vooruitzichten voor de toename van de werkgelegenheid in cruciale mate afhangen van het vermogen van de EU om economische groei te genereren via een passend macro-economisch, industrie- en innovatiebeleid en om dit beleid aan te vullen met een werkgelegenheidsbeleid dat gericht is op een banenrijk herstel. Het EESC is bezorgd dat veel van de positieve voorstellen uit het werkgelegenheidspakket onhaalbaar zullen blijken als onverkort aan het bezuinigingsbeleid van de EU wordt vastgehouden. Voorts vreest het EESC dat de voorgestelde maatregelen op zich onvoldoende zijn om de in de Europese werkgelegenheidsstrategie geformuleerde doelstellingen te verwezenlijken. Al in februari 2012 heeft het EESC aangedrongen op een sociaal investeringspact om tot een duurzame uitweg uit de crisis te komen en te investeren in de toekomst<sup>(6)</sup>. In dit verband herinnert de Commissie er met het werkgelegenheidspakket terecht aan dat de EU krachtens artikel 3 van het Verdrag streeft naar volledige werkgelegenheid en sociale samenhang.

## 4. Voorstellen om de Europese werkgelegenheidsstrategie kracht bij te zetten

### 4.1 Jongeren perspectief bieden

4.1.1 De IAO waarschuwt er in haar rapport „Global Employment Trends for Youth 2012” (mei 2012) voor dat er een verloren generatie dreigt op te groeien. Regeringen moeten dan

<sup>(1)</sup> PB C 143 van 22.5.2012, blz. 23.

<sup>(2)</sup> PB C 306 van 16.12.2009, blz. 70.

<sup>(3)</sup> Eurostat-perscommuniqué 138/2012 van 1.10.2012.

<sup>(4)</sup> Eurostat-perscommuniqué 138/2012 van 1.10.2012.

<sup>(5)</sup> SWD(2012) 90 final, blz. 10.

<sup>(6)</sup> Zie voetnoot 2.



ook topprioriteit verlenen aan een actief arbeidsmarkt- en werkgelegenheidsbeleid voor jongeren. In dit verband is het EESC blij met het voornemen om de geplande jeugdgarantie concrete invulling te geven. Het zal echter niet mogelijk zijn om dit te realiseren met alleen de niet-opgebruikte middelen van het ESF. Het EESC raadt daarom aan om de landen met de grootste problemen tijdelijk te steunen, want vaak hebben deze niet de financiële middelen die voor een actief werkgelegenheidsbeleid nodig zijn, met name waar het gaat om de verplichte implementatie van de jeugdgarantieregeling. Als dit niet alleen met ESF-geld kan worden gefinancierd, moeten er extra Europese middelen (Jongerensolidariteitsfonds) worden ingezet. Er zijn miljarden euro's opgebracht voor de banken, en dus moeten ook hiervoor middelen gevonden kunnen worden, bv. door de invoering van een belasting op financiële transacties, waar het EESC al langer voor pleit.

4.1.2 De voor- en nadelen van jeugdgaranties zijn door Eurofound onderzocht (7). Ze vormen een belangrijke maatregel om in een vroeg stadium te voorkomen dat jongeren tussen wal en schip raken. Ze hebben echter minder effect op specifieke doelgroepen, zoals degenen die zich moeilijk laten helpen. Ook bieden ze geen oplossing voor structurele problemen (bv. tekortschietende onderwijs- en beroepsopleidingsystemen).

4.1.3 Cruciaal is ook het moment waarop de jeugdgarantie ingaat. Het EESC vindt het te laat als er pas na drie maanden wordt opgetreden. Het zou beter zijn om de jeugdgarantie zo vroeg mogelijk te laten ingaan, d.w.z. meteen bij inschrijving op het arbeidsbureau. Immers, een mislukte overgang is schadelijk voor de economie en laat voor de rest van het leven littekens na. Het EESC zou graag zien dat de jeugdgarantie ook geldt voor jonge volwassenen tussen de 25 en 29 jaar. In het kader van de nationale hervormingsplannen dienen op dit punt concrete maatregelen te worden geformuleerd. Hiertoe zal het in vele landen nodig zijn om de specifieke ondersteuning door de openbare diensten voor arbeidsvoorziening uit te breiden, met extra aandacht voor kansarme groepen.

4.1.4 De kloof tussen arbeidsmarktbehoefte, onderwijs en de verwachtingen van jongeren moet worden gedicht. Dit kan o.m. gebeuren door prikkels en steun te verlenen ter ontwikkeling van hoogwaardige leercontractenregelingen. Het EESC acht het belangrijk om de sociale partners in de lidstaten nauw bij de ontwikkeling hiervan te betrekken. Het pleit voor een betere uitwisseling van ervaringen en voor ESF-steun voor leercontractenregelingen. Uitwisseling van goede praktijken, startfinancieringsregelingen en de ontwikkeling van een kwaliteitskader voor alternerend leren dienen te worden bevorderd. Invoering van het geopperde kwaliteitshandvest voor stages zou met stimulerende maatregelen gepaard moeten gaan.

#### 4.2 *Vaardigheden verwerven is goed voor het concurrentievermogen en biedt nieuwe kansen*

4.2.1 Van belang is een goed evenwicht tussen basis-, beroeps- en academische vaardigheden. Een aanhoudende positieve ontwikkeling van de werkgelegenheid kan immers niet louter steunen op academische/tertiaire kwalificaties. Van wezenlijk belang is niet alleen dat hogere kwalificaties worden verworven, maar ook dat er cognitieve en universele vaardigheden worden aangeleerd. In de toekomst zullen er nog meer horizontale en communicatieve vaardigheden gevraagd worden. Het

EESC juicht het toe dat er gestreefd wordt naar een betere erkenning van kwalificaties door validering van vaardigheden die buiten het formele onderwijsstelsel zijn verworven, met name in het licht van het recente Voorstel voor een aanbeveling van de Raad betreffende de validatie van niet-formeel en informeel leren (8). De implementatie van het Europees kwalificatiekader op nationaal niveau moet worden versterkt.

#### 4.3 *Kwaliteit van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt*

4.3.1 Het EESC vindt het een goede zaak dat de Commissie niet alleen de aanbodzijde, maar in toenemende mate ook de vraagzijde van de arbeidsmarkt in ogenschouw neemt. De bedrijven in Europa zijn van essentieel belang om de crisis op de arbeidsmarkt te bezweren. Met name in het midden- en kleinbedrijf (mkb) zijn in de afgelopen jaren heel wat arbeidsplaatsen geschapen. Het is dan ook absoluut noodzakelijk om kapitaal toegankelijker te maken voor het mkb en om de start-upkosten met 25 % terug te dringen. Er worden momenteel inspanningen geleverd om de administratieve lasten voor het bedrijfsleven te verminderen. Volgens de Europese Commissie zal dit een belangrijk effect hebben op de economie van de EU: het bbp zou met ca. 1,5 % oftewel ca. 150 miljard euro toenemen, zonder dat de bescherming van werknemers erop achteruitgaat. Ook ondernemingen uit de „sociale economie” en maatschappelijke organisaties kunnen bijdragen tot meer werkgelegenheid, zoals al herhaaldelijk is betoogd, o.m. in adviezen van het EESC (9). Verder is er onlangs in een initiatiefadvies van de CCMI (10) op gewezen dat coöperaties, met name werknemerscoöperaties, ook in crisistijden voor meer banenbehoud zorgen, omdat ze hun winsten beperken ten gunste van het behoud van arbeidsplaatsen.

4.3.2 Om bedrijven in een kenniseconomie duurzaam concurrerend te maken, moet er voldoende worden geïnvesteerd in de kwalificaties van werknemers. Wat het stimuleren van de vraag betreft, kunnen ook loonsubsidies en *in-work-benefits* voor specifieke doelgroepen (bijv. langdurig werklozen) nuttige maatregelen zijn.

4.3.3 Het EESC juicht het voorstel inzake „overgangsbeheersagentschappen” toe. Juist vanwege het toenemende aantal langdurig werklozen mogen deze zich echter niet beperken tot het aanbieden van arbeidsbemiddelingsdiensten. Ze moeten een uitgebreid aanbod aan diensten verlenen om obstakels voor aanwerving uit de weg te ruimen en een snelle (her)intreding op de arbeidsmarkt mogelijk te maken, juist ook op lokaal niveau, door bijv. opleidingen en her- en bijscholing aan te bieden. De door de Commissie in oktober 2008 aanbevolen strategie van „actieve inclusie” (11) is niet alleen bedoeld om toereikende inkomsten te garanderen en inclusieve arbeidsmarkten te bevorderen, maar ook om werklozen toegang te bieden tot hoogwaardige maatwerkdiensten waarmee ze aan een baan kunnen worden geholpen die op hun persoonlijke voorkeuren en vaardigheden is afgestemd. Om tot een arbeidsmarktstrategie te komen die aan de individuele omstandigheden is aangepast, is het derhalve noodzakelijk om de genoemde diensten te bundelen in een netwerk en een geïntegreerd dienstenaanbod te scheppen. Dit moet worden ondersteund door het partnerschapsbeginsel, o.m. in het kader van het ESF, kracht bij te zetten.

(8) COM(2012) 485 final

(9) PB C 229 van 31.7.2012, blz. 44.

(10) PB C 191 van 29.6.2012, blz. 24.

(11) C(2008) 5737: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:307:0011:0014:NL:PDF>

(7) Eurofound „Youth Guaranties: Experiences from Finland and Sweden”, 2012.

4.3.4 De als gevolg van de crisis almaar voortdurende stagnering van de vraag naar arbeidskrachten leidt tot een toename van langdurige werkloosheid, waardoor de toegang tot de arbeidsmarkt ernstig wordt bemoeilijkt en dientengevolge de armoede die voortvloeit uit het verlies van het contact met de arbeidsmarkt groter wordt. Het EESC beveelt de lidstaten aan om in het bijzonder aandacht te schenken aan het creëren van een tweede arbeidsmarkt, teneinde m.b.v. overheidsmiddelen een redelijk aantal passende arbeidsplaatsen te scheppen, zodat langdurig werklozen hun aansluiting op de arbeidsmarkt niet verliezen en hun kennis kunnen bijspijkeren. Zo wordt een toename van de armoede die voortvloeit uit het verlies van het contact met de arbeidsmarkt voorkómen, en krijgen werklozen de kans om na de crisis vlot weer toegang te krijgen tot de open arbeidsmarkt.

4.3.5 Langetermijndoel blijft de totstandbrenging van een Europese arbeidsmarkt. Het EESC is ingenomen met de voorstellen om belemmeringen voor het vrije verkeer van werknemers uit de weg te ruimen. Het komt erop aan dat de randvoorwaarden voor een faire mobiliteit worden verbeterd<sup>(12)</sup>. Mobiliteit mag er echter niet toe leiden dat regio's leeglopen. Veeleer is het zaak om risico's op solidaire wijze te delen, teneinde armere regio's te helpen de achterstand in te halen.

#### 4.4 Flexibiliteit en zekerheid

4.4.1 Het EESC heeft al herhaaldelijk aangegeven hoe het over *flexicurity* denkt. De ervaringen die zijn opgedaan bij de pogingen om de crisis het hoofd te bieden, hebben er gelukkig toe geleid dat er meer werk gaat worden gemaakt van *flexicurity*. Aan de verbetering van de interne flexibiliteit is in het kader van het *flexicurity*debat tot nu toe onvoldoende aandacht besteed. Tijdelijke en deeltijdbanen kunnen op korte termijn overgangen mogelijk maken en kunnen hier en daar noodzakelijk zijn om het voor personen uit bijzonder kansarme groepen gemakkelijker te maken, tot de reguliere arbeidsmarkt toe te treden. De daaraan verbonden werkonzekerheid mag echter slechts van tijdelijke duur zijn en moet gepaard gaan met sociale bescherming. De voorstellen voor een „uniforme arbeidsovereenkomst”, waarvan in de Mededeling indirect gewag wordt gemaakt, worden door het EESC van de hand gewezen. In plaats daarvan raadt het EESC aan om resoluter op te treden tegen onzeker werk en om voorstellen te presenteren over de wijze waarop de arbeidsverhoudingen kunnen worden genormaliseerd.

#### 4.5 Vraagstimulering en rechtvaardige verdeling

4.5.1 In algemeen economische zin moet er een evenwicht bestaan tussen een toereikende ontwikkeling van de vraag en waarborging van concurrerende prijzen<sup>(13)</sup>. Deze thema's zijn reeds in de macro-economische dialoog aan de orde gekomen, zowel op technisch als op politiek vlak. Zoals de Commissie op blz. 25 van haar Mededeling opmerkt, moet hierbij de autonomie van de sociale dialoog altijd worden gerespecteerd, met volledige inachtneming van artikel 153, lid 5, VWEU. Het EESC is tegen het voorstel om een nieuw tripartiet EU-orgaan inzake loonontwikkelingen op te richten. In plaats daarvan adviseert het om de bestaande structuren – de tripartiete sociale top en het comité voor macro-economische dialoog en sociale dialoog – waar nodig te hervormen en te versterken, zodat de

evenwichtige participatie van de sociale partners, de ministers van Arbeid en Sociale Zaken en de ministers van Financiën en Economie daadwerkelijk wordt gegarandeerd.

4.5.2 Het is een goede zaak dat de Commissie ook thema's als het minimumloon en menswaardig werk ter sprake brengt. Minimumlonen zijn belangrijk om loondumping tegen te gaan, vooral daar waar er geen cao-afspraken over loonminima bestaan. Tegelijkertijd echter kan het EESC zich er niet in vinden dat minimumlonen en menswaardige lonen over één kam worden geschoren. Niet ieder minimumloon is per definitie een menswaardig loon: alleen een adequaat minimumloon garandeert een adequaat pensioen. Algemeen geldt dat rekening dient te worden gehouden met de complexiteit van de uiteenlopende nationale loonvormingsystemen.

4.5.3 Het EESC dringt er al langer op aan om de grondslag voor de financiering van de socialezekerheidsstelsels te verbreden. Positief in dit verband is dat de Commissie in het werkgelegenheidspakket de mogelijkheid noemt om de belastingwag op arbeid op een budgettair neutrale wijze te verkleinen door over te schakelen op milieu-, consumptie- of eigendomsbelastingen met een goede monitoring van de herverdelingseffecten. Teneinde de begrotingen op orde te brengen en via een passend beleid ter bevordering van werkgelegenheid en beroepsvaardigheden voor een duurzaam samenlevings- en economisch model te zorgen, is het zaak om niet alleen naar de uitgaven te kijken, maar ook om de inkomsten te verbeteren en productiever in te zetten.

#### 4.6 Voorstellen voor een nieuwe governance

4.6.1 De voorstellen voor een nieuwe governance vormen de kern van de Mededeling. De Commissie legt op dit punt wezenlijk nieuwe accenten en doet voorstellen om het werkgelegenheidsbeleid in het kader van het Europees semester weer meer betekenis en dynamiek te geven. Dit wordt door het EESC van harte toegejuicht, daar het werkgelegenheidsbeleid toch al aan betekenis heeft ingeboet met de tussentijdse evaluatie van de Lissabonstrategie, de 2020-doelstellingen en de nieuwe governance in het kader van het Europees semester. Daarom zou het EESC graag zien dat het Europees semester op korte termijn wordt geëvalueerd en dat de sociale partners en het maatschappelijk middenveld hierbij nauwer en eerder worden betrokken.

4.6.2 Het Europees semester heeft een korte tijdsspanne, terwijl de werkgelegenheidsdoelstellingen betrekking hebben op de middellange termijn. De Raad heeft op 21 oktober 2010 besloten om de werkgelegenheidsrichtsnoeren tot 2014 onveranderd te laten. In 2011 kritiseerde het EESC dat de richtsnoeren uit 2010

- te weinig weerspiegelen dat bestrijding van de werkloosheid topprioriteit verdient;
- duidelijk neerkomen op een verzwakking van de Europese benadering;
- geen meetbare EU-doelen bevatten voor specifieke doelgroepen;

<sup>(12)</sup> PB C 228 van 22.9.2009, blz. 14.

<sup>(13)</sup> Zie voetnoot 3.

— nergens concrete opmerkingen over de kwaliteit van werk bevatten <sup>(14)</sup>.

4.6.3 Het EESC steunt de voorstellen, een benchmarksysteem op te zetten en een scorebord bij te houden om te zien of het met de uitvoering van de nationale banenplannen de goede kant op gaat. De Europese sociale partners moeten bij de uitwerking van het benchmarksysteem en de criteria voor het scorebord worden betrokken. Ook moeten zij in het kader van de voorbereiding van de jaarlijkse groeianalyse vroegtijdig worden geraadpleegd bij de vaststelling van „de voornaamste strategische prioriteiten op het gebied van het werkgelegenheidsbeleid”, alsook bij de formulering, implementatie en evaluatie van de werkgelegenheidsrichtsnoeren. Gezien bovengenoemde behoefte aan geïntegreerde en op het individu afgestemde dienstverlening verdient het aanbeveling om in de indicatoren ook aandacht te besteden aan specifieke doelgroepen en de regionale omstandigheden in acht te nemen.

4.6.4 Het EESC pleit ook voor een adequate coördinatie tussen de benchmarks voor het werkgelegenheidsbeleid en de scorebordprocedure in geval van buitensporige macro-economische onevenwichtigheden.

4.6.5 Het EESC steunt alle initiatieven om via het werkgelegenheidspakket de actuele uitdagingen, doelstellingen en voorberendingen van het werkgelegenheidsbeleid weer zichtbaarder, bindender en controleerbaarder te maken en om een beter evenwicht tussen economisch, werkgelegenheids- en sociaal beleid te bereiken. Voorts moeten de maatregelen zodanig worden vormgegeven dat ze de EU-doelstellingen op het vlak van gelijke kansen ten goede komen. Het EESC vindt dat er in het werkgelegenheidspakket te weinig aandacht is voor de bevordering van werkgelegenheid voor vrouwen, en dat het genderperspectief, dat bij de Commissie normaal gesproken hoog in het vaandel staat geschreven, onvoldoende in de tekst is verwerkt.

#### 4.7 Voorstellen ter stimulering van de werkgelegenheid

4.7.1 In de begeleidende documenten wordt ervan uitgegaan dat de zgn. groene economie belangrijke mogelijkheden biedt om nieuwe banen te scheppen. Deze mogelijkheden hangen echter sterk af van de in de lidstaten geldende wetgeving op het gebied van milieubescherming. De groei van de groene economie wordt - in tegenstelling tot die van andere economische sectoren, zoals bijv. de ICT-branche - niet zozeer bepaald door puur economische, maar ook door politieke belangen: dit komt omdat het lang duurt voordat investeringen op dit gebied kunnen worden terugverdiend. Er zijn dan ook duidelijke prikkels vanuit het milieubeleid nodig. Dergelijke stimulerende maatregelen moeten planning op de lange termijn mogelijk maken en de onzekerheden die samenhangen met een mogelijke wijziging van de milieuvoorschriften, verminderen. Voor een succesvolle tenuitvoerlegging is nauwe samenwerking en coördinatie tussen milieu- en economisch beleid dringend noodzakelijk. Bij deze samenwerking moet wel het oorspronkelijke doel voor ogen worden gehouden. Het EESC is in dit verband zeer bezorgd over het voorstel om ook banen die gefinancierd worden uit milieubelastingen, als „groene arbeidsplaatsen” te bestempen <sup>(15)</sup>. Met een dergelijke definitie, hoe breed ook <sup>(16)</sup>, wordt

vergeten dat de inhoud van het werk het voornaamste criterium is om een baan al dan niet als „groen” te bestempelen.

4.7.2 Werkgelegenheidskansen in de „groene economie” zijn bovendien onderhevig aan conjunctuurschommelingen; de sectoren in kwestie zijn niet stabiel. Daarbij komt dat de omschakeling naar een „groene economie” in eerste instantie ook zal leiden tot een verlies aan arbeidsplaatsen in traditionele industrieën. Hier moet voor sociale bescherming gezorgd worden en zullen werknemers die hun baan zijn kwijtgeraakt, via her- en bijscholing moeten worden ondersteund bij hun pogingen om weer aan de slag te raken. Vergroening van de economie zou de vraag naar hoog-, middel- en laaggeschoolde arbeidskrachten kunnen stimuleren, zoals de Commissie in haar document over „groene groei” laat zien <sup>(17)</sup>. Er zal dus sprake zijn van substitutie-effecten, en daarom betwijfelt het EESC of de werkgelegenheidsbalans inderdaad zo positief uitvalt als de Commissie denkt. Daarnaast bestaan er met groene technologie verband houdende sectoren die op korte termijn kunnen „boomen” (bv. de bouwsector), terwijl hooggeschoold werk vaak meer kans biedt op arbeidsplaatsen voor de lange termijn. Ook werknemers in deze sectoren hebben adequate sociale bescherming nodig. Overgangen op de arbeidsmarkt moeten duurzaam in goede banen worden geleid.

4.7.3 Of het bij de mogelijke nieuwe banen in de groene economie al dan niet om duurzame arbeidsplaatsen gaat, hangt ook sterk af van de kwalificatiestructuren. Uit een studie over kwalificatiestructuren <sup>(18)</sup> in negen EU-landen blijkt dat er waarschijnlijk vooral voor hogergeschoolden op dit terrein meer banen zullen komen. Het opleidingsaanbod ter zake is echter nog veel te versnipperd. Verbetering van de opleidingsstructuren voor groene banen vereist regelmatig overleg tussen sociale partners en aanbieders van opleidingen. Hoe dan ook zijn milieubeleidsplannen ook voor de onderwijsaspecten van de groene economie van groot belang, omdat ze de vraag naar opleidingen sturen. Het ontbreekt in Europa aan onderzoek en ontwikkeling waarbij knowhow en risicokapitaal hand in hand gaan. Europa is er nog steeds niet in geslaagd om zijn eigen Silicon Valley te creëren. Om werkgelegenheid in de industrie te kunnen scheppen, moet de toepassing van O&O tot concrete producten leiden. In de Commissiemededeling wordt er vrijwel geheel aan voorbijgegaan dat O&O als drijvende kracht fungeert. Een van de sectoren die kansen bieden voor industriële ondernemingen alsook voor particuliere dienstverlenende bedrijven en bedrijven die diensten van algemeen belang leveren, is de sector „actief ouder worden” in de brede zin van het woord, waarbij het er o.a. om gaat dat ouderen dankzij ICT geholpen worden om actief, maatschappelijk betrokken, mobiel en gezond te blijven (binnenkort zullen ouderen 30 % van de bevolking uitmaken) <sup>(19)</sup>. Aziatische landen als China en Japan zouden hierbij als voorbeeld kunnen worden genomen. Men zou tijd kunnen winnen en meer banen kunnen scheppen als er snel werk wordt gemaakt van de erkenning en de bescherming van de rechten van gebruikers.

4.7.4 Het EESC heeft er in een eerder advies <sup>(20)</sup> al op gewezen dat er bij hernieuwbare energie gerekend moet worden op een netto-effect van ca. 410 000 extra arbeidsplaatsen en op een prikkel voor de economische groei van 0,24 % ten opzichte van 2005, wanneer de 20 %-doelstelling voor hernieuwbare energie tegen het jaar 2020 wordt bereikt.

<sup>(14)</sup> PB C 143 van 22.5.2012, blz. 94.

<sup>(15)</sup> SWD(2012) 92 final.

<sup>(16)</sup> In de definitie van bv. het UNEP wordt een baan als „groen” omschreven als die op basis van de inhoud van het werk bijdraagt tot het behoud of herstel van de milieukwaliteit.

<sup>(17)</sup> SWD(2012) 92 final.

<sup>(18)</sup> CEDEFOP-nota uit februari 2012: „A strategy for green skills?”

<sup>(19)</sup> EESC-hoorzitting van 11.9.2012 over „ICT en actief ouder worden”

<sup>(20)</sup> PB C 376 van 22.12.2011, blz. 1.

4.7.5 De Commissie ziet eveneens banengroeimogelijkheden in de ICT-sector. Dit is een zeer heterogene bedrijfstak, die zich uitstrekt van puur technische programmering tot advisering en dienstverlening voor klanten. Omdat er veel techniek bij komt kijken en nieuwe ontwikkelingen elkaar in hoog tempo opvolgen, is deze branche uitermate kennisintensief, zodat er van het personeel veel wordt gevraagd. Daarom, maar ook omdat kennis snel veroudert, moet er ook in deze sector veel aandacht worden besteed aan onderwijsmaatregelen, opleidingen binnen bedrijven en individuele leerbereidheid. Het werk vereist van het personeel op zijn minst een zeer flexibele opstelling, zowel qua werktijden als in ruimtelijk opzicht. Om de werknemers langdurig aan het bedrijf te kunnen binden, zijn er derhalve personeelsbeleidsstrategieën nodig die recht doen aan de verschillende levensfasen. Werknemers in deze sector hebben ook dikwijls te maken met een relatief groot risico op psychische klachten en aandoeningen.

4.7.6 In de gezondheids- en zorgsector, in het bijzonder de „zilveren economie”, valt vanwege de vergrijzing vrij goed in te schatten hoe de vraag naar arbeidskrachten zich zal ontwikkelen. Werkgelegenheid in de senioreconomie betekent dat er nieuwe banen bijkomen doordat productiestructuren moeten worden aangepast aan de behoeften van een vergrijzende bevolking. Deze nieuwe banen vindt men vooral in de gezondheidssector en in de sector langdurige zorg, die tamelijk arbeidsintensief zijn en waarin er vanwege de verouderende bevolking een grote vraag naar arbeidskrachten bestaat. Momenteel neemt het aanbod van jong en goed opgeleid personeel echter af. Terwijl de sectoren volksgezondheid en zorg van levensbelang zijn voor een goed draaiende economie, zijn vele arbeidsovereenkomsten in deze sectoren, juist op het gebied van persoonlijke dienstverlening, onvoldoende aantrekkelijk, omdat het vaak om tijdelijk en laagbetaald werk gaat. Daarbij komt nog de hoge psychische werkdruk, die maakt dat veel arbeidskrachten vroegtijdig stoppen met werk. Om ook op lange termijn hoogwaardige producten en diensten te kunnen leveren, is er absoluut behoefte aan hoogwaardige arbeidsovereenkomsten. Via maatregelen op gezondheidsgebied en maatregelen ter verbetering van de stelsels voor langdurige zorg, met name op het vlak van de thuiszorg, kunnen er tal van banen worden gecreëerd. Ook hier kan het stimuleren van investeringen ter ondersteuning van de ontwikkeling van inclusieve en sociale ondernemingen in deze sector heel wat mogelijkheden bieden.

Brussel, 15 november 2012

*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 — De externe dimensie van de coördinatie van de sociale zekerheid door de EU**

(COM(2012) 153 final)

(2013/C 11/15)

Rapporteur: **de heer ZUFIAUR**

In een brief d.d. 18 april 2012 heeft de Europese Commissie het Europees Economisch en Sociaal Comité verzocht overeenkomstig artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) een advies op te stellen 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 externe dimensie van de coördinatie van de sociale zekerheid door de EU*

COM(2012) 153 final.

De afdeling Externe Betrekkingen, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 4 oktober 2012 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 14 en 15 november 2012 gehouden 484e zitting (vergadering van 14 november 2012) het volgende advies uitgebracht, dat met 137 stemmen vóór en 2 tegen, bij 9 onthoudingen, is goedgekeurd.

## 1. Samenvatting en aanbevelingen

1.1 Het EESC is van mening dat de globalisering van de economie en de toename van de handels- en migratiestromen die daarvan het gevolg is, vragen om een verdere internationalisering van de sociale regelgeving, zodat burgers in het algemeen en werknemers (al dan niet migranten) in het bijzonder, ongeacht hun nationaliteit, niet worden benadeeld in hun rechten en kunnen profiteren van een zogenaamde „sociale globalisering”. Dit komt ook ten goede aan de ondernemingen.

1.2 Het EESC is dan ook ingenomen met de publicatie door de Europese Commissie van de Mededeling „De externe dimensie van de coördinatie van de sociale zekerheid door de EU”. Hierin wordt gehamerd op het belang van een gemeenschappelijke EU-strategie voor de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels met derde landen, met inachtneming van de nationale bevoegdheden, terwijl ervoor moet worden gezorgd dat de bilaterale socialezekerheidsovereenkomsten met derde landen worden gecoördineerd en overeenstemmen met het EU-recht. Ook wordt ervoor gepleit de samenwerking tussen de lidstaten te versterken zodat zij over de informatie en middelen beschikken om op dit gebied een internationale coördinatie van de grond te krijgen. Ten slotte wordt erop gewezen dat zowel ondernemingen als burgers uit derde landen zich ervan bewust zijn dat iedere lidstaat zijn eigen socialezekerheidsstelsel heeft, wat moeilijkheden kan opleveren wanneer zij zich in de EU wensen te vestigen.

1.3 Het EESC verleent zijn steun aan de externe dimensie van de coördinatieregels zoals uiteengezet in de Mededeling, waarin bovendien wordt gepleit voor complementariteit tussen

de nationale benadering en de EU-benadering, om onevenwichtigheden, lacunes en leemten te voorkomen.

1.4 Het EESC wijst op de kwaliteitsverbetering die voortvloeit uit de goedkeuring van de besluiten betreffende de coördinatie van de sociale zekerheid met Marokko, Algerije, Tunesië, Israël, de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië en Kroatië. Het dringt er bij de Raad van de EU op aan om voor de coördinatie met Montenegro, San Marino, Albanië en Turkije op de ingeslagen weg voort te gaan.

1.5 De gezamenlijke Europese benadering zou moeten worden uitgebreid door middel van EU-overeenkomsten die de nationale bevoegdheden respecteren maar die een eind maken aan bepaalde tekortkomingen van de nationale benaderingen en betere mogelijkheden bieden voor alle lidstaten.

1.6 Het EESC dringt er bij de Raad op aan de Europese Commissie opdracht te geven om, binnen het Verdragsrechtelijk kader, vaart te zetten achter de onderhandelingen met de opkomende BRIC-landen (Brazilië, Rusland, India, China), de Balkanlanden, de buurlanden in Oost-Europa en andere landen waarvan een groot aantal onderdanen op het grondgebied van de EU werken<sup>(1)</sup>, en internationale socialezekerheidsovereenkomsten te sluiten waarmee de wederzijdse bescherming van EU-burgers en onderdanen van ondertekenende derde landen kan worden gewaarborgd. Het wijst er met name op dat het zaak is de burgers te beschermen van landen die in geopolitiek en economisch opzicht niet van strategisch belang zijn voor de EU en die bijgevolg het meest kansarm zijn.

<sup>(1)</sup> Meer dan 20 miljoen onderdanen van derde landen werken in verschillende lidstaten van de EU.

1.7 De externe actie van de EU kan op dit gebied worden uitgebreid met de ontwikkeling van een multilateraal beleid om nauwer samen te werken met andere internationale organisaties of supranationale regionale eenheden. Een goed voorbeeld van deze multiregionale samenwerking is het Ibero-Amerikaans akkoord op het gebied van sociale zekerheid, waarbij de Latijns-Amerikaanse landen, Spanje en Portugal zijn aangesloten. In dit verband steunt het EESC de initiatieven van de Europese Commissie en het Chileense voorzitterschap van de komende top van staatshoofden en regeringsleiders van de EU en Latijns-Amerika en het Caraïbisch gebied, die erop zijn gericht de samenwerking tussen beide partijen op het gebied van de sociale zekerheid te verbeteren.

1.8 Het EESC spoort de associatieraden tussen de EU en de respectieve derde landen aan om de werkzaamheden af te ronden die moeten leiden tot de definitieve goedkeuring van besluiten betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels in het kader van de stabilisatie- en associatieovereenkomsten met Israël, Tunesië, Algerije, Marokko, Kroatië en de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië.

1.9 Het EESC spreekt de wens uit dat de bestaande of toekomstige commerciële of economische associatieovereenkomsten bilaterale clausules bevatten inzake de sociale zekerheid, met name op het stuk van gelijke behandeling, export van pensioenen en afschaffing van de dubbele premiebetaling.

1.10 Het EESC stelt voor dat de EU-samenwerking zich wat de sociale zekerheid betreft in het bijzonder richt tot landen die de doelstellingen van het door de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) bepleite pakket sociale beschermingsmaatregelen („social protection floor”) willen verwezenlijken, maar hulp nodig hebben om de vereiste drempelwaarden te behalen of te verbeteren. Op die manier wordt het tevens mogelijk om bilaterale socialezekerheidsregelingen te treffen, gebaseerd op de beginselen van gelijke behandeling, behoud van de verworven rechten en van de rechten in wording, en administratieve samenwerking. Verordening (EG) nr. 883/2004<sup>(2)</sup>, Verdrag 157<sup>(3)</sup> en Aanbeveling 167<sup>(4)</sup> van de IAO kunnen in dit verband als voorbeeld dienen, met de nodige aanpassingen.

1.11 Het EESC spoort de Commissie aan om alle bestaande bilaterale overeenkomsten tussen lidstaten en derde landen te monitoren, door de lijst van instrumenten regelmatig te updaten en zich ervan te vergewissen dat de tenuitvoerlegging hiervan overeenstemt met de EU-beginselen en de desbetreffende jurisprudentie.

## 2. Inleiding

2.1 Het EESC is zich ervan bewust dat de lidstaten door middel van internationale overeenkomsten met derde landen bi- of multilaterale beleidsmaatregelen hebben ontwikkeld voor de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels. Deze maatregelen kunnen echter te fragmentarisch en onvolledig zijn,

omdat zij vaak uitsluitend gericht zijn op de bescherming van onderdanen van de ondertekenende landen, of omdat zij beantwoorden aan concrete belangen die niet altijd door alle lidstaten worden gedeeld.

2.2 Het EESC erkent het belang van internationale bilaterale regels, maar is van mening dat het ertoe kan leiden dat niet alle onderdanen van derde landen dezelfde rechten en garanties genieten in de EU. Zo zou het kunnen gebeuren dat buitenlanders die afkomstig zijn uit een land dat geen lid is van de EU, in een bepaalde lidstaat alleen toegang hebben tot de sociale zekerheid of hun opgebouwde pensioen alleen kunnen meenemen wanneer er een bilaterale overeenkomst bestaat die het beginsel van gelijke behandeling vastlegt. Bijgevolg vallen onderdanen van landen waarmee een bilaterale overeenkomst is gesloten wel onder de sociale zekerheid, maar vallen onderdanen van landen zonder een dergelijk bilateraal verdrag hier buiten, zelfs al werken ze in hetzelfde bedrijf en behoren ze tot dezelfde beroeps categorie. Ook zou het zo kunnen zijn dat onderdanen van een derde land in de ene lidstaat wel worden beschermd en in de andere lidstaat niet, als gevolg van de toepassing van verschillende nationale wetgevingen, waardoor de eerlijke mededinging tussen landen kan worden vervalst. In het eerste geval zouden voor de onderdanen van het derde land premies moeten worden betaald, en in het tweede geval niet. Dit zou een economisch voordeel voor de tweede staat opleveren, omdat deze zou besparen op de sociale kosten. Dit zou afbreuk kunnen doen aan het beeld van Europa als ruimte van gelijkheid waarin er geen discriminatie is.

2.3 Ook zou dit indruisen tegen het beginsel dat is neergelegd in de richtlijn betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers, namelijk dat gedetacheerde werknemers dezelfde behandeling moeten krijgen als onderdanen van een lidstaat.

2.4 Het EESC is bovendien van mening dat de externe dimensie van de coördinatieregels moet dienen om de rechten van de Europese burgers te beschermen wanneer zij zich buiten het grondgebied van de EU bevinden of wanneer zij beroepsactiviteiten verrichten in derde landen.

2.5 De onderhandeling door afzonderlijke EU-lidstaten van bilaterale overeenkomsten met ieder derde land is een positief en lovenswaardig initiatief maar volstaat niet. Dit vraagt aanzienlijke en buitensporige inspanningen die niet altijd worden bekroond met succes, naast het feit dat dergelijke overeenkomsten niet alleen onderling van elkaar kunnen verschillen maar ook tegenstrijdig kunnen zijn. Bovendien kunnen de onderhandelingen, zeker met bepaalde opkomende landen met veel macht en invloed (zoals de BRIC-landen) ongelijke machtsverhoudingen in de hand werken wanneer de lidstaten niet gezamenlijk optreden, met gemeenschappelijke belangen en standpunten. Daarom moet worden onderzocht of de EU als zodanig onderhandelingen over sociale zekerheid kan voeren met derde landen of verenigingen van derde landen. Zo ja, dan zou dit conform de verdragen in de praktijk moeten worden gebracht.

2.6 Hiermee zou worden voorkomen dat sociale premies twee keer moeten worden betaald – in het land waar men werkt en in het land van herkomst – wat vooral van belang is voor uitgezonden of gedetacheerde werknemers. Benadrukt moet worden dat de afschaffing van de dubbele premiebetaling een

<sup>(2)</sup> Verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels (PB L 166 van 30.4.2004, blz. 1).

<sup>(3)</sup> Verdrag betreffende de opzet van een internationaal systeem voor het behoud van rechten van sociale zekerheid, Genève, 68e vergadering van de Algemene Conferentie van de IAO (21 juni 1982).

<sup>(4)</sup> Aanbeveling betreffende de opzet van een internationaal systeem voor het behoud van rechten van sociale zekerheid, Genève, 69e vergadering van de Algemene Conferentie van de IAO (20 juni 1983).

aanzienlijke kostenbesparing zou opleveren. Dit zou de mobiliteit van werknemers en het concurrentievermogen van onze ondernemingen in het buitenland sterk ten goede komen, en zou tegelijkertijd meer ondernemingen uit derde landen naar de EU lokken. Ook zouden er gemeenschappelijke regels kunnen worden vastgesteld om te voorkomen dat de wet inzake de plaats van tewerkstelling of het land van herkomst op discretionaire of arbitraire wijze wordt uitgevoerd, en dat de betaling van belastingen en socialezekerheidsbijdragen niet in hetzelfde land worden gedaan.

### 3. Algemene opmerkingen

3.1 Het EESC heeft een standpunt ingenomen over de coördinatieverordeningen die de personele werkingssfeer (nieuwe categorieën personen) en materiële werkingssfeer (nieuwe rechten) hebben uitgebreid op het niveau van de EU. Sommige Europese landen (Noorwegen, IJsland, Liechtenstein en Zwitserland) behoren weliswaar niet tot de Unie maar vallen wel onder deze verordeningen, die bovendien als uitgangspunt hebben gediend voor andere multilaterale instrumenten. Het beste voorbeeld hiervan is het Ibero-Amerikaans akkoord op het gebied van sociale zekerheid, dat sterk is geënt op de Europese coördinatie-regels. Het EESC is derhalve van mening dat de internationale coördinatie-regels van de lidstaten of de Unie geïnspireerd zouden moeten zijn op de belangrijkste beginselen en mechanismen van Verordening (EG) nr. 883/2004.

3.2 Het EESC herinnert eraan dat de sociale wetgeving en met name de socialezekerheidsbepalingen de Europese geografische ruimte kunnen overstijgen. Beginselen als de gelijke behandeling van werknemers uit de lidstaten kunnen de EU-werknemers ook buiten de EU beschermen en juridische gevolgen hebben. De uitspraken van het Hof van Justitie van de Europese Unie in de zaken Boukhalfa C-214/94, (Belgische werknemer die minder salaris ontving dan zijn Duitse collega's in het Duitse consulaat in Algerije), Hirardin 112/75, Fiège 110/73, Horst C247/96 en Van Roosmalen, 300/84 (erkenning van de verzekeringsperiodes in Algerije en Belgisch Congo, door resp. Frankrijk en België, voor alle EU-burgers en niet alleen voor Franse en Belgische onderdanen) bewijzen dat het non-discriminatiebeginsel een extraterritoriale toepassing kan hebben, zelfs in situaties waarbij landen van buiten de EU betrokken zijn. Deze interpretatie wordt bevestigd door uitspraken in de zaken Prodest, 237/83 en Aldewered, C-60/93, waarin het Hof van Justitie van de EU erkende dat Verordening (EEG) nr. 1408/71<sup>(5)</sup> kan worden toegepast op tijdelijke detacheringen van EU-werknemers naar derde landen.

3.3 Het EESC is ingenomen met de goedkeuring van de besluiten betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels in het kader van de stabilisatie- en associatieovereenkomsten met Israël, Tunesië, Algerije, Marokko, Kroatië en de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië, waarin wordt neergelegd welk standpunt de EU moet innemen binnen de associatieraden. De kwaliteit van het socialezekerheidsbeleid

van de EU zal hiermee verbeteren omdat het beginsel van gelijke behandeling en de export van pensioenen bilateraal (tussen de Unie en het geassocieerde land) worden vastgelegd. Het gaat hierbij om wederzijdse rechten en plichten die zowel gelden voor EU-burgers die in een van de betreffende landen hebben gewerkt, als voor onderdanen van geassocieerde landen die in de EU hebben gewerkt. Het gaat dus niet om unilaterale voorschriften van de EU die in één richting worden toegepast, maar om internationale afspraken die aan beide ondertekenende partijen ten goede komen. Dit type overeenkomsten en de bijbehorende uitvoeringsbesluiten leveren bovendien een besparing van inspanningen op, omdat in één juridische akte wordt neergelegd wat anders een veelvoud van bilaterale overeenkomsten zou vergen.

3.4 Het EESC juicht het pakket sociale beschermingsmaatregelen („social protection floor”) van de IAO toe, dat naar zijn mening echter niet overal dezelfde vorm kan aannemen en ook niet kan fungeren als een soort keurslijf voor de ontwikkeling van socialezekerheidsstelsels, maar dat moet worden beschouwd als een minimumniveau waarop kan worden voortgebouwd. De „social protection floor” dient een voortdurende en steeds veranderende stimulans te zijn om vooruitgang te boeken en verbeteringen aan te brengen met een duidelijk doel voor ogen: de integrale bescherming van werknemers en burgers.

3.5 Het EESC steunt de oprichting van een samenwerkingsmechanisme (werkgroep) door de EU waarin de lidstaten informatie kunnen uitwisselen, goede praktijken kunnen presenteren voor de coördinatie van socialezekerheidsstelsels, kunnen onderzoeken wat de beste manier is om het nationale en EU-beleid te bundelen en aan te vullen, en toekomstige EU-maatregelen ten aanzien van derde landen kunnen uitwerken.

3.6 Bij het geven van een externe dimensie aan de coördinatie-regels moet rekening worden gehouden met de organisaties van het maatschappelijk middenveld, met name de organisaties van werknemers en werkgevers. Gezien de invloed van deze regels op de arbeidsbetrekkingen en de diversiteit van de betrokken categorieën is het goed dat wordt geluisterd naar de voorstellen van zowel gouvernementele als non-gouvernementele gesprekspartners. Tijdens de zesde Top van maatschappelijke organisaties uit de EU en Latijns-Amerika, die het EESC in mei 2010 in Madrid heeft georganiseerd, werden al vragen gesteld over de externe dimensie van de sociale zekerheid en de noodzaak van meer samenwerking tussen de EU en de landen van Latijns-Amerika en het Caraïbisch gebied, met name de landen waarmee de EU een strategisch partnerschap heeft gesloten zoals Brazilië en Mexico.

3.7 Ook wijst het EESC op de bijeenkomst van ministers en hoge verantwoordelijken van de sociale zekerheid van de EU en de landen van Latijns-Amerika en het Caraïbisch gebied, in Alcalá de Henares in mei 2010, die kan worden beschouwd als eerste stap om de externe dimensie van de sociale zekerheid op het niveau van de Unie te coördineren, en die aan de basis heeft gelegen van de onderhavige mededeling.

<sup>(5)</sup> Verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen op loontrekkende en hun gezinnen, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen (PB L 149 van 5.7.1971, blz. 2).

3.8 De internationale en de Europese benadering zouden verder moeten uitgebreid met overeenkomsten tussen de EU en andere landen en regionale organisaties, aangezien deze formule adequater en doeltreffender is dan een louter nationaal beleid dat unilateraal door de lidstaten wordt uitgevoerd. In dit verband dient te worden verwezen naar het Ibero-Amerikaans akkoord op het gebied van sociale zekerheid<sup>(6)</sup>. Het EESC zou graag zien dat de Ibero-Amerikaanse socialezekerheidsorganisatie zich buigt over de mogelijkheid om behalve Portugal en Spanje in de toekomst ook andere EU-lidstaten tot het akkoord te laten toetreden, zodat in één ratificatie-akte socialezekerheidsafspraken kunnen worden gemaakt met verschillende Latijns-Amerikaanse landen, om te voorkomen dat er een heleboel verschillende onderhandelingen moeten worden gevoerd en bilaterale overeenkomsten moeten worden gesloten.

#### 4. Mogelijkheden en tekortkomingen van de huidige situatie

4.1 Een internationale en Europese benadering op het gebied van de internationale sociale zekerheid is nodig om het beleid van de lidstaten ten aanzien van derde landen aan te vullen, omdat er geen andere manier is om de verplichtingen van het EU-recht volledig na te komen. Een goed voorbeeld hiervan is de uitspraak in de zaak *Gottardo*, C-55/00, waarin het Hof van Justitie, op grond van het beginsel van gelijke behandeling, de personele werkingssfeer van alle bilaterale overeenkomsten die door een EU-lidstaat worden gesloten met een derde land opentstelt voor alle EU-burgers, zelfs al heeft het rechtsinstrument in kwestie uitsluitend betrekking op onderdanen van de ondertekende landen.

4.1.1 Tegelijkertijd wordt in deze uitspraak erkend dat de verplichtingen die hieruit voortvloeien uitsluitend gelden voor de lidstaten en niet voor derde landen, ten aanzien waarvan het Hof van Justitie immers geen enkele bevoegdheid heeft. Dit toont aan hoe moeilijk de uitvoering van dit vonnis is, omdat het derde land kan weigeren om de personele werkingssfeer van de overeenkomst uit te breiden tot alle EU-burgers, en dus om een certificaat af te geven, om het recht op een uitkering wegens ziekte te erkennen, of om zelfs maar gegevens over personen die niet onder de overeenkomst vallen te verstrekken.

4.1.2 De verdienste van het *Gottardo*-arrest is dan ook dat het weliswaar de externe dimensie van de EU-normen uitbreidt, maar tevens de beperkingen en tekortkomingen aangeeft, omdat samenwerking met andere landen en supranationale regionale organisaties noodzakelijk is.

4.1.3 Het EESC vraagt dan ook na te gaan of er een sterkere gezamenlijke EU-aanpak moet komen op het gebied van de internationale sociale zekerheid, via EU-overeenkomsten of via een beleid van wederzijdse samenwerking met andere mondiale actoren.

4.2 Het EESC is zeer ingenomen met de goedkeuring van Verordening (EU) nr. 1231/2010<sup>(7)</sup> waarmee de bepalingen van Verordening (EG) nr. 883/2004 worden uitgebreid tot onderdanen van derde landen. Wel is het van mening dat er nog lacunes en juridische leemten zijn, waarvoor met de in de Mededeling beschreven nieuwe aanpak wordt geprobeerd een oplossing te vinden. Deze Verordening is immers alleen van toepassing op grensoverschrijdende situaties binnen de EU. Het in deze Verordening vastgelegde beginsel van gelijke behandeling is dan ook uitsluitend van toepassing op gevallen waarin de werknemer van een derde land in meer dan één lidstaat heeft gewerkt. Bijgevolg is het merendeel van de migranten uit derde landen die slechts in één lidstaat van de Unie hebben gewerkt, uitgesloten van de personele werkingssfeer van Verordening (EU) nr. 1231/2010. Dit betekent dat er geen EU-waarborgen zijn voor hun gelijke behandeling en non-discriminatie, maar dat een en ander afhangt van wat de nationale wetgeving hierover beslist. Ook biedt deze Verordening niet de mogelijkheid tot samentelling van tijdvakken van verzekering in het land van herkomst, of tot de export van pensioenen naar dat land. Ten slotte vereist dit EU-instrument geen wederkerigheid voor EU-burgers, die geenszins dezelfde rechten genieten in derde landen.

4.3 Het EESC is tevens van mening dat aanzienlijke vooruitgang is geboekt met de externe dimensie van de Europese Unie dankzij de richtlijnen<sup>(8)</sup> die zijn goedgekeurd op het gebied van migratie en de voorstellen van de Europese Commissie, waarover momenteel wordt gediscussieerd binnen de Raad en het Europees Parlement. In de reeds goedgekeurde richtlijnen wordt het beginsel van gelijke behandeling op het gebied van de sociale zekerheid uitgebreid tot migrerende werknemers uit derde landen, zij het met enkele specifieke beperkingen. Hierin staat tevens de mogelijkheid om pensioenen te exporteren en mee te nemen naar derde landen, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van de betrokken lidstaat, zonder dat hiervoor een bilaterale overeenkomst of verdrag nodig is. Toch zijn er nog steeds enkele aspecten die moeten worden geregeld, zoals de wederkerigheid, de samentelling van tijdvakken van verzekering buiten de Unie of de export van pensioenen wanneer dit recht ook voor de eigen onderdanen niet wordt erkend in de nationale wetgeving. Bovendien hoopt het EESC dat de reeds goedgekeurde richtlijnen op het gebied van emigratie – voor zover deze betrekking hebben op de sociale zekerheid – als uitgangspunt kunnen dienen voor de richtlijnen waarover momenteel wordt onderhandeld.

## 5. Begrippen

5.1 **Internationale coördinatie van de sociale zekerheid.** De coördinatie van de socialezekerheidsstelsels is erop gericht om werknemers die in twee of meer staten hebben gewerkt en die derhalve onder verschillende socialezekerheidsstelsels vallen,

<sup>(7)</sup> Verordening (EU) nr. 1231/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 tot uitbreiding van Verordening (EG) nr. 883/2004 en Verordening (EG) nr. 987/2009 tot onderdanen van derde landen die enkel door hun nationaliteit nog niet onder deze verordeningen vallen (PB L 344 van 29.12.2010, blz. 1).

<sup>(8)</sup> In het bijzonder Richtlijn 2011/98/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende één enkele aanvraagprocedure voor een gecombineerde vergunning voor onderdanen van derde landen om te verblijven en te werken op het grondgebied van een lidstaat, alsmede inzake een gemeenschappelijk pakket rechten voor werknemers uit derde landen die legaal in een lidstaat verblijven (PB L 343 van 23.12.2011, blz. 1).

<sup>(6)</sup> Ibero-American Social Security Convention, 10 november 2007.



te beschermen. Voor dat doel sluiten landen overeenkomsten met andere landen die dikwijls clausules bevatten inzake gelijke behandeling, het beginsel dat slechts één wetgeving van toepassing is, het behoud van de aansluiting en van de socialezekerheidsrechten van het land van herkomst voor gedetacheerde werknemers, de export van pensioenen en de samentelling van tijdvakken van verzekering in de ondertekenende landen. Verordening (EEG) nr. 1408/71 en de daaropvolgende Verordening (EG) nr. 883/2004 vormen de EU-instrumenten waarin de regels worden vastgelegd voor de toepassing van deze beginselen in Europees verband, en dienen tevens als inspiratiebron voor de overeenkomsten met derde landen.

**5.2 De nationale benadering** van de externe dimensie van de sociale zekerheid is gebaseerd op overeenkomsten tussen een lidstaat en een derde land, waarmee de socialezekerheidsrechten van werknemers die in beide landen hebben gewerkt worden beschermd. De personele werkingssfeer is in sommige gevallen beperkt tot onderdanen van de ondertekende landen.

**5.3 De EU-benadering** van de externe dimensie van de sociale zekerheid houdt rekening met de belangen van de Europese Unie als geheel. Dit houdt verband met de onderhandelingen betreffende overeenkomsten van de EU met een of meerdere derde landen of andere maatregelen ter bescherming van de sociale zekerheid. In principe richt deze zich tot alle Europese burgers.

**5.4 De associatie- en stabilisatieovereenkomsten** kunnen betrekking hebben op de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling en de export van pensioenen, en zijn van toepassing op EU-burgers en onderdanen van het ondertekende land. Zij komen tot stand via besluiten.

**5.5** Er bestaan nog geen **overeenkomsten tussen de EU en derde landen op het gebied van de sociale zekerheid**, maar hier zou verandering in kunnen komen met de vaststelling van de toepasselijke wetgeving om dubbele premieheffing te voorkomen via de export van pensioenen, en met de samentelling van tijdvakken van verzekering. Dergelijke overeenkomsten verschillen sterk van de eerder genoemde overeenkomsten, die veel algemener van aard zijn en waarin socialezekerheidsaspecten een bijzaak zijn.

**5.6 De commerciële of op economisch partnerschap gerichte associatieovereenkomsten** regelen economische, handels- en politieke betrekkingen, duurzame ontwikkeling en de samenwerking tussen de EU en derde landen of regio's. Sommige van deze overeenkomsten bevatten socialezekerheidsclausules.

## 6. Voorbeelden

### 6.1 Gelijke behandeling en export van pensioenen

**6.1.1** Werknemers van lidstaten (A en B) die werken in een derde land (C) waarvan de socialezekerheidswetgeving niet voorziet in de aansluiting van buitenlanders of de export van pensioenen. Lidstaat A heeft een bilaterale overeenkomst gesloten

betreffende de gelijke behandeling en het behoud van verworven rechten (export van pensioenen). Lidstaat B heeft geen enkele overeenkomst met land C. De situatie van werknemers van lidstaat A verschilt volkomen van die van lidstaat B. Terwijl werknemers uit lidstaat A recht hebben op de sociale zekerheid van land C en, wanneer zij met pensioen gaan, deze na hun terugkeer in lidstaat A kunnen ontvangen, zullen werknemers uit lidstaat B geen aanspraak kunnen maken op een pensioen, en indien zij wel pensioenrechten hebben opgebouwd dan kunnen zij deze niet in hun land van herkomst ontvangen. Dit is een voorbeeld van een verschil in behandeling op grond van het al dan niet bestaan van een bilaterale overeenkomst waarvan de ondertekening over het algemeen afhangt van het belang dat land C heeft om een dergelijke overeenkomst te sluiten met een of meer lidstaten van de EU. Ten aanzien van deze situatie zou het veel nuttiger zijn dat de EU rechtstreeks met land C onderhandelt over een socialezekerheidsovereenkomst. Een andere mogelijkheid is om in bredere overeenkomsten (regionale, meerpartijen-, partnerschapsovereenkomsten enz.) een hoofdstuk over sociale zekerheid op te nemen, met clausules betreffende gelijke behandeling en de export van pensioenen.

**6.1.2** Werknemers van lidstaten A en B die door hun onderneming voor een periode van 2 jaar worden gedetacheerd naar land C. De wetgeving van land C schrijft voor dat werknemers die op zijn grondgebied werken socialezekerheidsbijdragen moeten betalen. Ook in de wetgeving van de lidstaten A en B staat dat gedetacheerde werknemers socialezekerheidsbijdragen verschuldigd zijn. Lidstaat A heeft een bilaterale overeenkomst gesloten met land C, zodat de bijdragen alleen in het land van herkomst moeten worden betaald. De onderneming van lidstaat B moet daarentegen dubbele bijdragen betalen: in eigen land en in land C. In dit laatste geval ondervindt de onderneming die zijn werknemers detacheert een concurrentienadeel, vanwege de hogere sociale kosten, iets wat zou kunnen worden voorkomen indien de EU een socialezekerheidsovereenkomst zou aangaan met het derde land.

**6.1.3** Werknemers uit de derde landen C en D die werken in lidstaat A, die wel een socialezekerheidsovereenkomst heeft gesloten met land C maar niet met land D. De wetgeving van lidstaat A voorziet niet in de gelijke behandeling of de export van pensioenen. Bovendien wordt de situatie van de werknemers uit land C en land D niet beschermd door enig wetgevend instrument van de EU (bijvoorbeeld als seizoensarbeiders). De werknemers genieten niet dezelfde bescherming (volledige rechten voor werknemers uit land C en geen rechten voor werknemers uit land D) zodat het beginsel van gelijke behandeling niet volledig van toepassing is. Dit zou niet gebeuren indien de EU zelf een socialezekerheidsovereenkomst zou sluiten met land D.

**6.1.4** Onderdanen van het derde land C die zowel in lidstaat A als in lidstaat B hebben gewerkt. De wetgeving van lidstaat A voorziet in de export van pensioenen of heeft een bilaterale overeenkomst met land C waarin deze export mogelijk wordt gemaakt. Dit geldt niet voor lidstaat B. Werknemers uit beide landen hebben pensioenrechten opgebouwd in de EU-lidstaat waarin zij hebben gewerkt, en zijn daarna teruggekeerd naar hun eigen land. Werknemers die in lidstaat A hebben gewerkt kunnen een pensioen ontvangen, terwijl werknemers die in lidstaat B hebben gewerkt hun pensioenrechten verliezen. Dit zou niet gebeuren indien er een overeenkomst van de EU zou zijn, waarin deze en andere socialezekerheidsrechten worden gedekt.

6.1.5 Onderdanen van derde landen die zowel in lidstaat A als in lidstaat B hebben gewerkt. In de socialezekerheidswetgeving van lidstaat A staat het beginsel van gelijke behandeling, terwijl dit in lidstaat B niet het geval is. In het eerste geval zouden voor de onderdanen van het derde land premies moeten worden betaald, in het tweede geval niet. Dit zou een economisch voordeel voor de tweede staat opleveren, en zou afbreuk doen aan het idee van de EU als een ruimte van gelijkheid en non-discriminatie. Een overeenkomst van de EU zou ook hiervoor een oplossing bieden.

6.2 **Wederkerigheid.** Een werknemer die onderdaan is van derde land B en werkt in lidstaat A waar, krachtens de nationale socialezekerheidswetgeving of de rechtsorde van de EU, het beginsel van gelijke behandeling wordt erkend. Een werknemer van lidstaat A die werkt in derde land B, dat het beginsel van gelijke behandeling niet erkent. Het feit dat het beginsel van gelijke behandeling noch in de nationale wetgeving noch in de EU-wetgeving onder wederkerigheid valt, schept een grote ongelijkheid. Een door de EU onderhandelde socialezekerheidsovereenkomst zou een oplossing bieden voor dit probleem, doordat de wederkerigheid voor beide partijen verplicht zou worden gesteld.

6.3 **Effect van het arrest Gottardo.** Een werknemer die onderdaan is van lidstaat A en die heeft gewerkt in lidstaat B en derde land C. Lidstaat B en derde land C hebben een bilaterale overeenkomst over de sociale zekerheid gesloten, die alleen geldt voor onderdanen van de ondertekenende landen. Tussen lidstaat A en derde land C bestaat er geen bilaterale overeenkomst. De werknemer heeft 8 jaar pensioen opgebouwd in lidstaat B, en 10 jaar in derde land C. Lidstaat B stelt dat de werknemers ten minste 15 jaar premies moeten hebben betaald om recht te hebben op een ouderdomspensioen. Overeenkomstig het arrest Gottardo moet lidstaat B de tijdvakken van verzekering die de werknemer in derde land C heeft opgebouwd, bij elkaar optellen. Hiervoor is het zaak dat derde land C zijn medewerking verleent en formeel kennisgeeft van de vervulde tijdvakken. Aangezien derde land C niet is gebonden aan het arrest Gottardo, kan het zich aan deze verplichting onttrekken. De uitvoering van dit arrest is dan ook afhankelijk van de goede wil van derde land C. Om in deze lacune te voorzien dient de Europese Unie samen te werken met derde landen. De Commissie zou de coördinatie en follow-up op zich moeten nemen om ervoor te zorgen dat de bilaterale overeenkomsten waarover (opnieuw) wordt onderhandeld, betrekking hebben op alle burgers van de EU.

Brussel, 14 november 2012

*De voorzitter*  
*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*  
Staffan NILSSON

---

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de voorstellen voor verordeningen van het Europees Parlement en de Raad betreffende het instrument voor pretoetredingssteun (IPA II) en tot vaststelling van een Europees nabuurschapsinstrument**

(COM(2011) 838 final en COM(2011) 839 final)

(2013/C 11/16)

Algemeen rapporteur: **Ionuț SIBIAN**

De Raad heeft op 25 juli 2012 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

*Voorstellen voor verordeningen van het Europees Parlement en de Raad betreffende het instrument voor pretoetredingssteun (IPA II) en tot vaststelling van een Europees nabuurschapsinstrument*

COM(2011) 838 final en COM(2011) 839 final.

Het bureau van het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 17 september 2012 besloten de afdeling Externe Betrekkingen met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden te belasten.

Gezien de urgentie van de werkzaamheden (artikel 59 rvo) heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité tijdens zijn op 14 en 15 november 2012 gehouden 484e zitting (vergadering van 14 november 2012) Ionuț SIBIAN als rapporteur aangewezen en vervolgens onderstaand advies met 142 stemmen vóór en 2 tegen, bij 3 onthoudingen, goedgekeurd.

## **1. Conclusies en aanbevelingen inzake de IPA II-ontwerpverordening**

1.1 Het EESC verwelkomt de nieuwe benadering in de IPA II-ontwerpverordening. In vergelijking met het vorige instrument biedt dit voorstel een grotere flexibiliteit en zorgt het ervoor dat begunstigde landen op een gelijke manier worden behandeld: kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaat-lidstaten komen voor dezelfde soorten steun in aanmerking.

1.2 Het EESC steunt de in de IPA II-ontwerpverordening voorgestelde nieuwe strategie, waarbij alle begunstigde landen in aanmerking komen voor steun op maat. Voor elk land zullen omvattende meerjarige strategiedocumenten worden goedgekeurd, rekening houdend met de specifieke behoeften van de landen en hun agenda's voor voorbereiding op EU-toetreding.

1.3 Het EESC is van mening dat de evaluatie van de strategiedocumenten niet halverwege maar eerder zou moeten plaatsvinden en stelt voor, het midden van de termijn als uiterste datum voor herziening aan te houden. Aangezien de verwezenlijking van de doelstellingen een prioriteit moet zijn, is flexibiliteit van cruciaal belang. Het EESC beveelt aan om een jaarlijkse herziening uit te voeren vooraleer tot een evaluatie halverwege over te gaan, teneinde zo de steunverlening doeltreffender te maken. De jaarlijkse vooruitgangrapporten van de Commissie zouden een degelijke basis kunnen vormen voor de herziening en aanpassing van de programma's in functie van de behoeften van de betrokken landen.

1.4 Het EESC is verheugd dat in de nieuwe ontwerpverordening als doelstelling wordt geformuleerd dat de administratieve

lasten m.b.t. het beheer van de financiële steun worden vereenvoudigd en verlicht. Niettemin is het EESC terughoudend wat de sectorale aanpak van de steuntoewijzing betreft. Op dit mechanisme dient een oordeelkundig beroep te worden gedaan, overeenkomstig de specifieke omstandigheden per begunstigd land en met inachtneming van het feit dat de pretoetredingssteun erop gericht is, de kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaat-lidstaten op een toekomstig lidmaatschap voor te bereiden. Voorafgaande aan een eventuele toetreding tot de EU is het IPA voor deze landen een testcase inzake de verplichtingen die een lidmaatschap met zich meebrengt, met name wat betreft het beheer van de structuurfondsen, het cohesiefonds en het fonds voor landbouw en plattelandsontwikkeling. Een sectorale aanpak is dan ook enkel op zijn plaats als er passende regels en procedures bestaan (bv. inzake aanbestedingen en belangenconflicten) en als de begroting van de geplande overheidsuitgaven breed genoeg is en niet enkel per jaar wordt opgesteld. Terwijl de sectorale aanpak meestal in verband wordt gebracht met terreinen als gezondheid, onderwijs e.d., is de IPA-steun ook gericht op gebieden als corruptiebestrijding en capaciteitsopbouw voor overheden: deze gebieden lenen zich minder gemakkelijk tot een sectorale aanpak, aangezien er verschillende begunstigten zijn en niet zozeer één enkele instelling.

1.5 Het EESC is ingenomen met de nadruk die in de nieuwe ontwerpverordening wordt gelegd op een meer strategische coördinatie en samenwerking met andere donoren en financiële instellingen (internationale en overige).

1.6 Positief is ook de flexibiliteit waarin het nieuwe instrument voorziet: toewijzingen kunnen van het ene beleidsterrein naar het andere worden doorgeschoven, terwijl er ook middelen naar het volgende jaar kunnen worden overgedragen <sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> Indien het nieuwe financieel reglement dit toelaat.

1.7 Het EESC beklemtoont dat lokale participatie bij het uitstippelen en ten uitvoer leggen van het IPA II dient te worden ondersteund en ontwikkeld. Daartoe moet worden voorzien in passende mechanismen, waardoor nationale overheden, sociale partners en maatschappelijke organisaties bij een en ander kunnen worden betrokken en hun capaciteit kan worden versterkt. Deze betrokkenheid dient te worden aangemoedigd in alle fases van de steunverlening: formulering en voorbereiding, tenuitvoerlegging, monitoring en evaluatie. De ondersteuning voor de maatschappelijke organisaties dient ook te worden verleend via lokale steunverlenende organisaties die als tussenpersoon optreden, alsmede via nationale dienstverlenende centra.

1.8 Voor het uitbreidingsproces is het noodzakelijk dat de arbeids- en sociale wetgeving in de Westelijke Balkan op één lijn wordt gebracht met het Europese sociale *acquis*. Het IPA II zal dan ook een katalysator worden voor de bevordering van sociale insluiting, sociale samenhang, menswaardig werk en hoogwaardige werkgelegenheid in de regio.

## 2. IPA II-ontwerpverordening: hoofdpunten

2.1 In de ontwerpverordening inzake het instrument voor pretoetredingssteun wordt een wetgevend kader vastgesteld voor een nieuw financieel instrument, IPA II, ter vervanging van het huidige instrument dat op 31 december 2013 eindigt.

2.2 Het nieuwe instrument voor pretoetredingssteun is gericht op de verwezenlijking van het uitbreidingsbeleid, waarbij wordt bijgedragen tot de bevordering van stabiliteit, veiligheid en welvaart in Europa. Het nieuwe instrument voorziet in steun voor kandidaat-lidstaten <sup>(2)</sup> en potentiële kandidaat-lidstaten <sup>(3)</sup> tijdens de fase van voorbereiding op het EU-lidmaatschap.

2.3 De betrokken landen, die met uitzondering van IJsland een laag niveau van sociaal-economische ontwikkeling kennen, dienen voorbereid te zijn op wereldwijde uitdagingen en zullen zich moeten aanpassen aan de inspanningen die de EU in dit verband levert. Het spreekt dan ook voor zich dat substantiële en resultaatgerichte investeringen noodzakelijk zijn om deze landen dichterbij het niveau van de EU-normen te brengen. In de IPA II-ontwerpverordening wordt voor hen technische en financiële steun uitgetrokken, aangezien ze zelf niet in staat zijn, de inspanningen te leveren en de kosten te dragen die noodzakelijk zijn om aan de criteria voor het EU-lidmaatschap te voldoen.

2.4 In de IPA II-ontwerpverordening wordt voor de periode 2014-2020 ongeveer 14 miljard euro uitgetrokken.

2.5 Het nieuwe instrument is uitgewerkt met het oog op meer flexibiliteit en een vereenvoudiging en verlichting van de administratieve lasten bij het beheer van de financiële steun.

2.6 Vereenvoudiging kan worden bereikt door de huidige componentenstructuur van de IPA-steun te herzien, waarbij het wetgevend kader eenvoudiger wordt gemaakt en steun binnen elk beleidsterrein zonder onderscheid toegankelijk wordt gemaakt voor alle landen, of ze nu kandidaat-lidstaat dan wel

potentiële kandidaat-lidstaat zijn. In het vorige IPA stonden slechts twee van de vijf componenten open voor potentiële kandidaat-lidstaten (*omschakeling en institutionele opbouw en grensoverschrijdende samenwerking*), terwijl de andere componenten voor de kandidaat-lidstaten waren voorbehouden (*regionale ontwikkeling, ontwikkeling van het menselijk potentieel en plattelandsontwikkeling*).

## 3. IPA II-ontwerpverordening: specifieke opmerkingen

3.1 Naast de steun voor de bevordering en bescherming van mensenrechten en fundamentele vrijheden, meer respect voor de rechten van minderheden, de bevordering van gelijkheid tussen mannen en vrouwen en van non-discriminatie en persvrijheid, en het stimuleren van goede betrekkingen met de buurlanden, dringt het EESC erop aan dat in artikel 2, lid 1, onder (a) (ii) gewag wordt gemaakt van de bevordering van sociale rechten en de bescherming van kwetsbare groepen. Op deze manier kunnen begunstigde landen worden gewezen op het belang van deze rechten, zodat ze het juiste evenwicht kunnen vinden tussen sociale insluiting en ontwikkeling van de democratie en het maatschappelijk middenveld.

3.2 Om terdege rekening te kunnen houden met de hierboven vermelde aanpassingen moeten de indicatoren in artikel 2, lid 2, worden aangepast. Zo dient de mate waarin het maatschappelijk middenveld zich heeft ontwikkeld, in aanmerking te worden genomen, evenals de capaciteit van de sociale partners en andere maatschappelijke organisaties. Een andere indicator die in de ontwerpverordening zou moeten worden opgenomen, is het respect voor de rechten van personen die tot kwetsbare groepen behoren.

3.3 IPA-steun zou een hulpmiddel moeten zijn om sociale uitsluiting en de toenemende sociale ongelijkheid te bestrijden en om de toegang van maatschappelijk uitgesloten groepen en regio's tot de fondsen eenvoudiger te maken. Het EESC is dan ook van mening dat er naast de indicator in artikel 2, lid 2, eerste alinea, tweede streepje, behoefte is aan een andere indicator voor de sociale rechtvaardigheid van sociale en economische ontwikkelingsstrategieën.

3.4 Volgens het EESC dienen alle indicatoren resultaatgericht en zowel kwalitatief als kwantitatief te zijn.

3.5 Bovendien beschouwt het EESC het verbeteren van de sociale dialoog en het ondersteunen van de capaciteitsontwikkeling bij de sociale partners als centrale doelstellingen, waaraan in de ontwerpverordening meer aandacht zou moeten worden besteed. De loutere vermelding van het maatschappelijk middenveld en de sociale dialoog is hier niet afdoende en te vrijblijvend.

3.6 In de meeste begunstigde landen zijn de sociale partners onvoldoende ontwikkeld of moeten ze het hoofd bieden aan immense uitdagingen bij het vervullen van hun rol, zeker in het licht van de ernstige economische crisis die we op dit moment doormaken. Ook beroepsverenigingen dienen te worden ondersteund: het EESC beveelt ten stelligste aan meer strategisch te investeren in deze organisaties.

<sup>(2)</sup> Kroatië, de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië, IJsland, Montenegro, Servië en Turkije.

<sup>(3)</sup> Albanië, Bosnië en Herzegovina en Kosovo.



3.7 Het EESC neemt nota van het belang dat in de ontwerpverordening wordt gehecht aan donorcoördinatie, waardoor steun doeltreffender en efficiënter kan worden toegekend en dubbele financiering wordt voorkomen. Niettemin zou het EESC graag meer specifieke maatregelen zien om te garanderen dat de donorcoördinatie op zowel nationaal als EU-niveau op efficiënte wijze gestalte krijgt.

#### 4. Conclusies en aanbevelingen inzake de ontwerpverordening tot vaststelling van een Europees nabuurschapsinstrument (ENI)

4.1 Het EESC verwelkomt de ontwerpverordening en met name de „meer voor meer“-aanpak, waardoor landen die onder het instrument vallen <sup>(4)</sup>, worden aangemoedigd om aanzienlijke vooruitgang te boeken op het vlak van democratie en respect voor de mensenrechten en de internationale rechtsorde.

4.2 Positief is het voorstel om in het kader van de ontwerpverordening gelijke kansen voor mannen en vrouwen en de bestrijding van discriminatie als horizontale doelstellingen voor alle maatregelen te beschouwen.

4.3 Het EESC beveelt de Commissie aan om in de ontwerpverordening plaats in te ruimen voor de faciliteit voor het maatschappelijk middenveld in de landen van het Europees nabuurschapsbeleid en voor het Europees Fonds voor Democratie.

4.4 De doelstelling inzake het partnerschap met de in het instrument bedoelde samenlevingen moet worden geconcretiseerd door aan maatschappelijke organisaties, waaronder de sociale partners en ook de regionale en lokale overheden, een actieve rol toe te kennen in alle fases van de steuncyclus. De „Arabische lente“ heeft aangetoond hoe belangrijk het is om burgerbewegingen in de buurlanden van de EU te ondersteunen.

4.5 Het ENI zou moeten uitgroeien tot een flexibel instrument om de capaciteit van maatschappelijke organisaties te verbeteren, zodat deze het overheidsbeleid nauwgezet in het oog kunnen houden en een fundamentele rol in de democratiseringsprocessen kunnen vervullen.

4.6 Het EESC raadt aan in de buurlanden van de EU overlegplatformen op te richten voor de dialoog tussen maatschappelijke organisaties en regeringen. Het is bereid de Commissie en de Europese Dienst voor extern optreden hierin bij te staan.

4.7 Het zou goed zijn als de maatschappelijke organisaties in de regio door de EU-delegaties uitgebreid in kaart worden gebracht, zodat alle Europese instellingen hun betrekkingen met het opkomende maatschappelijk middenveld kunnen verstevigen.

4.8 De ENI-verordening zou ook meer gericht moeten zijn op capaciteitsopbouw bij instellingen die in de partnerlanden voor de steunverlening verantwoordelijk zijn. Zo kan ervoor worden gezorgd dat de steun goed wordt benut en er bij het gebruik van de fondsen een hoge mate van transparantie wordt betracht.

4.9 Het ENI zou een stimulans moeten zijn voor samenwerking op het vlak van hoger onderwijs, met name via jongeren- en studentenuitwisselingen tussen de EU en haar burens. Het instrument zou het mogelijk moeten maken om netwerken op te zetten waardoor de capaciteit van ngo's die in de buurlanden van de EU actief zijn op het vlak van jongeren, wordt versterkt.

4.10 Het EESC beveelt de Commissie aan om via dit instrument ook een impuls te geven aan een duurzaam industrieel beleid, maatschappelijk verantwoord ondernemen, de milieuverantwoordelijkheid van bedrijven en het beleid ter ondersteuning van kleine en middelgrote ondernemingen. Ook dienen op deze manier de aanpak van arbeidsmarktproblemen en het sociale beleid te worden verbeterd.

#### 5. ENI-ontwerpverordening: hoofdpunten

5.1 Het Europees nabuurschapsbeleid (ENB) is erop gericht een ruimte van welvaart en goed nabuurschap aan de grenzen van de EU tot stand te brengen.

5.2 In de periode 2014-2020 zal de EU deze doelstellingen ondersteunen met een apart instrument, het Europees Nabuurschapsinstrument (ENI), dat het in 2006 ingevoerde Europees nabuurschaps- en partnerschapsinstrument (ENPI) gaat vervangen.

5.3 Het ENI zal voorzien in meer steun aan partners die een democratische samenleving willen opbouwen en hervormingen nastreven, zulks in overeenstemming met de beginselen van „meer voor meer“ en wederzijdse verantwoordingsplicht.

5.4 De ENI-ontwerpverordening bevat bepalingen om het instrument op een aantal punten te vereenvoudigen, waarbij de flexibiliteit van het instrument in evenwicht wordt gebracht met de concentratie op een aantal beleidsdoelstellingen en sleutel terreinen op het gebied van samenwerking.

5.5 De ENI-verordening zal zorgen voor meer complementariteit, samenhang en stroomlijning van de prioritaire beleidsgebieden van de EU, overeenkomstig de Europa 2020-strategie en met inachtneming van de specifieke doelstellingen van het ENB.

5.6 Voor de tenuitvoerlegging van de ENI-ontwerpverordening wordt voor de periode 2014-2020 ongeveer 18 miljard euro uitgetrokken.

#### 6. ENI-ontwerpverordening: specifieke opmerkingen

6.1 Het instrument heeft tot doel via het externe optreden van de EU tastbare veranderingen in de partnerlanden te bewerkstelligen. Deze impact dient waar mogelijk te worden gemonitord aan de hand van een aangepast mechanisme en zal moeten worden beoordeeld op basis van vooraf bepaalde, duidelijke, transparante en meetbare indicatoren, die voor

<sup>(4)</sup> De Euromedregio en de buurlanden in het oosten.

elk land specifiek zijn. Aan de hand van concrete, meetbare en toepasbare maatstaven moet worden nagegaan of een land de democratische waarden die de EU via het ENI wil bevorderen, wel respecteert.

6.2 Om de tenuitvoerlegging van het „meer voor meer”-beginsel te bevorderen zou een passend deel van het totale voor dit instrument beschikbare bedrag opzij kunnen worden gezet om te gebruiken als extra stimulans voor partnerlanden die vooruitgang boeken bij de opbouw of consolidering van een hechte en duurzame democratie. Bij de tenuitvoerlegging van dit beginsel zou bovendien rekening moeten worden gehouden met kwetsbare groepen in de betrokken landen. Het beginsel mag niet leiden tot besparingen op ontwikkelingssteun voor individuele landen, maar dient eerder te zorgen voor een herverdeling van de steun: van overheid naar maatschappelijk middenveld.

6.3 Daarnaast dienen EU-delegaties een grotere rol te krijgen bij de samenwerking met andere internationale donoren. De in

artikel 7, lid 1 en 2, bedoelde documenten dienen gedetailleerde en geactualiseerde donormatrices te bevatten en de stappen te beschrijven die moeten worden gezet om tot meer donorcoördinatie te komen, met name tussen de EU en haar lidstaten.

6.4 Volgens de ontwerpverordening streeft de EU in de betrekkingen met al haar partners in de wereld naar de bevordering van fatsoenlijk werk en naar de ratificatie en effectieve implementatie van internationaal erkende arbeidsnormen. Ook het uitroeien van kinderarbeid en het belang van multilaterale milieuverdragen moeten worden benadrukt.

6.5 De ontwerpverordening zou explicieter moeten zijn als het gaat om het afleggen van verantwoording in eigen land en het invoeren van een geïnstitutionaliseerd mechanisme voor raadpleging en monitoring, waaraan wordt deelgenomen door maatschappelijke organisaties, milieu- en sociale partners en andere niet-gouvernementele actoren.

Brussel, 14 november 2012

*De voorzitter*  
*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*  
Staffan NILSSON

---

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van een financieringsinstrument voor de bevordering van democratie en mensenrechten in de wereld**

(COM(2011) 844 — 2011/0412 (COD))

(2013/C 11/17)

Algemeen rapporteur: **de heer IULIANO**

De Raad heeft op 25 juli 2012 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie te raadplegen over het

*Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van een financieringsinstrument voor de bevordering van democratie en mensenrechten in de wereld*

COM(2011) 844 — 2011/0412 (COD).

Op 17 september heeft het EESC-bureau de afdeling Externe betrekkingen opdracht gegeven de voorbereidende werkzaamheden ter zake aan te vatten.

Het EESC heeft, gelet op de urgente aard van de werkzaamheden (artikel 59 van het reglement van orde), tijdens zijn op 14 en 15 november 2012 gehouden 484e zitting (vergadering van 15 november) besloten de heer Iuliano aan te wijzen als algemeen rapporteur, en heeft vervolgens onderstaand advies met 152 stemmen vóór en 2 tegen, bij 3 onthoudingen, goedgekeurd.

## 1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het EESC is ingenomen met het grote aantal rechten dat in de EP-amendementen bepleit wordt, met name wat betreft genderkwesties, de rechten van migranten, de noodzaak de inclusie van gehandicapten te verzekeren, en de rechten van minderheden.

1.2 Het onderschrijft de verwijzing daarin naar de holistische aanpak die de EU zou moeten hanteren met betrekking tot mensenrechten en fundamentele vrijheden, met inbegrip van de ondeelbaarheid ervan<sup>(1)</sup>. In dit verband zou het EESC graag zien dat meer gewicht wordt gegeven aan economische, sociale en culturele rechten. Voorts vormt de bescherming van de arbeidsnormen zoals deze in de IAO-verdragen zijn vastgelegd, meer dan ooit een hoeksteen voor de ontwikkeling van de democratie.

1.3 Het is een goede zaak dat het recht op werk en op billijke en goede werkomstandigheden ook in de verordening wordt vermeld, net als het recht om zich te verenigen in en toe te treden tot vakverenigingen; een en ander hangt samen met de bevordering van fundamentele arbeidsnormen en maatschappelijk verantwoord ondernemen<sup>(2)</sup>. Wat dit laatste punt betreft, zou uitdrukkelijk moeten worden verwezen naar de VN-richtsnoeren inzake het bedrijfsleven en de mensenrechten<sup>(3)</sup>. Het Comité steunt voorts de bevordering van het recht op vrij ondernemen.

1.4 Op basis hiervan zouden de vrijheid van vereniging en het recht op collectieve onderhandelingen expliciet in deze verordening moeten worden vermeld, evenals de ondersteuning

van de sociale partners en de sociale dialoog teneinde de tenuitvoerlegging van de internationale arbeidsnormen te bevorderen.

1.5 Het EESC verheugt zich erover dat meer belang wordt gehecht aan de ontwikkeling van een onafhankelijk middenveld, dat kan bijdragen aan democratisering en goed bestuur, waarbij ook aan een nationale verantwoordingsplicht moet worden gedacht<sup>(4)</sup>. Hierbij aansluitend moet prioritaire aandacht uitgaan naar de rol van maatschappelijke organisaties, die via deze verordening kracht moet worden bijgezet (op nationaal, regionaal en internationaal niveau). Daarbij moeten deze organisaties tijdens het programmeringsproces rechtstreeks bij de beleidsdialoog worden betrokken<sup>(5)</sup>.

1.6 Het EESC is het ermeê eens dat de capaciteit van EU-delegaties in partnerlanden moet worden versterkt daar deze delegaties steeds meer behoefte hebben aan relevante expertise op het gebied van mensenrechten en ondersteuning van de democratie; ook moeten zij vertrouwd zijn met de ontwikkeling van het maatschappelijk middenveld<sup>(6)</sup>. Wat de nationale ondersteuning van het maatschappelijk middenveld betreft, spelen delegaties voorts een cruciale rol in het verzekeren van de samenhang met andere EU-instrumenten voor externe betrekkingen als het instrument voor ontwikkelingssamenwerking (DCI) of het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF).

1.7 Het EESC juicht de oproep toe voor meer flexibele procedures die voldoende toegankelijk moeten zijn voor de begunstigen en tot een vermindering van de administratieve rompslomp moeten leiden (met name in noodsituaties)<sup>(7)</sup>.

<sup>(1)</sup> Zie de onderhandelingspositie van het Europees Parlement m.b.t. het Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een financieringsinstrument voor de bevordering van democratie en mensenrechten in de wereld, Commissie buitenlandse zaken, rapporteur: Alexander Lambsdorff, paragraaf 6.

<sup>(2)</sup> Zie de onderhandelingspositie van het EP, artikel 2, 1 b (ix).

<sup>(3)</sup> <http://www.ohchr.org/documents/issues/business/A.HRC.17.31.pdf>

<sup>(4)</sup> Zie de onderhandelingspositie van het EP, paragraaf 9.

<sup>(5)</sup> Zie de onderhandelingspositie van het EP, paragraaf 11 a.

<sup>(6)</sup> Zie de onderhandelingspositie van het EP, paragraaf 15 a.

<sup>(7)</sup> Zie de onderhandelingspositie van het EP, paragraaf 16 d.

1.8 Ten slotte herhaalt het Comité dat het ook moet worden betrokken bij het programmeringsproces van het instrument, met name wat de jaarlijkse en meerjarige programmering van de strategie en de tussentijdse herziening en evaluaties ervan betreft.

## 2. Achtergrond

2.1 Na raadpleging door de Raad heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) het onderstaande advies opgesteld over het voorstel van de Europese Commissie voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van een financieringsinstrument voor de bevordering van democratie en mensenrechten in de wereld<sup>(8)</sup>.

2.2 Dit voorstel ligt thans ter tafel voor een eerste lezing door het Europees Parlement (EP), overeenkomstig de medebeslissingsprocedure<sup>(9)</sup>.

2.3 Het EP heeft in dit verband reeds verschillende amendementen voorgesteld waarover het met de Raad zal moeten onderhandelen. De voorgestelde verordening zal uiteindelijk naar planning in 2013 worden goedgekeurd en in 2014 van kracht worden.

2.4 De verordening is gericht op de vervanging van de huidige rechtsgrondslag van het Europees instrument voor de democratie en de mensenrechten (EIDHR)<sup>(10)</sup>, het specifieke financiële instrument waarmee de EU steun geeft aan activiteiten die de mensenrechten en democratie in derde landen beschermen.

2.5 Het EESC heeft recentelijk rond dit thema gewerkt en in 2009 een initiatiefadvies over de EIDHR<sup>(11)</sup> uitgebracht, waarbij het dit instrument onder de loep heeft genomen en een aantal aanbevelingen ter zake heeft geformuleerd.

2.6 In het onderhavige advies bouwt het EESC verder op die aanbevelingen en formuleert het verdere voorstellen m.b.t. de voorgestelde verordening, waarbij het ook rekening houdt met de recentelijk door het EP voorgelegde amendementen.

## 3. Aanvullende opmerkingen

3.1 Zoals in zijn eerdere advies<sup>(12)</sup> wijst het EESC er in dit document andermaal op dat meer belang moet worden gehecht aan economische, sociale en culturele rechten in het EU-beleid in het algemeen alsook bij het gebruik van de beschikbare thematische instrumenten, waaronder dit nieuwe instrument ter bevordering van de democratie en de mensenrechten. Economische, sociale en culturele rechten kunnen immers vaak de aanzet geven voor daaropvolgende ondersteuning van burgeren politieke rechten. Zoals de Europese Commissie heeft aangegeven<sup>(13)</sup>, laten de globalisering en recente gebeurtenissen als de

Arabische Lente zien dat om de mensenrechten ten volle te kunnen bevorderen, nieuwe uitdagingen als ongelijkheid, discriminatie en uitbuiting moeten worden aangepakt. De bescherming van arbeid en de daarmee gepaard gaande rechten, zoals die bij de IAO-verdragen zijn vastgelegd, vormen een belangrijke pijler in dit verband. Op basis daarvan zouden de vrijheid van vereniging en het recht op collectieve onderhandelingen expliciet in deze verordening moeten worden vermeld, evenals de ondersteuning van de sociale partners en de sociale dialoog<sup>(14)</sup> teneinde de tenuitvoerlegging van de internationale arbeidsnormen<sup>(15)</sup> te bevorderen. Tegelijkertijd beklemtoont het EESC het belang van bevordering van het recht op vrij ondernemen, als een basisbeginsel van de economische en sociale rechten.

3.2 Het Comité hecht veel belang aan dit thematisch instrument dat omwille van zijn onafhankelijkheid cruciaal is voor het behoud van de autonomie en het initiatiefrecht van maatschappelijke organisaties bij de aanpak van schendingen van mensenrechten en de bevordering en instandhouding van echte democratie. Zoals de Europese Commissie terecht heeft opgemerkt in haar recente mededeling *Aan de basis van democratie en duurzame ontwikkeling: het maatschappelijke engagement van Europa in de externe betrekkingen*<sup>(16)</sup>, „zijn mondige maatschappelijke organisaties een cruciale component voor elk democratisch systeem en op zich een pluspunt. Hierdoor wordt pluralisme vertegenwoordigd en bevordert en kan worden bijgedragen tot een meer doeltreffend beleid, een billijke en duurzame ontwikkeling en inclusieve groei. Mondige maatschappelijke organisaties zijn ook van belang voor de bewaring van de vrede en de oplossing van conflicten. Door uiting te geven aan de bezorgdheid van de burgers zijn de maatschappelijke organisaties actief in de publieke arena, en nemen zij deel aan initiatieven om de participatieve democratie te bevorderen.” Het EESC zou daarom graag zien dat deze verordening prioriteit geeft aan de ondersteuning van middenveldorganisaties, alsook aan hun medewerking aan mechanismen voor politieke dialoog op nationaal, regionaal en internationaal niveau, tijdens het programmeringsproces.

3.3 Het EESC beklemtoont dat moet worden gewerkt aan een meer samenhangend kader voor steunprogramma's voor middenveldorganisaties binnen de verschillende Europese financiële instrumenten voor extern optreden, waaronder het instrument dat in dit advies wordt behandeld, het DCI (geografische en thematische programma's) en het EOF. Versterkte

<sup>(8)</sup> COM(2011) 844.

<sup>(9)</sup> Zie de onderhandelingspositie van het EP.

<sup>(10)</sup> Verordening (EG) nr. 1889/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 2006 tot instelling van een financieringsinstrument voor de bevordering van democratie en mensenrechten in de wereld PB L 386 van 29.12.2006, blz. 1.

<sup>(11)</sup> Zie EESC-advies: *Europees instrument voor democratie en mensenrechten (EIDHR)*, PB C 182 van 4.8.2009, blz. 13.

<sup>(12)</sup> Zie EESC-advies PB C 182 van 4.8.2009, blz. 13.

<sup>(13)</sup> Een centrale plaats voor mensenrechten en democratie in het externe optreden van de EU -voor een meer doeltreffende aanpak, gezamenlijke mededeling aan het Europees Parlement en de Raad, COM(2011) 886.

<sup>(14)</sup> Zoals het EESC reeds heeft aangegeven „zou die sociale dialoog, als volwaardig instrument voor participatie, vertegenwoordiging en ook verzoening tussen belangengroepen (in casu de sociale partners, d.w.z. werknemers en werkgevers), expliciet als prioriteit moeten worden genoemd. In de sociale dialoog kunnen de betrokken partijen hun belangen op tafel leggen en vervolgens werken aan een gezamenlijke oplossing. Dit proces gaat dan ook uit van het principe van gelijke vertegenwoordiging en vormt een bevestiging van de democratische grondbeginselen. De sociale dialoog is dus niets anders dan een toetssteen van de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van vereniging, die, zoals dat in de EIDHR-verordening staat omschreven, „de noodzakelijke voorwaarden zijn voor politiek pluralisme en het democratisch proces”. EESC-advies 53/2009, paragraaf 5.2, blz. 9.

<sup>(15)</sup> In dit verband zij opgemerkt dat de sociale dialoog reeds was geïntegreerd in het EIDHR-strategiedocument 2011-2013 en dat „het recht op vreedzame vergadering en vereniging, met inbegrip van het recht om zich te organiseren in vakverenigingen en van collectieve onderhandelingen tussen werkgevers en werknemers” in het jaarlijkse EIDHR-actieplan 2011 was opgenomen.

<sup>(16)</sup> COM(2012) 492 final.



interne coördinatiemechanismen zijn daarom geboden tijdens de programmeringsfasen van de betrokken instanties, waaronder de EDEO, DEVCO en de lidstaten zelf. Dit geldt met name op nationaal niveau, waar de EU-delegaties een cruciale rol vervullen in het verzekeren van samenhang en complementariteit tussen de verschillende steunprogramma's voor middenveldorganisaties. Het EESC verheugt zich dan ook over het initiatief om op nationaal niveau routekaarten op te stellen voor samenwerking met maatschappelijke organisaties<sup>(17)</sup>, die de gestructureerde dialoog en strategische samenwerking moeten aanzwengelen en verzekeren, teneinde de samenhang en impact van het EU-optreden te verhogen.

3.4 Met het oog daarop is het zaak dat delegaties over voldoende capaciteit beschikken om ten volle met middenveldorganisaties te kunnen interageren, inzicht te verwerven in de verscheidenheid van actoren en specifieke functies van deze organisaties en daarbij een groter strategisch engagement te bewerkstelligen. In de Commissiemededeling zelf staat: „Er wordt aanbevolen bij het inventariseren regelmatig en participatief te werk te gaan en alle diverse actoren, netwerken en platformen op nationaal/sectoraal niveau te bestrijken.”<sup>(18)</sup> Het EESC staat volledig achter deze aanpak en wijst er andermaal op dat inclusieve en transparante dialoogplannen met onafhankelijke en representatieve middenveldorganisaties op landelijk niveau moeten worden ondersteund.

3.5 Ten slotte herhaalt het Comité dat het ook moet worden betrokken bij het programmeringsproces van het instrument, met name wat de jaarlijkse en meerjarige programmering van de strategie en de tussentijdse herziening en evaluaties betreft.

Zo kan het de resultaten doorgeven van de werkzaamheden die het verricht samen met zijn middenveldpartners in de derde landen waarmee het bijzondere betrekkingen onderhoudt (zie de India-EU-rondetafelgesprekken, het euromediterrane gebied, ACS-landen, Latijns-Amerika, enz.). Daarnaast zou het ook moeten worden geraadpleegd in het kader van de tussentijdse herziening en de evaluaties van het instrument.

3.6 Het EESC zou met zijn ervaring en „raadplegingsnetwerken” (de economische en sociale partners overal in de wereld en de sociaaleconomische raden waar deze actief en representatief zijn) een actieve rol willen spelen in dit proces.

3.7 Daarnaast zou het EESC het democratiseringsproces kunnen bevorderen door het maatschappelijk middenveld alle nodige steun te verlenen bij de follow-up van verkiezingen.

3.8 Het Comité heeft drie jaar geleden een follow-upcomité voor het EIDHR in het leven geroepen, dat enerzijds in dringende gevallen advies kan geven in het kader van de nieuwe procedures voor de financiële instrumenten en anderzijds kan toezien op de planning en tenuitvoerlegging van het EIDHR. Het follow-upcomité werd ook belast met de analyse van andere EU-instrumenten die in derde landen worden ingezet en heeft doeltreffend met de Commissie en het Europees Parlement samengewerkt. Dit comité zou kunnen uitgroeien tot een meer gestructureerd EESC-subcomité dat kan zich buigen over de verschillende steunprogramma's die voor middenveldorganisaties in derde landen in het kader van verschillende financiële instrumenten van de EU beschikbaar zijn.

Brussel, 15 november 2012

*De voorzitter*  
*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*  
Staffan NILSSON

<sup>(17)</sup> Aan de basis van democratie en duurzame ontwikkeling: het maatschappelijke engagement van Europa in de externe betrekkingen, COM(2012) 492 final, blz. 9.

<sup>(18)</sup> COM(2012) 492 final, blz. 9.

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het gewijzigd voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een actieprogramma voor belastingen in de Europese Unie voor de periode 2014-2020 (Fiscalis 2020) en tot intrekking van Beschikking nr. 1482/2007/EG**

(COM(2012) 465 final — 2011/0341/b (COD))

(2013/C 11/18)

Het Europees Parlement en de Raad hebben op resp. 11 september en 18 oktober 2012 besloten om het Europees Economisch en Sociaal Comité, overeenkomstig de artikelen 114 en 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, te raadplegen over het

*Gewijzigd voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een actieprogramma voor belastingen in de Europese Unie voor de periode 2014-2020 (Fiscalis 2020) en tot intrekking van Beschikking nr. 1482/2007/EG*

COM(2012) 465 final — 2011/0341/b (COD).

Aangezien het Comité zich in zijn op 22 februari 2012 goedgekeurde advies <sup>(1)</sup> al heeft uitgesproken over de inhoud van dit voorstel, heeft het tijdens zijn 484e zitting van 14 en 15 november 2012 (vergadering van 14 november) met 147 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 12 onthoudingen, besloten er geen nieuw advies over op te stellen, maar te verwijzen naar het standpunt dat het in bovengenoemd advies heeft ingenomen.

Brussel, 14 november 2012

*De voorzitter*  
*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*  
Staffan NILSSON

---

<sup>(1)</sup> EESC-advies over Programma 2014-2020 (Fiscus), PB C 143, 22.5.2012, blz. 48.

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad houdende wijziging van Verordening (EG) nr. 812/2004 van de Raad tot vaststelling van maatregelen betreffende de incidentele vangsten van walvisachtigen bij de visserij en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 88/98**

(COM(2012) 447 final — 2012/216 (COD))

(2013/C 11/19)

Het Europees Parlement en de Raad hebben resp. op 8 augustus en 10 september 2012 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 43 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) te raadplegen over het

„Voorstel voor een verordening van het EP en de Raad houdende wijziging van Verordening (EG) nr. 812/2004 van de Raad tot vaststelling van maatregelen betreffende de incidentele vangsten van walvisachtigen bij de visserij en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 88/98”

COM(2012) 447 final — 2012/216 (COD).

Aangezien het Comité instemt met het voorstel, heeft het tijdens zijn op 14 en 15 november 2012 gehouden 484e zitting (vergadering van 14 november 2012) met 140 stemmen vóór en 10 tegen, besloten om een positief advies uit te brengen.

Brussel, 14 november 2012

De voorzitter  
van het Europees Economisch en Sociaal Comité  
Staffan NILSSON

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer (herschikking)**

(COM(2012) 403 final — 2012/0196 (COD))

(2013/C 11/20)

Het Europees Parlement en de Raad hebben op resp. 11 september en 12 september 2012, op grond van artikel 192, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, besloten om het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het

„Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer (Herschikking)”

COM(2012) 403 final — 2012/196 (COD).

Aangezien het Comité instemt met het voorstel, heeft het tijdens zijn op 14 en 15 november 2012 gehouden 484e zitting (vergadering van 14 november 2012) met 151 stemmen vóór, bij 5 onthoudingen, besloten om een positief advies uit te brengen.

Brussel, 14 november 2012

De voorzitter  
van het Europees Economisch en Sociaal Comité  
Staffan NILSSON

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 850/98 van de Raad voor de instandhouding van de visbestanden via technische maatregelen voor de bescherming van jonge exemplaren van mariene organismen**

(COM(2012) 432 final — 2012/0208 (COD))

(2013/C 11/21)

Het Europees Parlement en de Raad hebben op respectievelijk 11 en 17 september 2012 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 43 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie te raadplegen over het

*Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 850/98 van de Raad voor de instandhouding van de visbestanden via technische maatregelen voor de bescherming van jonge exemplaren van mariene organismen*

COM(2012) 432 final — 2012/0208 (COD).

Aangezien het Comité instemt met het voorstel, heeft het tijdens zijn op 14 en 15 november 2012 gehouden 484e zitting (vergadering van 14 november) met 143 stemmen vóór en 3 tegen, bij 7 onthoudingen, besloten om een positief advies uit te brengen.

Brussel, 14 november 2012

De voorzitter  
van het Europees Economisch en Sociaal Comité  
Staffan NILSSON

---

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1100/2007 van de Raad tot vaststelling van maatregelen voor het herstel van het bestand van Europese aal**

(COM(2012) 413 final — 2012/0201 (COD))

(2013/C 11/22)

Het Europees Parlement en de Raad hebben resp. op 11 en 3 september 2012 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 43 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) te raadplegen over het

*Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1100/2007 van de Raad tot vaststelling van maatregelen voor het herstel van het bestand van Europese aal*

COM(2012) 413 final – 2012/0201 (COD).

Aangezien het Comité instemt met het voorstel, heeft het tijdens zijn op 14 en 15 november 2012 gehouden 484e zitting (vergadering van 14 november 2012) met 150 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 6 onthoudingen, besloten om een positief advies uit te brengen.

Brussel, 14 november 2012

De voorzitter  
van het Europees Economisch en Sociaal Comité  
Staffan NILSSON

---



**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad houdende wijziging van Richtlijn 2003/87/EG ter verduidelijking van de bepalingen inzake de tijdstippen van de veilingen van broeikasgasemissierechten**

(COM(2012) 416 final — 2012/0202 (COD))

(2013/C 11/23)

Het Europees Parlement en de Raad hebben op resp. 11 september 2012 en 11 september 2012, op grond van artikel 192, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, besloten om het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het

*Voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad houdende wijziging van Richtlijn 2003/87/EG ter verduidelijking van de bepalingen inzake de tijdstippen van de veilingen van broeikasgasemissierechten*

COM(2012) 416 final — 2012/0202 (COD).

Aangezien het Comité instemt met het voorstel, heeft het tijdens zijn op 14 en 15 november 2012 gehouden 484e zitting (vergadering van 14 november 2012) met 61 stemmen vóór en 9 tegen, bij 4 onthoudingen, besloten om een positief advies uit te brengen.

Brussel, 14 november 2012

De voorzitter  
van het Europees Economisch en Sociaal Comité  
Staffan NILSSON

---

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake bepaalde technische maatregelen en controlemaatregelen voor het Skagerrak en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 850/98 en Verordening (EG) nr. 1342/2008**

(COM(2012) 471 final — 2012/0232 (COD))

(2013/C 11/24)

Het Europees Parlement en de Raad hebben resp. op 11 september en 12 september 2012 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 43 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) te raadplegen over het

*„Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake bepaalde technische maatregelen en controlemaatregelen voor het Skagerrak en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 850/98 en Verordening (EG) nr. 1342/2008”*

COM(2012) 471 final — 2012/0232 (COD).

Aangezien het Comité instemt met het voorstel, heeft het tijdens zijn op 14 en 15 november 2012 gehouden 484e zitting (vergadering van 14 november 2012) met 157 stemmen vóór en 2 tegen, bij 9 onthoudingen, besloten om een positief advies uit te brengen.

Brussel, 14 november 2012

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 Richtlijn 2001/110/EG van de Raad inzake honing**

(COM(2012) 530 final — 2012/0260 (COD))

(2013/C 11/25)

Het Europees Parlement en de Raad hebben resp. op 22 en 4 oktober 2012 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 43 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) te raadplegen over het

*Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2001/110/EG inzake honing*

COM(2012) 530 final — 2012/0260 (COD).

Aangezien het Comité instemt met het voorstel, heeft het tijdens zijn op 14 en 15 november 2012 gehouden 484e zitting (vergadering van 14 november 2012) met 150 stemmen vóór, bij 8 onthoudingen, besloten om een positief advies uit te brengen.

Brussel, 14 november 2012

*De voorzitter*  
*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*  
Staffan NILSSON

---

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de wijziging van Commissievoorstel COM(2011) 628 final/2 voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid**

(COM(2012) 551 final — 2012/0260 (COD))

(2013/C 11/26)

Het Europees Parlement en de Raad hebben op respectievelijk 5 en 10 oktober 2012 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 43 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie te raadplegen over de

*Wijziging van Commissievoorstel COM(2011) 628 final/2 voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid*

COM(2012) 551 final — 2012/0260 (COD).

Aangezien het Comité instemt met het voorstel, heeft het tijdens zijn op 14 en 15 november 2012 gehouden 484e zitting (vergadering van 14 november) met 149 stemmen vóór en 3 tegen, bij 9 onthoudingen, besloten om een positief advies uit te brengen.

Brussel, 14 november 2012

*De voorzitter*  
*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*  
Staffan NILSSON

---









<u>Nummer</u>	Inhoud (vervolg)	Bladzijde
2013/C 11/13	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad over essentiële-informatiedocumenten voor beleggingsproducten (COM(2012) 352 <i>final</i> — 2012/0169 (COD)) .....	59
2013/C 11/14	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 — Naar een banenrijk herstel (COM(2012) 173 <i>final</i> ) .....	65
2013/C 11/15	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 — De externe dimensie van de coördinatie van de sociale zekerheid door de EU (COM(2012) 153 <i>final</i> ) .....	71
2013/C 11/16	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de voorstellen voor verordeningen van het Europees Parlement en de Raad betreffende het instrument voor pretoetredingssteun (IPA II) en tot vaststelling van een Europees nabuurschapsinstrument (COM(2011) 838 <i>final</i> en COM(2011) 839 <i>final</i> ) .....	77
2013/C 11/17	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van een financieringsinstrument voor de bevordering van democratie en mensenrechten in de wereld (COM(2011) 844 — 2011/0412 (COD)) .....	81
2013/C 11/18	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het gewijzigd voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een actieprogramma voor belastingen in de Europese Unie voor de periode 2014-2020 (Fiscalis 2020) en tot intrekking van Beschikking nr. 1482/2007/EG (COM(2012) 465 <i>final</i> — 2011/0341/b (COD)) .....	84
2013/C 11/19	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad houdende wijziging van Verordening (EG) nr. 812/2004 van de Raad tot vaststelling van maatregelen betreffende de incidentele vangsten van walvisachtigen bij de visserij en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 88/98 (COM(2012) 447 <i>final</i> — 2012/216 (COD)) .....	85
2013/C 11/20	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer (herschikking) (COM(2012) 403 <i>final</i> — 2012/0196 (COD)) .....	85
2013/C 11/21	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 850/98 van de Raad voor de instandhouding van de visbestanden via technische maatregelen voor de bescherming van jonge exemplaren van mariene organismen (COM(2012) 432 <i>final</i> — 2012/0208 (COD)) .....	86
2013/C 11/22	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1100/2007 van de Raad tot vaststelling van maatregelen voor het herstel van het bestand van Europese aal (COM(2012) 413 <i>final</i> — 2012/0201 (COD)) .....	86
2013/C 11/23	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad houdende wijziging van Richtlijn 2003/87/EG ter verduidelijking van de bepalingen inzake de tijdstippen van de veilingen van broeikasgasemissierechten (COM(2012) 416 <i>final</i> — 2012/0202 (COD)) .....	87



<u>Nummer</u>	Inhoud (vervolg)	Bladzijde
2013/C 11/24	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake bepaalde technische maatregelen en controlemaatregelen voor het Skagerrak en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 850/98 en Verordening (EG) nr. 1342/2008 (COM(2012) 471 <i>final</i> — 2012/0232 (COD)) .....	87
2013/C 11/25	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2001/110/EG van de Raad inzake honing (COM(2012) 530 <i>final</i> — 2012/0260 (COD)) .....	88
2013/C 11/26	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de wijziging van Commissievoorstel COM(2011) 628 <i>final</i> /2 voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (COM(2012) 551 <i>final</i> — 2012/0260 (COD)) .....	88



## Abonnementsprijzen 2013 (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	1 300 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	1 420 EUR per jaar
<i>Publicatieblad van de Europese Unie</i> , L-serie, uitsluitend papieren versie	22 officiële talen van de Europese Unie	910 EUR per jaar
<i>Publicatieblad van de Europese Unie</i> , L- en C-serie, dvd (maandelijks) (cumulatief)	22 officiële talen van de Europese Unie	100 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	200 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](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