

# Publicatieblad

## van de Europese Unie

C 198



Uitgave  
in de Nederlandse taal

### Mededelingen en bekendmakingen

56e jaargang

10 juli 2013

<u>Nummer</u>	Inhoud	Bladzijde
	I <i>Resoluties, aanbevelingen en adviezen</i>	
	ADVIEZEN	
	<b>Europees Economisch en Sociaal Comité</b>	
	<b>489e plenaire zitting op 17 en 18 april 2013</b>	
2013/C 198/01	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de economische effecten van elektriciteits-systemen door een ruimer gebruik van fluctuerende duurzame-energiebronnen (verkennd advies)	1
2013/C 198/02	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Gemeenschappelijk Europees lucht-ruim II+ (verkennd advies) .....	9
2013/C 198/03	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over technisch textiel als motor van groei (initiatiefadvies) .....	14
2013/C 198/04	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het EU-beleid ten aanzien van het Noordpoolgebied en de mondiale uitdagingen in de regio — standpunt van het maatschappelijk middenveld .....	26

Prijs:  
4 EUR

(Vervolg z.o.z.)

## III Voorbereidende handelingen

## EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

**489e plenaire zitting op 17 en 18 april 2013**

2013/C 198/05	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad — Actieplan ter versterking van de strijd tegen belastingfraude en belastingontduiking (COM(2012) 722 <i>final</i> ) .....	34
2013/C 198/06	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 — Steun aan culturele en creatieve sectoren ten behoeve van groei en banen in de EU (COM(2012) 537 <i>final</i> ) .....	39
2013/C 198/07	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad — Strategie voor het duurzame concurrentievermogen van de bouwsector en de ondernemingen in die sector (COM(2012) 433 <i>final</i> ) .....	45
2013/C 198/08	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Het externe luchtvaartbeleid van de EU — De aanpak van toekomstige uitdagingen (COM(2012) 556 <i>final</i> ) .....	51
2013/C 198/09	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 98/70/EG betreffende de kwaliteit van benzine en van dieselbrandstof en tot wijziging van Richtlijn 2009/28/EG ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen (COM(2012) 595 <i>final</i> — 2012/0288 (COD)) .....	56
2013/C 198/10	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. 912/2010 tot oprichting van het Europees GNSS-Agentschap (COM(2013) 40 <i>final</i> — 2013/0022 (COD)) .....	67
2013/C 198/11	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. 1224/2009 van de Raad tot vaststelling van een communautaire controleregeling die de naleving van de regels van het gemeenschappelijk visserijbeleid moet garanderen (COM(2013) 09 <i>final</i> — 2013/0007 (COD)) .....	71
2013/C 198/12	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de melding van voorvallen in de burgerluchtvaart en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 996/2010 en tot intrekking van Richtlijn 2003/42/EG, Verordening (EG) nr. 1321/2007 van de Commissie en Verordening (EG) nr. 1330/2007 van de Commissie (COM(2012) 776 <i>final</i> — 2012/0361 (COD)) .....	73



## I

(Resoluties, aanbevelingen en adviezen)

## ADVIEZEN

## EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

489<sup>e</sup> PLENAIRE ZITTING OP 17 EN 18 APRIL 2013

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de economische effecten van elektriciteitssystemen door een ruimer gebruik van fluctuerende duurzame-energiebronnen (verkennend advies)**

(2013/C 198/01)

Rapporteur: **de heer Wolf**

Het toekomstige Ierse voorzitterschap van de Raad heeft op 7 december 2012 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 304 van het VWEU te raadplegen over het onderwerp

*De economische effecten van elektriciteitssystemen door ruimer gebruik van fluctuerende duurzame-energiebronnen*

(verkennend advies).

De afdeling Vervoer, Energie, Infrastructuur en Informatiemaatschappij, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 3 april 2013 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 17 en 18 april 2013 gehouden 489<sup>e</sup> zitting (vergadering van 17 april onderstaand advies uitgebracht, dat met 147 stemmen vóór en 2 tegen, bij 5 onthoudingen, werd goedgekeurd.

## 1. Samenvatting

1.1 In eerdere adviezen en bij de voorbereiding van het zogenoemde 20-20-20-pakket heeft het EESC zich onomwonden uitgesproken voor duurzame energie.

1.2 Het promoten van duurzame energie op EU-niveau is bedoeld om de met energiegebruik samenhangende CO<sub>2</sub>-uitstoot in te perken (en zo een bijdrage te leveren aan Europa's aandeel in de klimaatbescherming) en de afhankelijkheid van invoer af te bouwen (wat de continuïteit van de energievoorziening ten goede komt).

1.3 Er worden heftige discussies gevoerd over de gevolgen van het groeiende aandeel van fluctuerende duurzame energie. Op verzoek van het Ierse voorzitterschap probeert het EESC hierover meer duidelijkheid en transparantie te verschaffen.

1.4 Komt het aandeel fluctuerende duurzame energie in de energiemix boven een bepaalde grens, dan is uitbreiding van het hele energiestelsel – d.w.z. van transmissiesystemen, opslagfaciliteiten, reservecapaciteit en systemen voor regulering van het verbruik nodig. Daarom zouden de nog ontbrekende onderdelen beslist ontwikkeld en geïnstalleerd moeten worden.

1.5 Zonder een dergelijke uitbreiding kan de geleverde energie periodiek niet worden gebruikt of kunnen de netten en regelsystemen tijdelijk overbelast raken. Als gevolg daarvan zouden de faciliteiten onderbenut worden en de continuïteit van de energievoorziening en de werking van de Europese energiemarkt in gevaar komen.

1.6 Er moet daarom goed worden nagedacht over de regelingen voor de toevoer van duurzame energie, zodat een betrouwbare energievoorziening steeds gegarandeerd is en de productie van duurzame elektriciteit aan de vraag kan voldoen.

1.7 Voor de uitbreiding van de installaties voor de productie van fluctuerende duurzame energie zijn dus nog aanzienlijke investeringen nodig om de ontbrekende onderdelen van het complete systeem tot ontwikkeling te brengen en bedrijfsklaar te maken. Met name de ontwikkeling en installatie van voldoende opslagcapaciteit vormen een uitdaging, een kans en een absolute noodzaak.

1.8 Dit betekent dat een groter beroep op technologieën voor het gebruik van fluctuerende duurzame energie best wel eens zou kunnen leiden tot nog veel hogere elektriciteitskosten. Worden deze kosten doorberekend aan de consument, dan kunnen huishoudens met een aanzienlijk hogere prijs voor elektriciteit te maken krijgen.

1.9 Hoewel een duurzaam, voornamelijk door hernieuwbare bronnen gevoed energiestelsel duurder uitvalt dan de huidige op fossiele brandstoffen gebaseerde systemen, is het op de lange termijn wel de enige oplossing. Bovendien zijn kostenstijgingen onvermijdelijk, omdat is afgesproken om externe kosten te internaliseren en subsidies voor fossiele energie af te schaffen.

1.10 Daarom doet de Commissie er goed aan om zorgvuldig economisch onderzoek te laten verrichten naar het in dit advies behandelde onderwerp, waarbij wordt uitgegaan van een kwantitatieve benadering van de nog openstaande vragen.

1.11 Andere mogelijke economische gevolgen van deze kostenstijging zijn (i) een geringer concurrentievermogen van de Europese industrie en (ii) lastenverzwaring voor met name sociaal zwakke groepen.

1.12 Het risico bestaat dan ook dat industrieën hun productie nog meer gaan verplaatsen naar landen buiten de EU waar energie goedkoper is. Dat zou niet alleen slecht voor het klimaat kunnen zijn (carbon leakage), maar ook voor de economie en welvaart van Europa.

1.13 Bovendien kunnen allerlei misplaatste subsidies en per lidstaat verschillende stimulansen extra kosten met zich meebrengen. Het is daarom zaak de hele problematiek, inclusief strategieën ter bevordering van alternatieve energievormen, op een open en transparant wijze te behandelen, waarbij ook de externe kosten van de verschillende energiebronnen en hun onderlinge afhankelijkheid aandacht moeten krijgen.

1.14 Er moeten dus een Europees energiebeleid en een interne energiemarkt komen als basis voor een betrouwbaar en vertrouwenwekkend rechtskader voor energie-investeringen en pan-Europese energiesystemen. Dat is het hoofddoel van de pogingen om een Europese energiegemeenschap van de grond te krijgen.

1.15 Er is behoefte aan een effectief, meer marktgericht steuninstrument dat zowel ecologische en sociale als economische doelen dient, rekening houdt met eventuele externe kosten en de hele EU bestrijkt, zodat de technologieën voor duurzame energie zijn opgewassen tegen de concurrentie op de vrije markt.

1.16 CO<sub>2</sub>-heffingen zouden hier een goed instrument kunnen zijn. Samen met de lidstaten zou de Commissie beleidsinitiatieven moeten ontplooiën voor een dergelijk steuninstrument. Alle andere steuninstrumenten die ten doel hebben om de verschillende energievormen rijp voor de markt te maken, zouden dan kunnen worden afgeschaft.

1.17 Gezien de mondiale dimensie van de klimaatproblemen en de geglobaliseerde economie dient ook meer rekening te worden gehouden met de internationale economische situatie en de wereldwijde CO<sub>2</sub>-emissies. Hieruit blijkt hoe belangrijk wereldwijde afspraken over klimaatbescherming zijn.

1.18 Een belangrijk onderdeel van de verdere procedure is een maatschappelijke discussie over energie in heel Europa – een Europese Energiedialoog – die het EESC heeft voorgesteld in zijn onlangs goedgekeurde advies en die op instemming van de Europese Commissie heeft kunnen rekenen. Uiteindelijk moet er, voordat er definitieve besluiten met langetermijneffecten worden genomen, onderzoek worden gedaan naar de impact van de Routekaart 2050 op de economie van de EU en haar internationale concurrentiepositie.

## 2. Inleiding

2.1 Het EESC is ingenomen met het verzoek van het Ierse voorzitterschap van de Raad, omdat dit betrekking heeft op een ernstig – en met het oog op de verwezenlijking van de doelstellingen van het Stappenplan Energie 2050 nog onopgelost – probleem. In eerdere adviezen en bij de voorbereiding van het zogenoemde 20-20-20-pakket heeft het EESC zich reeds onomwonden uitgesproken voor duurzame energie.

2.2 Bovendien heeft het EESC onlangs nog aanverwante onderwerpen behandeld in zijn advies "*Integratie van duurzame energie op de energiemarkt*" (CESE 1880/2012). Daarin sprak het zich uit voor een verdere uitbreiding van installaties voor de omzetting van duurzame energiebronnen in elektriciteit, al tekende het daarbij aan dat dit wel binnen het kader van een evenwichtige energiemix zou dienen te gebeuren. Het raadde aan om economische en sociale aspecten meer gewicht te geven en om de kostenstijging vooral d.m.v. een juiste prijszetting voor koolstof, die als het enige steuninstrument zou moeten fungeren, binnen de perken te houden. Aan onderhavig advies ligt dezelfde visie ten grondslag.

2.3 Op de achtergrond speelden bij het opstellen van dit advies de volgende overwegingen ook nog een rol:

— De internationale pogingen om een verdere stijging van de wereldwijde CO<sub>2</sub>-uitstoot te voorkomen zijn mislukt (Dieter Helm, *The Carbon Crunch*, Yale University Press, 2012). Overschrijding van de 400 ppm-grens is al in zicht.

— Energie – steeds meer in de vorm van elektriciteit – is het levenselixer van de samenleving van vandaag. Een langdurige black-out zou zeer ernstige gevolgen hebben (*Was bei einem Black-out geschieht*, Studien des Büros für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag, 2011).

- Daarom moet aan de continuïteit van de energievoorziening minstens evenveel gewicht worden toegekend als aan andere criteria die het energiebeleid bepalen.
- Wat de Europese bijdrage aan de klimaatbescherming betreft heeft de Europese Raad in februari 2011 voor de EU als doel vastgesteld dat de broeikasgasemissies in 2050 met 80 à 95% moeten zijn gedaald ten opzichte van 1990. In haar voorstel voor een *Routekaart naar een concurrerende koolstofarme economie in 2050* (COM(2011) 112 final) rekent de Commissie uit dat voor de elektriciteitssector slechts naar een daling tot 5% van deze referentiewaarde hoeft te worden gestreefd.
- Om de Routekaart 2050 te kunnen uitvoeren moet duurzame energie, conform de richtlijn over deze energievorm, in een door elke lidstaat afzonderlijk te bepalen energiemix steeds de plaats innemen die niet door kernenergie of CCS-centrales wordt afgedekt.
- Het grote nadeel van de heden ten dage meest voorkomende duurzame-energiebronnen als wind en zon is hun sterk schommelende en oncontroleerbare aanbod, waardoor ze geen betrouwbare capaciteit kunnen leveren (Friedrich Wagner, *Features of an electricity supply system based on variable input*, Max Planck Institute for Plasma Physics, 2012). Dit zorgt nu al voor problemen, die de aandacht van het publiek, de politiek en de media trekken.

### 3. De kosten

3.1 Het meest fundamentele economische probleem bij elk systeem voor energievoorziening zijn de kosten voor de opbouw en werking van het hele systeem – van producent tot consument – en de invloed daarvan op de economische capaciteit, het concurrentievermogen en de sociale duurzaamheid.

3.2 In de afgelopen jaren zijn de kosten in alle sectoren van de energievoorziening fors gestegen. Het gaat hierbij om aardolie en aardgas (waar ook nog accijnzen e.d. op worden geheven), om nieuwe krachtcentrales, waar de veiligheidssystemen de kosten opjagen, en met name om duurzame-energiebronnen, die zware subsidies en andere steun nodig hebben om zich op de markt staande te houden. Daarbij komen wat het totale systeem betreft nog de indirecte kosten die betrekking hebben op de ontwikkeling van de netwerken, de regulering van het vermogen, en de opbouw van reservecapaciteit, plus de diverse externe kosten van de verschillende energietechnologieën.

3.3 Aangezien de subsidies voor bepaalde energiebronnen en/of de belastingen hierop per lidstaat verschillen, is het erg lastig om zich voor de EU als geheel een beeld te vormen van de totale kosten van deze energiebronnen. In hoofdstuk 4 wordt hier nader op ingegaan.

3.4 In dit hoofdstuk komen de geraamde kosten van een groeiend aantal fluctuerende duurzame-energiebronnen aan de orde. Het volgende hoofdstuk gaat over de mogelijke repercussies hiervan voor de economie, met voorstellen voor maatregelen. Ook andere energiebronnen kunnen te maken hebben met stijgende kosten, terwijl de prognoses over het gebruik en de kosten van fossiele brandstoffen momenteel vooral worden beïnvloed door de discussies over het potentieel en de milieueffecten van schaliegas en schalieolie en over de grote verschillen in energieprijzen tussen de EU-lidstaten en bijvoorbeeld de VS. Een en ander kan van belang zijn bij het afwegen van de voor- en nadelen van fluctuerende duurzame-energiebronnen. Niettemin ligt de nadruk in dit hoofdstuk op de geraamde kosten van een toenemend gebruik van fluctuerende duurzame energie.

3.5 Toegegeven moet worden dat een en ander slechts tot voorlopige resultaten kan leiden. Er is namelijk nog geen erkende onafhankelijke analyse die alle energiekosten verdisconteert en waarin niet alleen rekening wordt gehouden met alle bekende externe effecten, maar ook met de recente ontwikkelingen in het opsporen en winnen van niet-conventionele fossiele energiebronnen. Uiteindelijk zou de Commissie onderzoek naar de impact van de Routekaart 2050 op de economie en het internationale concurrentievermogen van de EU moeten initiëren, voordat definitieve besluiten met langetermijneffecten worden genomen. Ook de sociaaleconomische kosten van duurzame energiebronnen moeten echter worden onderzocht.

3.6 In de discussies over de verschillende energiebronnen spelen ook hun zogenoemde externe kosten (vooral bij kernenergie) een belangrijke rol. De technologieën voor het gebruik van duurzame energie zijn evenmin vrij van risico's (dambreuken, giftige stoffen e.d.) en van externe kosten (groot beslag op landelijke ruimte). Een kwantitatieve behandeling van deze zaken en hun onderlinge verband (bijvoorbeeld back-upcapaciteit leverende centrales die fossiele brandstoffen gebruiken) zou voor dit advies echter te ver voeren. In toekomstige discussies moet daar wel aandacht aan worden besteed.

3.7 Bij een grootschaliger gebruik van fluctuerende duurzame energie zullen de indirecte systeemkosten de directe kosten van de "stroomopwekkingsinstallaties" overtreffen. De directe kosten van deze opwekkingsinstallaties mogen dan wel sterk zijn gedaald, maar zonder subsidies kunnen ze de concurrentie nog niet aan, terwijl ze wel medeverantwoordelijk blijven voor de stijgende energierekeningen. De hieronder genoemde extra kostenfactoren van het gehele systeem zullen echter pas werkelijk gewicht in de schaal gaan leggen als het relatieve aandeel van duurzame energie boven een bepaalde grens uitkomt. Dit zal verderop nader worden toegelicht.

3.8 **Schommelend aanbod:** windkracht en zonne-energie zijn alleen beschikbaar als de wind waait en/of de zon schijnt. Daardoor zijn installaties voor de omzetting van fluctuerende duurzame energie in elektriciteit slechts een beperkt aantal uren per jaar vol in bedrijf. In het geval van fotovoltaïsche energie



bedraagt de gebruiksduur van het geïnstalleerd vermogen – 800 à 1 000 uur (in Duitsland) en circa 1 800-2 200 uur in het geval van windmolens op het vasteland (op zee ongeveer tweemaal zoveel). In 2011 bedroeg de jaarlijkse energieopbrengst van fotonvoltaïsche cellen in Duitsland bijvoorbeeld slechts iets meer dan 10% en die van windmolens amper 20% van wat bij een constante output theoretisch mogelijk zou zijn (bron: *Energiestatistiek 2011*, Bundesministerium für Wirtschaft). Op fossiele brandstoffen draaiende centrales en kerncentrales halen daarentegen wel 80 à 90% van die theoretische jaarlijkse opbrengst (ruim 7 000 uren in vol bedrijf), een potentieel dat ook voor de instandhouding van de basislast kan worden gebruikt.

**3.9 Overcapaciteit:** wil fluctuerende duurzame elektriciteit de "conventionele" – fossiele of nucleaire – energiebronnen qua gemiddelde jaarlijkse output kunnen vervangen, dan zal de productiecapaciteit ervan moeten worden uitgebreid tot ruim boven de jaarlijkse piekbelasting; er dient een groot aantal productie-installaties met overcapaciteit te worden gebouwd, die operationeel moeten worden gehouden. Ook zijn uitgebreide faciliteiten voor extra transmissie-/distributiecapaciteit nodig. Door het energieverlies dat optreedt bij opslag en hergebruik, zijn er zelfs nog meer installaties nodig.

**3.10 Twee typische gevallen:** de implicaties van een en ander laten zich aan de hand van twee typerende situaties illustreren: in het ene geval leveren de meeste van de aangelegde "productie-installaties" in de betrokken periode energie (**overaanbod**), in het andere geval wordt er onvoldoende energie geleverd door een minderheid van de installaties (**vraagoverschot**).

**3.11 Overaanbod:** wanneer door de behoefte aan overcapaciteit het aanbod van met wind- of zonne-energie opgewekte stroom te hoog uitvalt voor de capaciteit van de netten of de vraag van de huidige gebruikers overtreft, dan zijn er drie mogelijkheden: de productie moet noodgedwongen omlaag (wat betekent dat niet alle produceerbare elektriciteit wordt benut), de netten raken overbelast of er zijn faciliteiten waarin de elektriciteit kan worden opgeslagen, zodat ze op een later tijdstip, als er niet genoeg wind of zon is, weer aan de consument kan worden geleverd. Enige matiging valt te verwachten van de mogelijkheden voor flexibel verbruik (par. 3.16)

**3.11.1 Overbelasting van de netten en continuïteit van de energievoorziening.** Duitse wind- en/of zonne-energie leidt nu al af en toe tot overbelasting van transnationale netten in buurlanden (met name Polen, Tsjechië, Slowakije en Hongarije – EurActiv, 21 januari 2013). Dat is een bron van irritatie, die een gevaar voor de werking van de netten betekent en extra kosten met zich meebrengt, omdat corrigerende maatregelen nodig zijn en in beschermende systemen (zoals faseregelaars) geïnvesteerd

moet worden. Het risico bestaat dat de tolerantie van het energienet ruim wordt overschreden, waardoor de energievoorziening in groot gevaar kan komen.

**3.11.2 Opslag.** Teneinde (i) de netten te vrijwaren van overbelasting door een te grote toevoer van energie – een onvermijdelijk gevolg van het toenemende verbruik van fluctuerende duurzame energie – en (ii) deze energie voor gebruik op een later tijdstip op te slaan, zijn de ontwikkeling en installatie van voldoende opslagcapaciteit een uitdaging, een kans en een absolute noodzaak.

**3.11.3 Rendementsverlies bij opslag.** Waterreservoirs leveren het minste energieverlies op en worden al decennialang op grote schaal gebruikt. Door economische en natuurlijke factoren en draagvlakproblemen is er momenteel echter weinig kans op een ruimer gebruik hiervan in Europa. Andere grootschalige opslagsystemen zijn nog niet bruikbaar. Volgens prognoses zal de elektriciteit uit innovatieve opslagfaciliteiten minstens dubbel zo veel kosten als niet opgeslagen elektriciteit (Niels Ehlers, *Strommarktdesign angesichts des Ausbaus fluktuierender Stromerzeugung*, 2011), wat dus neerkomt op minimaal een verliesfactor twee. Vooral op dit punt is er zeer veel behoefte aan onderzoek en ontwikkeling.

**3.11.4 Ontwikkeling van het overkoepelende elektriciteitssysteem dient prioriteit te krijgen.** Als er meer productie-installaties voor fluctuerende duurzame energie komen, is het daarom allereerst zaak om de nog ontbrekende onderdelen van het totale systeem – met name goede transmissie-infrastructuur, opslagsystemen en systemen voor flexibel verbruik – te installeren en bedrijfsklaar te maken.

**3.11.5 Voorlopige maatregelen.** Maatregelen vooraf: deze zijn nodig als wordt vastgehouden aan de prioriteit van nettovoer, en bedoeld om ervoor te zorgen dat de tolerantie van de netten niet wordt overschreden, de productie van duurzame stroom op de vraag wordt afgestemd en de continuïteit van de energievoorziening niet in gevaar komt. Anders zullen de regels voor prioritaire nettovoer opnieuw moeten worden bekeken.

**3.12 Vraagoverschot:** door de fluctuerende toevoer van duurzame energiebronnen leveren deze maar een uiterst geringe bijdrage aan de gegarandeerde capaciteit, ofwel aan een veilige afdekking van de jaarlijkse piekbelasting. Volgens het Duitse energieagentschap Dena (*Integration EE*, Dena, 2012) bedraagt deze bijdrage voor windenergie 5 tot 10% en voor fotonvoltaïsche energie zelfs maar 1% (ter vergelijking: bruinkoolcentrales leveren een bijdrage van 92%). De percentages kunnen afhankelijk van de geografische ligging en het klimaat in de landen hoger of lager liggen.

3.13 **Reservecentrales.** Conventionele centrales (reserve- of back-upcentrales) zijn dan ook nog steeds nodig om dalen in de toevoer van duurzame energie op te vangen en voor een betrouwbare en regelbare capaciteit te zorgen. Zo lang er onvoldoende innovatieve opslagfaciliteiten zijn, blijven zulke centrales van essentieel belang. Een aantal conventionele technologieën zijn niet langer economisch rendabel, ook al kunnen ze niet worden gemist om een stabiele werking van het energienet te verzekeren. Als deze centrales fossiele brandstoffen gebruiken (en bijvoorbeeld niet waterstof, dat via elektrolyse m.b.v. elektriciteit uit hernieuwbare energiedragers wordt gewonnen), wordt de uitvoering van de Routekaart Energie 2050 er bovendien alleen maar moeilijker op.

3.13.1 **Capaciteit aanhouden:** in vergelijking met "normale" centrales worden reservecentrales minder intensief gebruikt, waardoor ze wellicht minder efficiënt en met hogere variabele kosten werken. Daarom vallen hun totale kosten hoger uit dan die van normale krachtcentrales. Welke economische prikkels nodig zijn om de vereiste reservecapaciteit te creëren, is onderwerp van discussie (Veit Böckers et al., *Braucht Deutschland Kapazitätsmechanismen für Kraftwerke? Eine Analyse des deutschen Marktes für Stromerzeugung*, Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, 2012).

3.14 **Regionale compensatie.** Regionale compensatie: naast reservecentrales en opslagtechnieken is er ook de mogelijkheid om een eventueel vraagoverschot in het ene gebied op te vangen met een overaanbod in het andere gebied, bijv. als het wel waait in Noordwest-Europa, maar niet in Zuidoost-Europa. Als van deze optie gebruik wordt gemaakt, dienen doorgaans windere gebieden op een bepaald moment over zoveel overcapaciteit te beschikken dat daarmee ook kan worden voldaan aan de vraag in minder windere gebieden, en moeten beide soorten regio's via goede transmissielijnen met elkaar worden verbonden.

3.15 **Uitbreiding van transmissienetten:** de overgrote meerderheid van de duurzame-energieinstallaties levert energie aan laag- en middenspanningsnetten. Deze moeten daarom uitgebreid en versterkt worden. Bovendien moeten de transformatoren en controlesystemen (smart grids) worden aangepast aan de nieuwe taken van de distributiesystemen. Daarnaast moet snel in hoogspanningsnetten worden geïnvesteerd, omdat er door een tekort aan verbindingen (bijvoorbeeld tussen Noord- en Zuid-Duitsland) ongeplande energiestromen ontstaan die een gevaar vormen voor de veilige werking van transmissiesystemen. Windparken worden namelijk meestal niet aangelegd in de buurt van opslagfaciliteiten en van locaties met een hoog verbruik. Met een grotere capaciteit zou in Europa een betere synchronisatie tot de mogelijkheden behoren, wat een deel van de elektriciteitsopslag en reservecapaciteit overbodig zou kunnen maken.

3.15.1 Als het de bedoeling is om duurzame energie op een economisch zinvolle manier te exploiteren en tegelijkertijd voor een betrouwbare energievoorziening te zorgen, dan is op lokaal, nationaal en transnationaal/Europees niveau een grootschalige uitbreiding van de elektriciteitsnetten nodig om optimaal gebruik te kunnen maken van het fluctuerende energieaanbod.

3.16 **Demand Side Management (DSM) en elektromobiliteit:** ook een verschuiving van de vraag van piek- naar dalperiodes ("**functionele energieopslag**") en elektromobiliteit zijn opties waarmee de gevolgen van een fluctuerende energieaanvoer kunnen worden opgevangen. Bepaalde stroomverbruikende apparaten lenen zich hiervoor, zoals airconditioninginstallaties, koel- en verwarmingssystemen, electrolyzers en elektrische smeltovens. Ook door accu's voortgedreven elektrische auto's komen hier eventueel voor in aanmerking. Daarbij is duidelijkheid nodig over de vraag welke financiële prikkels consumenten in combinatie met slimme meters kunnen overhalen om de vereiste capaciteit beschikbaar te stellen.

3.17 **Kosten van het gehele systeem.** De economie als geheel, dus in feite de consumenten (en/of belastingbetalers), zal onvermijdelijk worden belast met alle systeemkosten die uit het gebruik van fluctuerende duurzame energie voortvloeien. Deze omvatten de totale kosten van minstens twee energievoorzieningssysteem: enerzijds de centrales voor duurzame energie met hun onvermijdelijk grote overcapaciteit die gebruikt moet worden, en anderzijds het systeem dat bestaat uit conventionele reservecapaciteit, stroomopslagfaciliteiten, nieuwe transmissiecapaciteit en sturing van de vraag van de eindgebruikers. Deze kosten moeten vanzelfsprekend worden afgezet tegen de kosten van een voortgezet gebruik van fossiele brandstoffen (zie paragraaf 3.3) en eventuele subsidies voor niet-duurzame stroomproductie.

3.18 Voor zover er geen sprake is van andere oorzaken, is het hierbij opvallend dat in lidstaten die duurzame energie actief subsidiëren, zoals Denemarken en Duitsland, de elektriciteitsprijs al 40 à 60% boven het EU-gemiddelde ligt (EUROSTAT 2012). Dit betekent dat een groter beroep op technologieën voor het gebruik van fluctuerende duurzame energie, conform de Routekaart 2050, zal leiden tot nog hogere elektriciteitskosten. Worden deze kosten doorberekend aan de consument, dan kan dit volgens de eerste ruwe schattingen tot een veel hogere prijs voor elektriciteit leiden. Zie in dit verband de aanbeveling in paragraaf 3.5.

3.19 Het eerste antwoord op de vraag van het Ierse voorzitterschap van de Raad luidt dus: het is bij uitvoering van de Routekaart 2050 te voorzien dat consumenten extra aanzienlijke kostenstijgingen te wachten staan als steeds meer elektriciteit uit fluctuerende duurzame energiebronnen wordt opgewekt.

Tot dusverre is er in de maatschappelijke discussie niet goed genoeg gekeken naar de kosten van het gehele systeem. In plaats daarvan is de aandacht alleen uitgegaan naar de kosten van de levering van (fluctuerende) energie aan het netwerk, die naar schatting de helft van de totale kosten uitmaken.

#### 4. Economische factoren

Gezien het bovenstaande moet nu worden nagedacht over de stappen die nodig zijn om ervoor te zorgen dat (i) de uit een en ander voortvloeiende kostenstijging zo laag mogelijk kan worden gehouden, (ii) de impact ervan aanvaardbaar is, (iii) de Europese economie er wel bij vaart en (iv) de energievoorziening gegarandeerd is.

**4.1 Het duurzame-energiesysteem in zijn geheel.** Om vermijdbare verspilling van financiële middelen en nóg hogere energieprijzen te voorkomen moet voorrang worden gegeven aan de planning, ontwikkeling en installatie op voldoende grote schaal van de noodzakelijke onderdelen van het overkoepelende systeem: opslagfaciliteiten, netwerken en reservecentrales. Op die manier wordt de weg gebaad voor een grootschaliger gebruik van fluctuerende duurzame energie. Uit het voorbeeld van Duitsland en de reactie van naburige landen blijkt wat er gebeurt als we hiermee niet al van meet af aan rekening houden.

**4.1.1 Voorwaarden voor energieleveranciers.** Om herziening van de regels voor de toevoer van duurzame energie te voorkomen, moet er dan ook een dergelijk volledig duurzaam Europa-breed energiesysteem worden opgezet (zie paragraaf 3.9.3). Zo zou van leveranciers van fluctuerende duurzame stroom kunnen worden verlangd dat zij gebruik maken van een productieschema op "day-ahead"-basis. Ook moet worden gekeken naar de mogelijke synergie met systemen voor stadsverwarming en -koeling en vervoerssystemen, waardoor er veel meer mogelijkheden voor het gebruik van duurzame energie zouden kunnen komen.

**4.2** Bij het bespreken van de te nemen maatregelen zou onderscheid moeten worden gemaakt tussen de verschillende categorieën, tijdspannes en actiegebieden (los van de dwarsverbanden daartussen), zoals:

- op het punt van sociaal beleid: banen (zonder kruissubsidies), energiekosten voor huishoudens;
  - tijdsperiode: enerzijds moet tot 2020-2030 worden gepland, anderzijds is het zaak verder dan 2050 te denken. Voor veel nieuwe ontwikkelingen en de concrete neerslag ervan is tijd nodig. Overhaaste maatregelen kunnen verkeerd uitpakken;
  - speelruimte voor het ontwikkelen en testen van innovaties;
  - internationaal: (i) met betrekking tot klimaat resp. toenemende CO<sub>2</sub>-uitstoot en (ii) met betrekking tot economisch beleid en Europees concurrentievermogen, "koolstoflekken".
- 4.3 Prioriteitenlijst:** bij het overwegen van eventuele maatregelen moet de aandacht meer uitgaan naar internationale tendensen en feiten. Daarnaast moet er voor de belangrijkste doelstellingen een duidelijke prioriteitenlijst komen en dient de ongeharmoniseerde regulerende overheidsinmenging in diverse lidstaten een halt te worden toegevoerd. Het is juist zaak vertrouwen te kweken, zodat bedrijven genegen zijn om te investeren. In de volgende paragrafen wordt ingegaan op een aantal aspecten van dit probleem.
- 4.4 Globaal denken:** het Europese energie- en klimaatbeleid zou als belangrijkste doel moeten hebben, maatregelen te nemen en signalen af te geven die, gezien de mislukkingen tot nu toe (Kopenhagen, Cancún, Durban, Doha), het grootste potentieel hebben om de wereldwijde toename van CO<sub>2</sub>-concentraties maximaal te beperken, de internationale concurrentiepositie van de Europese economie te versterken en de energiekosten op Europese markten zo laag mogelijk te houden. Als we ons uitsluitend op Europa richten, gaan we gezien het wereldwijde karakter van het klimaatprobleem de verkeerde kant op. De ambitie van de EU om een pioniersrol te vervullen kan weliswaar leiden tot investeringen en nieuwe banen, maar kan tegelijkertijd haar internationale onderhandelingspositie ondermijnen en haar blik op de werkelijkheid vertroebelen.
- 4.5 Transparantie, maatschappelijk middenveld en consumentenbelangen:** om het maatschappelijk middenveld op constructieve wijze bij deze processen te betrekken (TEN/503) en het energiebeleid meer op de belangen van consumenten af te stemmen, moeten burgers en besluitvormers op een transparantere manier kennis kunnen nemen van de kwantitatieve feiten en correlaties. Dit laatste wordt vaak bemoeilijkt door de eenzijdige argumenten en informatie van de kant van niet-neutrale belangengroepen, die de schaduwzijden van hun standpunten aan het oog onttrekken. Het EESC is ingenomen met de desbetreffende Conclusies van de Raad (over duurzame energie, 3/12/2012), maar dringt ook aan op een transparanter en ambitieuzer communicatiebeleid.
- continuïteit van de energievoorziening als absolute en onveranderlijke prioriteit;
  - grenzen aan de transmissie- en distributiecapaciteit van de netten;
  - EU-beleid versus landen die hun eigen gang gaan;
  - op het punt van economisch beleid: consequenties van hogere kosten, afschrijvingscycli, innovatie, investeerdersvertrouwen, energiekosten bij productieprocessen, handel en vervoer, markteconomie versus planeconomie;



4.6 **Europese energiedialoog:** een publieke dialoog over de verdere procedure rond dit onderwerp in heel Europa, die het EESC heeft bepleit in zijn onlangs goedgekeurde advies (TEN/503) en op instemming van de Europese Commissie kan rekenen, zou een belangrijke maatregel zijn. Het publiek moet bij het beleid worden betrokken om begrip en draagvlak te kweken voor de veranderingen die de komende decennia in het energiestelsel moeten worden doorgevoerd. Wat dit betreft is het EESC – gezien zijn samenstelling en zijn achterban, waardoor het een afspiegeling is van de Europese samenleving – bij uitstek geschikt om contact te zoeken met burgers en betrokken partijen in de lidstaten en om een omvattend programma op te stellen waarin recht wordt gedaan aan de participerende democratie en plaats is voor concrete maatregelen.

4.7 Een **Europese energiegemeenschap:** het EESC bekrachtigt zijn positieve houding ten opzichte van een Europese energiegemeenschap (CESE 154/2012). Alleen zo'n gemeenschap kan Europa's standpunten en belangen adequaat vertegenwoordigen in de betrekkingen met internationale partners en tegelijkertijd op de beste wijze gebruik maken van de regionale en klimatologische omstandigheden. Verder kunnen alleen op deze manier nationale regelingen en steuninstrumenten, die elkaar vaak tegenspreken, gecoördineerd en verbeterd worden, en kan de uitbreiding van de netten in Europa optimaal gestalte krijgen.

4.8 **Interne energiemarkt:** een Europese energiegemeenschap betekent automatisch een vrije interne energiemarkt (CESE 2527/2012), waar ook duurzame energie een plaats heeft. Gezien de radicale omwenteling van de energievoorziening die in de Routekaart energie 2050 is gepland, kan zo'n markt ervoor zorgen dat de elektriciteitsproductie zo kosteneffectief mogelijk op de behoeften van de consument wordt afgestemd en dat op het juiste moment en op de juiste locaties (bijvoorbeeld in regio's met een gunstig klimaat) in de voordeligste stroomopwekkingstechnologieën wordt geïnvesteerd. Duurzame energie moet daarom worden ingebed in een interne Europese energiemarkt die conform de beginselen van de vrije markt opereert.

4.8.1 **Concurrerende duurzame energie:** wil duurzame energie de concurrentie op de energiemarkt aankunnen, dan moeten CO<sub>2</sub>-emissies met behulp van een adequaat en coherent prijsstellings- of marktinstrument in voldoende mate in de prijzen worden doorberekend. Hierdoor zal duurzame energie op de middelbare termijn "concurrerend" moeten worden gemaakt. Om dit mogelijk te maken zijn als investeringsstimulansen slechts ongereguleerde elektriciteitsstarieven en passende koolstofprijzen (bijv. heffingen) nodig. Samen met passende tarieven voor het gebruik van het net is dat zowel een voorwaarde als een garantie dat investeringen in reservecentrales, opslagfaciliteiten en demand-side management op het juiste moment, op de juiste plaats en in de juiste omvang plaatsvinden. Subsidies zouden dan alleen nog nodig zijn voor het onderzoeken, ontwikkelen en demonstreren van technologie.

4.9 **Prudente kostenverdeling:** hoewel de verwachte stijging van elektriciteitskosten nog maar net is begonnen, wordt nu al gesproken over of werk gemaakt van maatregelen voor uitzonderingsgevallen. Aan de ene kant moeten, zoals het EESC heeft bepleit <sup>(1)</sup>, lage-inkomensgroepen beschermd worden tegen energiearmoede, aan de andere kant moeten de meest energie-intensieve industriële sectoren worden gevrijwaard van stijgende energieprijzen, zodat hun internationale concurrentiepositie niet in gevaar komt. Anders verplaatsen ze hun productie naar landen buiten Europa waar energie goedkoper is. Daarmee zou het klimaat geenszins gebaat zijn ("carbon leakage") (TEN/492).

4.9.1 Het gevolg hiervan is echter dat kleine en middelgrote bedrijven en middeninkomensgroepen ook nog eens moeten opdraaien voor kosten die de genoemde sectoren niet hoeven op te brengen.

4.10 **De-industrialisering vermijden:** verdere de-industrialisering van de EU moet vermeden worden. Momenteel wordt door de-industrialisering ten onrechte de indruk gewekt dat de Europese maatregelen ter vermindering van de CO<sub>2</sub>-uitstoot effect sorteren. In werkelijkheid is er echter sprake van verborgen *carbon leakage*: als de fabricage van producten wordt verplaatst naar een locatie buiten Europa, blijft de CO<sub>2</sub>-voetafdruk hetzelfde of wordt zelfs groter.

4.11 **Meer onderzoek en ontwikkeling** in plaats van allerlei technologieën overhaast en prematuur op de markt te brengen. De grens tussen onderzoek, ontwikkeling en demonstratie enerzijds en grootschalige vermarkting en subsidiëring anderzijds mag niet vervagen. Daardoor zouden bijvoorbeeld zelfs marktsituaties kunnen ontstaan die innovatie tegenwerken. Zo hebben de veel te hoge subsidies voor zonne-energie (bijv. in Duitsland, Frondel et al., *Economic impacts from the promotion of renewable technologies*, Energy Policy, 2010) niet tot concurrerende systemen in de EU geleid (Hardo Bruhns en Martin Keilhacker, *Energiewende – wohin führt der Weg*, Politik und Zeitgeschichte, 2011). Goedkopere zonnepanelen hebben we te danken aan China, niet aan Europa! Het is dan ook zaak om in de eerste plaats alle potentieel succesvolle opties voor een CO<sub>2</sub>-arme energievoorziening te ontwikkelen, m.n. energiebronnen die voor de basislast kunnen worden gebruikt, zoals aardwarmte en kernfusie. In 2050 zal het energieprobleem noch in Europa noch in de rest van de wereld definitief zijn opgelost!

4.12 **Stimulansen voor investeringen:** gezien de crisis en de noodzakelijke uitbreiding van het gehele systeem, dulden investeringen in nieuwe technologieën en infrastructuur geen uitstel. Investeringen leiden tot optimisme en zijn goed voor de werkgelegenheid en het vertrouwen. Dat geldt in principe

<sup>(1)</sup> PB C 44 van 11.2.2011, blz. 53-56.

ook voor investeringen in CO<sub>2</sub>-arme technologieën zoals duurzame-energiebronnen. Hierbij is echter wel sprake van bepaalde beperkingen en voorwaarden, waarvan een aantal al eerder in het advies zijn genoemd. Het is vooral zaak dat de politiek geen specifieke technologieën voorschrijft, want dat kan tot gevolg hebben dat de beperkte middelen in nog grotere mate verkeerd worden besteed.

**4.13 Algemene aanbeveling.** De algemene aanbeveling is daarom alle regelingen en randvoorwaarden opnieuw tegen het licht te houden en deze zo vorm te geven dat zij een klimaat creëren dat gunstig is voor onderzoek, investeringen en innovaties, en dat de interne markt ten goede komt, waardoor de continuïteit van de energievoorziening niet in gevaar wordt gebracht. Subsidies moeten vooral gaan naar onderzoek, ontwikkeling en demonstratie van technologieën en systemen, terwijl duurzame energie uitsluitend met behulp van CO<sub>2</sub>-preventiekosten (*carbon pricing*) concurrerend op de markt zou mogen worden (CESE 271/2008). Tegelijk moeten alle subsidies voor het gebruik van fossiele brandstoffen worden afgeschaft.

**4.14 Eerlijke internationale concurrentievoorwaarden.** Wil deze aanpak in voldoende mate aan de oplossing van het wereldwijde klimaatprobleem bijdragen en geen extra concurrentienadelen voor de Europese industrie opleveren, dan moeten ook de andere landen zo snel mogelijk soortgelijke maatregelen nemen of afspraken maken over gemeenschappelijke realistische doelstellingen, zodat overal in de wereld eerlijke en vergelijkbare concurrentievoorwaarden gelden. Ondanks de teleurstellende ervaringen tot op heden blijft het EESC de EU ondersteunen in haar pogingen om dit te bereiken.

**4.15 Europa's eigen weg.** Als die pogingen echter mislukken, dan is het de vraag hoe lang de EU nog als enige deze weg kan blijven bewandelen en aan de verwezenlijking van radicale doelstellingen kan blijven werken zonder haar eigen economie ernstige schade te berokkenen. Daardoor zou ze immers niet kunnen beschikken over de middelen die ze juist nodig heeft om zich in te stellen op de – in dit geval waarschijnlijk onvermijdelijke – klimaatverandering met alle economische en politieke gevolgen van dien.

Brussel, 17 april 2013

De voorzitter  
van het Europees Economisch en Sociaal Comité  
Henri MALOSSE

---

## Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Gemeenschappelijk Europees luchtruim II+ (verkennd advies)

(2013/C 198/02)

Rapporteur: **Jacek Krawczyk**

De Europese Commissie heeft op 24 januari 2013 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie te raadplegen over het

*Gemeenschappelijk Europees luchtruim II+*

(verkennd advies).

De afdeling Vervoer, Energie, Infrastructuur en Informatiemaatschappij, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 3 april 2013 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 17 en 18 april 2013 gehouden 489<sup>e</sup> zitting (vergadering van 17 april) onderstaand advies uitgebracht, dat met 188 stemmen vóór en 2 tegen, bij 3 onthoudingen, werd goedgekeurd.

### 1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 De voltooiing van het gemeenschappelijk Europees luchtruim (*Single European Sky*, SES) maakt integraal deel uit van de evolutie naar een meer concurrerende en grotere EU-economie, dankzij een versterkte eengemaakte Europese markt. Doel is de Europese burgers betere, efficiëntere en betrouwbare luchtverbindingen te bieden.

1.2 Gezien de aanhoudende crisis in de EU-luchtvaartsector, in het bijzonder in de luchtvaartindustrie, is een snelle totstandbrenging van het gemeenschappelijk Europees luchtruim dringend geboden. Het is uiterst belangrijk dat de Europese diensten voor luchtverkeersbeheer (*air traffic management*, ATM) zo doeltreffend worden – op het vlak van prestaties, economie, kwaliteit, veiligheid en milieubescherming – dat zij niet onderdoen voor de beste spelers ter wereld.

1.3 Net als in eerdere adviezen – TEN/451 (20 juni 2011) en TEN/354/355 (21 januari 2009) – is het EESC het er volledig mee eens dat het gemeenschappelijk Europees luchtruim en de hiermee verbonden onderzoeksinitiatieven betreffende het beheer van het luchtverkeer in het gemeenschappelijke Europese luchtruim (Sesar) tijdig en volledig ten uitvoer moeten worden gelegd, binnen het kader waarover in 2004 en 2009 overeenstemming is bereikt. EU-verordeningen zijn voor de Europese Commissie een voldoende geschikt rechtsinstrument om dit doel te bereiken. Gelet op de voortdurende crisis in de EU-luchtvaartsector, en in de luchtvaartindustrie in het bijzonder, zou kunnen worden nagedacht over de tegen 2025 te bereiken doelstellingen.

1.4 Het valt te betreuren dat de meeste lidstaten waaraan prestatiedoelen waren opgelegd er niet in geslaagd zijn deze te halen, zonder dat hieraan concrete rechtsgevolgen verbonden zijn. Jammer is ook dat het initiatief inzake functionele luchtruimblokken (*functional airspace blocks*, FAB) grotendeels zonder resultaat is gebleven en dat de bindende deadline van 4 december 2012 niet is gehaald.

1.5 Het EESC verwelkomt dan ook het voornemen van de Commissie om SES een nieuwe impuls te geven aan de hand van dit nieuwe initiatief, dat de naam SES II+ kreeg.

1.6 Naar de mening van het EESC dienen bij de herziening van het bestaande SES-rechtskader niet alleen de institutionele ontwikkelingen en de verbetering van de rechtszekerheid cen-

traal te staan, maar verdienen ook de volgende aspecten bijzondere aandacht:

- top-down-elementen ter aanvulling van de bottom-up-benadering;
- betere controle op een tijdige en daadwerkelijke tenuitvoerlegging van het SES, via sancties in geval van niet-naleving;
- ontvlechting van ondersteunende ATM-diensten, waardoor meer concurrentie mogelijk wordt en marktkrachten hun werk kunnen doen;
- het formuleren van doelstellingen waarin de kwaliteit van de dienstverlening en de verhoging van de efficiëntie een gelijke plaats innemen;
- een grotere rol voor gebruikers van het luchtruim.

1.7 De Europese luchtvaartindustrie verkeert in een benarde economische situatie, waarin al duizenden arbeidsplaatsen verloren zijn gegaan. Daarom zijn de totstandbrenging van het gemeenschappelijk Europees luchtruim en een verbetering van de efficiëntie ook belangrijk voor het behoud van de werkgelegenheid in dit deel van de luchtvaartwaardeketen. De vijfde pijler van het SES is essentieel voor een passende aanpak van de problemen in verband met werkgelegenheid, werknemersmobiliteit, veranderingen in personeelsbeheer en beroepsopleiding. De sociale dialoog dient dan ook te worden verbreed en de grenzen van de ATM-sector te overstijgen en te worden opengesteld voor partners die geen vertegenwoordigers zijn van verleners van luchtvaartnavigatiediensten (*air navigation service providers*, ANSP's). Deze dialoog dient derhalve inhoudelijk te worden verruimd door overleg te plegen over de sociale gevolgen voor werknemers in de ATM-sector, luchtvaartmaatschappijen en luchthavens, en over manieren om de werkgelegenheid in de hele EU-luchtvaartindustrie te behouden.

1.8 Alle lidstaten dienen hun strategieën voor de toekomstige ontwikkeling van hun luchtverkeersector voor te leggen, zelfs indien de totstandbrenging van het gemeenschappelijk Europees luchtruim op hun grondgebied traag verloopt.

1.9 Het EESC meent dat het hoge veiligheidsniveau in de Europese luchtvaart van het grootste belang moet blijven. Gegarandeerd moet worden dat de nodige maatregelen voor de verwezenlijking van economische doelstellingen de ontwikkeling van het veiligheidsniveau ondersteunen.

## 2. Inleiding

2.1 De voltooiing van het gemeenschappelijk Europees luchtruim maakt integraal deel uit van de evolutie naar een meer concurrerende en grotere EU-economie, dankzij een versterkte eengemaakte Europese markt. Doel van de *Single European Sky* is de doeltreffendheid van de organisatie en het beheer van het Europese luchtruim in haar totaliteit te vergroten, onder meer door kosten te verlagen, de veiligheid en capaciteit te verhogen en de gevolgen voor het milieu te beperken. Zo wordt gestreefd naar betere, efficiëntere en betrouwbare luchtverbindingen voor de Europese burgers.

2.2 Volgens recente verslagen van Eurocontrol (het *ACE Benchmarking Report 2010*, het ontwerp van het *ACE Benchmarking Report 2011* en het ontwerp van het *PRU Report 2011*) hebben zich in de periode 2007-2011 talrijke veranderingen voorgedaan. Daarom mag er geen analyse van de totale verscheidenheid in kostenefficiëntie worden uitgevoerd zonder de belangrijkste gebeurtenissen in deze periode in aanmerking te nemen.

2.3 In 2010 liepen de jaarlijkse kosten als gevolg van de fragmentatie van het Europese luchtruim op tot 4 miljard euro. Daaronder begrepen zijn 19,4 miljoen minuten en-routevertraging die toe te schrijven zijn aan de regeling van luchtverkeersstromen (*air traffic flow management*, ATFM), terwijl elke vlucht gemiddeld ook 49 km langer was dan de rechtstreekse vluchtroute. Op Europees niveau zijn de economische kosten per samengesteld vlieg uur tussen 2006 en 2009 licht gestegen (+1 % per jaar in reële termen). In 2010 vond een aanzienlijke stijging plaats (+4,6 % in reële termen), terwijl zich in 2011 voor de eerste SES II-referentieperiode een daling (-4,3 %) heeft voorgedaan. In reële termen zijn de kosten voor ATM en communicatie, navigatie en controle (*communication, navigation and surveillance*, CNS) in 2010 met 4,8 % gedaald. Deze daling werd echter gecompenseerd door de scherpe stijging van de eenheidskosten voor ATFM-vertragingen (+77,5 %), die in 2011 echter met 42 % zijn afgenomen.

2.4 Bijzonder relevant is de grote variatie in de totale kosten die luchtvaartmaatschappijen voor luchtvaartnavigatiediensten moeten betalen: in 2010 bedroegen die tussen 179 en 849 euro, wat op een verhouding van 1 op 5 wijst. Bovendien hanteren de vijf grootste verleners van luchtvaartnavigatiediensten – die in ongeveer dezelfde economische en operationele omstandigheden werkzaam zijn – eenheidsprijzen die aanzienlijke verschillen vertonen (prijzen tussen 466 en 720 euro). Deze spreiding wijst er duidelijk op dat ATM in Europa nog niet optimaal werkt.

2.5 Uit de resultaten van de SES I- en SES II-regelingen (die in 2004 resp. 2009 zijn ingevoerd) blijkt dat de beginselen en de algemene lijn van het SES-initiatief waardevol zijn en dat er inspanningen zijn geleverd om de ATM-regels te optimaliseren, wat nu vruchten begint af te werpen. Door deze regelingen zijn echter ook een aantal zwakke punten aan het licht gekomen, die voornamelijk te wijten zijn aan het feit dat lidstaten niet duidelijk aangeven waar hun prioriteiten op luchtvaartgebied momenteel liggen. Zo gaat het soms om de creatie van meerwaarde voor luchttruimgebruikers, het gebruik van het luchtverkeer om een zo groot mogelijk inkomen te realiseren of het inzetten van de luchtvaart als een instrument voor regionale en micro-economische ontwikkeling. Gevolg hiervan is dat de doeltreffendheid en kwaliteit van luchtvaartnavigatiediensten in Europa nog heel wat te wensen overlaten, zonder dat hiervoor een duidelijke

verklaring voorhanden is. Bovendien is het huidige institutionele bestel verre van ideaal, aangezien het wemelt van de overlappingen en lacunes en er van een gemeenschappelijke koers van alle betrokkenen absoluut geen sprake is. Het institutionele kader van het SES dient dan ook te worden verbeterd.

2.6 Sesar is het technologische onderdeel van het SES. Volgens een studie van de gemeenschappelijke onderneming Sesar zou de macro-economische impact van Sesar op de Europese economie kunnen neerkomen op een bbp-stijging van 419 miljard euro en 320 000 nieuwe arbeidsplaatsen. Om het Sesar-programma te voltooien zullen alle spelers binnen de luchtvaartwaardeketen echter belangrijke investeringen moeten doen, die moeilijk te rechtvaardigen zijn als er geen aanvaardbaar rendement in het vooruitzicht wordt gesteld op basis van de gelijktijdige ontplooiing van lucht- en grondactiviteiten van o.m. luchttruimgebruikers, verleners van luchtvaartnavigatiediensten en luchthavens. Voor een geslaagde tenuitvoerlegging van Sesar dient het institutionele kader verder te worden ontwikkeld. Tegelijkertijd moeten alle betrokken partijen degelijke kosten-batenanalyses uitvoeren m.b.t. de volledige reeks investeringsprojecten in de luchtvaartwaardeketen.

2.7 De Europese Commissie is dan ook van plan om een wetgevingspakket (SES II+) uit te brengen, dat voortbouwt op de bestaande SES-initiatieven en waarin zal worden getracht de kostenefficiëntie, capaciteit, veiligheid en kwaliteit van de regelgeving verder te verbeteren.

2.8 Uitgaande van de informatie van de Europese Commissie zal het SES II+-initiatief erop gericht zijn:

- de geringe prestaties van de luchtvaartnavigatiediensten te verbeteren door de FAB's nieuw leven in te blazen, de financiering van de tenuitvoerlegging van Sesar veilig te stellen, het heffingstelsel voor de luchtverkeersleiding te herzien, de technologie te moderniseren door Sesar te voltooien en efficiëntere prestatiedoelen te stellen;
- het huidige suboptimale institutionele bestel te verbeteren aan de hand van uiteenlopende maatregelen als het onderbrengen van economische regelgeving bij de Europese Commissie en het toekennen van de bevoegdheid inzake technische regelgeving en toezicht aan het Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart (*European Aviation Safety Agency*, EASA); het erkennen van Eurocontrol als het orgaan dat deze instellingen ondersteunt; het actualiseren van de activiteiten van de netwerkbeheerder en het verduidelijken van de SES- en EASA-kaders door overlappingen uit te bannen en uiteindelijk een Europees Luchtvaartagentschap (*European Aviation Agency*, EAA) op te richten dat alle aspecten van het toezicht op de Europese luchtvaartindustrie – ook op technisch, economisch en veiligheidsgebied – tot zijn bevoegdheden mag rekenen;
- de wetgevingsinstrumenten te herschikken tot één samenhangende handeling;
- de lidstaten te verzoeken Eurocontrol aan te passen aan het nieuwe institutionele kader.

## 3. Algemene opmerkingen

3.1 Zoals reeds aangegeven in eerdere adviezen – TEN/451 (20 juni 2011) en TEN/354/355 (21 januari 2009) – is het



EESC het er volledig mee eens dat de EU-initiatieven SES en Sesar tijdig en volledig ten uitvoer moeten worden gelegd. Dit zou als een veel grotere prioriteit moeten worden aangevoeld, aangezien tal van Europese luchtvaartmaatschappijen momenteel aan de rand van de economische afgrond staan.

3.2 Het EESC verwacht dat het SES-pakket volledig ten uitvoer zal worden gelegd, d.w.z. binnen het kader waarover in 2004 en 2009 overeenstemming is bereikt. De rechtsinstrumenten waarover de Europese Commissie krachtens de EU-verordeningen beschikt zijn in dit verband voldoende.

3.3 Het EESC verwelkomt het voornemen van de Commissie om het SES-initiatief een nieuwe impuls te geven. Alle EU-lidstaten zullen hun eerder gedane politieke beloften moeten nakomen om ervoor te zorgen dat de *Single European Sky* volledig en tijdig tot stand wordt gebracht. Het is ook van het grootste belang dat de Commissie gedurende het volledige uitvoeringsproces sterk leiderschap en grote verantwoordelijkheidszin aan de dag legt.

3.4 Aangezien na de inwerkingtreding van SES I (april 2004) en SES II (december 2009) slechts beperkte resultaten zijn geboekt voor wat betreft de totstandbrenging van de *Single European Sky*, is het EESC van mening dat bij de herziening van het bestaande SES-rechtskader niet enkel de institutionele ontwikkelingen centraal dienen te staan, maar dat ook de volgende aspecten bijzondere aandacht verdienen:

- top-down-elementen ter aanvulling van de bottom-up-benadering;
- een duidelijke beschrijving van de strategieën van de lidstaten, vooral in geval van strijdigheid met de tenuitvoerlegging van het SES;
- strenger toezicht op de tijdige en effectieve tenuitvoerlegging van het SES via sancties in geval van niet-naleving;
- verplichte ontvlechting van ondersteunende ATM-diensten, waardoor meer concurrentie mogelijk wordt en marktkrachten hun werk kunnen doen;
- formulering van doelstellingen die tegelijkertijd de kwaliteit en de doeltreffendheid van de dienstverlening verbeteren;
- een grotere rol voor gebruikers van het luchtruim;
- meer betrokkenheid van de sociale partners – en niet enkel verleners van luchtvaartnavigatiediensten – bij de sociale dialoog binnen het SES II+-kader.

#### 4. Bijzondere opmerkingen

4.1 Het valt te betreuren dat een belangrijk aantal lidstaten waaraan prestatiedoelen waren opgelegd er niet in geslaagd zijn deze te halen, zonder dat hieraan concrete rechtsgevolgen verbonden zijn. Uit de onlangs ingediende nationale prestatieplannen blijkt dat deze lidstaten hun doelen nog verder naar beneden hebben bijgesteld. Om te garanderen dat de lidstaten meer synergie tot stand brengen binnen – en uiteindelijk tussen – hun

FAB's is er dan ook duidelijk behoefte aan ambitieuze prestatiedoelen in combinatie met een doeltreffend sanctiemechanisme alsook ondubbelzinnige en heldere strategieën van de lidstaten, ondersteund door de noodzakelijke pan-Europese harmonisering van de wetgeving op dit vlak. Het SES-initiatief zou de ontwikkeling moeten stimuleren van het Europese rechtsinstrumentarium dat hier nodig is (d.w.z. het burgerlijk recht), evenals een gemeenschappelijke benadering van de Europese luchtmachtsector.

4.2 Het EESC is van mening dat op het niveau van de EU en de FAB's meer bevoegdheden zouden moeten worden toegewezen om een actueel probleem te helpen oplossen: lidstaten beschermen vooral hun eigen nationale luchtvaartnavigatiediensten of gebruiken ze als vehikels voor hun nationale economie, in plaats van toegevoegde waarde te creëren voor luchtgebruikers en klanten/passagiers. De prestatiedoelen voor de volledige EU moeten helpen verzekeren dat de ambitieuze SES-doelstellingen voor 2020 worden gehaald: een drievoudige capaciteitsverhoging t.o.v. 2005 (waar nodig), een vermindering van de milieu-impact van vluchten met 10 % en een halvering van de prijs die gebruikers van het luchtruim voor ATM-diensten moeten betalen. Dit moet leiden tot vooruitgang op het vlak van de defragmentering van de nationale luchtruimen.

4.3 Het EESC benadrukt dat het noodzakelijk is de onafhankelijkheid van het EU-prestatiebeoordelingsorgaan (*performance review body*, PRB) te waarborgen. De activiteiten van dit orgaan moeten worden losgekoppeld van Eurocontrol en ondergebracht bij een volwaardig EU-orgaan dat onder de verantwoordelijkheid van de Commissie valt. De EU zou het PRB ook een grotere rol moeten toekennen bij het vastleggen van prestatiedoelen voor de hele EU en van prestatieplannen op nationaal niveau. Aan de oververtegenwoordiging van verleners van luchtvaartnavigatiediensten dient een einde te worden gemaakt.

4.4 Naar de mening van het EESC moet op EU-niveau worden voorzien in sancties en stimuli om te voorkomen dat de prestatiedoelen niet in acht worden genomen en te garanderen dat de grens tussen deze doelen en de nationale belangen niet vervaagt. In het bijzonder moet worden overwogen om het rendement op de investeringen van de verleners van luchtvaartnavigatiediensten, alsook de deelname van aandeelhouders hierin, te koppelen aan de resultaten die binnen de prestatieregeling worden bereikt.

4.5 Jammer is dat het initiatief inzake functionele luchtruimblokken (FAB) grotendeels zonder resultaat is gebleven en dat de wettelijk vastgelegde SES II-deadline van 4 december 2012 niet is gehaald. Op EU-niveau is er meer top-downbeleid nodig om de FAB-initiatieven een nieuwe impuls te geven. Met een benadering die meer van bovenaf wordt gestuurd moet ervoor gezorgd worden dat de FAB's concrete resultaten opleveren en niet, zoals nu het geval is, meer op schone schijn zijn gericht. In dit kader dient de SES-netwerkbeheerder de bevoegdheid te krijgen om specifieke FAB-projecten voor te stellen en uit te voeren, teneinde de FAB's, het luchtruim en de technische en personele middelen zo goed mogelijk te beheren; hierbij dienen duidelijke deadlines in acht te worden genomen, terwijl bij niet-naleving sancties moeten worden toegepast. Daarnaast moeten de netwerkbeheerder en geïnteresseerde luchtruimgebruikers in de belangrijkste FAB-organen een waarnemersfunctie krijgen.



4.6 In de bijdragen van de lidstaten tot het EU-comité voor het gemeenschappelijk Europees luchtruim domineerden tot nog toe de nationale belangen in plaats van de EU-doelstellingen. De jongste beslissing van dit comité inzake de prestatie- en heffingsregeling voor 2015-2019 is een nieuwe stap achteruit in de tenuitvoerlegging van het SES. Het EESC stelt voor om zowel aan luchtruimgebruikers als aan verleners van luchtvaartnavigatiediensten een waarnemerstatuut en initiatiefrecht bij alle activiteiten van het SES-comité toe te kennen.

4.7 Het EESC verwelkomt nogmaals het voornemen van de Commissie om opnieuw de ontvlechting van ondersteunende ATM-diensten te overwegen als een manier om de klantvriendelijkheid en doeltreffendheid te verbeteren. Om deze ontvlechting te bespoedigen moeten de regelgevinginstrumenten van de EU worden ingezet. Het EESC betreurt dan ook dat de Commissie er niet in is geslaagd de wettelijk vastgestelde deadline van 4 december 2012 te halen: tegen die datum had ze het Europees Parlement en de Raad een studie moeten voorleggen over de juridische, veiligheids-, economische en sociale gevolgen van de toepassing van marktprincipes op de verstrekking van diensten op het vlak van communicatie, navigatie, toezicht en luchtvaartinformatie. Daarbij zou ook rekening moeten worden gehouden met de ontwikkelingen binnen de FAB's en op het gebied van de voorhanden zijnde technologie.

4.8 In de SES II+-wetgeving moet de scheiding worden aangepakt van gebundelde kernluchtvaartnavigatiediensten en ondersteunende diensten zoals CNS, meteorologische diensten (MET) en opleiding; ook voor deze diensten moet de markt worden geopend, aangezien dit zou kunnen leiden tot meer efficiëntie, meer kwaliteit en een algemene kostenbesparing. In dit verband is het nuttig erop te wijzen dat het belang van een verdere liberalisering van ondersteunende diensten ook werd benadrukt in de effectbeoordeling van de SES II+-wetgeving en de SES-conferentie op hoog niveau in Limassol. Hoewel de huidige wetgeving de ontvlechting op nationaal niveau toelaat, staan de lidstaten nog steeds vrij weigerachtig tegenover het gebruik van dit instrument om prestaties op te drijven. De verstrekking van CNS en MET zou, overal waar het mogelijk is, moeten worden onderworpen aan marktvoorwaarden en aanbestedingsprocedures. Bovendien mogen marktvoorwaarden niet worden gecombineerd met een aanwijzingssysteem op dezelfde markt, aangezien dit laatste anders zou overheersen. Alle lokale kruissubsidies van een aanzienlijk niveau zouden moeten worden verboden.

4.9 Eurocontrol's nieuwe concept van gecentraliseerde dienstverlening moet de nodige aandacht krijgen, op voorwaarde dat deze dienstverlening gebaseerd is op deugdelijke dossiers die door de betrokken operatoren (luchtvaartmaatschappijen, verleners van luchtvaartnavigatiediensten, luchthavens) zijn goedgekeurd en dat er openbare aanbestedingen worden georganiseerd waarin contracten van bepaalde duur worden toegekend aan de bedrijven met het beste bod.

4.10 De defragmentering van ANS zou mogelijk gemaakt kunnen worden door een beroep te doen op consolideringscentra. Het zogenaamde "virtuele centrum" zou hierbij een nut-

tig uitgangspunt kunnen zijn. Binnen deze benadering kunnen volledig gestandaardiseerde methodes worden gehanteerd waarbij luchtverkeersdiensten vanuit verschillende plaatsen opereren en daarbij een beroep doen op volledig gestandaardiseerde maar schaalbare werkmethodes, procedures en apparatuur, terwijl ze door de luchtruimgebruikers als één systeem worden beschouwd. Dit effect was ook duidelijk in de huidige reeks SES-programma's, zoals Sera en Sesar. Via dergelijke regelingen wordt de volledige technische en operationele interoperabiliteit van de deelnemende verleners van luchtvaartnavigatiediensten ondersteund, terwijl het ook mogelijk is sectoren die aan een specifieke eenheid zijn toegewezen, tijdelijk onder de verantwoordelijkheid van een andere eenheid te plaatsen. Hierdoor zou het dan ook mogelijk worden om het nachtelijke gebruik van de verkeersleidingscentra (*area control centres*, ACC) te optimaliseren en op elk ogenblik de beste prestaties te garanderen.

4.11 De SES II+-wetgeving dient dan ook te voorzien in een passend regelgevingskader, waarin op consequente en samenhangende wijze richting en leiding wordt gegeven aan de tenuitvoerlegging van standaardiseringsmaatregelen. Binnen de FAB's dient een gemeenschappelijk bestuursorgaan te worden opgericht om voor een samenhangende en gecoördineerde aanpak te zorgen. Standaardiseringsmaatregelen zijn een realistische en doeltreffende manier om de prestatiedoelen in de volledige EU te bereiken.

4.12 Het EESC is ingenomen met het voornemen van de Commissie om de taken en bevoegdheden van de SES-netwerkbeheerder uit te breiden. In dit verband zal het van fundamenteel belang zijn dat luchtruimgebruikers een rol krijgen bij het nemen van strategische beslissingen die de netwerkprestaties beïnvloeden, alsook dat de verleners van luchtvaartnavigatiediensten deelnemen aan de besluitvorming m.b.t. lokale prestaties.

4.13 Het EESC neemt nota van het plan van de Commissie om het EASA een ruimere bevoegdheid toe te kennen, waaronder alle technische regelgeving en het toezicht op aspecten die niet aan veiligheid zijn gerelateerd. Al is deze benadering misschien de juiste, toch is het EESC bezorgd dat zelfs met de steun van het concept van op risico's gebaseerde prioriteiten een te zwaar takenpakket voor het EASA voor meer problemen zou kunnen zorgen dan het oplost, terwijl het agentschap zich niet meer op zijn kerntaken inzake veiligheid zou kunnen richten. Een uitbreiding van het werkterrein van het EASA is volgens het EESC dan ook momenteel geen prioriteit. Het EESC is eerder van mening dat mogelijke overlappingen tussen de EASA- en SES-kaders verholpen zouden kunnen worden via passende mechanismen voor coördinatie tussen het EASA, Eurocontrol en de Commissie, zonder dat daarom het institutionele kader dient te worden aangepast.

4.14 In de praktijk is de rol van Eurocontrol in de SES-tenuitvoerlegging erg belangrijk. Om ervoor te zorgen dat gecentraliseerde diensten, zoals de diensten van de netwerkbeheerder, in de toekomst doeltreffend worden uitgevoerd, zal het huidige Eurocontrolverdrag moeten worden herzien.

4.15 Wat Sesar betreft, is het belangrijk dat er voldoende openbare middelen worden veiliggesteld om de gelijktijdige ontplooiing van grond- en luchtactiviteiten te ondersteunen. Bovendien zouden operationele investeerders (luchtruimgebruikers, verleners van luchtvaartnavigatiediensten, luchthavens) een prominente rol moeten spelen in de *governance* van de tenuitvoerlegging van Sesar, nl. bij het vaststellen van prioriteiten op basis van duidelijke bedrijfsvoorbeelden. Het EESC benadrukt het belang van de implementatie van Sesar als een fundamenteel Europees infrastructuurproject. Het is dan ook ernstig bezorgd dat eventuele besparingen op de begroting van de financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen afbreuk zullen doen aan de mogelijkheid om deze implementatie voort te zetten. Het is ook van het allergegrootste belang voor de toekomst dat er mogelijke financieringsmodellen voor de militaire ontplooiing van Sesar worden uitgewerkt.

4.16 Het EESC schaart zich niet achter het Commissievoorstel om prijsmodulatie voor verzadigde routes in te voeren. In de praktijk zou dit niet tot enige verbetering in het gebruik van de luchtruimcapaciteit leiden, maar tot het gebruik van langere routes door luchtvaartmaatschappijen, wat ingaat tegen de door de EU nagestreefde emissiebeperking als een manier om de klimaatverandering tegen te gaan. Bovendien zou een dergelijk systeem oneerlijk zijn, aangezien luchtvaartmaatschappijen voor de verzadiging al een prijs betalen, gelet op de indirecte kosten die vertragingen met zich meebrengen. Een dergelijke benadering, die op een dubbele sanctie neerkomt, zou volkomen onaanvaardbaar zijn, vooral omdat luchtvaartmaatschappijen routheffingen gebruiken om de modernisering van de infrastructuur te financieren, wat uiteindelijk tot minder verzadiging zou moeten leiden.

4.17 In plaats daarvan zou prijsmodulatie volgens het EESC moeten worden gericht op het stimuleren van luchtvaartmaatschappijen om het materieel aan te kopen dat nodig is om de algehele prestaties van het systeem voor het beheer van het luchtverkeer te verbeteren. Dit kan gebeuren door met behulp van openbare middelen de gebruikerskosten te verminderen voor luchtvaartmaatschappijen die tijdig in Sesar-technologie investeren. Hierna kunnen maatregelen komen zoals "de best

uitgeruste", "het concept van de beste dienstverlening" enz., die volledig door het EESC worden onderschreven.

## 5. Sociale dialoog

5.1 De Europese luchtvaartindustrie verkeert in een benarde economische situatie, waarin al duizenden arbeidsplaatsen verloren zijn gegaan. Daarom zijn de tenuitvoerlegging van het SES en een verbetering van de efficiëntie ook belangrijk voor het behoud van de werkgelegenheid in dit deel van de luchtvaartwaardeketen. De vijfde pijler van het SES is essentieel voor een passende aanpak van de problemen in verband met werkgelegenheid, werknemersmobiliteit, veranderingen in personeelsbeheer en beroepsopleiding. De sociale dialoog dient dan ook te worden verbreed en de grenzen van de ATM-sector te overstijgen en te worden opengesteld voor partners die geen vertegenwoordigers zijn van verleners van luchtvaartnavigatiediensten. Deze dialoog dient derhalve inhoudelijk te worden verrijkt door overleg te plegen over de sociale gevolgen voor werknemers in de ATM-sector, luchtvaartmaatschappijen en luchthavens, en over manieren om de werkgelegenheid in de volledige EU-luchtvaartindustrie te behouden.

5.2 Het EESC is er stellig van overtuigd dat een doeltreffende, continue sociale dialoog van fundamenteel belang is om het overgangsproces te ondersteunen. Als het personeel niet volledig bij dit proces wordt betrokken, zal het risico op een mislukking aanzienlijk toenemen. Vooral de traditionele rol van luchtverkeersleiders zal veranderen door de nieuwe technologieën en operationele concepten die in het kader van Sesar worden ontwikkeld. Luchtverkeersleiders zullen luchtverkeersmanagers worden.

5.3 Binnen het SES-kader is het belangrijk dat al wie bij de tenuitvoerlegging betrokken is, de kans krijgt om in de context van de sociale dialoog zijn/haar bezorgdheid te uiten. Het feit dat de vertegenwoordigers van verleners van luchtvaartnavigatiediensten zo nadrukkelijk aanwezig zijn, valt dan ook niet te verantwoorden en dreigt andere belangrijke spelers in de sector naar het tweede plan te verschuiven.

Brussel, 17 april 2013

De voorzitter  
van het Europees Economisch en Sociaal Comité  
Henri MALOSSE

---

## Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over technisch textiel als motor van groei (initiatiefadvies)

(2013/C 198/03)

Rapporteur: BUTAUD-STUBBS

Corapporteur: NIESTROY

Op 12 juli 2012 heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité besloten om, op grond van art. 29 (2) van zijn reglement van orde, een initiatiefadvies op te stellen over

*Technisch textiel als motor van groei*

(initiatiefadvies).

De adviescommissie Industriële Reconvertie (CCMI), die was belast met de desbetreffende voorbereidende werkzaamheden, heeft haar advies goedgekeurd op 12 maart 2013.

Tijdens zijn 489<sup>e</sup> zitting van 17 en 18 april 2013 (vergadering van 17 april), heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité het volgende advies uitgebracht, dat werd goedgekeurd met 172 stemmen vóór, bij 6 onthoudingen:

### 1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 De industrietak technisch textiel, die qua economische groei en werkgelegenheid een gunstige ontwikkeling te zien heeft gegeven in de EU, is een goed voorbeeld van een "traditionele sector" die in staat is "zich opnieuw uit te vinden" op basis van een nieuw (intelligenter, inclusiever, duurzamer) bedrijfsmodel dat volledig is aangepast aan de behoeften van de nieuwe industriële revolutie.

1.2 Textielmaterialen en –technologieën brengen sleutelinnovaties met zich mee die een antwoord zouden kunnen bieden op tal van maatschappelijke uitdagingen. Technisch textiel draagt bij tot de ontwikkeling van andere industrietakken door de levering van:

- alternatieve materialen (lichtgewicht, flexibel, zacht, (multi)functioneel, duurzaam);
- nieuwe technologieën (flexibel, bestendig, veelzijdig toepasbaar);
- functionele componenten (betrouwbaar, multifunctioneel, kosteneffectief), gebruiksvriendelijke onderdelen van grotere technologiesystemen en –oplossingen).

1.3 Het Europees Economisch en Sociaal Comité vestigt de aandacht van de Europese Commissie en het Europees Parlement op de belangrijkste succesfactoren die zullen moeten worden aangemoedigd om de groei van deze veelbelovende sector te stimuleren. Daartoe:

- zullen op nationaal en EU-niveau eenvoudige en efficiënte instrumenten in het leven moeten worden geroepen om technologische en niet-technologische innovatie aan te moedigen en te financieren;
- zal steun moeten worden verleend aan alle noodzakelijke inspanningen om de werknemers de kans te geven hun kwalificaties te verbeteren en hun vaardigheden af te stemmen op de groeimarkten (zoals gezondheid, bouw, vervoer en cosmetica);
- dient in de hierop betrekking hebbende O&O-programma's van de EU een textielcomponent te worden ingebouwd, bedoeld om de vervanging van traditionele materialen als

staal en cement door meer duurzame textielmaterialen te bevorderen, en meer te worden gedaan aan het onderzoek naar de recyclage van deze materialen en naar het opkomende gebied van de "CO<sub>2</sub>-economie" (CO<sub>2</sub> als hulpbron);

- zal rekening moeten worden gehouden met de gevolgen van een eventuele verhoging van de energiekosten voor zeer energie-intensieve industrieën in de EU, bijv. in de nonwoven- en composietmaterialensector;
- zal steun moeten worden verleend aan inspanningen van de industrie om levenscyclusbeoordelingen uit te voeren, waarmee de ecologische duurzaamheid van haar producten kan worden aangetoond.

### 2. De sector technisch textiel in de EU

#### 2.1 Definiëring van de sector en de belangrijkste markten

2.1.1 Technisch textiel kan worden gedefinieerd als textielvezels, textielmaterialen en dragermaterialen die eerder aan technische vereisten voldoen dan een esthetische waarde hebben, al wordt op bepaalde markten, zoals werkkleding en sportuitrusting, wel degelijk aan beide criteria voldaan.

Technisch textiel biedt een functionele oplossing voor een hele reeks specifieke vereisten, zoals lichtheid, weerstand, wapening, filtratie, vuurbestendigheid, geleiding, isolatie, flexibiliteit, absorptie e.d.

Dankzij de speciale aard van de vezels (polyester, polypropyleen, viscose, katoen, koolstof, glas, aramide enz.) en door de mogelijkheid om te kiezen voor de meest geschikte fabricagetechniek (spinnen, weven, vlechten, breien, nonwoven ...) en het meest geschikte afwerkingsprocedé (verven, drukken, coaten, lamineren ...), zijn producenten van technisch textiel in staat met voorstellen te komen voor textielgebaseerde oplossingen die beschikken over de mechanische, reactieve of beschermende eigenschappen welke optimaal zijn afgestemd op de specifieke behoeften van de eindgebruikers.

De definitie hangt dus niet af van de grondstof, de vezel of de gebruikte technologie, maar van het eindgebruik van het product zelf.

Door de Messe Frankfurt – 's werelds toonaangevende handelsbeurs voor technisch textiel ("Tectextil") - worden twaalf essentiële markten onderscheiden <sup>(1)</sup>.

In feite maakt technisch textiel deel uit van een meer omvattend gebied dat door David Rigby Associates wordt aangeduid als "de fabricage van flexibele materialen" (*engineering of flexible materials*) <sup>(2)</sup>, waartoe ook schuimproducten, folies, poeders, harsen en plastic behoren. Daarnaast is technisch textiel een wezenlijk bestanddeel van composietmaterialen, te definiëren als een combinatie van twee of meer stoffen die qua vorm of samenstelling van elkaar verschillen (gewoonlijk een matris die bijv. van vezels is gemaakt, plus een wapening die sterker is dan de matris).

## 2.2 Feiten en cijfers

### 2.2.1 De textiel- en kledingindustrie in de EU

Op grond van de meest recente schattingen van EURATEX, haalde de textiel- en kledingindustrie in de EU in 2011 een omzet van 171,2 miljard euro en waren er in de bijna 187 000 ondernemingen in deze sector meer dan 1,8 miljoen personen tewerkgesteld. De omvang van deze ondernemingen is vrij klein (in textielbedrijven gemiddeld 13 personen, in kledingbedrijven 9, algeheel gemiddelde 10), wat verklaart waarom ze over het algemeen binnen de interne markt opereren, terwijl de uitvoer naar derde landen in 2011 goed was voor 38,7 miljard euro, d.w.z. 22,6% van de totale afzet.

2011	Huishoudelijk gebruik (in miljarden euro's)	Omzet (in miljarden euro's)	Ondernemingen (in duizenden)	Tewerkgestelde personen (in duizenden)	Invoer uit derde landen (in miljarden euro's)	Uitvoer naar derde landen (in miljarden euro's)	Handelsbalans (in miljarden euro's)
Kleding	304,0	77,5	131,4	1 117,9	67,7	18,4	- 49,32
Textiel	166,5	93,9	55,5	716,4	25,4	20,3	- 5,06
<b>TOTAAL</b>	<b>470,5</b>	<b>171,4</b>	<b>186,9</b>	<b>1 834,3</b>	<b>93,1</b>	<b>38,7</b>	<b>- 54,37</b>

Bron: door EURATEX bewerkte gegevens van de lidstaten + EUROSTAT - 2011

### 2.2.2 De textielindustrie in de EU

In zijn vorige adviezen over de textielsector heeft het EESC technisch textiel aangeduid als een van de meest veelbelovende terreinen voor Europese textielbedrijven, m.n. kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's). Op dit moment al speelt het Europese bedrijfsleven een leidende rol als het aankomt op de ontwikkeling van technisch textiel <sup>(3)</sup>. Dankzij zijn aanzienlijke innovatievermogen biedt deze sector veel mogelijkheden voor directe en indirecte werkgelegenheid en groei in de EU.

#### 2.2.2.1 Technisch textiel als onderdeel van de textielsector

De subsector technisch textiel in de EU is, op grond van gegevens van EUROTEX, goed voor ongeveer 30% van de totale omzet in de textielsector (kleding niet meegerekend), wat overeenkomt met 30 miljard euro. In een aantal landen kan het marktaandeel hoger liggen, bijv. in Duitsland (50%), Oostenrijk (45%) en Frankrijk (40%). Et zijn in de subsector bij elkaar 15 000 ondernemingen actief en 300 000 personen tewerkgesteld. Een aantal deskundigen is van mening dat ook enkele andere bedrijfstakken in de EU hiertoe gerekend dienen te worden, bijv. bepaalde onderdelen van de textielmachine-industrie en het "textielsegment" van de productieactiviteiten van andere sectoren, zoals banden en de bekleding van wegen of gebouwen met geotextiel. Aldus zou de omvang van de subsector technisch textiel in de EU nog hoger kunnen uitvallen (tot 50 miljard euro).

<sup>(1)</sup> 1. Agrotech: landbouw, bosbouw en visserij. 2. Buildtech: bouw en constructie. 3. Clothtech: functionele onderdelen van schoeisel en kleding. 4. Geotech: geotextiel en weg- & waterbouw. 5. Hometech: onderdelen van meubilair en vloerbedekking. 6. Indutech: filtratie en andere in de industrie gebruikte producten. 7. Medtech: hygiëne en medisch gebruik. 8. Mobiltech: constructie, apparatuur en inrichting in het vervoer. 9. Oekotech: milieubescherming. 10. Packtech: verpakking en opslag. 11. Protech: bescherming van personen en eigendom. 12. Sporttech: sport en vrijetijdsbesteding.

<sup>(2)</sup> *Technical Textiles and Nonwovens: World Market Forecasts to 2010*, opgesteld door David Rigby Associates. Zie <http://www.fibre2fashion.com/industry-article/pdffiles/Technical-Textiles-and-Nonwovens.pdf>.

<sup>(3)</sup> — Aanvullend advies over de mededeling *De toekomst van de textiel- en kledingsector in de Europese Unie na de uitbreiding (CCMI/009)*, goedgekeurd op 7 juni 2004, rapporteur: Nollet.  
— Advies over de mededeling *De toekomst van de textiel- en kledingsector in de Europese Unie na de uitbreiding (INT/220)*, goedgekeurd op 1 juli 2004, rapporteur: Pezzini.  
— Informatief rapport van de CCMI over *De evolutie van Europa's textiel- en schoeiselindustrie (CCMI/041)*, goedgekeurd op 4 februari 2008, rapporteur: Cappellini.  
— Advies over het *Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende textielbenamingen en de desbetreffende etikettering van textielproducten (INT/477)*, goedgekeurd op 16 december 2009, rapporteur: Cappellini.

### 2.2.2.2 Aandeel van de EU in het wereldwijde vezelverbruik

De ontwikkeling van de productie van technisch textiel in de wereld laat zich illustreren aan de hand van het vezelverbruik. In 2010 werd wereldwijd zo'n 22 miljard ton aan vezels gebruikt voor de productie van technisch textiel, wat neerkomt op 27.5% van het totale gebruik van vezels voor alle textiel- en kledingtoepassingen (80 miljard ton). Europa is, volgens een schatting van de CIRFS (European Association for man-made fibres), goed voor ca.15% van het mondiale verbruik van technisch textiel.

	Vezelverbruik (in duizenden tonnen)
EU	3 437
Amerikaans continent	4 111
China	7 100
India	4 020
Rest van de wereld	3 812
Wereldwijd	21 880

Bron: CIRFS, Edana, JEC

Als we kijken naar de waarde, blijkt het marktaandeel van de EU groter te zijn: tussen de 20% en 33% afhankelijk van de belangrijkste segmenten van de mondiale markt voor technisch textiel, incl. nonwoven en composieten (totaal 230 miljard USD).

#### STRUCTUUR VAN DE MONDIALE MARKT VOOR TECHNISCH TEXTIEL IN 2011

2011	Miljoen ton	Miljard USD	EU-aandeel	Groeiratio
Technisch textiel	25,0	133	20 %	+3,0 %
Nonwoven	7,6	26	25 %	+6,9 %
Composietmaterialen	8,0	94	33 %	+6,0 %
<b>Totaal</b>	<b>40,6</b>	<b>253</b>		

Bron: INDA, Freedonia Group, IFAI, JEC

### 2.2.2.3 De uitvoer van technisch textiel door EU-27 naar derde landen in 2011

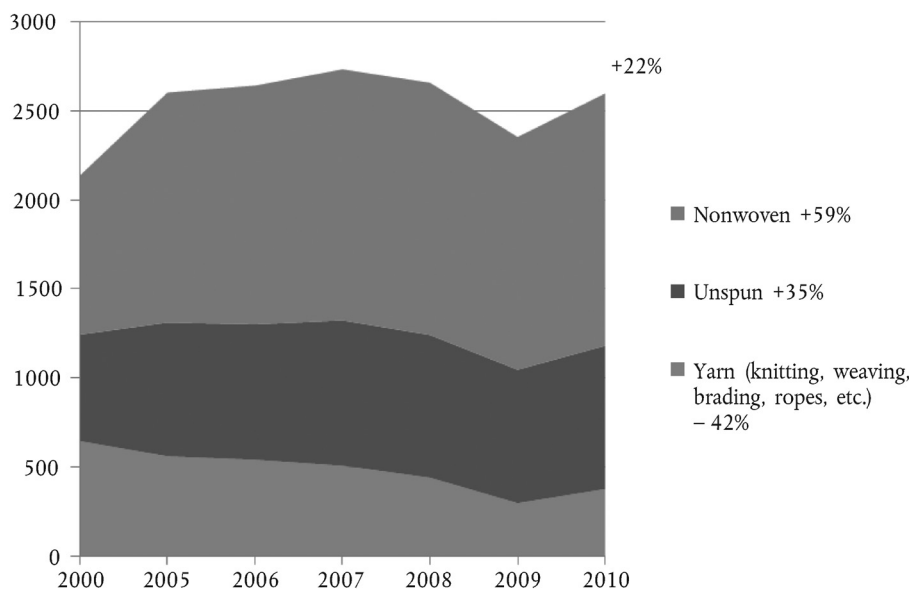
De vijf belangrijkste exporteurs van technisch textiel (DE, IT, FR, UK, BE) nemen bij elkaar 60% van de totale EU-uitvoer naar derde landen voor hun rekening. Daarnaast zijn er een aantal lidstaten waar technisch textiel relatief het belangrijke onderdeel uitmaakt van de totale uitvoer aan textielproducten (uitgezonderd kleding): Finland, Denemarken, Zweden, Tsjechië en Hongarije (zie Bijlage 1: Aandeel van technisch textiel in de totale externe uitvoer van textielproducten per lidstaat in 2011).

## 2.2.3 Recente ontwikkelingen in de sector technisch textiel in de EU

### 2.2.3.1 De groei van nonwoven en composietmaterialen

De laatste tien jaar is de sector met 22% gegroeid, zoals blijkt uit de volgende tabel, waarin de ontwikkeling van het vezelverbruik, opgesplitst naar procedé (uitgezonderd vezelglas), aanschouwelijk wordt gemaakt.





Bron: CIRFS

De sector technisch textiel bevindt zich op het ogenblik in een proces van ingrijpende industriële reconversie ten gevolge van het toenemende belang van nieuwe toepassingen (in de geneeskunde, in de sport en vrijetijdsbesteding, in de luchtvaart, in het milieu) en maakt een fase door van radicale omschakeling van traditionele technieken (breien, weven, vlechten e.d.) naar meer moderne (zoals composietmaterialen en nonwoven).

De groei in Europa komt voornamelijk voor rekening van deze twee technologieën:

- nonwoven, met een groeiratio van 60% gedurende de afgelopen tien jaar
- composietmaterialen, met een groeiratio van 75% gedurende de afgelopen tien jaar.

#### 2.2.3.2 Een sleutelpositie op drie markten

"De drie voornaamste toepassingsgebieden in Europa waren tevens goed voor meer dan de helft van het totale verbruik, maar in dit geval ging het om Mobiltech, Hometech and Indutech" (aldus David Rigby Associates) (4).

#### 2.2.3.3 Het Euromed-partnerschap

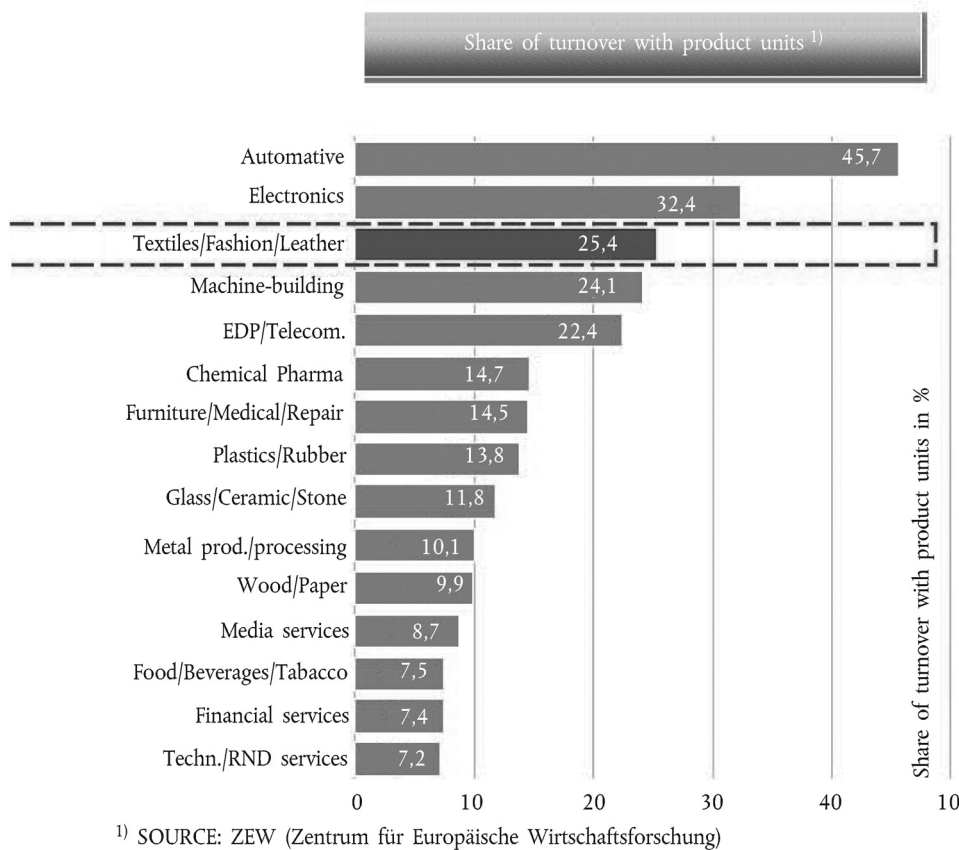
De textiel- en kledingindustrie in de EU heeft op modegebied een succesvol industrieel partnerschap opgezet met Euromed-landen als Marokko, Tunesië en Egypte. Daarmee ligt er een kans voor de toekomst bij het bevorderen van EU-investeringen op een aantal markten voor technisch textiel die meer volgroeid, minder vertechnologiseerd en gevoeliger voor prijsdruk vanuit Azië zijn.

In dit opzicht verdient de situatie in Turkije onze speciale aandacht. Turkije speelt binnen Euromed op modegebied een sleutelrol en kan bogen op een krachtige geïntegreerde textielindustrie – van grondstoffen (katoen, synthetische vezels) tot kleding en decoratieve stoffen. Steeds meer Turkse ondernemingen zijn actief op de markt voor technisch textiel (10% à 15%) en het particuliere verbruik kenmerkt zich door een grote dynamiek.

#### 2.2.3.4 Een sector met een hoge innovatiecapaciteit

Recent Duits onderzoek heeft bevestigd dat de technisch textiel producerende ondernemingen in deze sectoroverschrijdende industrietak die ook materialen leveren aan verschillende andere industrietakken, over veel innovatiecapaciteit beschikken en ruim een kwart van hun omzet realiseren in de vorm van nieuwe innovatieproducten, waarmee deze industrietak op de derde plaats komt na de automobiellindustrie en de elektronicasector. (Bron: presentatie van de heer Huneke tijdens de 1e EURATEX-Conferentie te Istanboel).

(4) Zie voetnoot 1.



### 2.3 Analyse van sterke punten, zwakke punten, kansen en bedreigingen (SWOT-analyse)

#### 2.3.1 Sterke punten en kansen

##### 2.3.1.1 Sterke punten:

- een steeds hoger niveau van O&O&I binnen ondernemingen, ongeacht hun grootte;
- efficiënte collectieve instrumenten ter ondersteuning van innovatie op nationaal niveau (textielclusters, O&O-centra ...), m.n. in Duitsland, Frankrijk, België, Italië, Spanje, Nederland en Polen;
- efficiënte collectieve instrumenten op EU-niveau: het Platform voor Textiel- en Kledingtechnologie met tal van samenwerkingsprojecten die hebben geleid tot een kruisbestuiving tussen de markten voor toegepaste producten, textielbedrijven en onderzoekers; een Europees samenwerkingsverband dat de voornaamste instituten voor textieltechnologie (Textranet), een universitair netwerk (AUTEX) en een netwerk van de belangrijkste innoverende textielregio's omvat;
- toonaangevende EU-ondernemingen op groeiemarkten (bijv. Freudenberg en Fiberweb op het gebied van nonwovens);
- toonaangevende positie van de EU op het gebied van de fabricage van textielmachines (75% van de wereldmarkt);
- de vele soorten eindgebruik die er zijn: een belangrijke troef in perioden van laagconjunctuur;

— een krachtig stimuleringsbeleid m.b.t. persoonlijke beschermingsmiddelen (PBM), zijnde een van de zes markten die door de Commissie als leidinggevend zijn aangemerkt;

— over het algemeen betere financiële ratio's dan andere textiel- en kledingbedrijven (meer rendement per werknemer, hogere kasstroom, meer speelruimte ...);

— controlerende werking van de grootste handelsbeurs ter wereld (Techtextil).

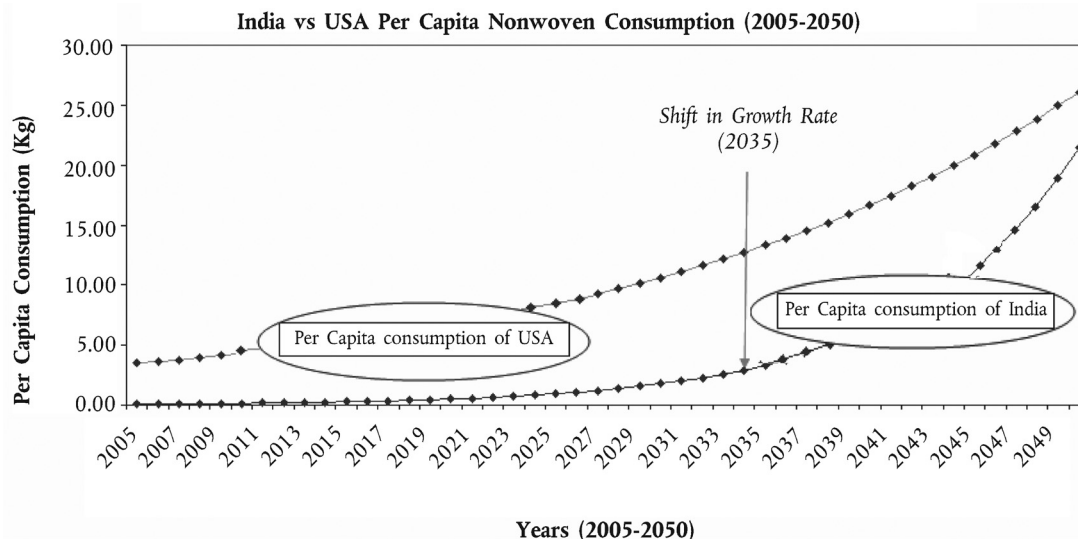
##### 2.3.1.2 Kansen:

— groeiende behoefte aan textieloplossingen van de kant van de eindgebruikers: verbetering van comfort en monitoring ten bate van een actieve leefstijl; vermindering van de CO<sub>2</sub>-uitstoot in het vervoer (dankzij vermindering van het gewicht) en in de bouw (door warmte-isolatie); verbetering van medische technologie (voorkoming van ziekenhuisinfecties, implantaten, gezondheidsbewaking) ...;

— nauwe samenwerking tussen producenten en consumenten om te kunnen inspelen op zeer specifieke behoeften ("oplossingen op maat"), en vraaggestuurde innovatie;

— groeiende vraag naar verbetering van de mogelijkheden voor hergebruik, zoals bijv. de vervanging van schuim door nonwovenproducten, composietmaterialen en filters ter verbetering van de luchtkwaliteit in de passagiersruimten van voertuigen;

— snelle groei van het verbruik van technisch textiel per hoofd van de bevolking overal ter wereld, met name in China, India en Brazilië.



Bron: Texas Tech University: "India Rising: Opportunities in Nonwovens and Technical Textiles", Seshadri Ramkumar en Appachi Arunachalam, Nonwoven and Advanced Materials Laboratory, Texas Tech University, Lubbock, Texas.

### 2.3.2 Zwakke punten en bedreigingen

#### 2.3.2.1 Zwakke punten:

- kleine en middelgrote ondernemingen met beperkte mogelijkheden om te investeren;
- beperktere toegang tot kredieten;
- gebrekkige aantrekkingskracht van de textielindustrie in de ogen van jonge afgestudeerden;
- teruglopende productie van natuurlijke en kunstvezels in de EU, waardoor innovaties worden bemoeilijkt (onvoldoende vezeltypen voorhanden) en het risico van invoerafhankelijkheid toeneemt;
- voorlopig nog geringe mogelijkheden voor hergebruik van technisch textiel in vergelijking met traditionele materialen;
- energie-intensieve productieprocessen;
- enge specialisatie op volgroeide markten voor toegepaste producten, zoals Mobiltech (in het licht van de huidige kritieke situatie van de automobiellindustrie in de EU) en Homotech (met name tapijten, bekledingen en matrassen).

#### 2.3.2.2 Bedreigingen:

- tekort aan grondstoffen en prijsverhogingen (vnl. als het gaat om synthetische, herwonnen of anorganische vezels, polymeren, kerngaren en kunstmatig vezelgaren);
- verhoging van energiekosten (gas en elektriciteit) in de EU, waardoor het gevaar bestaat dat bedrijven hun meer energie-

intensieve productie-eenheden gaan verplaatsen naar de VS of Azië (kunstvezels, nonwoven-materialen, verven en afwerkproducten ...);

- toenemende concurrentie van opkomende economieën en stijgend aantal belemmeringen voor de toegang tot de markt in deze landen. Azië is inmiddels qua tonnage de eerste productieregio ter wereld met een productiewaarde die in 2010 met een factor 2,6 is verveelvoudigd;
- groeiende druk op prijzen, vooral op volgroeide markten;
- toenemend risico van namaak en kopieën.

### 3. De bijdrage die deze dynamische sector kan leveren t.a.v. de uitdagingen van de Europa 2020-strategie

#### 3.1 Intelligente groei

Voorwaarden voor intelligente groei zijn een meer innovatieve EU-industrie die efficiënter gebruik maakt van energie, nieuwe materialen en ICT-ondersteuning, alsmede het concurrentievermogen van ondernemingen, met name kmo's.

De sector technisch textiel kan naar eigen vermogen op verschillende manieren bijdragen tot deze intelligente groei, en wel door:

- beste praktijken bij de overdracht van technologie van de ene sector naar de andere (kruisbestuiving) te bevorderen;
- zich in te spannen de productie energie-efficiënter te maken;

- gebruik te maken van zijn vermogen om technologische en niet-technologische innovatie met elkaar te combineren: een rugbandage moet goed zitten, maar ook aantrekkelijk ogen voor de patiënt;
- profijt te trekken van zijn mogelijkheden om bij het ontwerpen, gebruiken en beëindigen van de levenscyclus van producten en materialen creatieve oplossingen te bedenken;
- zijn ervaring bij het verbeteren van de kwalificaties van de werknemers, bedoeld om nieuwe markten te veroveren, ten nutte te maken;
- ICT te helpen introduceren in het dagelijkse leven m.b.v. intelligent textiel, dat communiceert met de buitenwereld. Zo kunnen met "intelligente kleding" voor oudere mensen cruciale fysiologische gegevens worden bijgehouden en doorgespeeld naar ziekenhuizen, waardoor deze mensen bijv. gemakkelijker thuis kunnen blijven wonen.

### 3.2 Inclusieve groei

De sector technisch textiel in de EU heeft de afgelopen jaren in tal van lidstaten positief bijgedragen tot de werkgelegenheid en er zijn zelfs al gevallen bekend dat de vraag naar arbeidskrachten en vaardigheden groter is dan het aanbod, een probleem waar dringend een oplossing voor moet komen.

Inclusieve groei is belangrijk voor het behoud en de ontwikkeling van ons sociale model, dat gebaseerd is op hoge normen, een traditie van sociale voorzieningen en een sterke traditie van sociale dialoog. Kwetsbare industrieën, gebieden en bevolkingsgroepen verdienen bijzondere aandacht in het EU-beleid en op nationaal niveau, wat ervoor kan zorgen dat ook in het dagelijkse leven kan worden geprofiteerd van economische groei, technologische vooruitgang en innovaties.

De sector technisch textiel kan naar eigen vermogen op verschillende manieren bijdragen tot deze inclusieve groei, dankzij zijn:

- vermogen om voor gehandicapten, zieken en ouderen geschikte en innovatieve producten in de handel te brengen: op specifieke behoeften toegesneden kledij, kleren die bijdragen tot valpreventie, speciale uitrusting voor sportbeoefening en vrijetijdsbesteding;
- op het leveren van maatwerk gebaseerde vermogen om antwoorden te bieden op de demografische en sociale veranderingen die leiden tot een grotere vraag naar meer gesofisticeerde en gepersonaliseerde producten en diensten (vgl. een aantal projecten op Prosumer.net - *European Consumer Goods Research Initiative*).

### 3.3 Duurzame groei

Duurzame groei betekent een economie die zuinig omspringt met haar energie en hulpbronnen en in staat is haar engagementen bij de bestrijding van klimaatverandering en hulpbronenschaarste na te komen. Een dergelijke economie wordt meestal gelijkgesteld met een "koolstofarme economie", waarbij wordt verwezen naar het streven om de CO<sub>2</sub>-uitstoot terug te dringen. Daarentegen is de sector technisch textiel het eerste voorbeeld van een industrietak die eventueel de weg kan wijzen naar een economie waarin koolstof als een hulpbron wordt benut.

De sector technisch textiel kan naar eigen vermogen op drie cruciale manieren bijdragen tot duurzame groei, en wel door:

- de uitstoot van CO<sub>2</sub> te verminderen dankzij de toepassing van lichtere materialen in het vervoer (composietmaterialen voor de luchtvaart en koolstofvezels voor auto's);

- concrete textieloplossingen te bieden, bijv. op het gebied van filtratie, wapening en isolatie ter verbetering van de energie-efficiëntie in woonhuizen en andere gebouwen;
- polyethyleentereftalaat in plastic flessen te recyclen en te gebruiken voor de productie van polyester.

Om in te spelen op de mogelijke invoering van duurzaamheids-certificaten voor technisch textiel, zouden ondernemingen in de EU moeten worden aangemoedigd om:

- bij het ontwerpen van producten en ontwikkelen van productietechnieken te overwegen zich te laten leiden door de principes van ecodesign;
- levenscyclusbeoordelingen van hun producten te verrichten, die in de toekomst een steeds belangrijkere rol zullen gaan spelen, omdat metaal en andere traditionele materialen tot nu toe vaak goedkoper te recyclen zijn geweest.

Op het gebied van koolstofvezels zijn er drie belangrijke kwesties waar nog aan gewerkt moet worden:

- de eerste kwestie betreft, vooruitlopend op het einde van het petroleumtijdperk, de ontwikkeling in de EU van een hernieuwbare koolstofvezel op basis van natuurlijke vezels <sup>(5)</sup>;
- de tweede kwestie betreft de ontwikkeling van recyclagemethoden die het mogelijk maken om textiel dat uit gemengd weefsel bestaat (voor 80 à 90%), volledig te hergebruiken;
- de derde kwestie, de meest ambitieuze, betreft steunverlening aan de industrie en de wetenschappelijke gemeenschap bij het ontwikkelen van procedés die geschikt zijn om koolstof uit CO<sub>2</sub> te gebruiken als hulpbron, bijv. door middel van een proces van transformatie via versnelde fotosynthese of een andere techniek. Er wordt hiernaar reeds onderzoek verricht in de context van andere toepassingen, maar deze activiteiten zullen moeten worden geïntensiveerd (op weg naar een "CO<sub>2</sub>-economie" <sup>(6)</sup>).

[Voor een kwalitatieve vergelijking van de milieu-effecten van traditionele materialen en technisch textiel aan de hand van drie voorbeelden zie Bijlage 2]

## 4. De belangrijkste succesfactoren die op EU-niveau moeten worden aangemoedigd

### 4.1 Het verbeteren en doorgeven van vaardigheden en knowhow

4.1.1 Het onderwijs – universiteiten, vakhogescholen met gespecialiseerde opleidingen op het gebied van textiel, plastic, flexibele materialen e.d. – speelt een sleutelrol bij de ontwikkeling van deze sector. Het bedrijfsleven in de EU heeft behoefte aan jonge beroepskrachten die over de voor deze nieuwe markten benodigde vaardigheden beschikken: hoger opgeleiden, ingenieurs met verschillende vaardigheden op het gebied van textiel, maar ook op andere gebieden als chemicaliën, plastic en harsmaterialen, autofabricage, constructie e.d.

Essentieel is ook de rol van opleidingen en vaardigheidsverwerving voor werknemers. Op nationaal niveau zal bij de ontwikkeling van relevante vaardigheden het accent moeten verschuiven van volgroeide markten naar groeiemarkten.

<sup>(5)</sup> Hieraan zijn wel bepaalde beperkingen verbonden, die te maken hebben met het benodigde landoppervlak en conflicterende belangen met de voedselproductie (zoals we eerder gezien hebben in het geval van biobrandstoffen).

<sup>(6)</sup> Zie bijv. [www.bio-based.eu](http://www.bio-based.eu), [www.nova-institut.de](http://www.nova-institut.de) en VCI /Dechema, 2009: Positionspapier – Verwertung und Speicherung von CO<sub>2</sub>.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité steunt dan ook de activiteiten van de ESC-TCL (Europese raad voor sectorale vaardigheden in de textiel-, kleding- en ledersector), die in 2011 werd opgezet door de sociale partners met financiële steun van de Europese Commissie, en verzoekt deze raad een analyse te maken van de specifieke vaardigheden waaraan ondernemingen in technisch textiel behoefte hebben.

4.1.2 Omdat de snelle ontwikkeling van de markt voor toegepaste producten nog maar een relatief recent verschijnsel is, zullen de nieuwe mogelijkheden voor werkgelegenheid in deze sector verder ontwikkeld moeten worden. Het initiatief om de verschillende op dit moment bestaande waarnemingsposten op het gebied van vaardigheden en arbeidsplaatsen met elkaar te verbinden, verdient aanmoediging. Een en ander is met zo name zo dringend in verband met het slechte imago van de textielindustrie.

4.2 *De toegang tot non-technologische en technologische innovatie en de mogelijkheden om nieuwe producten en diensten op de markt te brengen*

De Europese Commissie heeft in Horizon 2020 voor de periode 2014-2020 drie topprioriteiten vastgelegd:

- maatschappelijke uitdagingen;
- leiderschap op het gebied van ontsluitende en industriële technologieën, en
- excelleren in fundamenteel wetenschappelijk onderzoek.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité steunt de belangrijkste veranderingen die in Horizon 2000 ten opzichte van het hieraan voorafgaande KP7 zijn aangebracht, nl.:

- grotere rol en voordelen voor de industrie en kmo's;
- meer kleinschaligere projecten met minder administratieve rompslomp (maximale looptijd 2 jaar; 3 tot 6 partners);
- een duidelijk engagement voor ondersteuning van innovatie (ook niet-technologische).

4.2.1 Het Europees Economisch en Sociaal Comité steunt de inspanningen in het kader van het programma COSME, bedoeld om kmo's in de sector consumptiegoederen de nodige middelen te bieden om innovatieve consumptiegoederen op de markt te brengen via markttoepassingsprojecten en initiatieven waarbij gebruik wordt gemaakt van nieuwe bedrijfsmodellen.

4.2.2 Op basis van de ervaringen die zijn opgedaan met verschillende collectieve instrumenten op nationaal en EU-niveau (zie eerder in het advies), kunnen een aantal specifieke maatregelen worden vastgesteld waaraan deze sector behoefte heeft:

- ontwikkeling van een simpele, kmo-vriendelijke vorm van communicatie over O&O-programma's waarin sprake is van nieuwe producten en nieuwe materialen, omdat deze veelal een band met textiel hebben;

- steun voor samenwerking op het gebied van onderzoek tussen industrie en universitaire instellingen en voor innovatiestructuren (het Europees Technologieplatform voor de toekomst van textiel en kleding, raden en netwerken op nationaal niveau, innovatieclusters op regionaal niveau ...);

- waarborging van de communicatie en interactie tussen dergelijke structuren in de EU en vergelijkbare structuren in andere bedrijfstakken ter bevordering van sectoroverschrijdende innovatie;

- voorstellen voor nieuwe ambitieuze financieringsmogelijkheden via Horizon 2020 voor de recyclage van textiel (zowel afvalproducten die overblijven na het fabricageproces, als eindproducten), waardoor de recyclageprestaties van textielproducten kan worden verbeterd t.o.v. die van de papier- en glasindustrie. De herziening van de afvalrichtlijn biedt een goede gelegenheid om de textielrecyclage te organiseren;

- intensivering van het onderzoek naar methoden om van CO<sub>2</sub> een hulpbron te maken, o.a. via versnelde fotosynthese.

4.3 *De uitdaging van toegang tot financieringsbronnen*

4.3.1 *De toegang tot financiering door banken*

Toepassing van de nieuwe solvabiliteitsregels in het kader van Basel III <sup>(7)</sup> zal leiden tot een restrictievere kredietverstrekking in de banksector, doordat de toezichhoudende organen een groter aandeel eigen vermogen als voorwaarde stellen. Dit restrictievere beleid zal ernstige gevolgen hebben voor kmo's, met name in industriële sectoren.

Toegang tot de financiering van verschillende soorten investeringen (in machines, nieuwe technologieën, externe groei, aankoop van patenten enz.) is cruciaal voor de ontwikkeling van de sector technisch textiel in de EU.

De toegang tot financiering door banken is over het algemeen moeilijker voor bedrijven met relatief weinig eigen vermogen, die nog eens extra kunnen worden benadeeld door een negatieve rating van de gehele sector waartoe ze behoren.

4.3.2 *Toegang tot niet-bancaire financiering*

Het aandeel niet-bancaire financiering van economische activiteiten ligt in de EU lager dan in de VS: 1/3 versus 2/3. Daarom dienen de inspanningen om de toegang tot financiële markten voor kmo's te verbeteren en om "business angels" en particuliere kapitaalfondsen te bevorderen, te worden aangemoedigd.

Ondernemingen in de sector technisch textiel beschikken over bepaalde kenmerken die aantrekkelijk zouden kunnen zijn voor particuliere investeerders: het zijn vaak familiebedrijfjes; degenen die aan het hoofd staan, zijn vaak ingenieurs, mensen met een wetenschappelijke achtergrond (zo zijn er bijv. een aantal Franse startbedrijfjes opgericht door chirurgen, gespecialiseerd in het ontwikkelen van speciaal chirurgisch garen en prothesen); een groter deel van de omzet wordt geïnvesteerd in O&O dan het geval is in de "traditionele industrieën" (zie par. 2.2.3.4).

<sup>(7)</sup> Dit zijn de nieuwe regels voor banken op het gebied van kapitaal en liquiditeit.



#### 4.4 De bescherming van intellectuele-eigendomsrechten binnen en buiten de EU

Kmo's onderschatten over het algemeen de waarde van hun immateriële activa. Ze zouden moeten worden geholpen bij de bescherming van hun intellectuele-eigendomsrechten, vooral op het gebied van octrooien en merken, terwijl modellen en ontwerpen meer van belang zijn voor de mode- en interieurmarkt.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité pleit voor een snelle invoering van het Europees octrooi, dat garant staat voor simpelere procedures en waardoor innovatieve kmo's in de EU een uniforme, betaalbare bescherming wordt geboden, zulks binnen de grenzen van "octrooierbaarheid" (uitvoering van een specifieke SWOT-analyse m.b.t. het soort innovatie, de markt en het bedrijfsprofiel).

Mondiaal zijn Europese ondernemingen op grote schaal het slachtoffer van kopieer- en vervalsingspraktijken. De Europese Commissie zou deze ondernemingen moeten bijstaan bij de bescherming van hun rechten op grote opkomende markten als China, India, Brazilië en Mexico. De problemen op het gebied van de bescherming van merkproducten, ontwerpen en modellen zijn al bekend uit de sector van de creatieve industrie. De bescherming van octrooien voor textielmachines, nieuwe vezels en nieuwe procedés resp. werkwijzen zou extra aandacht moeten krijgen in het actieplan ter bescherming van de intellectuele-eigendomsrechten van de Europese Commissie.

#### 4.5 Toegang tot overheidsopdrachten in de EU en daarbuiten

Overheidsopdrachten fungeren als een krachtige hefboom voor het scheppen van werkgelegenheid, het aanmoedigen van duurzame ontwikkeling en het stimuleren van innovatie in de sector technisch textiel<sup>(8)</sup>. De eisen die in de EU worden gesteld, zouden economische, sociale en milieucriteria dienen te omvatten. Openbare opdrachtgevers zouden actief moeten worden aangemoedigd en opgeleid m.b.t. de wijze waarop criteria betreffende de prijs en criteria die daarbuiten vallen, kunnen worden "gerelativeerd" (praktische richtsnoeren).

Buitenlandse firma's die opereren vanuit een derde land en zich niet houden aan de sociale en milieunormen van de EU, zouden moeten worden beperkt in hun toegang tot Europese overheidsopdrachten, terwijl de toegang van Europese firma's tot overheidsopdrachten buiten de EU zou moeten worden verbeterd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité staat achter het op 21 maart 2012 ingediende voorstel voor een verordening waarin wordt gestreefd naar een volledig evenwicht tussen de toegang van bedrijven uit derde landen tot Europese overheidsopdrachten en de toegang van EU-bedrijven tot overheidsopdrachten in derde landen<sup>(9)</sup>.

<sup>(8)</sup> Zie ook het informatief verslag van de CCMI over *De evolutie van Europa's textiel- en schoeiselindustrie* (CCMI/041), CESE 1572/2007, goedgekeurd op 4 februari 2008, rapporteur: Cappellini.

<sup>(9)</sup> Voorstel van de Europese Commissie voor een verordening over de toegang van goederen en diensten uit derde landen tot de interne aanbestedingsmarkt van de Unie en procedures tot ondersteuning van onderhandelingen over toegang van goederen en diensten uit de Unie tot de aanbestedingsmarkten van derde landen, COM(2012) 124 final, 21.3.2012, in te zien op [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/docs/international\\_access/COM2012\\_124\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/international_access/COM2012_124_en.pdf).

#### 4.6 Toegang tot de markten in derde landen

DG Handel is zich inmiddels volledig bewust van de offensieve belangen van de gehele textiel- en kledingsector in de EU en de Europese Commissie heeft oog gekregen voor het bestaan van verschillende tarifaire en niet-tarifaire belemmeringen en doet haar best deze uit de weg te ruimen.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité verzoekt DG Handel om bij de huidige en toekomstige bilaterale onderhandelingen (met India, Canada, Japan, de VS ...) rekening te houden met de specifieke belangen van de sector technisch textiel, en wel door:

- meer aandacht te besteden aan investeringen (niet alleen m.b.t. de uitvoer);
- meer aandacht te besteden aan alle tariefposten die niet met name onder de hoofdstukken 50 t/m 63 (van garen tot kleding) vallen, zoals glasvezelweefsels (GS 70.19) en non-woven hygiëneproducten (GS 96.19);
- meer onderzoek te verrichten naar de problemen waarmee EU-bedrijven te kampen hebben als ze proberen toegang te verkrijgen tot overheidsopdrachten in derde landen op gebieden als werkkleding, ziekenhuizen e.d.;
- een aantal verbintenissen op het gebied van normalisatie op te nemen in bijv. een toekomstig trans-Atlantisch akkoord.

#### 4.7 Toegang tot cruciale grondstoffen

Meer dan 80% van de vezels die worden gebruikt in technisch textiel, zijn synthetisch. Sommige daarvan, zoals polyester, zijn op ruime schaal verkrijgbaar tegen een redelijke prijs, terwijl andere, zoals koolstofvezels, aramide, glasvezels en garen met een hoge sterktegraad, duurder zijn en veelal buiten de EU geproduceerd worden.

De sector technisch textiel in de EU is afhankelijk van leveranciers buiten de EU, die in de verleiding zouden kunnen komen om restrictieve handelsmaatregelen te nemen, zoals het geval was in 2011 toen India dergelijke maatregelen nam t.a.v. ruw katoen en katoengaren.

Daarom verzoekt het Europees Economisch en Sociaal Comité de Europese Commissie om:

- in haar "grondstoffendiplomatie" zo nodig rekening te houden met de voor technisch textiel cruciale grondstoffen;
- de productie van natuurlijke vezels - vlas, hennep, wol, cellulosevezels - en biopolymeren aan te moedigen, om te verzekeren dat de textielindustrie kan beschikken over een eigen binnenlandse voorraad grondstoffen.

## 5. Bijlage 1

**Aandeel van technisch textiel in de totale externe uitvoer van textielproducten in 2011 per lidstaat (excl. kleding)**

Lidstaat	Aandeel technisch textiel in textieluitvoer	Omvang uitvoer in euro's	Percentage van totale uitvoer	Lidstaat	Aandeel technisch textiel in textieluitvoer	Omvang uitvoer in euro's	Percentage van totale uitvoer
AT	21 %	545 836 380	2,5 %	LT	39 %	178 787 500	0,8 %
BE	28 %	1 664 943 280	7,5 %	NL	31 %	1 499 620 840	6,8 %
BG	23 %	94 353 020	0,4 %	PL	42 %	723 561 280	3,3 %
<b>CZ</b>	<b>46 %</b>	1 075 687 960	4,9 %	PT	23 %	383 053 520	1,7 %
DE	37 %	5 471 826 120	24,8 %	RO	24 %	237 749 020	1,1 %
<b>DK</b>	<b>55 %</b>	696 198 480	3,2 %	<b>SE</b>	<b>65 %</b>	558 986 660	2,5 %
EE	40 %	44 819 560	0,2 %	SK	36 %	262 766 180	1,2 %
<b>FI</b>	<b>61 %</b>	201 378 760	0,9 %	SL	37 %	221 994 210	1,0 %
FR	35 %	1 781 833 080	8,1 %	SP	28 %	963 521 670	4,4 %
GR	16 %	106 778 290	0,5 %	UK	40 %	1 683 055 490	7,6 %
<b>HU</b>	<b>47 %</b>	356 668 170	1,6 %	Resterende 5 (*)	65 %	712 194 990	3,2 %
IT	23%	2 608 481 980	11,8%	<b>EU- landen</b>	<b>33,3 %</b>	<b>22 074 096 440</b>	<b>100 %</b>

(\*) Cyprus, Ierland, Luxemburg, Letland en Malta  
Bron: berekening EURATEX op grond van CITH-gegevens

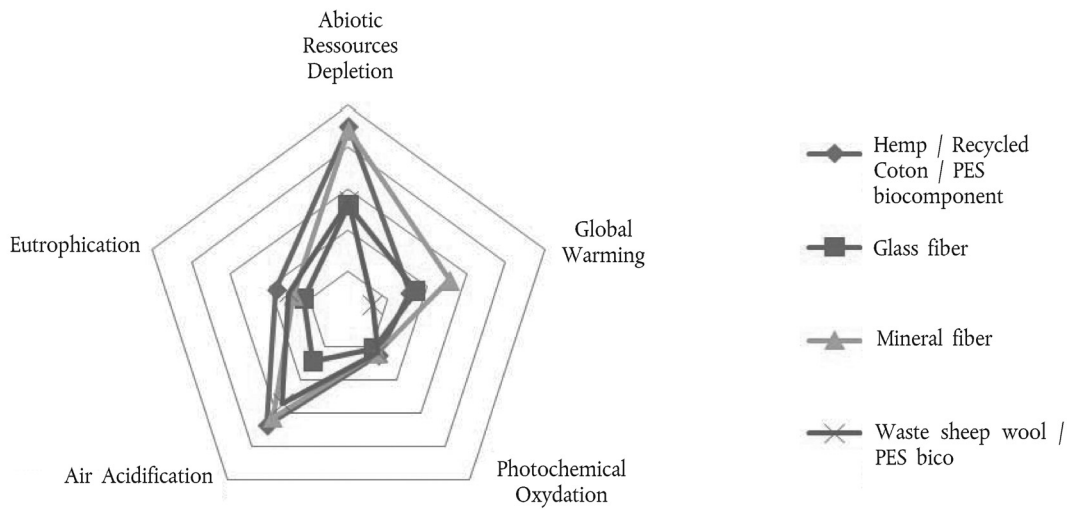
**6. Bijlage 2 Kwalitatieve vergelijking van de milieu-effecten van traditionele materialen en van technisch textiel aan de hand van drie voorbeelden**

Februari 2013, IFTH – Het Franse Textiel- en Kledinginstituut

Gedetailleerde en wetenschappelijk onderbouwde vergelijkingen van milieu-effecten dienen bij voorkeur te worden uitgevoerd met gebruikmaking van levenscyclusbeoordelingen. Een van de belangrijkste nadelen van deze methode is de hoeveelheid gegevens die moeten worden verzameld en verwerkt, terwijl ook het aanzienlijke aantal hypothesen die als uitgangspunt kunnen worden genomen, onderlinge vergelijkingen en interpretatie van de levenscyclusbeoordelingen bemoeilijken.

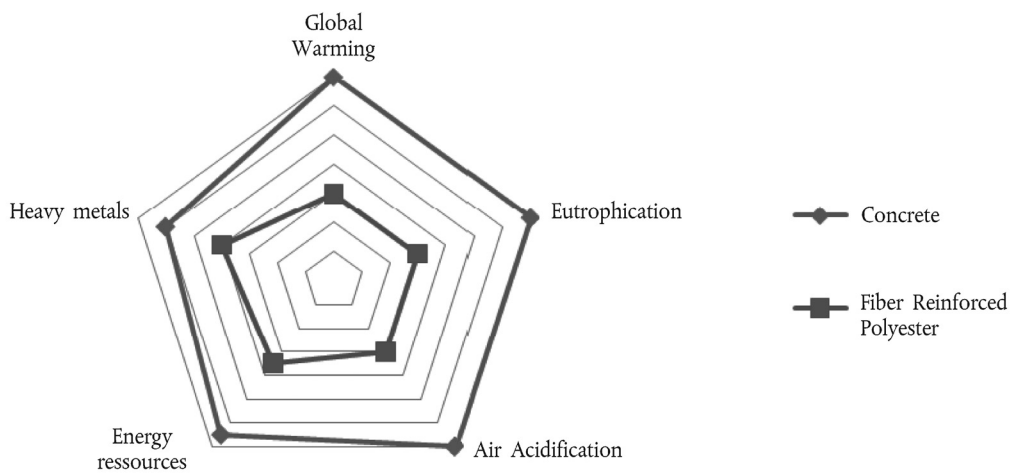
Om een indruk te geven van de milieuvoordelen die het gebruik van technisch textiel oplevert, hebben we hier ter illustratie de resultaten van de levenscyclusbeoordelingen van textielmaterialen resp. traditionele materialen bij drie verschillende toepassingen weergegeven. Deze toepassingen hebben betrekking op producten voor de sectoren bouw en vervoer. Deze twee sectoren zijn, samen met de sector voedsel en drank, goed voor 70 à 80 procent van het gehele levenscycluseffect van producten in Europa (zie *Environmental Impact of Products (EIPRO), Analysis of the life cycle environmental impacts related to the final consumption of the EU-25*). De hieronder gepresenteerde resultaten zijn gebaseerd op de genormaliseerde waarde (behalve bij het derde voorbeeld waar de genormaliseerde waarde in de studie niet is berekend) en betreffen de belangrijkste milieu-effecten voor elk product. Uit de resultaten blijkt dat technisch textiel qua milieuprestaties een aantal belangrijke voordelen oplevert.

6.1 1 Bouw - Isolatie



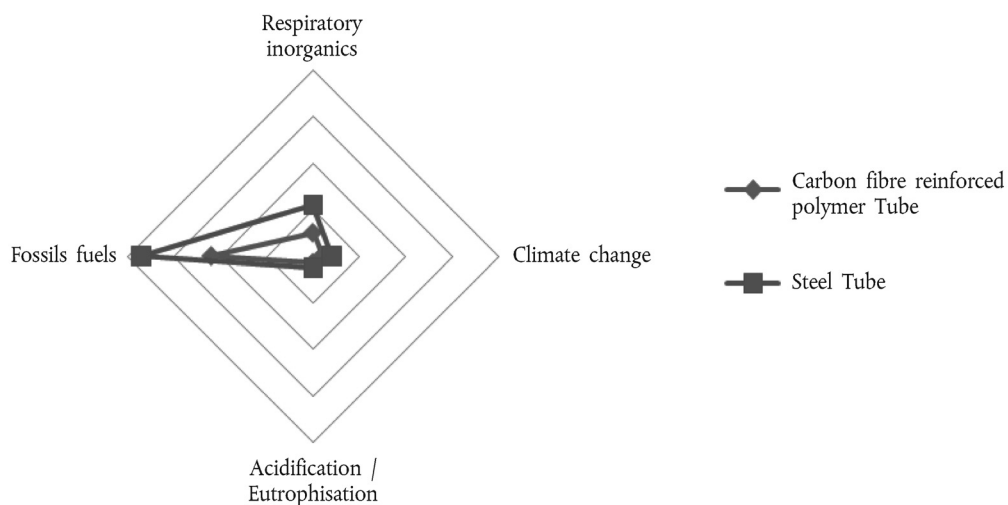
Bron: Defra, 2008, Life Cycle Assessments of Natural Fibre Insulation Materials

6.2 2 Bouw – Watertank



Bron: E. Fekka, F. Flager, N. Frieden, T. Mercer, S. Russell-Smith, 2008, LCA comparison of two aquarium tank systems: fiber-reinforced plastic and concrete.

## 6.3 3 Luchtvervoer – Structurele buizen



Resultaten voor de hele levenscyclus van 10 000 km.

Bron: L. Scelsi, M. Bonner, A. Hodzic, C. Soutis, C. Wilson, R. Scaife, K. Ridgway, 2011, Potential emissions savings of lightweight composite aircraft components evaluated through life cycle assessment, *eXPRESS Polymer Letters*, Vol.5, No.3 (2011), p. 209–217.

Brussel, 17 april 2013

De voorzitter  
van het Europees Economisch en Sociaal Comité  
Henri MALOSSE

---

## Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het EU-beleid ten aanzien van het Noordpoolgebied en de mondiale uitdagingen in de regio — standpunt van het maatschappelijk middenveld

(2013/C 198/04)

Rapporteur: **Filip Hamro-Drotz**

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn zitting van 11 en 12 juli 2012, overeenkomstig artikel 29, lid 2, van het r.v.o., besloten een initiatiefadvies op te stellen over het

*Het EU-beleid ten aanzien van het Noordpoolgebied en de mondiale uitdagingen in de regio – standpunt van het maatschappelijk middenveld.*

De afdeling Externe Betrekkingen, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 27 maart 2013 goedgekeurd.

Het EESC heeft tijdens zijn op 17 en 18 april 2013 gehouden 489e zitting (vergadering van 17 april) onderstaand advies uitgebracht, dat met 163 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 6 onthoudingen, werd goedgekeurd.

### 1. Samenvatting

1.1 Er zijn grote veranderingen gaande in het Noordpoolgebied. De klimaatverandering leidt tot een buitengewoon sterke opwarming van de atmosfeer en inkrimping van het ijsdek in het gebied. Dit heeft wederom gevolgen voor de weerspatronen en het milieu wereldwijd. Tegelijkertijd heeft het gevolgen voor de wereldeconomie, doordat er nieuwe mogelijkheden ontstaan voor economische activiteiten in het gebied, dat rijk is aan natuurlijke hulpbronnen. De ogen van heel de wereld zijn gericht op het Noordpoolgebied. Dit vraagt om een adequate bescherming van en de nodige aandacht voor het kwetsbare ecosysteem en de mensen die er wonen. De veranderingen hebben mogelijk machtspolitieke gevolgen.

1.2 Het EESC roept de EU op een gerichte strategie voor het Noordpoolgebied uit te werken en zich op geloofwaardige wijze te verplichten tot samenwerking met de Arctische landen. Het Noordpoolgebied is van groot belang voor de EU, die een waardevolle bijdrage kan leveren aan de Arctische samenwerking. Er zal moeten worden ingezet op een verantwoorde economische exploitatie, gebaseerd op expertise m.b.t. de specifieke omstandigheden in het koude klimaat, en op ontwikkeling van de infrastructuur. Tevens is het belangrijk dat het onderzoek naar de klimaatverandering wordt voortgezet, en dat het kwetsbare ecosysteem in het gebied doeltreffend wordt beschermd. De EU dient een grotere rol op te eisen in de Arctische Raad en ook het maatschappelijk middenveld moet nauw worden betrokken bij de Arctische samenwerking. De samenwerking zelf dient transparanter te verlopen en de communicatie moet worden verbeterd.

1.3 De positie van de Arctische Raad moet worden versterkt alsook de positie van de EU in deze Raad. Tevens moet het maatschappelijk middenveld nauw worden betrokken bij de Arctische samenwerking. Er zal meer openheid moeten worden betracht bij de samenwerking en er zullen resolute stappen moeten worden genomen om de communicatie hier te verbeteren.

1.4 Het EESC heeft samen met het Arctisch centrum van de Universiteit van Lapland <sup>(1)</sup> een hoorzitting gehouden in Noord-

Finland (Rovaniemi), die veel nuttige informatie heeft opgeleverd. Het wil graag een bijdrage leveren aan de Arctische samenwerking en het EU-beleid ten aanzien van het Noordpoolgebied en de banden met het maatschappelijk middenveld in de regio aanhalen.

### 2. Voornaamste standpunten en aanbevelingen van het maatschappelijk middenveld

In onderhavig advies worden de standpunten en aanbevelingen van het Europees maatschappelijk middenveld met betrekking tot het Arctische beleid van de EU uiteengezet, m.n. tegen de achtergrond van de gezamenlijke mededeling en het bijbehorende gezamenlijke werkdocument die de Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor Buitenlandse Zaken in juni 2012 hierover hebben uitgebracht <sup>(2)</sup>.

2.1 Het strategisch belang van het Noordpoolgebied is aanzienlijk toegenomen. Wereldwijd groeit de belangstelling voor het gebied. Het is daarom belangrijk dat de EU zo snel mogelijk een beleid met betrekking tot de regio vaststelt, wil zij een geloofwaardige en constructieve rol spelen als partner en initiator op het gebied van de Arctische samenwerking. De EU moet haar interesse en engagement m.b.t. het Noordpoolgebied en de Arctische samenwerking duidelijk kenbaar maken en haar aandacht daarbij in de eerste plaats richten op de noordelijke delen van de Arctische EU-lidstaten en op versterking van de samenwerking met de Arctische landen, met name de in Europa gelegen Arctische buurlanden van de EU (m.i.v. Groenland). Dit kan alleen met **een volwaardig Arctisch beleid**.

Om dit beleid op een geloofwaardige manier te kunnen uitvoeren acht het EESC het raadzaam om de middelen voor het Noordpoolgebied te bundelen of in ieder geval efficiënt te coördineren en een aparte rubriek voor de regio op te nemen in de EU-begroting.

2.2 Het Arctische beleid resp. de Arctische strategie van de EU en de strategieën van de Arctische landen dienen op elkaar

<sup>(1)</sup> De Universiteit van Lapland is de meest noordelijk gelegen universiteit van de Europese Unie: [www.ulapland.fi](http://www.ulapland.fi); [www.arcticcentre.org](http://www.arcticcentre.org).

<sup>(2)</sup> Gezamenlijke mededeling van de Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor Buitenlandse Zaken, getiteld "Ontwikkeling van een EU-beleid ten opzichte van het Noordpoolgebied: vooruitgang sedert 2008 en volgende stappen", Brussel, 26 juni 2012, JOIN(2012) 19 final.



te worden afgestemd. Ontwikkeling en uitvoering van het beheer van het Noordpoolgebied dienen in constructieve samenwerking met genoemde landen en de voornaamste andere belanghebbende partijen te gebeuren. De samenwerking en coëxistentie in het Noordpoolgebied dienen in de mate van het mogelijke te worden geschraagd door **internationale verdragen en organisaties voor internationale samenwerking** (o.a. de VN, IMO, FAO en ILO). Gunstig is in deze zin dat de betrokken partijen de belangrijkste van deze voor het Noordpoolgebied relevante internationale verdragen hebben ondertekend.

2.3 Voorkomen moet worden dat de wedloop die is ontstaan rond het Noordpoolgebied, in een arctisch conflict escaleert. De EU dient de dialoog over een voor alle partijen bindend internationaal rechtsmechanisme voor geschillenbeslechting te bevorderen. Onder meer om die reden zou het EESC graag zien dat er onder auspiciën van de Arctische Raad zo snel mogelijk een **Arctische top** wordt georganiseerd (zoals reeds voorgesteld in 2010 en ondersteund door het Europees Parlement<sup>(3)</sup>), om met alle centrale spelers die geïnteresseerd zijn in het Noordpoolgebied en in regionale samenwerking, de toekomst van het gebied nader te bespreken en de uitgangspunten voor samenwerking in de regio overeen te komen. Dergelijk topberaad zou ook daarna regelmatig moeten worden georganiseerd. Voor een goed functionerende samenwerking tussen de Arctische partners is het daarnaast nodig dat efficiënte instrumenten worden opgezet, zoals een communicatie- en monitoringnetwerk, gebaseerd op de laatste technologische ontwikkelingen.

2.4 Het EESC deelt het standpunt dat **de positie van de Arctische Raad moet worden versterkt**. Deze Raad moet een mandaat krijgen als internationaal forum voor centrale aangelegenheden m.b.t. het Noordpoolgebied. Voorwaarde voor een goede samenwerking in de Arctische Raad is dat alle Arctische landen een gelijkwaardige positie innemen.

Tegelijkertijd moet **de EU haar rol in de Arctische Raad versterken** om beter te kunnen bijdragen aan de werkzaamheden van de Raad en aldus de invloed van de Raad te vergroten. De EU kan een waardevolle bijdrage leveren aan de samenwerking. Eén van de manieren waarop zij haar positie zou kunnen versterken, is door als waarnemer in de Raad te zetelen. Daarnaast zouden de Arctische EU-lidstaten in de Raad ook rekening moeten houden met de standpunten van de EU als geheel.

Belangrijk is ook dat de EU zich richt op **versterking van de samenwerking in de Euro-Arctische Raad voor de Barentszee (BEAC)** (alsmede in de Regionale Raad voor de Barentszee) wegens de centrale rol die deze raden spelen in de grensoverschrijdende contacten tussen de dertien deelgebieden (in Noorwegen, Zweden, Finland en Rusland) van de grondstofrijke Barentszregio. Zij moet de samenwerking tussen de verschillende regionale fora, met inbegrip van degene die vermeld worden in hoofdstuk 4, zoals de Noordse Ministerraad, de Oostzeeraad en de Noords-Baltische acht (Nordic-Baltic Eight), bevorderen en hun expertise benutten.

2.5 Het EESC deelt het standpunt dat er behoefte is aan een diepgaander inzicht in en betrouwbaardere gegevens over de

ecologische veranderingen wereldwijd en met name in het Noordpoolgebied, dat een uniek en fragiel ecosysteem kent. Ook in de toekomst moet doelbewust worden ingezet op wetenschappelijk onderzoek en monitoring op het gebied van klimaatverandering, ecologie, milieu en weersverschijnselen. Projecten als ACIA, SWIPA en het Ice2Sea-programma, die resp. de gevolgen van de klimaatverandering in het Noordpoolgebied (ACIA), de gevolgen van de klimaatverandering op sneeuw, water, ijs en permafrost in het Noordpoolgebied (SWIPA) en de gevolgen van het afsmelten van het zeeijs (Ice2Sea) in kaart brengen, alsmede deelname aan het Permanente Internationale Arctische Observatienetwerk (Sustaining Arctic Observing Network - SAON) kunnen als katalysator dienen voor onderzoeks-samenwerking op deze terreinen. Daarnaast moet de werking van de gevestigde onderzoeks- en monitoringnetwerken in de EU die op dit moment al actief zijn, worden verbeterd om de kennis en knowhow op een hoger plan te tillen.

2.5.1 Tot dusverre waren de onderzoeksactiviteiten vooral gericht op de vraag hoe de klimaatverandering kan worden ingedamd en beheerst<sup>(4)</sup>. Het punt lijkt echter te zijn bereikt dat dit proces en de gevolgen die eruit voortvloeien, nauwelijks nog gekeerd kunnen worden (het zgn. "tipping point"). Het onderzoek zou daarom sterker moeten worden gericht op milieubehoud en duurzaam beheer van de natuurlijke hulpbronnen in het Noordpoolgebied en op de vraag hoe wij ons kunnen aanpassen aan de maatschappelijke en economische gevolgen van de klimaatverandering. Onderzoeksactiviteiten en -resultaten moeten openbaar worden gemaakt en het onderzoek moet open en inclusief zijn, d.w.z. toegankelijk zijn voor het maatschappelijk middenveld en onderzoekers uit alle EU-lidstaten (zie ook par. 2.9).

2.5.2 Het Noordpoolonderzoek moet een grotere plaats krijgen in de onderzoeksprogramma's van de EU en worden voorzien van een apart budget in het EU-begrotingskader 2014-2020.

2.6 Het Noordpoolgebied is van groot **economisch belang** voor de plaatselijke bevolking en voor Europa in het algemeen en landen daarbuiten. Het ondernemerschap in de regio, m.i.v. verwerkende industrie en industriële bedrijvigheid op het platteland, dient te worden aangemoedigd met een keur aan instrumenten, bijv. met initiatieven als ArcticStartup en d.m.v. onderwijs. Investerings moeten worden gestimuleerd. Cruciaal voor de exploitatie van de natuurlijke hulpbronnen en andere economische activiteiten zijn de ontwikkeling van een **technologie die aangepast is aan de Arctische omstandigheden**, en de ontwikkeling en toepassing van **bijbehorende expertise**. We spreken dan onder meer over offshore-diepzeeboringen, mijnbouw-, maritieme en machinebouwindustrie, ontwerp en bouw van schepen en machinerie en haven-, scheepswerf- en vervoerstechnologie.

2.6.1 Ook bij de aanleg van **infrastructuur**, met name wegen-, spoorweg-, luchtverkeers- en waterwegnetten alsmede energienetwerken, moet gewerkt worden met technologie en expertise die aangepast zijn aan de extreme arctische weersomstandigheden. De opbouw van een goed functionerende infrastructuur (zowel van noord naar zuid als van west naar oost) is van essentieel belang voor de ontwikkeling van het Noordpoolgebied.

<sup>(3)</sup> Resolutie van het Europees Parlement van 20 januari 2011 over een duurzaam EU-beleid voor het hoge noorden, P7\_TA(2011)0024, par. 52.

<sup>(4)</sup> Norsk Polarinstittutt, www.npolar.no, en Matthews, J.A.: The Encyclopedia of Environmental Change, Sage, London 2013.

2.6.2 Andere belangrijke ontwikkelingsdoelstellingen in de regio waarvoor financiële steun moet worden uitgetrokken, zijn de ontwikkeling van stedelijke nederzettingen, de toepassing van informatietechnologie in dunbevolkte gebieden (bijv. afstandsonderwijs, e-gezondheidszorg) en toerisme.

2.6.3 Bij de ontwikkeling van vervoersroutes door de Noordelijke IJszee als kostenefficiënt en in sommige opzichten veiliger alternatief voor de zuidelijke route door het Suezkanaal dient de EU milieuoverwegingen adequaat mee in beschouwing te nemen. De EU moet zich daarnaast inzetten voor de ontsluiting van nieuwe **zeevaartroutes** in het Noordpoolgebied ten behoeve van "onschuldige doorvaart", overeenkomstig de internationale verdragen (UNCLOS), ook als deze zeevaartroutes uitsluitend door de exclusieve economische zones van sommige landen lopen. Dit is een essentiële voorwaarde voor de ontwikkeling van het vracht- en passagiersvervoer in de regio.

2.6.4 De EU dient deze prioriteiten nadrukkelijker mee te nemen in haar **groei-strategie voor 2020** en in programma's als de Innovatie-Unie en Horizon 2020. Het regionale en cohesiebeleid van de EU en programma's als Interreg en het Europees nabuurschapsinstrument (ENPI) zijn van grote betekenis voor de perifere regio's in het noorden van de EU. Van centraal belang is dat dit beleid en deze programma's de regio's en hun bureaus in de toekomst doeltreffend blijven bereiken door ondersteuning van economische en maatschappelijke activiteiten en grensoverschrijdende samenwerking.

2.6.5 Belangrijk is ook dat de EU zich sterker richt op samenwerkingsprogramma's in de regio die in overleg met haar partners zijn opgezet. Zo moet er meer aandacht komen voor het vervoerspartnerschap in het kader van **de noordelijke dimensie**, dat, mits uitgerust met een voldoende groot budget van EU-wege, kan bijdragen tot de ontwikkeling van zeevaartroutes van de grondstoffenrijke Barentszee naar o.m. de Europese markt. Er moet bijv. vaart worden gezet achter de aanleg van verbindingswegen over land tussen de EU en de centrale havens van de Noordelijke IJszee, zoals Moermansk en Narvik. Projecten in deze richting hebben de grootste urgentie (zie ook par. 2.6.1 en 2.6.3).

Door te investeren in de bevordering van de economische bedrijvigheid in de regio kunnen de werkgelegenheid, de economische groei en het levenspeil in de regio worden bevorderd.

2.7 Het handhaven van **een duurzaam evenwicht tussen milieubescherming en economische bedrijvigheid** is daarbij een absolute voorwaarde. De EU dient de arctische landen daarbij actief te helpen, want het ecosysteem in het Noordpoolgebied is bijzonder fragiel. Omwille van de omstandigheden in het Noordpoolgebied moet er worden voldaan aan de hoogste **internationale normen voor duurzame ontwikkeling**. Maatschappelijke verantwoordelijkheid van ondernemingen en de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen spelen hier een belangrijke rol. Ondernemingen dienen met name voorzichtig en verantwoord te handelen op plekken met een bijzonder waardevolle natuur of sacrale betekenis voor de inheemse bevolking. Ook in de visserij dient het principe van verantwoord en voorzichtig handelen te worden gehanteerd en dient een duurzame exploitatie van de diepzeevisbestanden te worden gewaarborgd overeenkomstig de EU-regelgeving voor zeevisserij, de desbetreffende richtsnoeren van de FAO, de ge-

zamenlijke mededeling JOIN (2012) 19 en het bijbehorende werkdocument SWD(2012) 182 final) en, zo mogelijk, ook overeenkomstig het binnen de Noordoost-Atlantische Visserijcommissie (NEAFC/CPANE) <sup>(5)</sup> gesloten akkoord. Dit is van belang voor het behoud van de vitaliteit en het welvaartspeil van de regio.

2.7.1 De EU dient ten behoeve van de Arctische samenwerking haar partners nadrukkelijk deelgenoot te maken van haar beleidslijnen en ervaringen op het vlak van **milieueffectbeoordelingen** en maritiem beleid. Behalve een milieueffectbeoordeling dient ook een evaluatie te worden gemaakt van de economische gevolgen van de milieueffecten.

2.7.2 De EU dient er zorg voor te dragen dat het nieuwe **verdrag van de Arctische Raad ter voorkoming van olie- en gaslekken** doelgericht ten uitvoer wordt gelegd en dat er een begin wordt gemaakt met onderhandelingen over de bij de boringen te respecteren beginselen.

2.7.3 Belangrijk is tevens dat de onderhandelingen binnen **de Internationale Maritieme Organisatie (IMO)** over een **zeevaartcode voor het Noordpoolgebied** (de zgn. Polar Code) tot een goed einde worden gebracht. De EU zou ten behoeve van de zeevaartroutes in het Noordpoolgebied ook de diensten van het **Galileo-satellietsysteem** ter beschikking moeten stellen om de navigatie te vergemakkelijken en de veiligheid te verhogen, waarbij dit systeem, waar mogelijk, wordt verbonden met andere soortgelijke systemen.

2.8 Het EESC staat volledig achter **de dialoog** die de EU is opgestart **met vertegenwoordigers van de Samen en andere inheemse bevolkingsgroepen** en ook met andere belangengroepen in het Noordpoolgebied. Deze dialoog dient vastberaden te worden voortgezet en verdiept. Het culturele erfgoed van de inheemse volkeren en hun middelen van bestaan (o.a. rendierhouderij) dienen te worden gerespecteerd. Het merendeel van de bewoners van het Noordpoolgebied (ca. 90%) is echter van niet-inheemse afkomst, zodat het aanbeveling verdient om de dialoog uit te breiden tot de gehele bevolking. Het EESC is het verder eens met de vaststelling in de mededeling van juni 2012 dat "**het Noordpoolgebied [...] zowel uitdagingen als mogelijkheden [biedt] waardoor het leven van de Europese burgers in de toekomst aanzienlijk zal worden beïnvloed**". De veranderingen in het Noordpoolgebied beïnvloeden niet alleen de leefomstandigheden van de bevolking in het gebied zelf en in de naburige gebieden, maar ook elders ter wereld (bijv. economisch potentieel, toename van extreme weersomstandigheden als gevolg van de klimaatverandering, veranderingen in de zeestromingspatronen, stijging van de zeespiegel, droogte, hevige regen- en sneeuwval enz.)

2.8.1 Naast de **inheemse bevolkingsgroepen dienen de maatschappelijke organisaties op brede en regelmatige basis te worden betrokken bij de activiteiten m.b.t. het Noordpoolgebied**. De diverse maatschappelijke actoren, zoals ondernemingen, werknemersorganisaties en milieuactivisten, dienen betrokken te worden bij de multilaterale activiteiten en de activiteiten van de EU m.b.t. het Noordpoolgebied. Belangrijk is om in dialoog te gaan met de verschillende maatschappelijke organisaties en rondetafelconferenties en om hoorzittingen te organiseren.

<sup>(5)</sup> EESC-advies PB C 133 van 09.5.2013, blz. 41.

2.8.2 Het EESC dringt erop aan dat de EU zich inspant voor een doeltreffendere participatie van het maatschappelijk middenveld, en dit op meerdere niveaus:

- de Arctische landen moeten de centrale spelers van het maatschappelijk middenveld betrekken bij hun werkzaamheden m.b.t. het Noordpoolgebied;
- de Arctische Raad en de Euro-Arctische Raad voor de Barentszee dienen de centrale spelers van het maatschappelijk middenveld een grotere adviesfunctie te geven in vraagstukken die het maatschappelijk middenveld aanbelangen;
- de EU zelf dient overleg met de centrale spelers van het Europees maatschappelijk middenveld onderdeel te maken van haar toekomstige beleid voor het Noordpoolgebied.

2.8.3 Het EESC wil aan deze werkzaamheden bijdragen door in de dialoog de standpunten en voorstellen van het maatschappelijk middenveld in de EU te vertolken. Ook wil het de banden met de maatschappelijke organisaties in het Noordpoolgebied aan weerszijden van de EU-grenzen aanhalen. Het streven van het EESC is erop gericht om de stem en georganiseerde vertegenwoordiging van het arctische maatschappelijk middenveld in de discussie te versterken. Daarnaast moet ervoor worden gezorgd dat ook de lokale en regionale overheden de mogelijkheid krijgen hun standpunten op EU-niveau uiteen te zetten.

2.9 Het EESC is het volledig eens met de Commissie dat er **meer transparantie en publieksinformatie moet komen m.b.t. het Noordpoolgebied** en de samenwerking in de regio. De EU zal zich dan ook moeten inzetten voor een goed functionerende **communicatiestrategie** voor arctische samenwerking. Het EESC steunt het voorstel van de Commissie uit 2008 <sup>(6)</sup>, dat in 2009 bekrachtigd werd door de Ministerraad <sup>(7)</sup> en later door het Europees Parlement <sup>(8)</sup>, voor de **oprichting van een Europees Informatiecentrum voor het Noordpoolgebied**, dat voornamelijk als taak heeft om te informeren over de onderzoeksresultaten en andere aan de samenwerking in het Noordpoolgebied gelieerde werkzaamheden. Dit initiatief is belangrijk ter bevordering van de transparantie. Het EESC stelt met voldoening vast dat de Commissie het Arctisch Centrum van de Universiteit van Lapland heeft belast met de voorbereidende werkzaamheden voor de oprichting van zo'n informatiecentrum. Het centrum zou kunnen worden opgezet als een netwerk van instellingen uit Europa en andere delen van de wereld, gespecialiseerd in onderzoek en communicatie m.b.t. het Noordpoolgebied. Ook het maatschappelijk middenveld dient een plaats te krijgen in dit netwerk.

### 3. Achtergrond

#### 3.1 De voornaamste kenmerken van het Noordpoolgebied

Onder het Noordpoolgebied wordt in het algemeen het gebied tussen de Noordpool en de Noordpoolcirkel (breedtegraad 66° 33' 44") verstaan. Dit is een correcte definitie.

<sup>(6)</sup> Mededeling van de Commissie "De Europese Unie en het Noordpoolgebied", COM(2008) 763 final, 20 november 2008.

<sup>(7)</sup> Conclusies van de Raad over Arctische aangelegenheden, 2985e bijeenkomst van de Raad Buitenlandse Zaken, 8 december 2009.

<sup>(8)</sup> Resolutie van het Europees Parlement van 20 januari 2011 over een duurzaam EU-beleid voor het hoge noorden.

3.1.1 Het gebied bestaat voor het grootste deel uit de Noordelijke IJszee, die bijna geheel met ijs is bedekt. Midden in deze zee ligt de Noordpool. Onderdeel van de Noordelijke IJszee zijn de Barentszee, de Karazee, de Groenlandzee, de Noorse Zee, de Beaufortzee, de Laptevzee en diverse andere watermassa's die een eigen naam hebben gekregen. De zee is omgeven door landmassa's. Acht Arctische landen – Canada, Denemarken (m.i.v. Groenland), Finland, IJsland, Noorwegen (m.i.v. Spitsbergen), Rusland, Zweden en de V.S. (m.i.v. Alaska) liggen ten minste voor een deel boven de Noordpoolcirkel. IJsland ligt aan de rand van de Noordpoolcirkel. Vijf van de Arctische landen (Noorwegen, Rusland, Canada, Denemarken/Groenland en de V.S.) hebben een kust aan de Noordelijke IJszee, de zgn. "Arctische vijf". Drie landen zijn EU-lidstaten (Finland, Zweden en Denemarken). Van de niet tot de EU behorende landen zijn Noorwegen en IJsland EVA-partners en heeft IJsland het lidmaatschap van de EU inmiddels aangevraagd. De V.S., Rusland en Canada zijn strategische partners van de EU. Groenland maakt deel uit van Denemarken, maar heeft sinds 2009 vergaand zelfbestuur. Het maakt geen deel uit van de EU, maar heeft wel een partnerschapsverdrag met de EU.

3.1.2 Het gebied heeft een oppervlakte van 14,5 miljoen km<sup>2</sup> en een bevolking van 4 miljoen mensen, waarvan het grootste gedeelte op Russisch grondgebied woont. Zo'n 10 % van de bevolking behoort tot de inheemse bevolking (Samen, Inuit, Nenetsen, Aleuten, Athabasken, Gwich'in enz.). De Finse en Zweedse Samen zijn de enige inheemse bevolkingsgroep op EU-grondgebied. Moermansk in het noordwesten van Rusland is de grootste havenstad van het Noordpoolgebied <sup>(9)</sup>. Het gebied kent functionerende samenlevingen en ruimtelijke ordeningsplannen, zoals het programma voor plattelandsontwikkeling 2014-2020 van de regioraad van Fins Lapland <sup>(10)</sup>. Behalve op het barre klimaat afgestemde land- en bosbouw en pelsdierfokkerijen zijn er in het gebied verschillende andere vormen van economische bedrijvigheid <sup>(11)</sup>.

#### 3.2 De grootste uitdagingen voor het Noordpoolgebied

3.2.1 Het Noordpoolgebied is van oudsher een stabiele regio. De betrekkingen tussen de Arctische landen worden gekenmerkt door constructieve samenwerking en vertrouwen. De belangstelling voor het Noordpoolgebied, dat geopolitiek gezien een belangrijke positie inneemt, is de laatste decennia aanzienlijk toegenomen in de Arctische landen zelf, in Europa en wereldwijd. Het Noordpoolgebied is door meerdere factoren aan grote veranderingen onderhevig.

3.2.2 **De door mensen wereldwijd veroorzaakte klimaatverandering**, met name **de opwarming van de atmosfeer**, manifesteert zich ongekend sterk in het Noordpoolgebied en voltrekt zich daar in een ongekend hoog tempo. **Het pakijns en de permanente ijslaag** (permafrost) **smelten**, wat het broeikasgaseffect wereldwijd nog eens versterkt (o.m. doordat er methaangas vrijkomt). De gevolgen van de klimaatverandering zijn

<sup>(9)</sup> Een actueel overzicht van het Noordpoolgebied en het bestuur in de regio is o.m. te vinden in het document "Arctic Governance: balancing challenges and development, Regional Briefing" van DG Extern beleid van het Europees Parlement, Sectie beleidsondersteuning, Fernando Garcés de los Fayos, DG EXPO/B/polDep/Note/2012\_136, juni 2012.

<sup>(10)</sup> [www.lapinliitto.fi](http://www.lapinliitto.fi).

<sup>(11)</sup> Zie bijv.: [www.arcticbusinessforum.org](http://www.arcticbusinessforum.org).



overall ter wereld voelbaar: meer extreme weersomstandigheden, veranderingen in wind- en zeestromingspatronen, stijging van de zeespiegel, frequentere periodes van langdurige droogte en grote hoeveelheden neerslag (regen en sneeuw). Doordat het ijs smelt, met name in het Zuidpoolgebied en Groenland, dreigt een stijging van de zeespiegel met 1 à 2 meter. Het ijsdek was in september 2012 kleiner dan ooit te voren (3,41 miljoen km<sup>2</sup>). Met name de permanente ijslaag smelt opmerkelijk snel (sinds 1980 is 70% gesmolten). In plaats daarvan is er een dunne jaarlijks toevriezende ijslaag gekomen. De Noordelijke Ijszee was in de zomer van 2008 voor 65 % ijsvrij. De belangrijkste delen van deze zee zullen de komende decennia grotendeels ijsvrij zijn <sup>(12)</sup>.

3.2.3 Het gebied heeft zowel in de bodem als in de zee **enorme, nog ongebruikte voorraden aan natuurlijke hulpbronnen**. Het feit dat het ijsdek als gevolg van de klimaatverandering dunner wordt en krimpt, vergroot in combinatie met de ontwikkeling en toepassing van nieuwe technologieën duidelijk de mogelijkheden om nieuwe voorraden koolwaterstof (olie, gas) en andere grondstoffen diep in zee te vinden en te exploiteren. Zo bevinden zich een kwart van alle mondiale gasvoorraden en 80% van alle Russische aardgasreserves in het Noordpoolgebied. Geschat wordt dat in het Noordpoolgebied zo'n 13% van de nog mondiale onontdekte oliereserves, 30% van de nog onontdekte aardgasreserves en 20% van de nog onontdekte vloeibare aardgasreserves liggen.

3.2.4 De meeste van 's werelds grootste olie- en gasbedrijven zijn actief in het Noordpoolgebied. Op ontelbare plekken zijn al off-shore-boringen uitgevoerd en de zoektocht naar nieuwe lokaties gaat steeds noordelijker (Noorwegen heeft bijv. 89 boorplatformen in de Barentszee en vat binnenkort boringen aan op negen nieuwe sites). Het toenemende belang van energie, gewonnen uit schalie, maakt deze hulpbronnen des te aantrekkelijker.

3.2.5 Al decennialang vinden omvangrijke mijnbouwactiviteiten (metalen, mineralen) plaats in verschillende delen van het Noordpoolgebied, dat grote, nog onbenutte voorraden herbergt. Bijv. 90 % van de Europese ijzerproductie en ongeveer 20 % van de mondiale nikkelproductie komt uit dit gebied, met name uit de Barentszregio. Het Noordpoolgebied heeft ook grote bosvoorraden en beschikt daarmee over een belangrijke hernieuwbare natuurlijke hulpbron.

3.2.6 Een vierde van alle **visbestanden** bevindt zich in het Noordpoolgebied. De stijgende temperatuur van het water is van invloed op de visbewegingen en bijgevolg op de visserij. De visserij schuift steeds noordelijker op, naar wateren die tot dusverre ongerept waren.

3.2.7 Door de afbrokkeling van het ijsdek en de stijging van de luchttemperatuur nemen de mogelijkheden toe om in de Ijszee **nieuwe zeevaartroutes – de Noordwestelijke en de Noordoostelijke Doorvaart** - te openen naar en van Oost-Azië. Deze routes zouden zo'n 40 % korter zijn dan de bestaande zeevaartroutes naar de Atlantische en Aziatische kuststaten, wat tot aanzienlijk lagere transitkosten en een minder

grote CO<sub>2</sub>-uitstoot van het zeevrachtvervoer zou leiden. De vloten van de EU-landen hebben een aanzienlijk aandeel in het mondiale zeevrachtvervoer. Rond 90 % van dit zeevrachtvervoer loopt nu nog via de traditionele Zuidelijke Doorvaart. In 2012 voeren 46 schepen via de Noordoostelijke Doorvaart van de Barentzzee naar de Beringstraat. Het vrachtverkeer neemt toe, al blijven er grote onzekerheidsfactoren bestaan ten aanzien van het gebruik van de doorvaart, vooral in verband met navigatievoorschriften, kosten, veiligheid en de extreme weersomstandigheden in de regio.

3.2.8 De **economische mogelijkheden** zijn bijzonder groot. Vanwege zijn energie- en grondstoffenvoorraden en nieuwe zeevaartroutes zou het Noordpoolgebied wel eens van centraal belang kunnen worden voor de werelddeconomie.

3.2.9 Het **ecosysteem** van het Noordpoolgebied is **uniek, fragiel en kwetsbaar**. Een efficiënter beheer van de veranderingen in het ecosysteem en het voorkomen van door mensen veroorzaakte milieurampen die het gevolg zijn van economische activiteiten (bijv. olielekken), dienen centrale doelstellingen van de regionale samenwerking te zijn.

3.2.10 Genoemde veranderingen zijn van invloed op de levensomstandigheden van de inheemse volkeren en de overige inwoners van het Noordpoolgebied en aangrenzende streken. De veranderingen in het klimaat en het ecosysteem, de economische mogelijkheden die zich daardoor voordoen, en de groeiende machts- en veiligheidspolitieke belangen zijn daarnaast van invloed op het leven van de mensen elders in Europa en daarbuiten.

3.2.11 Voor de toekomst van de hele wereld is het kortom van cruciaal belang dat we een strategisch evenwicht vinden tussen de risico's en mogelijkheden in het Noordpoolgebied.

#### 4. De belangrijkste politieke actoren in het Noordpoolgebied

4.1 Alle **acht Arctische landen** hebben hun eigen strategie voor het Noordpoolgebied <sup>(13)</sup>. Hun aandachtspunten zijn grotendeels dezelfde: het politieke en economische belang van het Noordpoolgebied voor het land in kwestie, de specifieke positie van het land in de regio, natuur & milieu en de noodzaak om via samenwerking tot een duurzaam beheer van het Noordpoolgebied te komen. Centraal uitgangspunt in alle strategieën is de vraag hoe het potentieel van de Noordpoolgebied qua energie, grondstoffen en ontwikkeling van zeevaartroutes kan worden geëxploiteerd. Daarnaast trachten de landen via bilaterale betrekkingen de gemeenschappelijke belangen in het Noordpoolgebied te behartigen en te bevorderen. De Parlementaire Vergadering van de NAVO heeft in oktober 2012 een eigen resolutie over het Noordpoolgebied uitgebracht <sup>(14)</sup>.

<sup>(13)</sup> **Noorwegen:** The High North: visions and strategies, 2011; **Rusland:** The Russian Federation's main state policy in the Arctic until 2020 and beyond 2008; **Canada:** Canada's Northern Strategy: Our North, Our Heritage, Our Future, 2009; **Zweden:** Sveriges strategi för den arktiska regionen, 2012; **V.S.:** US: Arctic Region Policy, 2009; **Finland:** Suomen arktinen strategia, 2010 (deze wordt in 2013 vernieuwd); **Denemarken, Groenland en de Faeröer:** Kingdom of Denmark Strategy for the Arctic 2011-2020, 2011; **IJsland:** <http://www.utansrikisraduneyti.is/>.

<sup>(14)</sup> Parlementaire Vergadering van de Navo, resolutie 396.

<sup>(12)</sup> Arctic Impact Assessment, ACIA.

4.2 Er zijn vier fora voor regionale samenwerking in het Noorden:

De **Arctische Raad** <sup>(15)</sup> is het belangrijkste orgaan voor regionale samenwerking. Deze is samengesteld uit acht leden (de Arctische landen, waaronder de Faerøer en Groenland, die beide deel uitmaken van Denemarken), zes permanente deelnemers (samenwerkingsfora van de inheemse volkeren) <sup>(16)</sup> en een groot aantal permanente waarnemers (Nederland, Spanje, Groot-Brittannië, Polen, Frankrijk, Duitsland en 18 intergouvernementele en niet-gouvernementele organisaties). De EU, Italië, India, Zuid-Korea en Singapore hebben de status van permanente waarnemer aangevraagd. Ook China is de laatste jaren steeds actiever m.b.t. het Noordpoolgebied en de Arctische landen. De lidstaten hebben o.a. het Opsporings- en Reddingsverdrag ("Search and Rescue") ondertekend. Er wordt naar gestreefd de rol en bevoegdheden van de Raad te versterken en hieraan als internationaal samenwerkingsorgaan meer gewicht toe te kennen.

4.3 In de **Euro-Arctische Raad voor de Barentszee** <sup>(17)</sup> zijn de arctische en subarctische regio's van Europa verenigd. Het forum is gericht op de bevordering van de samenwerking in de Barentszee-regio, die rijk is aan natuurlijke hulpbronnen en waar o.a. betere vervoerscorridors naar bijv. de Europese markt nodig zijn. De Raad telt zeven leden: Finland, Noorwegen, Zweden, Denemarken, IJsland, Rusland en de Europese Commissie. Binnen het kader van de Euro-Arctische Raad werkt de **Regionale Raad voor de Barentszee** <sup>(18)</sup>, die 13 deelregio's telt en gericht is op concrete samenwerking.

4.4 De **Noordse Ministerraad** <sup>(19)</sup> (en de Noordse Raad) heeft zijn eigen Arctische strategie. Er is van oudsher nauwe en brede samenwerking tussen de vijf noordelijke landen, die de nodige kennis en expertise in huis hebben als het gaat om noordelijke omstandigheden. Groenland neemt als volwaardige partner deel aan de samenwerking.

4.5 De **Oostzeeraad** (Council of Baltic Sea States, CBSS) <sup>(20)</sup> is het samenwerkingsorgaan voor de acht landen van de Oostzeeregio. De EU heeft een eigen **macroregionale strategie voor de Oostzeeregio**. @POOL: Voetnoot 21 is in de AS-versie weggevallen in par. 4.6, maar de vertaling stond er nog wel in. Graag na "Noordelijke dimensie" voetnoot 21 invoegen.

4.6 Onder de naam "**Noordelijke dimensie**" <sup>(21)</sup> voeren de EU, Noorwegen en Rusland een gemeenschappelijk beleid voor een geografisch gebied in Europa dat zich uitstrekt van de arctische en subarctische gebieden in het noordwesten van Rusland tot IJsland en Groenland in het westen. De samenwerking wordt geschraagd door partnerschappen op vier speerpuntgebieden - milieu (NDEP), volksgezondheid en maatschappelijk welzijn (NDPHS), vervoer en logistiek (NDPTL) en cultuur (NDPC) - alsmede door een apart arctisch onderdeel, de zgn. "Arctic Window". Belangrijk voor de Arctische samenwerking is het partnerschap voor vervoer en logistiek (NDPTL). In het kader van dit partnerschap wordt momenteel o.m. gewerkt aan een voorstel voor een regionaal vervoersnetwerk. Ook het milieupartner-

schap van de noordelijke dimensie is voor de Arctische regio van groot belang. Dankzij dit partnerschap kon bijv. het radioactief afval op het schiereiland Kola worden geruimd. In februari dit jaar is in Brussel de derde Raad van ministers van Buitenlandse Zaken van de noordelijke dimensie <sup>(22)</sup> gehouden. De Raad van het bedrijfsleven van de noordelijke dimensie <sup>(23)</sup> wil het investeringsklimaat in de regio verbeteren en de concurrentiepositie versterken. De V.S. en Canada zijn als waarnemer aanwezig bij de vergaderingen in het kader van de noordelijke dimensie.

4.7 Parlementsleden uit de landen in de Arctische regio nemen deel aan alle voornoemde samenwerkingsfora en werken daarnaast regelmatig samen in het kader van de **Parlementaire conferentie van de Arctische regio** (CPAR).

4.8 Ook de **zes samenwerkingsfora van inheemse volkeren in het Noordpoolgebied** werken structureel samen.

4.9 De **Internationale Poolstichting** (International Polar Foundation, IPF) coördineert de internationale samenwerking tussen partijen die geïnteresseerd zijn in het Noordpoolgebied. De stichting heeft o.m. in september 2012 een symposium over de toekomst van het Noordpoolgebied georganiseerd in het gebouw van het Comité van de Regio's.

## 5. Richtlijnen voor regionale samenwerking

5.1 De samenwerking in zaken die het Noordpoolgebied aanbelangen, dient in de mate van het mogelijke te worden geschraagd door **internationale verdragen en fora**.

5.2 Het belangrijkste internationale verdrag voor het Noordpoolgebied is het VN-Zeeverdrag, de **United Nations Convention on Law of the Sea, UNCLOS uit 1982** <sup>(24)</sup>, dat betrekking heeft op de tussen onafhankelijke staten gelegen wateren, in het kader waarvan de **commissie voor de afgrenzing van het Continentaal Plat** (Commission on the Limits of the Continental Shelf, CLCS) is opgericht.

5.3 Op basis van dit verdrag hebben de kuststaten van de IJszee getracht overeenstemming te bereiken over de grenzen van hun territoriale wateren en exclusieve economische zones (ook die welke 200 zeemijl buiten de kust van een staat gelegen zijn). Getracht wordt territoriale geschillen te vermijden, maar toch zijn er heel wat betwiste gebieden waarvoor nog geen oplossing in zicht is. Het gevaar bestaat dat deze geschillen gaan escaleren. De kuststaten brachten in 2008 in het Groenlandse Ilulissat een gemeenschappelijke verklaring uit waarin staat dat elk land dat het verdrag heeft ondertekend, volledig vrij is om binnen de eigen exclusieve economische zone activiteiten te ontplooiën.

5.4 In de diverse samenwerkingsfora wordt uitgebreid onderzoek gedaan naar en gediscussieerd over: de ontwikkeling van potentiële zeevaartcorridors, t.w. de Noordwestelijke Doorvaart (die door de exclusieve economische zone van Canada loopt) en de Noordoostelijke Doorvaart (die door de exclusieve economische zone van Rusland loopt); de voorzieningen die nodig zijn voor een eventuele ingebruikname van die corridors; hiermee

<sup>(15)</sup> [www.arctic-council.org](http://www.arctic-council.org).

<sup>(16)</sup> Secretariaat van de inheemse volkeren van de Arctische Raad (IPS), [www.arcticpeoples.org](http://www.arcticpeoples.org).

<sup>(17)</sup> [www.beac.st](http://www.beac.st).

<sup>(18)</sup> [www.beac.st](http://www.beac.st).

<sup>(19)</sup> [www.norden.org](http://www.norden.org).

<sup>(20)</sup> [www.cbss.org](http://www.cbss.org).

<sup>(21)</sup> [http://eeas.europa.eu/north\\_dim/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/north_dim/index_en.htm)

<sup>(22)</sup> [www.consilium.europa.eu/6597/13](http://www.consilium.europa.eu/6597/13).

<sup>(23)</sup> <http://www.northerndimension.info/component/content/article/10-innerpage/9-ndbc>.

<sup>(24)</sup> [www.UN.org](http://www.UN.org).



verband houdende veiligheidsvraagstukken en andere gebruiksvoorwaarden. Doel hiervan is om tot een zo groot mogelijke consensus te komen over de beginselen voor de exploitatie en het beheer van deze zeevaartroutes. Internationale verdragen die deze kwestie regelen, zijn o.m. **de UNCLOS en het Verdrag van de Internationale Maritieme Organisatie (IMO)** <sup>(25)</sup> inzake het recht op onschuldige doorvaart. Verder is o.m. een **zeevaartcode van de IMO voor het Noordpoolgebied** in voorbereiding.

5.5 Vraagstukken i.v.m. de klimaatverandering en duurzame ontwikkeling zijn voor het Noordpoolgebied bijzonder relevant. Het **Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake Klimaatverandering** <sup>(26)</sup> blijft wat dat betreft het referentiepunt bij uitstek in het internationale debat en is van grote betekenis voor het Noordpoolgebied.

Het orgaan van de Verenigde Naties (VN) dat de milieuvraagstukken van de VN coördineert, het United Nations Environment Programme (UNEP) <sup>(27)</sup>, is een monitoringprogramma voor het Noordpoolgebied opgestart.

5.6 Milieubeschermingsorganisaties nemen actief deel aan voornoemde activiteiten. **Greenpeace** heeft voorgesteld dat in het Noordpoolgebied geen economische activiteiten mogen worden uitgeoefend zolang er geen beginselen zijn overeengekomen voor de bescherming van het gebied.

## 6. EU-optreden en ontwikkeling van een beleid voor het Noordpoolgebied

6.1 De EU heeft aanzienlijke – en voortdurend groeiende – geopolitieke, economische en milieubelangen in het Noordpoolgebied. Alleen al het feit dat een aantal van haar lidstaten tot de Arctische landen behoort, maakt de EU tot een partner in de Arctische samenwerking.

6.2 **Het EU-beleid ten aanzien van het Noordpoolgebied moet nog vorm krijgen.** De impuls voor het ontwikkelen van een beleid kwam er in 2008 met een initiatief van het Europees Parlement <sup>(28)</sup>. De Commissie heeft twee mededelingen over de zaak uitgebracht, in 2008 en 2012 (zie voetnoten 2 en 7). De Ministerraad heeft twee resoluties uitgebracht, in 2008 en 2009 <sup>(29)</sup> (zie voetnoot 8 en de 2985<sup>e</sup> bijeenkomst van de Raad Buitenlandse Zaken). Tijdens zijn bijeenkomst op 31.1.2013 heeft de Raad de actuele stand van zaken besproken.

6.3 In **2008 en juni 2012 heeft de EU verklaard te willen streven naar een alomvattende benadering** wat het Arctische beleid betreft, waarin drie doelstellingen centraal staan:

- het milieu in het Noordpoolgebied beschermen in samenwerking met de inwoners van het gebied;
- duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen bevorderen;

- internationale samenwerking bevorderen, met een belangrijke rol voor internationale verdragen.

Het beleid zoals dat op dit ogenblik wordt gevoerd, steelt op drie pijlers: kennis, verantwoordelijkheid en engagement.

6.4 De Arctische samenwerking is ook onderdeel van de bilaterale betrekkingen van de EU met de Arctische landen. Met Groenland heeft de EU een apart verdrag. Het multilaterale beleid van de noordelijke dimensie is voor het Noordpoolgebied eveneens van grote betekenis.

6.5 Verder zijn **verscheidene EU-programma's van toepassing op het Noordpoolgebied**. De EU heeft tussen 2007 en 2013 ca. 1,4 miljard euro geïnvesteerd in de bevordering van duurzame ontwikkeling in het Noordpoolgebied en de naburige regio's. De nadruk lag op wetenschappelijke onderzoekssamenwerking. Het zesde kaderprogramma voor O&TO, dat in 2002 van start ging, bevatte o.a. projecten voor het Noordpoolgebied. De EU heeft de afgelopen jaren meer dan 200 miljoen euro in arctisch onderzoek geïnvesteerd en participeert in tal van gezamenlijke projecten, vooral in het kader van het **zevende kaderprogramma voor O&TO** <sup>(30)</sup>. De onderzoeksinstituten (in de EU en daarbuiten) zijn met elkaar verbonden via een goed functionerend samenwerkingsnet. De belangrijkste onderzoeksprojecten voor 2008-2012 en de financieringsprogramma's voor regionale samenwerking 2007-2013 zijn opgenomen in een register <sup>(31)</sup>. In het kader van o.m. het regionale beleid van de EU en de programma's voor grensoverschrijdende samenwerking tussen regio's (Interreg) en territoriale samenwerking, de richtlijnen voor regionale steun en het Europees nabuurschapsinstrument (ENPI) zijn meerdere projecten uitgevoerd in het Noordpoolgebied. De programma's "Connecting Europe" en TEN-T gelden niet voor het Noordpoolgebied.

De Commissie heeft recentelijk besloten te onderzoeken hoe de informatieverstrekking over de onderzoekswerkzaamheden m.b.t. het Noordpoolgebied het beste kan worden georganiseerd. Overwogen wordt om een Europees informatiecentrum op te richten.

6.6 De EU neemt deel in het beleid van de noordelijke dimensie en is lid van de Euro-Arctische Raad voor de Barentszee. Zij is ad-hocwaarnemer in de Arctische Raad en heeft de status van permanente waarnemer aangevraagd. De EU neemt al decennia actief deel aan de werkzaamheden van de werkgroepen van de Raad.

6.7 De leden van het Europees Parlement nemen deel aan de Parlementaire Conferentie van de Arctische regio (CPAR, zie par. 3.3.7) en de parlementaire samenwerking in het kader van de vier regionale raden in het Noorden en het beleid van de noordelijke dimensie. Het Europees Parlement heeft twee resoluties m.b.t. het Noordpoolgebied uitgebracht, in 2008 en 2011 (zie voetnoot 9 en P6\_TA(2008)0474).

6.8 De EU is een regelmatige dialoog opgestart met organisaties in de regio die de inheemse volkeren vertegenwoordigen, en neemt deel aan de werkzaamheden van de Internationale Poolstichting (IPF).

<sup>(25)</sup> www.imo.org.

<sup>(26)</sup> www.un.org

<sup>(27)</sup> www.nep.org

<sup>(28)</sup> Resolutie P6\_TA(2008)0474, 9.10.2008.

<sup>(29)</sup> Conclusies van de Raad over Arctische aangelegenheden, 2985<sup>ste</sup> bijeenkomst van de Raad Buitenlandse zaken, 8 december 2009. Zie ook voetnoot 9.

<sup>(30)</sup> 7<sup>e</sup> kaderprogramma voor onderzoek en technologische ontwikkeling.

<sup>(31)</sup> SWD(2012) 182 (Bijlage I) en Europees territoriale samenwerking (Bijlage II).

6.9 Het EESC heeft zelf ook een aantal adviezen over de noordelijke dimensie, het regionaal en maritiem beleid, duurzame ontwikkeling en betrekkingen met de buurlanden uitgebracht die voor de Arctische samenwerking relevant zijn. Daarnaast onderhoudt het EESC institutionele betrekkingen met het maatschappelijk middenveld van Noorwegen, IJsland en Rusland (via het raadgevend comité EER, het gemengd raadgevend comité IJsland en het raadgevend comité Rusland) en heeft het in het kader van de noordelijke dimensie twee fora voor het maatschappelijk middenveld georganiseerd plus een vergadering met belanghebbende partijen in samenhang met de Raad van ministers van de noordelijke dimensie (in februari 2013).

Brussel, 17 april 2013

*De voorzitter*  
*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*  
Henri MALOSSE

---

## III

(Vorbereidende handelingen)

## EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

489<sup>e</sup> PLENAIRE ZITTING OP 17 EN 18 APRIL 2013**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad — Actieplan ter versterking van de strijd tegen belastingfraude en belastingontduiking**

(COM(2012) 722 *final*)

(2013/C 198/05)

Rapporteur: **Petru Sorin DANDEA**

De Europese Commissie heeft op 12 maart 2013 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig art. 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie te raadplegen over de

*Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad – Actieplan ter versterking van de strijd tegen belastingfraude en belastingontduiking*

COM(2012) 722 *final*.

De afdeling Economische en Monetaire Unie, Economische en Sociale Samenhang, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 4 april 2013 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 16, 17 en 18 april 2013 gehouden 489<sup>e</sup> zitting (vergadering van 17 april 2013) onderstaand advies uitgebracht, dat met 169 stemmen vóór en 1 stem tegen is goedgekeurd.

## 1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het EESC is ingenomen met het plan van de Commissie en schaaft zich achter haar inspanningen om concrete oplossingen te vinden om belastingfraude en -ontduiking te bestrijden. Daadwerkelijke vooruitgang kan enkel worden bereikt als de lidstaten meer belang hechten aan het efficiënter maken van de belastingdiensten, voldoende personele en financiële middelen uittrekken en de coördinatie tussen deze diensten verbeteren.

1.2 Het EESC raadt de Commissie en de Raad aan om in de jaarlijkse groeianalyse en het Europees Semester naast belastingfraude en belastingontduiking ook agressieve fiscale planning te behandelen, alsook specifieke maatregelen te nemen om de fenomenen in kwestie te bestrijden en zo vooruitgang te boeken op het vlak van de betaling en inning van belastingen, de billijkheid ervan te verhogen, de herverdeling te verbeteren en armoede te bestrijden.

1.3 Het EESC verwelkomt de voorstellen van de Commissie om een zwarte lijst op te stellen van landen die als belastings-

paradijzen opereren en de beginselen van goed fiscaal bestuur met de voeten treden. De gemeenschappelijke criteria om te bepalen welke landen of gebieden hieronder vallen moeten op Europees niveau worden afgesproken en er dient te worden vermeden dat ze op nationaal vlak op een onevenwichtige manier ten uitvoer worden gelegd. De zwarte lijst mag niet worden beperkt tot derde landen, maar moet ook gelden voor gebieden of jurisdicties die tot EU-lidstaten behoren, net als voor bedrijven die daar actief zijn.

1.4 De Commissie zou de voorstellen voor een zwarte lijst kunnen aanvullen met sancties die aan bedrijven worden opgelegd, bijvoorbeeld de uitsluiting van openbare aanbestedingen, EU-financiering of staatssteun.

1.5 Aangezien agressieve fiscale planning de belastinggrondslagen aantast en de lidstaten daardoor verplicht de belastingen te verhogen, is die planning van nature een immorele praktijk die de werking van de interne markt zwaar verstoort en

afbreuk doet aan de billijkheid van de belastingstelsels ten opzichte van de belastingplichtigen. Gelet op de complexiteit van het fenomeen dienen de Commissievoorstellen inzake de algemene antimisbruikclausule of de definitie van kunstmatige bilaterale overeenkomsten voldoende helder te zijn geformuleerd om eenvoudig in alle lidstaten te kunnen worden uitgevoerd.

1.6 Het EESC erkent het belang van de inspanningen van de Commissie om met de EU-buurlanden te onderhandelen over overeenkomsten inzake goed fiscaal bestuur. Het EESC beveelt de Raad aan de Commissie hiertoe een onderhandelingsmandaat te verlenen, aangezien deze instrumenten bijzonder nuttig kunnen zijn om belastingfraude en belastingontduiking te bestrijden.

1.7 Het EESC beveelt de Commissie en de lidstaten aan op een permanente basis naar vereenvoudiging en harmonisatie van het huidige rechtskader te streven, niet enkel op Europees, maar ook op nationaal niveau. Belastingfraude en belastingontduiking zouden veel moeilijker zijn als er een eenvoudiger en meer geharmoniseerd fiscaal rechtskader bestond, waarin een billijke belastingheffing wordt gegarandeerd en waarin moderne ICT-instrumenten worden gebruikt voor verificatie, toezicht en gegevensuitwisseling.

1.8 Het EESC beveelt de Commissie, de Raad en het Europees Parlement aan een ontradende benadering te volgen inzake de grote verschillen die momenteel tussen de lidstaten bestaan m.b.t. de niveaus voor directe of indirecte belastingen. Door deze verschillen wordt belastingconcurrentie immers wellicht groter.

1.9 Het EESC verwelkomt het Commissiebesluit om te onderzoeken of een Europees FIN (fiscaal identificatienummer) kan worden ingevoerd. Net als in verschillende eerdere adviezen verzoekt het EESC de lidstaten om hun systemen voor indirecte belasting te harmoniseren. Het EESC roept de Commissie ook op om in dit verband voorstellen te doen. Door deze harmonisatie, net als door het invoeren van een Europees FIN, zou de "carrouselfraude" aanzienlijk moeten afnemen.

## 2. Inleiding

2.1 Door belastingfraude en belastingontduiking, maar ook door het vermijden van belastingbetaling via een agressieve fiscale planning, neemt de groeiende ongelijkheid die de economische crisis en de bezuinigingsprogramma's met zich mee hebben gebracht, nog toe. Dit vormt een belangrijke hindernis voor de lidstaten, die trachten een efficiënt belastingstelsel te garanderen om de openbare dienstverlening te bekostigen, welvaart te herverdelen, armoede te bestrijden en belastingconcurrentie tussen lidstaten en derde landen te vermijden. Naar schatting bedraagt het financiële verlies voor de lidstaten meer dan een biljoen euro per jaar <sup>(1)</sup>.

2.2 Op 2 maart 2012 heeft de Europese Raad de Raad en de Europese Commissie verzocht over te gaan tot de concrete uitwerking van maatregelen tegen belastingfraude en belastingontduiking.

2.3 In een Mededeling van juni 2012 <sup>(2)</sup> heeft de Commissie een manier voorgesteld om ervoor te zorgen dat fiscale verplichtingen beter worden nagekomen en belastingfraude en belastingontduiking worden teruggebracht. In de Mededeling kondigt de Commissie aan een actieplan voor te leggen om de strijd tegen belastingfraude en belastingontwijking op te voeren.

2.4 In december 2012 heeft de Commissie het aangekondigde actieplan voorgelegd. Naast de initiatieven die recent werden opgestart omvat het ook nieuwe maatregelen die op korte of lange termijn ten uitvoer kunnen worden gelegd. Het plan wordt vergezeld van een Aanbeveling van de Commissie met betrekking tot maatregelen om derde landen aan te moedigen minimumnormen voor goed bestuur in belastingzaken toe te passen <sup>(3)</sup> en de Aanbeveling van de Commissie over agressieve fiscale planning <sup>(4)</sup>.

## 3. Algemene opmerkingen

3.1 Het EESC is ingenomen met het plan van de Commissie en schaaft zich achter haar inspanningen om concrete oplossingen te vinden om belastingfraude en belastingontduiking te bestrijden <sup>(5)</sup>. Toch is het sceptisch wat de tenuitvoerlegging van een aantal voorgestelde maatregelen betreft: tussen de lidstaten bestaan immers talrijke verschillen, wat ertoe leidt dat besluiten in de Raad maar traag tot stand komen. De tenuitvoerlegging van nieuwe maatregelen dreigt ook ernstig op de helling te komen staan door de beslissing van de meeste lidstaten om, in het kader van de bezuinigingsmaatregelen van de jongste jaren, voor de belastingautoriteiten <sup>(6)</sup> minder financiële en personele middelen uit te trekken. Daadwerkelijke vooruitgang kan enkel worden bereikt als de lidstaten meer belang hechten aan het efficiënter maken van de belastingdiensten door voldoende personele en financiële middelen uit te trekken en als ze de coördinatie tussen deze diensten verbeteren.

3.2 Agressieve fiscale planning is verantwoordelijk voor een groot deel van de verliezen die de fiscus lijdt door toedoen van de ondergrondse economie. De Commissie erkent dat er bij agressieve fiscale planning gebruik wordt gemaakt van de lacunes tussen twee of meer belastingstelsels: wereldwijd wordt dit als een legitieme praktijk beschouwd, die echter wel de beginselen van de maatschappelijke verantwoordelijkheid van

<sup>(1)</sup> COM(2012) 351 final, blz. 2.

<sup>(2)</sup> COM(2012) 351 final

<sup>(3)</sup> C(2012) 8805 final.

<sup>(4)</sup> C(2012) 8806 final

<sup>(5)</sup> Het EESC heeft zich meermaals uitgesproken voor maatregelen om belastingfraude en belastingontduiking tegen te gaan: Zie PB C 11 van 15.1.2013, blz. 31, PB C 347 van 18.12.2010, blz. 73 en PB C 255 van 22.9.2010, blz. 61.

<sup>(6)</sup> "Impact of austerity on jobs in tax services and the fight against tax fraud and avoidance in EU-27 + Norway" Report commissioned by EPSU to Labour Research Department Lionel Fulton <http://www.lrd.org.uk/>, Maart 2013.

bedrijven met de voeten treedt. Aangezien agressieve fiscale planning de belastinggrondslagen aantast en de lidstaten zo verplicht de belastingen te verhogen, is het van nature een immorele praktijk die de werking van de interne markt zwaar verstoort, eerlijke concurrentie tussen ondernemingen in het algemeen en kmo's in het bijzonder ontmoedigt en afbreuk doet aan de billijkheid van de belastingstelsels t.a.v. de belastingplichtigen.

3.3 Het EESC is ingenomen met de Aanbeveling van de Commissie inzake agressieve fiscale planning, maar acht de maatregelen die worden voorgesteld om deze praktijk te bestrijden onvoldoende. Gelet op de complexiteit van het fenomeen is het mogelijk dat de algemene antimisbruikclausule en de definitie van kunstmatige bilaterale overeenkomsten moeilijk toepasbaar blijken binnen de door de lidstaten gesloten akkoorden. Het EESC is eveneens van mening dat deze maatregelen bij de tenuitvoerlegging voor meer problemen zorgen dan in het geval waarbij genoemde overeenkomsten onmiddellijk aan de kaak worden gesteld. Dit geldt met name voor het geval dat er jurisdicties bij betrokken zijn die als belastingparadijzen opereren of niet instemmen met het toepassen van een set basisregels voor goed fiscaal bestuur.

3.4 De Commissie stelt de lidstaten voor een set criteria goed te keuren om landen te identificeren die de minimumnormen voor goed bestuur in belastingzaken niet respecteren, alsook deze landen op een zwarte lijst te plaatsen. Volgens het EESC moet deze maatregel ook gelden voor jurisdicties die tot de lidstaten behoren en voor ondernemingen die transacties blijven uitvoeren met actoren in deze gebieden.

3.5 De Commissie heeft voorstellen ingediend om via de wijziging van een aantal Richtlijnen<sup>(7)</sup> de lacunes weg te werken die belastingfraude of belastingontduiking kunnen aanmoedigen. Daarnaast heeft de Commissie de Raad een onderhandelingsmandaat gevraagd om met vier aangrenzende landen te onderhandelen over samenwerkingsovereenkomsten op het gebied van belastingzaken en fraudebestrijding, alsook een ontwerpakkoord tussen de EU en haar lidstaten enerzijds en Liechtenstein anderzijds te ondertekenen. Het EESC beveelt de Raad aan deze voorstellen zo spoedig mogelijk te behandelen, aangezien de betrokken instrumenten bijzonder nuttig kunnen zijn om belastingfraude en belastingontduiking te bestrijden.

3.6 Bij de tenuitvoerlegging van het actieplan dienen de Commissie en de lidstaten op een permanente basis naar vereenvoudiging en harmonisatie van de huidige regelingen te streven, niet enkel op Europees, maar ook op nationaal niveau. Belastingfraude en belastingontduiking zouden veel moeilijker zijn als er een eenvoudiger en meer geharmoniseerd fiscaal rechtskader bestond, waarin een rechtvaardig belastingheffing wordt gegarandeerd en waarin moderne ICT-instrumenten worden ingezet voor verificatie, toezicht en informatie-uitwisseling door personeel dat goed op zijn taak is voorbereid. Dit zou ook toelaten de administratieve en fiscale lasten voor bedrijven en burgers te verlichten, wat rechtstreeks tot meer overheidsinkomsten leidt.

3.7 Het EESC beveelt de Commissie, de Raad en het Europees Parlement aan een ontradende benadering te volgen inzake

de grote verschillen die momenteel tussen de lidstaten bestaan m.b.t. de niveaus voor directe of indirecte belasting. Door deze verschillen wordt belastingconcurrentie immers mogelijk. Het EESC wijst eveneens op het rechtstreekse verband dat bestaat tussen de belastingontduiking en het niveau van de belastingen. Door belastingfraude en belastingontwijking, maar ook agressieve fiscale planning, efficiënt te bestrijden kan het algemene belastingniveau worden verlaagd in het belang van alle belastingplichtigen.

#### 4. Bijzondere opmerkingen

4.1 De Commissie erkent dat ondernemingen, dankzij de vrijheid die ze op de interne markt genieten, overeenkomsten kunnen sluiten met jurisdicties die als belastingparadijzen fungeren, met name via de lidstaat die een oogje toeknijpt. Hierdoor worden de belastinggrondslagen van de lidstaten verzwakt en worden de voorwaarden voor eerlijke concurrentie aangetast, voor bedrijven in het algemeen en voor kmo's in het bijzonder, met een verstoring van de werking van de interne markt tot gevolg. Het EESC spoort de Commissie en de lidstaten aan om bedrijven die dergelijke praktijken aanmoedigen op een zwarte lijst te plaatsen. Naast andere maatregelen op nationaal niveau zouden lidstaten deze bedrijven moeten uitsluiten van openbare aanbestedingen of van, in voorkomend geval, aangevraagde staatsteun.

4.2 Volgens de schattingen van de Commissie is agressieve fiscale planning verantwoordelijk voor de helft van de verliezen die de lidstaten lijden door specifieke praktijken binnen de ondergrondse economie. De door de Commissie voorgestelde maatregelen om deze praktijk te bestrijden<sup>(8)</sup> zijn volgens het EESC echter onvoldoende: zowel de voorgestelde algemene antimisbruikclausule als de definitie van kunstmatige overeenkomsten zouden concreter moeten worden geformuleerd, zodat lidstaten ze snel ten uitvoer kunnen leggen. Op die manier worden de gerechtelijke instanties niet met ingewikkelde situaties geconfronteerd wanneer er zich door de agressieve fiscale planning geschillen voordoen.

4.3 Nuttig is het Commissievoorstel om een platform voor goed fiscaal bestuur op te richten. Het EESC beveelt de Commissie aan hierbij ook de sociale partners uit te nodigen, in het bijzonder de partners met leden die uit de wereld van financiële administratie afkomstig zijn: zij hebben namelijk ruime ervaring met de bestrijding van belastingfraude en belastingontduiking. Bovendien is het nodig te verduidelijken hoe het platform zich zal verhouden tot andere Europese structuren op het vlak van belastingen.

4.4 Binnen het kader van de door de OESO gecoördineerde onderhandelingen over een gedragscode voor de belasting van bedrijven, beoogt de Commissie maatregelen om in de bestaande Richtlijnen de bepalingen te schrappen die agressieve fiscale planning in bepaalde omstandigheden mogelijk maken of door dubbele niet-heffing toe te laten verhinderen dat passende oplossingen worden goedgekeurd. Het EESC schaart zich achter het Commissie-initiatief en raadt aan de bedoelde maatregelen zo snel mogelijk te nemen.

<sup>(7)</sup> COM(2008) 727 final - 2008/0215 (CNS); COM(2012) 428 final - 2012/0205 (CNS).

<sup>(8)</sup> C(2012) 8806 final.



4.5 De Commissie stelt voor de werkzaamheden op te voeren die betrekking hebben op bijzondere belastingregelingen waar expatriates en vermogende particulieren van kunnen profiteren maar die de interne markt schade toebrengen en de totale belastingopbrengsten verlagen. Het EESC moedigt de lidstaten aan deze bijzondere belastingregelingen af te schaffen. Het EESC herhaalt eveneens zijn oproep aan de EU-instellingen<sup>(9)</sup> om maatregelen te nemen ter voorkoming van misbruik van het "woonplaatsbeginsel" via kunstmatige vestigings- en eigendomsregelingen die het voor houdstermaatschappijen zonder enige activiteit of voor brievenbusmaatschappijen mogelijk maken dat de economische begunstigen in hun land van vestiging geen belasting moeten betalen.

4.6 Het EESC verwelkomt de lancering van het "NIF on EUROPA"-portaal. Hiermee kunnen derden, en met name financiële instellingen "FIN's" (*tax identification numbers*) snel en gemakkelijk herkennen en correct registreren. Bovendien kan het portaal worden aangewend om de automatische informatie-uitwisseling efficiënter te maken. Gelet op de beslissing van de Commissie om te onderzoeken of een Europees FIN kan worden ingevoerd, verzoekt het EESC – net als in verschillende eerdere adviezen – de lidstaten om hun systemen voor indirecte belasting te harmoniseren. Het EESC roept de Commissie op om in dit verband voorstellen te doen. Door deze harmonisatie, net als door het invoeren van een Europees FIN, zou de "carrouselfraude" aanzienlijk moeten afnemen en in de toekomst zou het FIN kunnen uitgroeien tot een uniek identificatienummer van de belastingplichtige, voor alle soorten belastingen.

4.7 De Commissie heeft al een begin gemaakt met de standaardisatie van de formulieren voor informatie-uitwisseling op het vlak van belastingen. Sinds 1 januari 2013 is er in alle EU-talen een informatietoepassing beschikbaar om deze formulieren te hanteren. Het EESC meent dat deze formulieren een belangrijke rol kunnen spelen in de administratieve samenwerking van de lidstaten op belastinggebied, in het bijzonder vanaf het moment waarop de ontwikkeling van het informaticasysteem zal toelaten informatie automatisch uit te wisselen.

4.8 Het EESC is bijzonder ingenomen met de beslissing van de Commissie om de Moeder-dochterrichtlijn te herzien, net als de antimisbruikbepalingen in andere richtlijnen. Deze herziening is nodig om te garanderen dat de Aanbeveling van de Commissie inzake agressieve financiële planning ten uitvoer wordt gelegd. Teneinde de herziening binnen een redelijk tijdsspanne te laten plaatsvinden beveelt het EESC de lidstaten aan de inspanningen van de Commissie te steunen. In het kader van de herziening is het belangrijk dat multinationals worden verplicht voor elk land waarin ze werkzaam zijn een afzonderlijke boekhouding te voeren, waarin productievolumes en gerealiseerde winsten nauwkeurig worden aangegeven. Door de boekhoudgegevens op deze manier weer te geven zou het eenvoudiger moeten zijn om na te gaan welke bedrijven misbruik maken van verrekenprijzen of agressieve fiscale planning in de hand werken. Het EESC raadt ook aan regelgeving in te voeren inzake belastingen op bedrijfswinst, gebaseerd op een reeks gemeenschappelijke regels.

4.9 Positief zijn de inspanningen van de Commissie om binnen de OESO de door de EU ontwikkelde ICT-instrumenten te promoten. Indien de OESO instemt met het gebruik van de elektronische formulieren voor de uitwisseling van inlichtingen – spontaan of op vraag – op het vlak van directe belastingen, zouden ze kunnen uitgroeien tot uiterst nuttige en doeltreffende instrumenten bij de bestrijding van ernstige gevallen van belastingfraude of belastingontduiking.

4.10 De Commissie stelt voor een code voor de Europese belastingplichtige op te stellen, waarin de beste praktijkvoorbeelden uit de lidstaten worden samengebracht om het vertrouwen tussen belastingdiensten en belastingplichtigen te versterken, de transparantie in verband met de rechten en plichten van belastingplichtigen te verbeteren en een servicegerichte aanpak te bevorderen. Het EESC wijst erop dat een vereenvoudiging van de belastingstelsels ertoe zou leiden dat de administratieve lasten voor particuliere belastingplichtigen en ondernemingen zouden afnemen, wat tot een hoger vertrouwen van hun kant zou leiden. De lidstaten zouden voor de te goeder trouw zijnde belastingplichtigen – zowel natuurlijke als rechtspersonen – in een verlichting van de administratieve lasten kunnen voorzien, net als een verzwaring voor hen die de wet overtreden. Het is een bekend feit dat de ondernemingen die bij agressieve fiscale planning betrokken zijn over het algemeen grote grensoverschrijdende bedrijven zijn.

4.11 De Commissie raadt de lidstaten aan naar een éénloketsysteem toe te werken, waar belastingplichtigen, inwoners zowel als niet-inwoners, terecht kunnen voor alle soorten fiscale informatie. Het EESC onderschrijft dit Commissievoorstel en is van mening dat een dergelijke aanpak een deel van de hindernissen opheft waarmee belastingplichtigen te maken krijgen bij grensoverschrijdende activiteiten. Door de bestaande inlichtingen in elke lidstaat binnen het éénloketsysteem te verzamelen, kan de Commissie bovendien op Europees niveau het webportaal voor belastingen ontwikkelen naar het voorbeeld van het e-Justitienetwerk.

4.12 De Commissie stelt voor om Eurofisc, op basis van de ervaring die zal worden opgedaan m.b.t. btw-fraudebestrijding via snelle uitwisseling van inlichtingen, in de toekomst ook tot directe belastingen uit te breiden. Een uitbreiding van Eurofisc tot de directe belastingen zal het instrumentenarsenaal vervolledigen dat momenteel op EU-niveau bestaat om belastingfraude, belastingontduiking en agressieve financiële planning te bestrijden.

4.13 Het EESC schaart zich achter de harmonisatie van de definitie van bepaalde fiscale overtredingen, net als van de strafrechtelijke en administratieve sancties m.b.t. alle soorten taksen en belastingen. Een dergelijke harmonisatie zou ondernemingen ontmoedigen de lidstaat die passief is te gebruiken om hun activiteiten uit te voeren. De Commissie is voornemens te onderzoeken of deze harmonisatie mogelijk is.

<sup>(9)</sup> PB C 229 van 31.7.2012, blz. 7.

4.14 In het kader van haar Mededeling van juni 2012 heeft de Commissie een reeks mogelijke maatregelen voorgesteld, die de Raad als niet-prioritair heeft beschouwd. Een van deze voorstellen, het verzekeren van rechtstreekse toegang tot de nationale gegevensbanken voor directe belastingen, is volgens het EESC een van de krachtigste instrumenten die de lidstaten kunnen inzetten in de strijd tegen belastingfraude en belastingontduiking. Bovendien neemt de Commissie zich voor na te gaan of de juridische instrumenten voor administratieve samenwerking inzake alle heffingen en belastingen kunnen worden geüniformeerd. Het EESC schaart zich achter deze Commissievoorstellen, waarmee de doeltreffendheid van de strijd tegen belastingfraude en belastingontduiking kan worden opgedreven.

Brussel, 17 april 2013

*De voorzitter*  
*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*  
Henri MALOSSE

---

**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 — Steun aan culturele en creatieve sectoren ten behoeve van groei en banen in de EU**

(COM(2012) 537 final)

(2013/C 198/06)

Rapporteur: de heer **PEZZINI**

Corapporteur: de heer **KONSTANTINOU**

De Europese Commissie heeft op 16 oktober 2012 besloten om overeenkomstig artikel 304 VWEU het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over de

*Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's - Steun aan culturele en creatieve sectoren ten behoeve van groei en banen in de EU*

COM(2012) 537 final.

De adviescommissie Industriële reconversie (CCMI), die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar ontwerpadvies goedgekeurd op 12 maart 2013.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 17 en 18 april 2013 gehouden 489<sup>e</sup> zitting (vergadering van 17 april 2013) onderstaand advies met 175 stemmen vóór en 2 stemmen tegen, bij 3 onthoudingen, goedgekeurd.

## 1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het Comité is van mening dat cultuur en creativiteit in Europa beschouwd moeten worden als:

- de hoeksteen van de grondwaarden van de Europese identiteit en van het Europese model van sociale markteconomie;
- een winnende combinatie op het gebied van kwaliteitsvolle sociaaleconomische en productie-gerelateerde ontwikkeling op lokaal, regionaal, nationaal en communautair niveau;
- kernelementen van comparatief voordeel wat betreft de Europese meerwaarde van ontwerp, ontwikkeling, productie en consumptie van materiële en immateriële goederen;
- een cruciale factor ter bevordering van het concurrentievermogen die in alle economische en sociale sectoren speelt;
- een bron met een groot potentieel voor meer en betere banen;
- een uithangbord voor het prestige en de originaliteit van de EU in de wereld.

1.2 Gelet op de steeds grotere rol van de creatieve en culturele sectoren (CCS) in de ontwikkeling van de Europese economie en haar internationale activiteiten, is het zaak dat er een middellangetermijnstrategie wordt uitgewerkt ter verzekering van:

- een solide en samenhangende sociale dimensie van de CCS die de huidige vakkennis kan herdefiniëren en herkwalificeren, gelijke arbeidsvoorwaarden kan verzekeren en nog sluimerend potentieel kan activeren, alsook in staat is om:

- al het potentieel voor het creëren van nieuwe banen in de culturele en creatieve sector vrij te maken en kwaliteitsvolle werkgelegenheid te verzekeren in een kader dat de grondrechten beschermt;
- de bestaande beroepsvaardigheden te herdefiniëren en te herkwalificeren;
- de administratieve rompslomp voor kleine en middelgrote bedrijven (kmo's), micro-ondernemingen en zelfstandigen te beperken;
- via opleidingsinitiatieven voor herkwalificatie en in een transparant kader van voorlichting en raadpleging van werknemers, de reorganisatie- en herstructureringsprocessen te begeleiden, met volledige inachtneming van de rechten en waardigheid van personen;
- een gestructureerde sociale dialoog voor de culturele en creatieve sectoren in hun geheel, tussen de verschillende Europese, nationale en bedrijfsniveaus, te bevorderen;
- een passend Europees regelgevingskader vast te stellen, dat de culturele diversiteit en keuzevrijheid kan verzekeren, de administratieve lasten kan beperken, alsook de mobiliteit binnen de EU en op internationaal niveau kan vergemakkelijken.
- een technologische dimensie met creatieve meerwaarde, waarbij de intellectuele-eigendomsrechten in de interne markt maar ook en vooral op internationaal niveau worden beschermd, onderzoek naar nieuwe technologieën en innovatieve toepassingen van producten en procedés wordt bevordert, nieuwe digitale processen en kansen door middel van een Europees kwaliteitsmerk krachtig worden ondersteund, en de ontwikkeling van waardeketens via gemeenschappelijke distributienetwerken en –systemen wordt gegaandeerd.

- een dimensie van territoriale dialoog met het maatschappelijk middenveld, waarbij de modellen van gestructureerde dialoog op Europees, nationaal en territoriaal niveau op CCS worden toegepast, de ontwikkeling van de creatieve en culturele sectoren die noodzakelijk zijn om lokale gemeenschappen nieuw leven in te blazen en met de nodige vaardigheden uit te rusten, via expressieve en creatieve talenten, intellectuele beroepsactiviteiten en desbetreffende banen.
- een internationale dimensie van een creatief en cultureel Europa, aansluitend bij de internationale verbintenissen die in het kader van het Unesco-Verdrag inzake culturele diversiteit zijn aangegaan, waarbij optimaal gebruik wordt gemaakt van nieuwe bedrijfsmodellen, design in de waardeketen is geïntegreerd, alle actoren waarde kunnen toevoegen aan producten of procedés die op de wereldmarkt als voorbeelden van Europese uitmuntendheid worden aangemerkt, en de eigen producten middels soepele, toegankelijke en doeltreffende instrumenten tegen piraterij en namaak worden beschermd;
- een financiële dimensie en toegang tot financiering die de initiatieven van de sector op de interne en internationale markten kan ondersteunen – ook via fiscale steun, belastingkredieten en afschaffing van dubbele belastingheffing – en zorgt voor instrumenten die rekening houden met de specificiteit van de sector wat betreft toegang tot krediet, met name garantiesystemen die afgestemd moeten zijn op micro-ondernemingen en projecten van immateriële aard.

1.3 Het EESC zou graag zien dat de Commissie terdege toezicht uitoefent op de toepassing van het communautaire acquis op CCS, vooral wat betreft de regels van het concurrentiebeleid, het intellectuele-eigendomsrecht en het arbeidsrecht, alsook de bescherming van de bepalingen van internationale overeenkomsten die de EU met derde landen heeft gesloten.

1.4 Het Comité stelt de Commissie voor de mogelijkheden en voorwaarden na te gaan om een uitgebreid forum van creatieve en culturele stakeholders te organiseren, teneinde een betere kijk te krijgen – ook via gedeeld foresight – op alle actoren in het veld en de belangrijkste punten vast stellen van een strategisch actieplan op middellange termijn om de groei aan te zwengelen en nieuwe kwaliteitsvolle banen te scheppen. Een dergelijk actieplan moet gebaseerd zijn op een horizontale strategie op lokaal, regionaal en Europees niveau, waarbij de lidstaten, de regionale en lokale overheden, de sociale partners en de maatschappelijke organisaties actief betrokken moeten worden.

1.5 Het Comité pleit ervoor dat onverwijld specifieke initiatieven worden genomen om precair werk in CCS tegen te gaan, gelijke arbeidsvoorwaarden aan alle werknemers in de sector te garanderen, met name voor "freelance-" of atypische in onderaanneming verrichte activiteiten en met name voor onregelmatig werk, en om iedereen veilige en gelijke toegang tot digitale netwerken te garanderen.

1.6 De Commissie zou het regelgevingskader op de specificiteit van CCS moeten afstemmen, vooral wat betreft de intellectuele eigendom, de administratieve en fiscale vereenvoudiging en de gelijke btw-behandeling van papieren en elektronische communicatie, met name voor kleine ondernemingen in de sector.

1.7 Gelet op het huidige Europese Jaar van de burger moet de gelegenheid te baat worden genomen om na te denken over de wenselijkheid van structuren voor dialoog met het maatschappelijk middenveld, waarbij de burger centraal wordt geplaatst.

## 2. De Europese culturele en creatieve sectoren

2.1 De culturele en creatieve sectoren zijn in Europa een essentiële strategische hulpbron: de uitmuntendheid en het concurrentievermogen van Europa in de culturele en creatieve sectoren zijn het resultaat van de inspanningen van kunstenaars, schrijvers, ontwerpers, professionelen en ondernemers in de sector, d.i. personen met traditionele en innoverende talenten alsook formele en informele vaardigheden, die behouden, bevorderd en opgevoerd moeten worden.

2.2 Het Comité heeft reeds beklemtoond dat "zoals in de EU 2020-strategie staat omschreven, de culturele en creatieve industrieën van cruciaal belang zijn voor de groei, de concurrentiepositie en de toekomst van de EU en haar burgers. [...] Bovendien weten ze als geen ander een meerwaarde te creëren door lokale ontwikkeling te stimuleren en industriële veranderingen in gang te zetten." <sup>(1)</sup>

2.3 Volgens de definities in het groenboek van 2010 <sup>(2)</sup> wordt onder culturele industrieën verstaan: "industrieën die goederen en diensten produceren en distribueren die gezien hun specifieke aard, aanwending of doel, vorm geven aan cultuuruitingen of deze overbrengen, ongeacht hun eventuele commerciële waarde" – aansluitend bij het Unesco-Verdrag van 2005 <sup>(3)</sup> – en onder creatieve industrieën: "de industrieën met culturele dimensies die cultuur als inzet gebruiken maar voornamelijk functionele producten produceren", waaronder "architectuur en design die creatieve elementen in grotere processen integreren alsook subsectoren zoals grafisch design, modeontwerp of reclame".

2.4 De afbakening van de gebieden die onder de culturele en/of creatieve sector vallen blijft dusver vaag <sup>(4)</sup> en maakt het moeilijk om hun effectieve bijdrage aan de ontwikkeling van het bbp en de werkgelegenheid in te schatten.

2.5 In artikel 2 van het voorstel voor een kaderprogramma "Creatief Europa" <sup>(5)</sup> waarover het Comité zich reeds heeft uitgesproken <sup>(6)</sup>, worden culturele en creatieve sectoren omschreven als "alle sectoren waarin de activiteiten gebaseerd zijn op culturele waarden en/of artistieke en creatieve uitingen, ongeacht of de betreffende activiteiten wel of niet marktgericht zijn en ongeacht het soort structuur of organisatie dat de activiteiten uitvoert". Dit zou expliciet de uitgeversector (op papier en in elektronische vorm) en de grafische industrie moeten omvatten.

<sup>(1)</sup> PB C 051 van 17.02.2011 blz. 43 - 49

<sup>(2)</sup> COM(2010) 183 final.

<sup>(3)</sup> Cfr. [http://portal.unesco.org/culture/en/ev.php-URL\\_ID=33232&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/culture/en/ev.php-URL_ID=33232&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)

<sup>(4)</sup> *European Statistical System Network on Culture ESSnet-Culture* - Eindverslag 10/2012.

<sup>(5)</sup> COM(2011) 785 final.

<sup>(6)</sup> PB C 181 van 21.6.2012, blz. 35-39

2.6 Deze sectoren waren in 2008 goed voor 4,5% van het totale Europese bbp en ongeveer 3,8% van de beroepsbevolking, d.i. ruim 8,5 miljoen werknemers (7).

2.7 Het Europees Parlement onderschrijft de bovenvermelde definitie en voegt daar expliciet ook nog musea en mode aan toe.

2.8 Hoewel de culturele en creatieve sectoren in het geheel van de Europese economische productie hoe dan ook veel gewicht in de schaal leggen, steeds meer aan belang winnen en een aanzienlijke impact op de werkgelegenheid hebben (8), verhindert de veelheid van de bestaande definities – waaronder die van de WIPO, de OESO, de UNCTAD, de Unesco en de Raad van Europa – op een vaste basis en met internationaal vergelijkbare statistieken te werken. In de EU wordt de bijdrage van de sector aan het bbp verschillend ingeschat: 2,6% (in het groenboek), 3,3% (in het programma Creatief Europa), 4,5% (9), tot zelfs 6,5% (Raad van Europa). De werknemers in de sector worden de ene keer op ruim 5 miljoen, de andere keer op 8,5 miljoen (10), tot zelfs 18 miljoen geraamd (11).

2.9 De diversificatie van de culturele en creatieve industrieën in Europa komt ook tot uiting in de kenmerken van de structuren: het merendeel zijn kleine, middelgrote en micro-ondernemingen die ongeveer 80% van de totale productiebedrijven uitmaken. Grote ondernemingen staan voor minder dan 1%, maar geven werk aan meer dan 40% van alle werknemers (12).

2.10 Deze constellatie in Europa doet in menig opzicht problemen rijzen, met name wat betreft de ontwikkeling van vaardigheden, de toegang tot financiering, de bevordering van nieuwe bedrijfsmodellen, de bescherming van de intellectuele-eigendomsrechten, de toegang tot internationale markten, de noodzaak van betere banden met andere sectoren, om nog niet te spreken van de wederzijdse erkenning van (formele en informele, enz.) kwalificaties (13).

2.11 Terwijl de niet-industriële kern in Europa (d.i. beeldende kunsten, podiumkunsten en historisch-artistiek erfgoed) vaak van groot strategisch belang blijft, is die waarde in de VS vooral geconcentreerd in de industriële sectoren, die erg op de markt gericht zijn.

2.12 Het Amerikaans model is van nature het referentiemodel voor landen die er vooral naar streven een cultureel productiesysteem tot stand te brengen dat weinig afhankelijk is van overheidsfinanciering en vooral op winst gericht is.

2.13 Japan is richtinggevend, en niet alleen in de Aziatische context, omdat het mettertijd eeuwenoude en zeer specifieke productievormen ontwikkeld heeft, met nieuwe en originele vormen van culturele industrie die op een breed publiek gericht zijn en afgestemd zijn op de markt.

2.14 China levert enorme inspanningen wat betreft investeringen in infrastructuur op cultureel gebied. Het hanteert een resolute strategie die de penetratie van Amerikaanse culturele inhoud tracht te beperken en zich duidelijk laat inspireren door Europese organisatiemodellen en de rol van de overheid in de totstandbrenging en ondersteuning van lokale culturele systemen.

2.15 De culturele industrie die in India de grootste ontwikkeling heeft gekend, is de filmindustrie, waarvan de omzet enorm is gestegen, ook al zijn de producties nog sterk geworteld in de traditionele Indische cultuur en vandaar ook weinig interessant voor een publiek dat met deze cultuur niet vertrouwd is.

2.16 Latijns-Amerika is thans de spil van een indrukwekkend groeiproces van culturele industrieën, ook dankzij de invloed van de Spaanse cultuur in de VS en de snelle economische en demografische groei van Mexico. In Brazilië valt een grote culturele opbloei waar te nemen, ook buiten de muzieksector. Afrika werkt aan de ontwikkeling van een eigen culturele identiteit die ook beïnvloed wordt door de vele contacten met de Europese culturele wereld. Interactie tussen de twee continenten en kunstonderwijs kunnen ons veel leren over het dagelijkse leven en de algemene cultuur van een regio, terwijl ze ook de obstakels wegnemen die samenwerking belemmeren.

2.17 Het EESC heeft er steeds op gewezen dat het van belang is een strategie te lanceren die het potentieel van de culturele sectoren en de creatieve beroepen in de EU ten volle te baat neemt om werkgelegenheid en groei te stimuleren. Reeds in 2004 heeft het in een advies op verzoek van commissaris Viviane Reding gewezen op de problemen van de Europese culturele en creatieve sectoren (14). Dit standpunt is in tal van daaropvolgende adviezen herhaald en uitgediept (15).

2.18 Europa is met grote voorsprong wereldleider wat betreft uitvoer van producten van de creatieve industrie. Om deze positie te behouden moet er worden geïnvesteerd in verbetering van de capaciteit van deze sectoren om ook buiten de nationale grenzen actief te zijn. Hiervoor werd ook gepleit door de Raad op 12 mei 2009 en het Europees Parlement in zijn resolutie van 12 mei 2011.

### 3. Algemene opmerkingen

3.1 Het Comité is er zich van bewust dat de uitmuntendheid en het concurrentievermogen van Europa in de culturele en creatieve sectoren het resultaat zijn van de inspanningen van kunstenaars, ontwerpers, schrijvers, professionelen en ondernemers in de sector, d.i. personen met traditionele en innoverende talenten alsook formele en informele vaardigheden, die behouden, bevorderd en opgewaardeerd moeten worden.

(7) Zie ook het verslag TERA Consultants 2010 en het EU-concurrentieverlag 2010, COM(2010) 614 final.

(8) Volgens Eurostat is de werkgelegenheid in de culturele en de creatieve sector tussen 2008 en 2011 veel beter hersteld dan de Europese economie in haar geheel.

(9) TERA Consultants, 2010.

(10) TERA Consultants, 2010.

(11) Cfr. 2006 Rapport – "The Cultural Economy of Europe" (CEOE).

(12) Cfr. *The study on the entrepreneurial dimension of cultural and creative industries*.

(13) PB C 175 van 28.07.2009, blz. 63 - 72

(14) PB C 108 van 30.4.2004, blz. 68–77

(15) Adviezen: PB C 181 van 21.6.2012, blz. 35–39; PB C 228 van 22.9.2009, blz. 52–55; PB C 132 van 3.5.2011, blz. 39–46; PB C 68 van 6.3.2012, blz. 28–34; PB C 48 van 15.2.2011, blz. 45–50; PB C 27 van 3.2.2009, blz. 119–122; PB C 51 van 17.2.2011, blz. 43–49; PB C 112 van 30.4.2004, blz. 57–59; PB C 110 van 9.5.2006, blz. 34–38; PB C 248 van 25.8.2011, blz. 144–148; PB C 229 van 31.7.2012, blz. 1–6; PB C 255 van 14.10.2005, blz. 39–43; PB C 117 van 30.4.2004, blz. 49–51; PB C 228, 22.9.2009, blz. 100–102; PB C 77 van 31.3.2009, blz. 63–68.



3.2 Het is ervan overtuigd dat cultuur en creativiteit een sleutelement vormen van de identiteit en de legitimiteit van de Unie, in de veelheid van expressievormen: eenheid in diversiteit van creativiteit en cultuur, waarvan de ontwikkeling van een Europees op kennis gebaseerd economie doordrongen moet zijn.

3.3 Om de culturele identiteit van Europa te respecteren en te bevorderen en om volledige duurzaamheid van CCS te verzekeren moeten de communautaire maatregelen ten gunste van CCS ten uitvoer worden gelegd met inachtneming van het Europese sociale model, de democratische beginselen en de milieunormen.

3.4 Uit de vele op Europees en nationaal niveau verrichte analyses blijkt duidelijk dat de culturele en creatieve sectoren geconfronteerd worden met gemeenschappelijke uitdagingen, nl.:

- een zeer gefragmenteerde Europese markt,
- een ondernemingsstructuur die voor 80% uit kmo's en micro-ondernemingen bestaat,
- een stijgende invloed van informatisering en nieuwe technologieën op productie- en distributieprocessen,
- een versneld globaliseringsproces, met nieuwe actoren en nieuwe concurrenten,
- een snelle veroudering van vaardigheden samen met de opkomst van telkens nieuwe behoeften,
- beperkingen van de bescherming van de intellectuele-eigendomsrechten, met name op internationaal niveau,
- moeilijke toegang tot financiering en investeringen in technologische innovatie,
- gebrekkige gegevensverzameling,
- ontbreken van een eenduidige en internationaal aanvaarde definitie van de betrokken sectoren met specificaties voor de subsectoren,
- behoefte aan meer synergie tussen de creatieve en culturele sector en technologische innovaties,
- behoefte partnerschappen te ontwikkelen tussen de onderwijs- en opleidingssector, het bedrijfsleven en creatieve en culturele activiteiten,
- verbetering van het kwaliteitsniveau en de loopbaanvooruitzichten, met erkenning van de "creatieve waarde" in de waardeketen,
- bestrijding van sociale dumping in de creatieve en culturele sectoren.

3.5 Volgens het EESC is er, gelet op het belang en de complexiteit van de culturele en creatieve sector, een Europees samenhangend strategisch plan nodig, dat een veel ruimer tijds-

bestek bestrijkt en gedetailleerde nationale en regionale werkprogramma's omvat. Een en ander moet gepaard gaan met een stappenplan met kwantificeerbare en verifieerbare doelstellingen die door Commissie en Parlement worden gemonitord, waarbij bijdragen en verantwoordelijkheden op verschillend (lokaal, regionaal, nationaal en Europees) actieniveau zijn vastgelegd.

3.6 Het Comité verzoekt de Commissie dan ook een nieuwe gecoördineerde strategie op middellange termijn uit te werken, die gebaseerd is op een participatieve en gedeelde toekomstvisie voor 2020, waarbij ten volle rekening wordt gehouden met de specificiteit van CCS. Aldus kan een kader worden uitgewerkt, dat zekerheden biedt die noodzakelijk zijn voor innoverende investeringen in deze sectoren alsook voor de ontwikkeling van gekwalificeerd menselijk potentieel.

3.7 Bij deze strategie moet er voorts absoluut ook rekening mee worden gehouden dat CCS gekenmerkt wordt door een onevenredig hoog aantal atypische, met name onregelmatige banen, veel tijdelijke freelancers, een hoog aantal zelfstandigen en micro-ondernemingen die vaak eenmansondernemingen zijn, en een grote groep kmo's met minder dan 10 werknemers<sup>(16)</sup>. De beloning van werknemers in de sector is dus vaak ook onregelmatig en ligt dikwijls dicht bij of onder de armoedegrens.

3.8 Veel werknemers werken in moeilijke arbeidsomstandigheden, zonder de meest elementaire socialezekerheidsrechten. Met name vrouwelijke werknemers, die een groot deel van de arbeidskrachten in de sector uitmaken, worden in erge mate gediscrimineerd, met name wat arbeidsvoorwaarden betreft, en lijden onder ongelijke behandeling op het gebied van salarissen en beloning.

3.9 De sector telt een relatief hoog aantal zelfstandigen. Deze groep laat twee extremen zien: enerzijds zijn er de hooggeschoolden met veel ervaring en een sterke marktpositie, anderzijds zijn er de zelfstandigen die alleen maar de status van zelfstandige hebben omdat de arbeidskosten zo lager zijn en de administratieve en financiële lasten voor de klant beperkt blijven. De Internationale Arbeidsorganisatie waarschuwt reeds geruime tijd tegen mogelijke misbruiken in dit verband<sup>(17)</sup>.

3.9.1 Ook is het zo dat de CCS in hun geheel zijn getroffen door de economische crisis en met name bezuinigingsmaatregelen en nooit eerder geziene besnoeiingen waardoor de overheidssteun voor cultuur in heel Europa werd teruggeschoefd.

3.10 Volgens het EESC moeten de maatregelen die het in zijn adviezen heeft voorgesteld om te anticiperen op herstructureringsprocessen, ook op CCS worden toegepast<sup>(18)</sup>. De technologieën en bedrijfsmodellen in de CCS veranderen snel en tal van grote ondernemingen gaan over tot reorganisatie van de productie naar aanleiding van de digitalisering van de geschreven pers, de vermindering van de overheidssteun, overnames en fusies

<sup>(16)</sup> Op het niveau van de EU-27 heeft 25% van de werknemers in de culturele sector een tijdelijke baan, tegen 19% van de werknemers in alle sectoren samen; tevens is het percentage mensen dat thuis werkt, het dubbele (26%) van dat in het geheel van de sectoren. Ook het percentage personen dat meer dan één baan heeft is in de culturele sector hoger (6%) dan bij alle werknemers samen (4%). Cfr. *Cultural Statistics, Eurostat pocketbooks*, uitgave 2011.

<sup>(17)</sup> Zie EESC-advies "Misbruik van de status van zelfstandige" PB C 161 van 6.6.2013.

<sup>(18)</sup> PB C 299 van 4.10.2012, blz. 54–59

3.11 Dergelijke veranderingen hebben rechtstreekse gevolgen voor CCS-werknemers. Concreet gaat het dan om ontslagen, druk op salarissen, vroegtijdige pensioenstelling, frequentere inschakeling van tijdelijke werknemers, verlaging van de arbeidsvoorwaarden en toename van stress, vermindering van de duur van arbeidscontracten en minder voorlichting en raadpleging van werknemers.

3.12 Om de diversiteit en culturele rijkdom van de Unie te behouden zou het Comité graag zien dat buitensporige concentraties worden vermeden, zowel wat productie als distributie betreft. Het stelt voor digitale netwerken en meta-districten te bevorderen, waardoor een kritische massa van investeringen kan worden bereikt, onderzoek kracht kan worden bijgezet, en doorgestoten kan worden op internationale markten, teneinde de werkgelegenheid veilig te stellen.

3.13 Ook zijn er volgens het EESC gezamenlijke inspanningen nodig, op zowel communautair als nationaal niveau, voor het ondersteunen van opleidings- en bijscholingsprogramma's om nieuwe en bijgewerkte beroepsprofielen te realiseren met maatregelen op het gebied van levenslang leren, om rekening te houden met de veranderingen in de sector en hier voortdurend op in te spelen met aangepaste beroepsvaardigheden en expertise. De investeringen in de modernisering van de onderwijs- en opleidingsstelsels voor kunstenaars, ontwerpers en werknemers van de CCS moeten worden opgevoerd, zodat de EU haar leidende positie kan behouden en de doelstellingen van Europa 2020 kan verwezenlijken.

3.13.1 Deze maatregelen zijn des te urgenter vanwege de ingrijpende veranderingen die het gevolg zijn van de ontwikkeling van de wereldwijde concurrentie, ook in intellectuele beroepen, waardoor er steeds weer nieuwe concepten en werkwijzen moeten worden ontwikkeld voor beroepen met een hoge kennisconcentratie, bijvoorbeeld in Europese kenniscoöperaties.

3.14 Als de Commissie terecht onderstreept dat "financiële instellingen [...] zich daarom beter bewust [moeten] worden van het economische potentieel van deze sectoren en [...] beter [moeten] worden in het beoordelen van ondernemingen die zijn gebaseerd op immateriële activa", dient dit zeker ook te gelden voor de EU-begroting voor 2014-2020, door een eind te maken aan de huidige onzekerheden (bijvoorbeeld ten aanzien van het Erasmus-programma) en de communautaire steunprogramma's en -instrumenten (structuurfondsen, EIB, EIF, enz.) op een nieuwe leest te schoeien, door ook "niet-technologische" innovatie op te nemen en tot prioriteit te verheffen, evenals de internationale concurrentiepositie van de CCS.

3.15 Bij de voorbereiding van het nieuwe cohesiebeleid voor de periode na 2014 moeten lessen worden getrokken uit de projecten en studies voor de ontwikkeling van instrumenten waarmee het volledige potentieel van de creatieve bedrijfstakken kan worden benut. Volgens het EESC moeten de culturele en de creatieve sectoren worden geïntegreerd in de regionale of lokale ontwikkelingsstrategieën, in samenwerking met de overheid en relevante vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld.

3.16 Er is behoefte aan een communautair kader dat de mobiliteit van kunstenaars en ontwerpers en van hun werken, diensten en distributiesystemen – zowel binnen als buiten de Europese culturele en creatieve ruimte – bevordert dankzij de wederzijdse erkenning van diploma's en geavanceerde onderwijs- en opleidingsinstrumenten, waarmee de aanbevelingen van de door de Commissie ingestelde deskundigengroep voor de mobiliteit van kunstenaars in praktijk worden gebracht <sup>(19)</sup>.

3.17 Het EESC benadrukt dat de culturele en creatieve bedrijfstakken bijdragen tot de reconversie van de lokale economieën. Met het stimuleren van nieuwe economische activiteiten en het scheppen van nieuwe en duurzame arbeidsplaatsen <sup>(20)</sup> vergroten zij de aantrekkingskracht van de Europese regio's en steden, zoals wordt beschreven in de studie getiteld "The rise of the creative class" <sup>(21)</sup>.

3.18 Een echt nieuwe strategie voor de culturele en creatieve industrieën moet volgens het EESC in ieder geval een communautair actieplan "*Creative Europe Open to the World-CEOW*" bevatten, om de aanwezigheid van Europese kunstenaars en CCS, met name kmo's, op belangrijke internationale markten te waarborgen, door hiervoor speciale regelingen in te stellen en uitwisselingen met derde landen te bevorderen, alsook hierover precies geformuleerde en bindende clausules op te nemen in de bi- en multilaterale overeenkomsten van de Unie.

#### 4. Bijzondere opmerkingen

##### 4.1 Bevordering van een adequaat regelgevingskader

4.1.1 De lidstaten en de Commissie zouden – met de volledige steun en actieve betrokkenheid van de sociale partners – specifieke regelgeving moeten vaststellen die is aangepast aan het bijzondere karakter van de CCS, met inbegrip van adequate mededingingsregels, om overdreven marktconcentraties te voorkomen en om de culturele diversiteit, de keuzevrijheid van de consument en de vele vormen van ondernemerschap in stand te houden.

4.1.2 De lidstaten zouden de administratieve en bureaucratische rompslomp voor met name creatieve en culturele kmo's en zelfstandigen moeten terugdringen, door de procedures voor dienstverlening te vereenvoudigen en de mobiliteit van diensten, kunstenaars en culturele actoren te vergemakkelijken.

##### 4.2 Toegang tot financiering, financiële steun van de EU en publiek-private samenwerking

4.2.1 Zelfs de meer marktgeoriënteerde CCS zijn nog altijd het resultaat van individuele ontwerpers, auteurs, kunstenaars, acteurs en vertolkers, die behoefte hebben aan een eenvoudige toegang tot financiering en krediet. Het is van essentieel belang dat de financiële steun voor de CCS hand in hand gaat met de totstandkoming en het behoud van goede arbeidsomstandigheden voor alle categorieën werknemers, ook in financieel opzicht.

<sup>(19)</sup> Cfr. [http://ec.europa.eu/culture/documents/moc\\_final\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/culture/documents/moc_final_report_en.pdf)

<sup>(20)</sup> Zie het initiatief voor jongerenwerkgelegenheid, Europese top van 8/02/2013.

<sup>(21)</sup> Richard Florida, Amerikaans expert op het gebied van stedelijke ontwikkeling.

4.2.2 Het is dan ook van belang dat er een gunstig belastingklimaat wordt geschapen voor de ontwikkeling van kmo's en zelfstandigen, dat dubbele belastingheffing in geval van grensoverschrijdende en transnationale mobiliteit wordt voorkomen en dat er adequate socialezekerheidsvoorzieningen worden getroffen.

4.2.3 De EU en de lidstaten moeten de samenwerking tussen de publieke en de private sector aanmoedigen om de duurzaamheid van de CCS te waarborgen en de culturele diversiteit van goederen en diensten te bevorderen.

4.2.4 De EU en de lidstaten moeten steun verlenen aan benchmarkingsmethoden inzake garanties, leningen, investeringen en exportbevorderende maatregelen, om de toegangsvaarden voor creatieve en culturele projecten tot particuliere financieringsmechanismen te verbeteren, en om de contacten tussen niet-commerciële sectoren, die vaak overheidsgeld ontvangen, en de meer marktgerichte sectoren, zoals design, mode en reclame, te bevorderen.

4.2.4.1 Het EESC beveelt aan om:

- de belangrijkste Europese maatregelen voor CCS van de afgelopen drie jaar in kaart te brengen;
- de balans op te maken van specifieke financiële steun voor CCS gedurende de afgelopen drie jaar;
- een overzicht op te stellen van de resultaten die zijn behaald met de toepassing van de open coördinatiemethode op de CCS.

#### 4.3 Creatief en cultureel ondernemerschap en bedrijfsmodellen

4.3.1 De ontwikkeling van nieuwe bedrijfsmodellen vraagt om de aanvaarding van de nieuwe technieken voor digitalisering, remixing, *mashing* en *sampling* – waarbij de inhoud van een digitaal multimediatekstbestand (zoals tekst, grafische elementen, geluid, video en/of animatie, uit bestaande bronnen) geheel of gedeeltelijk wordt gebruikt om een nieuw afgeleid werk te scheppen.

4.3.2 Het model *creativity for social quality* heeft betrekking op cultuur, het grondgebied en de samenleving in creatieve districten. Hierbij worden maatregelen voor het mobiliseren van kennis gecombineerd met maatregelen om designers in te schakelen als makelaars die de interfaceprocessen tussen ontwikkeling, technologie en productie faciliteren.

4.3.3 Het EESC acht het van groot belang dat optimaal gebruik wordt gemaakt van nieuwe bedrijfsmodellen, waarbij design in de waardeketen is geïntegreerd en alle actoren waarde kunnen toevoegen aan producten of procedés die op de wereldmarkt als voorbeelden van Europese uitmuntendheid worden aangemerkt.

4.3.4 Daarnaast is het volgens het EESC zaak dat de grensoverschrijdende en transnationale mobiliteit, evenals het vermogen om professionals en talenten aan te trekken, worden bevorderd. Hetzelfde geldt voor overdracht van kennis, uitwisseling van ervaringen en ondernemingscapaciteiten, alsook de oprichting van netwerken en clusters tussen verschillende actoren van de EU en tussen verschillende sectoren van de Europese economie.

Brussel, 17 april 2013

De voorzitter  
van het Europees Economisch en Sociaal Comité  
Henri MALOSSE

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad — Strategie voor het duurzame concurrentievermogen van de bouwsector en de ondernemingen in die sector**

(COM(2012) 433 final)

(2013/C 198/07)

Rapporteur: **Aurel Laurențiu PLOSCEANU**

Corapporteur: **Enrico GIBELLIERI**

De Europese Commissie heeft op 7 september 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 en de Raad – Strategie voor het duurzame concurrentievermogen van de bouwsector en de ondernemingen in die sector*

COM(2012) 433 final.

De adviescommissie Industriële Reconversie (CCMI), die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 12 maart 2013 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 17 en 18 april 2013 gehouden 489e zitting (vergadering van 17 april) onderstaand advies uitgebracht, dat met 128 stemmen vóór en 2 tegen, bij 7 onthoudingen, is goedgekeurd.

## 1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het EESC verwelkomt het actieplan inzake duurzaam concurrentievermogen van de bouwsector, dat de Commissie in juli 2012 heeft uitgebracht.

1.2 Het EESC erkent het strategische belang dat de bouwsector binnen de Europese economie inneemt, zowel in termen van bijdrage tot het bbp als wat betreft de rol van de sector als schepper van werkgelegenheid en vector van economische groei.

1.3 Het EESC beschouwt de bouwsector als een erg belangrijke speler bij het terugbrengen van de energiebehoefte van de EU, het verminderen van de menselijke ecologische voetafdruk en de pogingen om de gevolgen van de klimaatverandering op te vangen en in dat verband de nodige aanpassingen door te voeren. Het EESC verwacht dat het actieplan de bouwsector zal helpen om deze voor de samenleving belangrijke uitdagingen aan te gaan.

1.4 De bouwsector is goed voor bijna 10 % van het bbp van de EU en is bepalend voor de algemene gezondheid van de economie. Nationale beleidsmakers dienen de bouwsector te betrekken in hun pogingen om groei te stimuleren, net zoals de Commissie in deze Mededeling heeft gedaan. Zo zal duidelijk worden dat, indien op het vlak van middelen en regelgeving de juiste voorwaarden worden gecreëerd, de sector in staat is te voorzien in de groei, banen en milieubescherming die de EU-burgers met recht en reden verdienen.

Het EESC is van mening dat de bouwsector geen behoefte heeft aan rechtstreekse financiële hulp zoals subsidies, maar dat er via het actieplan moet worden getracht een beleids- en regelgevingskader tot stand te brengen waarin de sector optimaal zijn functie kan vervullen door bij te dragen tot economische groei, sociaal welzijn en milieubeheer, onder meer door te zorgen voor een passende doorstroming van openbare investeringen en particuliere middelen naar duurzame projecten; daar-

naast moet de economie van de lidstaten voornamelijk worden gefinancierd via bankkredieten die doeltreffende en onmiddellijk uit te voeren maatregelen omvatten om de krediettoegang voor kmo's te verbeteren, met inbegrip van de ontwikkeling van specifieke instrumenten voor garanties en contragaranties.

1.5 Binnen het regelgevend en standaardiseringskader van de EU zijn ook eenvoud, stabiliteit en samenhang cruciale factoren voor zowel het interne als het externe concurrentievermogen van de bouwsector in Europa.

1.6 Het EESC is zich er terdege van bewust dat bezuinigingsmaatregelen begrotingen met structurele tekorten opnieuw in evenwicht kunnen brengen, maar niet tot nieuwe groei leiden. Meer nog, bezuinigingen maken de economische crisis in veel landen enkel maar erger. Investerings in duurzame gebouwen en infrastructuur zijn noodzakelijk om Europa in de toekomst groei en werkgelegenheid te garanderen.

1.7 De maatschappelijke organisaties verzoeken de Commissie, het Europees Parlement, de Raad en de regeringen van de lidstaten om investeringen in duurzame gebouwen en essentiële infrastructuur te zien als een strategische bijdrage tot toekomstige economische groei en werkgelegenheid, eerder dan als een loutere zoveelste uitgavenpost. Bovendien raadt het EESC aan dergelijke investeringen niet op te nemen in de berekening van de prestaties binnen het stabiliteits- en groeipact.

1.8 Er bestaat een enorm potentieel om de energiebehoefte terug te dringen door het oude gebouwenbestand in de EU te vernieuwen en zo de EU-doelen inzake de reductie van de broeikasgasuitstoot (- 20 %) en de energiebehoefte (- 20 %) te verwezenlijken. Hierdoor zou ook de invoer van fossiele brandstoffen worden teruggebracht en zou er een bijdrage worden geleverd tot het behoud van de EU-welvaart binnen Europa, dus



ook tot het behoud en het scheppen van werkgelegenheid in de huidige financiële en economische crisis. Om dit potentieel te benutten moeten landen voorzien in de gepaste financiële en fiscale stimuli om de markt naar grotere energiebesparingen te leiden en ervoor te zorgen dat de vaardigheidskloof afneemt.

1.9 Er bestaat ook een reusachtige uitdaging om op het vlak van de opwaardering van de Europese infrastructuur voor transport, energie en breedband aan de behoeften van toekomstige generaties te beantwoorden en te garanderen dat Europa zijn globaal concurrentievermogen behoudt en directe buitenlandse investeringen (BDI) blijft aantrekken. Als regeringen zich niet bewust zijn van het belang van dit soort investeringen, riskeert Europa het tegen andere werelddelen te moeten afleggen op het gebied van economie én sociaal welzijn.

1.10 De sector zal nieuwe uitdagingen moeten aangaan die de demografische veranderingen voor de gebouwde omgeving met zich meebrengen. Hierbij gaat het onder meer om de gevolgen van de vergrijzing voor de toegang tot de gebouwde omgeving. Het EESC neemt nota van de lopende werkzaamheden binnen het Europees Comité voor Normalisatie (CEN), opgedragen door de Europese Commissie, om de betrokken standaarden aan te passen aan de beginselen inzake "ontwerpen voor iedereen". Daarnaast wordt de bouwsector geconfronteerd met een vergrijzende beroepsbevolking. In dit verband herinnert het EESC aan de Europa 2020-strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei<sup>(1)</sup> en de uitdagingen voor de economie in haar geheel.

1.11 Naast de bijdrage die de sector reeds levert tot de beperking van de klimaatverandering, stelt de aanpassing aan de gevolgen ervan de gebouwde omgeving voor nieuwe uitdagingen, die de sector ook zal moeten aangaan. Hierbij gaat het onder meer om de gevolgen van extreme weersomstandigheden die een meer klimaatbestendige gebouwde omgeving en aangepaste beschermende structuren vereisen. Volgens het EESC is het belangrijk hier ook rekening mee te houden binnen de bestaande technisch-methodologische standaarden, zoals de Eurocodes.

1.12 In deze uitdagingen is voor de bouwsector een centrale rol weggelegd, op voorwaarde dat de nodige investeringen worden gedaan. Projectobligaties zijn een manier om extra particuliere middelen voor projecten vrij te maken, maar kunnen nooit in de plaats komen van openbare investeringen.

1.13 Verschillende bedrijven uit de bouwsector, in het bijzonder kmo's, staan bloot aan intense druk die te wijten is aan betalingsachterstand door klanten uit de openbare en de particuliere sector. Richtlijn 2011/7/EU betreffende bestrijding van betalingsachterstand bij handelstransacties moet naar behoren worden toegepast om de overlevingskansen van de bedrijven veilig te stellen. Voor de volledige tenuitvoerlegging van de bepalingen van Richtlijn 2011/7/EU en de verwezenlijking van de erin opgenomen doelstelling, is het in het bijzonder nodig de betalings- en ontvangstermijnen tot maximaal 30 dagen terug te brengen voor overheidsaankopen, en hun uitvoering te garanderen door facturen efficiënt te betalen, dankzij de goedkeu-

ring van passende begrotings- en administratieve regels (met inbegrip van het verkrijgen van bancaire kredieten voor de betaling van achterstallen). Volgens het EESC is het ook nodig zo snel mogelijk het probleem op te lossen van de achterstallen die vóór de omzetting van Richtlijn 2011/7/EU zijn geregistreerd. De enorme vertragingen bij de betaling van facturen bij contracten voor overheidsaankopen hebben immers een ernstige impact op de concurrentiekracht, de rendabiliteit en de levensvatbaarheid van de ondernemingen. Landen die tot nog toe over kortere betalingstermijnen beschikten, zouden de uitzonderingen in de Richtlijn niet mogen aanwenden om deze termijnen te verlengen. In dit verband raadt het EESC aan voor de betaling van facturen een maximale toegelaten termijn van 30 dagen vast te leggen (waarin ook de ontvangst en de verificatie zijn inbegrepen).

1.14 Om de kansen op een economische heropleving niet in het gedrang te brengen of ernstig te beperken, wijst het EESC op de noodzaak om voor investeringen en de reële economie opnieuw bankkredieten toe te kennen en hun aantal uit te breiden. Bij de toekenning van kredieten zou moeten worden vermeden een al te groot prudentieel toezicht aan de dag te leggen en de voorkeur te geven aan de ontwikkeling van beleggingen in financiële titels, ten nadele van het krediet aan ondernemers die tijdens de crisis zijn blijven bestaan. Voor veel bedrijven, met name kmo's, zijn overbruggingskredieten vaak onmisbaar om te overleven. De huidige beperkte kredietverstrekking door banken vormt dan ook een ernstige bedreiging voor de levensvatbaarheid van deze bedrijven. Om te vermijden dat reeds uitgeperste kredietverstrekking nog meer wordt bemoeilijkt, zouden financiële bedrijfseconomische regels – zoals in de Bazel III-overeenkomst – niet mogen neerkomen op een verdere daling in de kredietverstrekking van banken aan de reële economie. De ECB zou het verstrekken van goedkope leningen daarom moeten koppelen aan de voorwaarde dat een groot gedeelte van het geld de reële economie ten goede komt.

1.15 Een belangrijke voorwaarde voor een duurzame en concurrerende bouwsector zijn goede arbeidsomstandigheden binnen de sector. Reeds in 1993 werd in het Atkinsrapport<sup>(2)</sup> vastgesteld dat een bouwsector die op onzekere banen berust – bijvoorbeeld via schijnzelfstandigen – de productiviteit niet stimuleert. Het actieplan zou dus ook strategieën moeten bevatten om de werkgelegenheid binnen de sector veilig te stellen en onwettige praktijken zoals schijnzelfstandigheid te bestrijden.

1.16 Los van het specifieke dienstverband moeten er stimuli worden gecreëerd om werknemers bij te scholen en hen mogelijkheden tot een leven lang leren te bieden.

1.17 Door regels en sociale verplichtingen te omzeilen wordt de bouwmarkt verstoord. Er moet dus worden gezorgd voor een vlak concurrentiespeelveld, in overeenstemming met de bestaande regelgeving en de sociale verplichtingen in het gastland. Hiertoe zijn er degelijke handhavingsmechanismen nodig waarmee kan worden gegarandeerd dat aan de voorwaarden van het gastland is voldaan.

<sup>(1)</sup> Mededeling van de Commissie - COM(2010) 2020 final van 3 maart 2010. *Europa 2020: een strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei.*

<sup>(2)</sup> Secteur, *Strategic Study on the Construction Sector: Final Report: Strategies for the Construction Sector*, WS Atkins International (1993).



1.18 Het EESC roept de Europese instellingen en de lidstaten op om hun beleid aan te scherpen en concrete stappen te ondernemen om de invloed van corruptie en criminele organisaties op openbare aanbestedingen tegen te gaan, zeker wat betreft grote infrastructuurprojecten. Deze organisaties maken immers gebruik van bedreigingen en geweld en zorgen dus voor onaanvaardbare en oneerlijke concurrentie, waarbij vrijheid en democratie met de voeten worden getreden.

1.19 Het Comité beklemtoont dat de lidstaten de kans moeten krijgen gebruik te maken van de bestaande of bijkomende controlemaatregelen of administratieve formaliteiten als blijkt dat deze doeltreffend en noodzakelijk zijn. Zij nemen daarmee de verplichting op zich om ook echt werk te maken van dergelijke onderzoeken, mechanismen voor toezicht en handhaving en efficiënte en adequate controles, zodat de nationale wetgeving en de richtlijn terbeschikkingstelling van werknemers (96/71/EG) worden nageleefd.

1.20 Arbeidsmigranten zouden recht moeten hebben op minimale sociale normen en/of een gelijke behandeling volgens de normen en regelgeving in hun gastland. Er is behoefte aan degelijke handhavingsmechanismen om sociale dumping en juridisch ongelijke behandeling van arbeidsmigranten tegen te gaan.

1.21 In de bouwsector moet het O&O-aandeel worden opgedreven als een middel om de productiviteit op te drijven. Er is behoefte aan een beleid dat stimuli biedt tot voortdurende innovatie, productiviteitsverhoging die wordt bereikt door de vaardigheden van het personeel in te zetten, nieuwe slimme producten en een nieuwe slimme arbeidsorganisatie, net als hoogwaardige banen. Op dit vlak kan milieutechnologie een van de motoren zijn om nieuwe ontwikkeling aan te zwengelen.

1.22 Het EESC schaart zich achter eerlijke en evenwichtige contractvoorwaarden in alle EU-lidstaten, ook voor niet-EU-bedrijven die op de EU-bouwmarkt actief zijn. Wezenlijke pijlers van een beleid voor doeltreffende en eerlijke concurrentie zijn ook het promoten van de economisch voordeligste inschrijving (eerder dan van de "laagste prijs") en een coherente benadering waarin abnormaal lage inschrijvingen worden geweerd.

1.23 Om de bouwsector beter in staat te stellen tot duurzame ontwikkeling bij te dragen raadt het EESC aan activa en hun kostprijs te beoordelen op basis van hun volledige levenscyclus. Waar nodig dienen dergelijke beoordelingen gebruik te maken van de normen die door het Europees Comité voor Normalisatie (CEN) zijn vastgelegd of goedgekeurd.

1.24 Het EESC is ingenomen met de oprichting van een EU-bouwforum op hoog niveau en is geïnteresseerd om eraan deel te nemen en zo bij te dragen tot de samenhang van het EU-beleid dat de bouwsector aanbelangt.

## 2. Achtergrond

2.1 De bouwsector in de EU-27 heeft ernstig te lijden gehad onder de in 2008 uitgebroken financiële crisis en de economische terugval in de bouwactiviteit die er het gevolg van was. Groeiherstel is al van in het begin vertraagd door de staatsschuldencrisis in de eurozone en het opleggen van bezuinigingsprogramma's in veel lidstaten.

2.2 Toch heeft de bouwsector in 2011 een omzet van 1 208 miljard euro kunnen realiseren, goed voor 9,6 % van het bbp in de EU-27 en 51,5 % van de bruto<sup>(3)</sup> -investeringen in vaste activa.

2.3 De bouwsector telt 3,1 miljoen bedrijven: 95 % zijn kmo's met minder dan 20 werknemers zijn en 93 % stellen zelfs minder dan 10 arbeiders te werk.

2.4 De bouwsector is de grootste industriële werkgever in Europa: in 2011 werkten er 14,6 miljoen arbeiders, goed voor 7 % van alle werkgelegenheid en 30,7 % van de industriële werkgelegenheid. Sinds 2008 is de werkgelegenheid voortdurend afgenomen.

2.5 Gelet op het multiplicatoreffect – één arbeidsplaats in deze sector creëert twee arbeidsplaatsen in andere sectoren – hangen 43,8 miljoen werknemers in de EU rechtstreeks of onrechtstreeks van de bouwsector af.

2.6 In verschillende lidstaten werd de bouwsector geconfronteerd met eenzelfde reeks economische factoren, die op het volgende neerkomen:

- de blijvende gevolgen van de kredietchaarste en de daaruit voortvloeiende beperkte leenmogelijkheden;
- de afschaffing van de overblijvende herstelmaatregelen;
- het uitbreken van de staatsschuldencrisis in de zomer van 2010; en
- de daaropvolgende invoering van bezuinigingsmaatregelen overall in Europa.

2.7 Nationale inspanningen werden ondermijnd door maatregelen tot begrotingsconsolidatie en aanzienlijke besparingen op investeringen, bedoeld om de staatsschuldencrisis op te lossen.

2.8 Door deze situatie is het nog steeds broze ondernemers- en consumentenvertrouwen nog verder verzwakt.

2.9 Er wordt verwacht dat het totale bouwvolume in 2012 ten gevolge van dalingen in alle bouwsegmenten met meer dan 2 % zal zijn afgenomen.

2.10 Volgens een analyse van de Wereldbank is de bouwsector één van de sectoren waar corruptie en georganiseerde misdaad voorkomen bij:

- het toekennen van projecten op basis van politieke belangen, i.p.v. via een aanbesteding;
- de manier van accreditatie bij de certificatieprocedure voor gebouwen.

De EU-lidstaten stellen corruptie vast bij:

<sup>(3)</sup> FIEC Statistical Report R54.

- financiële constructies en het niet tijdig betalen van werken die bouwondernemingen hebben uitgevoerd;
- het behoud van technische, administratieve of wettelijke belemmeringen die het aanbestedingsproces verstoren.

### 3. Het Commissievoorstel

3.1 Met de voorgestelde strategie worden de volgende doelstellingen beoogd:

- een aanpak, tegen 2020, van de belangrijkste uitdagingen waar de bouwsector mee te kampen heeft op het vlak van investeringen, menselijk kapitaal, energie- en milieueisen, regelgeving en markttoegang;
- een actieplan om deze uitdagingen op korte en middellange termijn aan te gaan.

3.2 Dit voorstel heeft tot doel:

- de vraag naar een duurzame gebouwde omgeving te stimuleren, met name op het vlak van renovatie;
- de prestaties van de aanvoer/waardeketen op te drijven, als ook de interne markt voor bouwproducten en -diensten beter te laten werken;
- de internationale marktvooruitzichten voor bouwbedrijven uit de EU te versterken.

3.3 Het voorgestelde actieplan concentreert zich op de volgende vijf doelen:

- 3.3.1 stimuleren van gunstige investeringsvoorwaarden;
- 3.3.2 verbetering van het menselijk kapitaal;
- 3.3.3 efficiënter gebruik van hulpbronnen, verbetering van milieuprestaties en vergroting van commerciële mogelijkheden;
- 3.3.4 versterking van de interne markt voor de bouwnijverheid;
- 3.3.5 bevordering van de mondiale concurrentiepositie van bouwondernemingen uit de EU.

3.4 Op het vlak van beheer wordt er een tripartiet strategisch forum (Commissie, lidstaten, stakeholders) voorgesteld om de vooruitgang bij de tenuitvoerlegging van de strategie te monitoren.

### 4. Stand van zaken in de bouwsector – SWOT-analyse

#### 4.1 Sterke kanten

4.1.1 De klimaatverandering beperken en zich aan de gevolgen ervan aanpassen, alsook de ecologische voetafdruk van de mensheid verkleinen.

De bouw is een lokale en erg arbeidsintensieve activiteit. De productie kan dus niet buiten Europa worden geherlokaliseerd, wat garandeert dat de werkgelegenheid in de EU blijft.

In de EU-27 zijn nog steeds 43,8 miljoen werknemers rechtstreeks of onrechtstreeks afhankelijk van de bouwsector.

Het hoge aantal micro-ondernemingen en kmo's in de bouwsector wijst erop dat het hier om een activiteit gaat die diep in de lokale gemeenschappen verankerd is en zo de diversiteit van lokale tradities weerspiegelt.

In veel lidstaten speelt de bouwsector, samen met de instellingen voor beroepsopleiding, een centrale rol in het aanbieden van stageplaatsen aan jonge arbeidskrachten. Zo wordt sociale mobiliteit verzekerd.

#### 4.2 Zwakke kanten

4.2.1 In veel landen heeft de bouwsector te lijden onder regels die samenwerkingsverbanden tussen bedrijven bemoeilijken (bv. aansprakelijkheidsregels), met een ingewikkelde waardeketen en een hoog risico op conflicten en inefficiëntie. Dit vormt een belemmering voor de ontwikkeling van het concurrentievermogen.

4.2.2 Ondanks recente verbeteringen zoals het manifest *Building Prosperity for the Future of Europe* ("Bouwen aan duurzaamheid voor een Europese toekomst") – eerst in november 2010 gepubliceerd door het informele platform *European Construction Forum* ("Europees bouwforum") en opnieuw gepubliceerd voor de Commissiemededeling op 28 januari 2013 – bestaat de sector uit zoveel verschillende stakeholders dat het moeilijk is om alle uiteenlopende standpunten op één lijn te brengen en op nationaal of Europees niveau met één stem te spreken.

4.2.3 Soms is de sector vatbaar voor speculatieve hauses op de vastgoedmarkt, zoals in een aantal lidstaten het geval was tijdens het eerste decennium van de 21<sup>e</sup> eeuw, ten gevolge van de beschikbaarheid van goedkoop krediet voor vastgoedontwikkeling.

4.2.4 Beleidsmaatregelen die gericht zijn op het bevorderen van bijzondere bouwactiviteiten – bijvoorbeeld fiscale stimuli voor energie-efficiënte renovatie, moderniseringswerkzaamheden of teruglevertarieven om hernieuwbare micro-energie te bevorderen – zijn vaak onvoorspelbaar en op de korte termijn gericht. Ze worden ook vaak beknot vooraleer hun resultaten tastbaar worden.

4.2.5 In openbare aanbestedingen draait het traditioneel om de laagste prijs. De daaruit voortvloeiende druk om de voorgestelde prijzen zo laag mogelijk te houden weerhoudt bedrijven ervan hun processen te vernieuwen en in nieuwe en innovatieve materialen te investeren. Bovendien is het in aanbestedingen vaak niet mogelijk om verschillende varianten voor te stellen. De afwezigheid van deze mogelijkheid vormt, net als restrictieve verzekeringsstelsels, een extra hindernis voor meer innovatie.

4.2.6 Vergeleken bij andere industrietakken wordt er in de bouwsector weinig in O&O geïnvesteerd, wat te wijten is aan de fragmentatie in de sector, het erg gereguleerde keurslijf voor bouwactiviteiten en de traditioneel smalle winstmarges in de bouwsector. Het EESC neemt wel nota van het publiek-private partnerschap Energie-efficiënte gebouwen (EeB), waarin O&O-steun van de EU zal worden gecombineerd met financiering door de particuliere sector.

4.2.7 Ondanks de grote stappen die de laatste jaren zijn gezet, heeft de bouwsector nog steeds een imago probleem en dient er prioritair werk te worden gemaakt van betere resultaten op het vlak van gezondheid en veiligheid. Meer algemeen – en ondanks de economische terugval – heeft de sector nog steeds problemen om voldoende geschoolde ingenieurs van universitair niveau aan te trekken. Gezien de demografische veranderingen zal dit imago probleem enkel ernstiger worden. Het dient te worden aangepakt door de sector zelf, die erin moet slagen jonge gekwalificeerde werknemers aan te werven.

#### 4.3 Kansen

4.3.1 De energieprestaties van het gebouwenbestand bieden de sector een enorme kans om hun activiteiten aan de hand van bestaande technologie op te drijven. Daartoe dienen nationale regeringen het potentieel hiervan te erkennen en de nodige financiële steun en fiscale stimuli te bieden.

4.3.2 De EU en haar lidstaten zouden samen grootschalige investeringsprogramma's voor de belangrijkste gebouwen en infrastructuur moeten opstellen, die verder gaan dan de bedragen die in het volgende meerjarig financieel kader worden voorgesteld voor de financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen.

4.3.3 Op middellange tot lange termijn beschikt de sector, mits de nodige stimuli op het vlak van regelgeving en financiering, over het potentieel om duurzame, koolstofarme economische activiteiten uit te voeren.

4.3.4 De bouwsector zal in de voorhoede lopen bij het aanpakken van de uitdagingen op het vlak van de beperking van de klimaatverandering en de aanpassing aan de gevolgen ervan.

4.3.5 De ontwikkeling van nieuwe ICT-gebaseerde technologieën zoals *building information modelling* (BIM) draagt bij tot het stimuleren van innovatie en efficiëntie in de sector.

#### 4.4 Bedreigingen

4.4.1 De belangrijkste bedreiging voor de bouwsector is het gebrek aan openbare en particuliere investeringen: dit heeft er reeds toe geleid dat leefbare ondernemingen failliet zijn gegaan en dat de werkgelegenheid sinds 2008 ernstig is gedaald. Als de recessie in de bouwsector blijft duren, zal een blijvend verlies aan architecten, ontwerpers, ingenieurs en vaklui er het gevolg van zijn.

4.4.2 Hiermee houdt ook een andere bedreiging verband, namelijk de vergrijzing van de beroepsbevolking en het gebrek aan jonge geschoolde werkrachten die de plaats van oudere werknemers kunnen innemen. Uit cijfers voor Duitsland blijkt dat 44 % van de beroepsbevolking er in 2011 ouder dan 45 jaar was.

4.4.3 Een verdere bedreiging is de opkomst van aannemers uit derde landen op de EU-aanbestedingsmarkt. Dergelijke bedrijven, vaak in staatshanden, gebruiken financiering uit hun thuisland om eerlijke concurrentie te omzeilen, zoals in het geval van het Chinese staatsbedrijf en de Poolse A2-autosnelweg in 2009. Dergelijke oneerlijke concurrentie haalt de kwaliteit in de bouw naar beneden en ondermijnt de lonen van lokale bouwwerknemers.

4.4.4 De druk van overheden om in openbare aanbestedingen geld te besparen heeft ervoor gezorgd dat abnormaal lage offertes vaak voorkomen. Dergelijke offertes hebben negatieve gevolgen voor de kwaliteit van de gebouwde omgeving, bedreigen de sociale welvaart van de werknemers en leiden op lange termijn tot meer kosten.

4.4.5 Bouwactiviteiten worden reeds sterk gereguleerd – dit gebeurt terecht. EU-wetgeving inzake de bouwsector dreigt echter contraproductief te zijn indien ze niet wordt gecoördineerd.

4.4.6 Een van de voornaamste kenmerken van de EU-bouwsector is de erg hoge arbeidsmobiliteit. Het inschakelen van arbeidskrachten uit andere landen, in het bijzonder van zelfstandigen en tijdelijk gedetacheerde werknemers, zou niet mogen neerkomen op een vorm van sociale dumping waarbij wordt getracht de sociale bijdragen en verplichtingen van het gastland te omzeilen.

4.4.7 In de toekomst zal de bouwmaterialenindustrie worden geconfronteerd met reusachtige uitdagingen op het vlak van grondstoffentoeegang en efficiënt gebruik van hulpbronnen.

### 5. Benadering vanuit de economie, de maatschappij en het georganiseerde maatschappelijk middenveld

5.1 Tijdens de hoorzitting die de CCMI op 19 december 2012 heeft georganiseerd werd op de onderstaande aspecten gewezen.

5.1.1 De Commissiemededeling komt er op het gepaste moment. Ze houdt rekening met talrijke verwachtingen van de bouwindustrie.

5.1.2 In de Mededeling is geen strategie opgenomen om de gevolgen van de klimaatverandering voor de industrie aan te pakken.

5.1.3 Projectfinanciering en de tendens tot late betalingen blijven belangrijke onderwerpen op de agenda van de bouwsector.

5.1.4 De vergrijzing van de werknemers in de bouwsector vormt een acuut probleem dat moet worden tegengegaan door jonge geschoolde arbeidskrachten aan te trekken.

5.1.5 Er is een uitgebreidere benadering nodig om de belangrijkste bedreigingen en zwakke punten aan te pakken en de Europa 2020- en TEN-doelstellingen te verwezenlijken.

5.1.6 Zonder kwalitatief hoogstaande ontwerpen en uitvoeringen zal de bouwsector geen duurzame activiteiten of duurzaam concurrentievermogen kunnen ontwikkelen. Kwalitatief hoogstaande ontwerpen en uitvoeringen kunnen onmogelijk worden bereikt via aanbestedingen die louter de "laagste prijs" als criterium hanteren, zonder rekening te houden met de kosten op lange termijn.

5.1.7 Openbare bouwaanbestedingen worden gewoonlijk door de laagste kostprijs ingegeven, wat bedrijven ervan weerhoudt hun processen te innoveren en in nieuwe en innoverende materialen te investeren. Innovatie wordt ook bemoeilijkt door verzekeringsstelsels die bedrijven benadelen die hun werkmethode variëren of innovatieve materialen gebruiken.

5.1.8 Op concurrentievlak bestaan er ongelijkheden tussen bedrijven uit OESO- en BRICS-landen. Hiervoor zijn specifieke oplossingen nodig.

5.1.9 Een btw-verlaging voor betaalbare huisvesting kan opnieuw worden overwogen als een mogelijke stimulus.

5.1.10 In de lidstaten dienen ook de sociale partnerschappen in de bouwsector, waaruit verschillende paritair samengestelde ngo's zijn ontstaan, verder te worden ontwikkeld en uitgebreid, samen met de sociale dialoog. Dit laat toe de erg specifieke uitdagingen aan te gaan waar deze industrie mee wordt geconfronteerd (gezondheid en veiligheid, opleiding, vakantie-uitkeringen enz.).

5.1.11 Het is ook noodzakelijk en passend om een ethische code vast te leggen, gericht op het beperken van de impact van corruptie.

5.1.12 Over investeringsmaatregelen moet beter worden gecommuniceerd om de strategieën van de bedrijven te verbeteren. Momenteel zijn deze nog te vaak gebaseerd op het overleven op korte termijn.

5.1.13 Het door de Commissie opgerichte bouwforum op hoog niveau, dat in januari 2013 zijn werkzaamheden aanvangt, is meer dan nodig. Het EESC dient eraan deel te nemen.

## 6. Algemene opmerkingen

6.1 De volgende aspecten zullen van belang zijn voor de ontwikkeling van de bouwsector:

- energieprestaties van gebouwen, hulpbronnefficiënte productie, vervoer, gebruik van producten bestemd voor de bouw van gebouwen en infrastructuur;
- de koolstofarme economie, met een enorme impact op de bouw- en constructiesector;
- wereldwijde uitdagingen, waaronder:
  - onevenwichtige concurrentie op wereldvlak;
  - energie-efficiëntie;
  - duurzame gebouwen;
  - rampenbestendigheid;

- binnenklimaat;
- terugwinning, recyclage en hergebruik van gebouwen en materialen;
- ontwerpen op maat van de toekomstige vraag van de klanten;
- vergrijzing van werknemers;
- procedures voor overheidsopdrachten;
- PPP;
- bijzondere kwesties op het vlak van gezondheid en veiligheid;
- ethisch zakendoen.

6.2 De spelers in de bouwsector moeten een soort "voedingsketen" vormen: bouwbedrijven, planners, architecten, ontwerpers, ontwikkelaars en anderen zouden moeten worden betrokken op kennisgerelateerde gebieden zoals financiering, verzekering, aanbesteding, marketing en opleiding.

6.3 Om corruptie en georganiseerde misdaad te bestrijden gaan bouwbedrijven over tot een ingewikkeld geheel van stappen en structurele hervormingen, waaronder:

- het opheffen van de bestaande technische, administratieve en wettelijke belemmeringen die de aanbestedingsprocedures voor infrastructuur, bouwwerken en assemblageactiviteiten verstoren; hiertoe wordt het specifieke regelgevende kader vereenvoudigd en worden t.a.v. de spelers strenge aansprakelijkheidsregels geformuleerd;
- het onderzoeken van lopende contracten en betalingsmechanismen waarbij EU-fondsen betrokken zijn, door de documentencyclus te verbeteren, eenheden voor monitoring en toezicht meer verantwoordelijkheid te geven en voor elk project een geblokkeerde rekening te gebruiken. In projecten die met Europese middelen worden gerealiseerd, audit en gemeenschappelijke controle/kruiscontrole met zowel de begunstigde als de bouwondernemingen, wat betreft openstaande bedragen en werkzaamheden die samen door de lidstaat en de EU worden gefinancierd.

Brussel, 17 april 2013

*De voorzitter*  
*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*  
Henri MALOSSE



**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Het externe luchtvaartbeleid van de EU — De aanpak van toekomstige uitdagingen**

(COM(2012) 556 final)

(2013/C 198/08)

Rapporteur: **de heer Thomas McDONOGH**

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

*Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Het externe luchtvaartbeleid van de EU - De aanpak van toekomstige uitdagingen*

COM(2012) 556 final.

De afdeling Vervoer, Energie, Infrastructuur en Informatiemaatschappij, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 3 april 2013 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 17 en 18 april 2013 gehouden 489e zitting (vergadering van 17 april 2013) het volgende advies uitgebracht, dat met 165 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 7 onthoudingen, is goedgekeurd.

## 1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het EESC is ingenomen met de mededeling van de Commissie over het externe luchtvaartbeleid. Aangezien Europa steeds afhankelijker wordt van externe handel en luchthavens cruciaal zijn voor de verbinding van ons continent met de rest van de wereld, is het EESC een groot voorstander van ambitieuze luchtvaartplannen.

1.2 Het EESC zou met name graag zien dat de gemeenschappelijke luchtvaartruimte snel wordt uitgebreid met Rusland, Turkije en onze andere burens in Oost-Europa en het Nabije Oosten, en, aan de andere kant van de Middellandse Zee, in Noord-Afrika. Door de nabijheid van deze markten, die bovendien een aanzienlijke groei doormaken, zouden secundaire en regionale luchthavens zich verder kunnen ontwikkelen.

1.3 Het EESC is ook een groot voorstander van verregaande liberalisering van de luchtvaart tussen de EU en de BRIC- en ASEAN-landen, zodat Europese luchtmaatschappijen de kans krijgen om hun samenwerking met andere maatschappijen uit te breiden en meer verkeer langs Europese luchthavens te leiden.

1.4 De Commissie wijst er terecht op dat naar gelijke voorwaarden voor de luchtvaartsector moet worden gestreefd. De Commissie wijst er eveneens terecht op dat onder meer luchtvaartheffingen, onterechte overheids subsidies, congestie op luchthavens en in het luchtruim, de kosten die consumentenbescherming met zich meebrengt en de kosten van koolstofemissies factoren zijn die de concurrentie verstoren en moeten worden aangepakt.

1.5 Het EESC is het ook met de Commissie eens dat in de capaciteit op luchthavens moet worden geïnvesteerd. Het is dringend noodzakelijk in de Europese Unie voldoende luchtvaartcapaciteit te waarborgen om niet aan concurrentiekracht

in te boeten ten opzichte van andere regio's die een groei doormaken, en aldus te voorkomen dat het verkeer naar naburige regio's uitwijkt.

## 2. Inleiding en achtergrond

2.1 Het EESC is ingenomen met de mededeling van de Commissie over het externe luchtvaartbeleid.

2.2 De luchtvaart speelt inderdaad, zoals de Commissie schrijft, een fundamentele rol in de Europese economie, zowel voor de EU-burgers als voor het bedrijfsleven. De luchtvaart verschaft werk aan 5,1 miljoen mensen en draagt 365 miljard euro (2,4 %) bij tot het Europese bbp. Als zodanig levert zij een cruciale bijdrage tot economische groei en werkgelegenheid in de EU.

2.3 Dankzij de inspanningen van de Europese Commissie en de EU-lidstaten zijn er nu 1 000 bilaterale overeenkomsten voor luchtdiensten met 117 niet-EU-landen. Er is ook vooruitgang geboekt met de ontwikkeling van een ruimere gemeenschappelijke luchtvaartruimte met buurlanden; zo zijn al overeenkomsten ondertekend met de Westelijke Balkan, Marokko, Jordanië, Georgië en Moldavië.

2.4 De overgang van uitsluitend bilaterale betrekkingen tussen EU-lidstaten en partnerlanden naar een mix van bilaterale betrekkingen en betrekkingen op EU-niveau heeft soms tot verwarring geleid bij de partnerlanden, en de EU-belangen zijn niet altijd optimaal omschreven en verdedigd.

2.5 Bovendien is de luchtvaartsector door gefragmenteerde nationale markten nog steeds veel te afhankelijk van lokale belangen en is het EU-beleid te sterk afhankelijk van ad-hoc-initiatieven op basis van individuele machtigingen om te onderhandelen. Daardoor is het lastig om voorwaarden voor een effectieve toetreding tot en groei van de markt te creëren. Gezien de snelheid van de niet-gecoördineerde marktliberalisering



tussen EU-lidstaten en bepaalde niet-EU-landen en het schijnbare voornemen van de lidstaten om bilaterale luchtverkeersrechten te blijven toekennen aan derde landen zonder passende tegenprestatie of zonder rekening te houden met de gevolgen op EU-niveau, zou het over enkele jaren wel eens te laat zou kunnen zijn als we nu niet zorgen voor een ambitieuzer en effectiever extern EU-beleid.

2.6 De Raad heeft de Commissie ook gemachtigd om over uitgebreide overeenkomsten te onderhandelen met Australië en Nieuw-Zeeland. De onderhandelingen met deze landen zijn nog aan de gang. Momenteel vliegen twee Europese luchtvaartmaatschappijen op Australië: British Airways en Virgin Atlantic. Vroeger lag dat aantal veel hoger.

2.7 De uitgebreide Conclusies van de Raad over het voorstel van de Commissie zijn een goede zaak <sup>(1)</sup>, maar de lidstaten zouden bepaalde cruciale EU-onderhandelingen wel duidelijker kunnen steunen. Zo zouden ze de Commissie een krachtig mandaat kunnen geven om de gespannen luchtvaartverhoudingen met Rusland te "normaliseren".

2.8 Latijns-Amerika is een snel groeiende markt, en de fusie van LAN en TAM is een onmiskenbaar commercieel gevaar voor Iberia, Tap en andere Europese luchtvaartmaatschappijen die op Latijns-Amerika vliegen. De overeenkomst met Brazilië duldt geen uitstel.

### 3. Het belang van hubs

3.1 Ondanks de groei van prijsvechters, die als eerste van en naar niet-hub-luchthavens zijn gaan vliegen, zijn Europa's hubs van groot belang in de mondiale luchtvaart en de externe betrekkingen, aangezien in luchtvaartovereenkomsten meestal de nadruk op deze hubs ligt.

3.2 De groei van grote hubs in steden als Abu Dhabi en Dubai vormt een geducht risico voor de concurrentiepositie van EU-diensten voor langeafstandsvluchten. De onlangs gesloten overeenkomst tussen Qantas en Emirates is bijvoorbeeld een groot gevaar voor de Europese luchtvaartsector.

3.3 Om levensvatbaar te zijn heeft een hub een aanzienlijk niveau van lokale vraag nodig en een extensief netwerk van feederdiensten. Daarom bevinden de meest succesvolle hubs zich gewoonlijk op de luchthavens van grote steden die met steeds meer congestie te maken hebben en vooral om milieuredenen niet kunnen uitbreiden.

3.4 Wegens capaciteitsgebrek beperken sommige Europese hubs al het aantal feederdiensten dat geëxploiteerd kan worden. Om het Europese concurrentievermogen op peil te houden moet hier goed naar worden gekeken.

### 4. Eerlijke en open concurrentie tot stand brengen

4.1 De concurrentiekracht van EU-luchtvaartmaatschappijen, waarvan vele het financieel moeilijk hebben, wordt schade toegebracht wanneer de economische lasten die bepalend zijn voor de eenheidsprijzen hoger zijn dan die van luchtvaartmaatschappijen in andere delen van de wereld.

4.2 Het is dan ook belangrijk dat de volledige waardeketen in de luchtvaart (luchthavens, verleners van luchtvaartnavigatiediensten, fabrikanten, geautomatiseerde reserveringssystemen, grondafhandelaars enz.) en de kostenstructuren, het niveau van blootstelling aan concurrentie in andere delen van de waardeketen en mechanismen voor de financiering van infrastructuur in andere belangrijke markten in overweging worden genomen bij het beoordelen van de concurrentiekracht van de EU-luchtvaartsector, en met name de internationale concurrentiekracht van EU-luchtvaartmaatschappijen.

4.3 In de EU is verzuimd om op nationaal en regionaal/lokaal niveau gelijke voorwaarden voor iedereen te creëren. Zo is niet voorkomen dat veel kleine luchthavens, in weerwil van het beginsel van de "particuliere investeerder in een markteconomie", niet-commerciële tarieven hanteren voor luchtvaartmaatschappijen. Uit de onlangs door de Europese Commissie gestarte reeks grondige onderzoeken naar gevallen van mogelijke staatssteun aan luchtvaartmaatschappijen door regionale luchthavens in diverse lidstaten blijkt dat de EU-richtsnoeren inzake staatssteun, die voortdurend vertraging hebben opgelopen, zo snel mogelijk moeten worden afgerond. Ook de recente vaststelling van EU-regels inzake sociale zekerheid voor mobiele werknemers in de EU, zoals vliegtuigbemanningen, zal de werking van de interne markt verbeteren. De Commissie is opgetreden tegen veel gevallen waarin sprake leek te zijn van oneerlijke concurrentie.

### 5. Een groeistrategie op basis van "Meer Europa"

5.1 In een onafhankelijke studie die in opdracht van de Commissie is uitgevoerd, zijn de economische baten van uitgebreide luchtvervoersovereenkomsten op EU-niveau met buurlanden en belangrijke partners, met name in snel groeiende en/of restrictieve markten, op meer dan 12 miljard euro per jaar geraamd.

5.2 Het behoud van een sterke en concurrerende luchtvaartsector die de EU verbindt met de rest van de wereld, is van strategisch belang voor de EU. De snelst groeiende luchtvaartmarkten bevinden zich buiten Europa; het is van vitaal belang dat de Europese luchtvaartsector de kans krijgt ook op deze markten te groeien.

5.3 Het is belangrijk ervoor te zorgen dat dit proces mettertijd leidt tot een werkelijk geïntegreerde gemeenschappelijke luchtvaartruimte waarin ook de betrekkingen tussen de buurlanden onderling op open en geïntegreerde wijze verlopen. Het heeft geen zin meer dat de Raad machtigingen verleent om met elk land afzonderlijk te onderhandelen. Het zou veel efficiënter zijn de Commissie één machtiging te verlenen om met alle resterende buurlanden te onderhandelen. De onderhandelingen zullen wel nog plaatsvinden met elk land individueel.

5.4 In de derde pijler (uitgebreide overeenkomsten met belangrijke partners) is onderhandeld over een aantal belangrijke overeenkomsten. Enkele belangrijke doelstellingen op dit gebied zijn echter nog niet bereikt, met name de liberalisering van de eigendom en controle van luchtvaartmaatschappijen in het kader van de overeenkomsten tussen de EU en de VS en de EU en Canada.

5.5 In de meeste landen geldt nog steeds de regel dat luchtvaartmaatschappijen voor de meerderheid eigendom moeten zijn van en onder controle moeten staan van de eigen onderdanen, waardoor hen de toegang tot een ruimer aanbod aan

<sup>(1)</sup> Conclusies van de 3213<sup>e</sup> Raad Vervoer, Telecommunicatie en Energie, Brussel, 20 december 2012.

investeerders en kapitaalmarkten wordt ontzegd. Het effect daarvan is dat een artificiële structuur is opgelegd aan de luchtvaartsector, die niet bestaat in andere sectoren. In de VS is de buitenlandse eigendom van luchtvaartmaatschappijen bijvoorbeeld beperkt tot 25 %. De nationale beperkingen op eigendom en controle hebben geleid tot de oprichting van drie mondiale allianties van luchtvaartmaatschappijen (Star Alliance, SkyTeam en Oneworld), en meer specifiek de joint ventures tussen sommige leden op bepaalde routes. Deze benaderen nog het dichtst mondiale luchtvaartmaatschappijen.

5.6 EU-luchtvaartmaatschappijen vallen echter niet onder nationale beperkingen inzake eigendom en controle, maar kunnen eigendom zijn van om het even welke entiteit uit de EU.

5.7 Deze consolideringstendens in Europa is uniek omdat grensoverschrijdende fusies en overnames alleen in de EU zijn toegestaan, terwijl de regeling inzake eigendom en controle nog steeds grotendeels dezelfde is als die welke in 1944 is vastgelegd in het Verdrag van Chicago. De problemen met de huidige eigendoms- en controlebepalingen zijn aanzienlijk en kunnen onderhandelingen met partnerlanden en zeer complexe beheersstructuren vergen. Dit betekent onvermijdelijk dat de volledige voordelen van de consolidering niet kunnen worden benut. De leden van een alliantie werken steeds nauwer samen om klanten een naadloze geïntegreerde mondiale netwerkdienst met meerdere hubs te kunnen aanbieden.

5.8 De tijd is nu rijp om de in de luchtvervoersovereenkomst tussen de EU en de VS voorziene extra stappen te zetten om de eigendom en controle van luchtvaartmaatschappijen te liberaliseren, zodat luchtvaartmaatschappijen investeringen kunnen aantrekken ongeacht de nationaliteit van de investeerder.

## 6. Belangrijkste beginselen voor het toekomstige externe luchtvaartbeleid van de EU

6.1 De EU moet verder openheid en liberalisering in de luchtvaart blijven aanmoedigen en er tegelijk voor zorgen dat een passend niveau van regelgevingsconvergentie wordt bereikt. In de onderhandelingen met partnerlanden moet ook de nodige aandacht worden besteed aan arbeids- en milieunormen en aan de naleving van internationale verdragen en overeenkomsten op deze domeinen, teneinde verstoring van de markt en een race naar de bodem te voorkomen. Luchtvaartmaatschappijen die op Europa vliegen dienen zich aan bepalingen en voorschriften van de ILO te houden.

6.2 Aangezien Europa steeds afhankelijker wordt van externe handel en luchthavens cruciaal zijn voor de verbinding van ons continent met de rest van de wereld, is het EESC een groot voorstander van ambitieuze luchtvaartplannen.

6.3 De EU moet snel handelen (voordat het tot meer liberalisering tussen opkomende markten komt) om een pioniersvoordeel te kunnen uitbuiten. Dat zou de internationale positie van de Europese luchtvaartsector beschermen en versterken. Slaagt de EU hier niet in, dan loopt ze het gevaar volledig gepasseerd te worden in de mondiale luchtvaart.

6.4 Als eerste profiteren van de liberalisering van de luchtvaart zou ook belangrijk zijn voor de verspreiding van Europese technische normen, wat grote voordelen voor de Europese ruimtevaartsector met zich mee zou kunnen brengen.

6.5 Het EESC is al sinds lang voor het opheffen van beperkingen op eigendom en controle<sup>(2)</sup> om luchtvaartmaatschappijen toegang te bieden tot meer investeerders en kapitaalmarkten. Gezien het belang van de twee markten in kwestie zal het beleid in deze richting zich eerst moeten concentreren op verdere wijzigingen van overeenkomsten tussen de EU en de VS. Dat zou tot een nieuw „post-Chicago”-tijdperk in de luchtvaart kunnen leiden.

6.6 De Commissie zal moeten aantonen dat de gecoördineerde aanpak van onderhandelingen sneller resultaten oplevert, zodat er in vergelijking met bilaterale overeenkomsten geen onnodige vertraging optreedt als zich kansen voordoen. Momenteel laat de ondertekening van de bilaterale overeenkomst met Brazilië helaas op zich wachten. De lidstaten hebben een gedeelde verantwoordelijkheid voor de versterking van Europa's externe luchtvaartbeleid. De Commissie heeft een sterk onderhandelingsmandaat nodig, zeker als zij de regels van de EU-markt bepleit tegenover landen en regio's waar heel andere normen gelden voor de luchtvaart.

6.7 De positie van de Europese sector zou nog verder worden ondergraven als een van de luchtvaartmaatschappijen uit het Midden-Oosten een van de in financiële moeilijkheden verkerende Indiase maatschappijen zou overnemen.

## 7. Het verbeteren van de betrekkingen met belangrijke partners

7.1 Door haar specifieke kenmerken lijdt vooral de Europese goederen- en expresssector wereldwijd onder restrictieve bilaterale overeenkomsten voor luchtdiensten; bij het verwijderen van obstakels voor markttoegang moet dan ook hoge prioriteit worden verleend aan deze sector.

7.2 Het EESC zou met name graag zien dat de gemeenschappelijke luchtvaartruimte snel wordt uitgebreid met Rusland, Turkije en onze andere burens in Oost-Europa en het Nabije Oosten, en, aan de andere kant van de Middellandse Zee, in Noord-Afrika. Door de nabijheid van deze markten, die bovendien een aanzienlijke groei doormaken, zouden secundaire en regionale luchthavens zich verder kunnen ontwikkelen. Een positieve en pragmatische agenda voor de samenwerking met Turkije zou het mogelijk maken vooruitgang te boeken bij het oplossen van concrete problemen in de regio, hetgeen in het voordeel is van beide partijen. Er moet met name worden gestreefd naar een bilaterale veiligheidsovereenkomst.

7.3 Het EESC is ook een groot voorstander van verregaande liberalisering van de luchtvaart tussen de EU en de BRIC- en ASEAN-landen. Deze landen groeien in hoog tempo uit tot de grootste internationale leveranciers van industrieproducten en diensten, en hun bevolking begint steeds meer te reizen. Het is reeds bewezen dat uitgebreide EU-luchtvervoersovereenkomsten met China, India en Japan potentieel grote economische

<sup>(2)</sup> EESC-advies over trans-Atlantische betrekkingen in de luchtvaartsector, PB C 306 van 16/12/2009, blz. 1-6.

voordelen kunnen opleveren. De inspanningen om dergelijke overeenkomsten te sluiten, moeten dan ook worden voortgezet. Door liberalisering van het luchtverkeer zouden Europese luchtmaatschappijen de kans krijgen om hun samenwerking met andere maatschappijen in die regio's uit te breiden en meer verkeer langs Europese luchthavens te leiden.

7.4 Het is ook belangrijk dat overeenkomsten altijd in het voordeel zijn van beide partijen, dus zowel van de EU als van derde landen. Rusland moet dringend aantonen dat het bereid is de overeenkomst uit 2011 inzake de "Overeengekomen beginselen voor de modernisering van het systeem voor het overvliegen van Siberië" toe te passen. Mocht het daarbij in gebreke blijven, dan moet de Commissie, met steun van de lidstaten, de nodige maatregelen nemen.

7.5 De relatie met de Golfstaten is de voorbije jaren grotendeels eenrichtingsverkeer geweest, waarbij EU-markten worden opengesteld voor luchtvaartmaatschappijen uit de Golfregio. Dit heeft tot ongelijke kansen geleid. Omdat nog meer verkeer zou kunnen "weglekken", is het dan ook raadzaam om de Golfstaten bij de komende onderhandelingen niet meteen als een topprioriteit te zien.

## 8. Investerings op luchthavens

8.1 Het EESC is het met de Commissie eens dat in de capaciteit op luchthavens moet worden geïnvesteerd. In dit gedeelte van het voorstel is echter wel meer duidelijkheid nodig over de vraag met welke maatregelen de doelen moeten worden verwezenlijkt. Ook moet het verband met het eerdere "luchtvaartpakketvoorstel" <sup>(3)</sup> van de Commissie beter uit de verf komen.

8.2 Het is dringend noodzakelijk in de Europese Unie voldoende luchthaven capaciteit te waarborgen om niet aan concurrentiekracht in te boeten ten opzichte van andere regio's die een groei doormaken, en aldus te voorkomen dat het verkeer naar naburige regio's uitwijkt.

8.3 Al ruim voordat de vraag het aanbod overtreft zal de Europese economie schade oplopen. Zodra hubs meer dan 75% van hun theoretische maximumcapaciteit aanspreken, neemt hun vermogen om goed te reageren op slechte weersomstandigheden en door operationele factoren veroorzaakte vertragingen en om voor betrouwbare vliegverbindingen te zorgen volgens Eurocontrol zienderogen af.

8.4 Bovendien betalen passagiers tijdens piekuren meer dan het geval zou zijn als er meer capaciteit was. Het Transport Committee van het Britse House of Commons kreeg bijvoorbeeld onlangs te horen dat reizigers in 2030 wel eens in totaal 1,2 miljard Britse ponden aan tickets kwijt zouden kunnen zijn als uitbreiding van de luchthaven capaciteit in Zuidoost-Engeland uitblijft.

8.5 Luchthaven capaciteit moet op EU-niveau worden bewaakt. Er zijn EU-richtsnoeren nodig die lokale overheden een gemeenschappelijk kader bieden wanneer zij hun luchthaven capaciteit willen uitbreiden.

8.6 Voor de lange termijn is capaciteitsuitbreiding op grote luchthavens absoluut noodzakelijk, maar tegelijkertijd moet de al bestaande capaciteit zo goed mogelijk worden gebruikt, vooral als het gaat om luchthavenslots. Luchthavens moeten in staat worden gesteld om te reageren op veranderingen in vraag en aanbod en om hun slots in economisch opzicht optimaal te gebruiken. In dit verband moet op basis van de slots-regelingen in het huidige luchthavenpakket <sup>(4)</sup> voor een beter gebruik van de luchthaven capaciteit door luchtvaartmaatschappijen gezorgd blijven worden, en wel door bij de toewijzing van slots rekening te houden met lokale omstandigheden. Dat is namelijk voor sommige luchthavens de enige manier om nog te groeien. Op grote luchthavens wordt de capaciteit van de start- en landingsbanen vaak volledig gebruikt, terwijl regionale luchthavens in de buurt over volop capaciteit beschikken.

8.7 Niet-hub-luchthavens kunnen de congestie op Europa's grootste hubs ook aanzienlijk helpen verminderen, zodat de Europese luchthavensector een leidende rol kan blijven spelen. Aangezien uitbreiding van start- en landingsbanen of faciliteiten op grote luchthavens altijd veel tijd in beslag neemt, kunnen capaciteitsproblemen op de kortere termijn enigszins worden verholpen door meer gebruik te maken van en op juiste wijze te investeren in niet-hub-luchthavens. Een goed ontwikkeld netwerk van regionale luchthavens zal ook de veiligheid van de passagiers verbeteren, onder meer door te waarborgen dat er een netwerk van alternatieve of noodluchthavens beschikbaar is indien de weersomstandigheden of andere condities verslechteren.

8.8 Verder dringt het EESC nogmaals aan op de onverwijld invoering van "one stop security". Dat zou de luchtvaartmaatschappijen namelijk enorme kosten besparen en tijdswinst voor reizigers opleveren. Dit onderwerp moet daarom met prioriteit worden besproken met belangrijke partners.

## 9. Gemeenschappelijk LUCHTRUIM/SESAR

9.1 Functionele luchtruimblokken (FABs) zijn nodig om tot een gemeenschappelijk Europees luchtruim te komen. Alle FABs moesten op 4 december 2012 een feit zijn. Aangezien FABs van cruciaal belang zijn voor betere luchtvaartnavigatiediensten en voor een efficiënt beheer van al het luchtverkeer, dient de Commissie bij het Europese Hof van Justitie stappen te nemen tegen lidstaten die in gebreke zijn gebleven.

9.2 Een snelle, consequente uitvoering van de voorstellen van de Commissie kan de sector helpen om op duurzame wijze te groeien en zo een grote bijdrage te leveren aan het herstel van de Europese economie.

## 10. Toepasselijke instrumenten

10.1 Uitgebreide overeenkomsten voor luchtdiensten met buurlanden en grote en gelijkgestemde partners moeten de regelgevingsvoorwaarden voor eerlijke concurrentie en voor een duurzame luchtvaartsector vastleggen en op elkaar afstemmen, inclusief essentiële aspecten als veiligheid, beveiliging, milieu en economische regelgeving.

<sup>(3)</sup> COM(2011) 823 final; PB C 277, 13.9.2012, blz. 110–124

<sup>(4)</sup> COM(2011) 827 final.

10.2 Hoe het voorgestelde nieuwe instrument ter bescherming van Europese belangen tegen onbillijke praktijken er precies komt uit te zien is nog niet helemaal duidelijk, maar het zou een soort bredere klachtenprocedure moeten worden tegen "verborgen subsidies" die doorwerken in de ticketprijzen. Een en ander zou naar verwachting de nodige rechtskracht krijgen met de "clausules inzake eerlijke mededinging" in de overeenkomsten die de Commissie met deze derde landen wil sluiten.

10.3 De Commissie wijst er terecht op dat het noodzakelijke streven naar gelijke internationale voorwaarden voor iedereen gepaard dient te gaan met een soortgelijk streven in Europa zelf. De Europese luchtvaartsector heeft te kampen met een groeiende regeldruk en steeds meer voorschriften die elkaar tegenspreken. De Commissie wijst er eveneens terecht op dat onder meer luchtvaartheffingen, onterechte overheidssubsidies, congestie op luchthavens en in het luchtruim, de kosten die con-

sumentenbescherming met zich meebrengt en de kosten van koolstofemissies factoren zijn die de concurrentie verstoren en moeten worden aangepakt.

10.4 Het emissiehandelssysteem (ETS) van de EU verdient speciale aandacht. In discussies over het externe luchtvaartbeleid blijkt dit systeem veel controverse op te roepen. Zo weigeren China en India deel te nemen aan het systeem en heeft het Amerikaanse Congres een wet aangenomen die luchtvaartmaatschappijen uit de VS verbiedt om zich aan de EU-regels te houden. Ecologische duurzaamheid is uiteraard een essentiële kwestie, maar de EU moet de ICAO wel de kans geven om met een voorstel voor een wereldwijde oplossing te komen waarover alle partnerlanden het tijdens de ICAO-vergadering in het najaar van 2013 het eens kunnen worden. Anders krijgt de EU-luchtvaart een nadelige concurrentiepositie. <sup>(5)</sup>

Brussel, 17 april 2013

*De voorzitter*  
*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*  
Henri MALOSSE

---

<sup>(5)</sup> Zie ook het EESC-advies "Handel in emissierechten/Luchtvaart", COM(2012) 697 final 2012/0328 (COD) Cat. B1



**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 98/70/EG betreffende de kwaliteit van benzine en van dieselbrandstof en tot wijziging van Richtlijn 2009/28/EG ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen**

(COM(2012) 595 final — 2012/0288 (COD))

(2013/C 198/09)

Rapporteur: **Lutz RIBBE**

Het Europees Parlement en de Raad heeft op 19 november 2012 besloten om het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 114 van het VWEU te raadplegen over het

*Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 98/70/EG betreffende de kwaliteit van benzine en van dieselbrandstof en tot wijziging van Richtlijn 2009/28/EG ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen*

COM(2012) 595 final – 2012/0288 (COD).

De afdeling Vervoer, Energie, Infrastructuur, Informatiemaatschappij, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 3 april 2013 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn 489<sup>e</sup> zitting, van 17 en 18 april 2013 (vergadering van 17 april 2013) het volgende advies uitgebracht, dat met 147 stemmen voor en 26 tegen, bij 23 onthoudingen, werd goedgekeurd:

## 1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het Comité heeft zich immer uitgesproken voor meer gebruik van duurzame energie, waaronder bio-energie. Reeds in zijn advies over de Richtlijn hernieuwbare energiebronnen toonde het zich echter kritisch over het gebruik van agrobrandstoffen in het vervoer en daarom kan het zich vinden in het Commissievoorstel om het aandeel van "conventionele bio-brandstoffen" tot 5% te beperken.

1.2 Het is in beginsel een goede zaak dat de Commissie het gebruik van rest-, neven- en afvalproducten voor energieproductie wil stimuleren. Wel moet er dan goed op worden gelet dat er samenhangend beleid wordt gevoerd en geen nieuwe problemen in het leven worden geroepen. Maar juist hier leest het Comité risico's in het Commissievoorstel.

1.3 Biomassa is hernieuwbaar, maar het areaal waarop die worden verbouwd, is beperkt. Daarom moeten indirecte veranderingen in het landgebruik (ILUC), voor zover er sprake is van concurrentie tussen oppervlakten, in de strategische beleids-overwegingen worden meegenomen. Van die veranderingen en mededingingsverschuivingen is echter uitsluitend sprake wanneer de productie van veevoeder en voedingsmiddelen wordt vervangen door de productie van bio-energie en niet wanneer het slechts om regionale teeltverschuivingen gaat.

1.4 De door de Commissie voorgestane ILUC-benadering maakt deel uit van een vergelijkende analyse van fossiele en biogene energiedragers die eenzijdig op broeikasemissies gericht

is. Aangelegenheden als de voorzieningszekerheid of de eindigheid van fossiele grondstoffen passen niet in dit mathematische schema en worden buiten beschouwing gelaten. Daarmee voldoet de ILUC-aanpak niet aan de vereisten van een op duurzaamheid gericht beleid.

1.5 Bij de door de Commissie gekozen ILUC-aanpak valt ook de kanttekening te plaatsen dat die slechts voor vloeibare en dus niet voor gasvormige en vaste energiedragers zou gelden. Het Comité is het daarmee oneens.

1.6 Het voorstel zet verder de Europese eiwitproductie en daarmee ook het op bepaalde gebieden zeer zinvolle direct gebruik van plantaardige oliën voor energiedoelinden op losse schroeven, omdat die oliën van de Commissie een ILUC-factor krijgen en dus het gebruik ervan beperkt zou moeten worden. Dat is onterecht; plantaardige olie is geen hoofdproduct, maar valt in het kader van de wenselijke verbouwing van eiwitplanten in Europa onder de categorie nevenproducten. Dat betekent dat de teelt van oliehoudende gewassen in Europa, waardoor zowel eiwitvoer als plantaardige olie kan worden geproduceerd (en de invoer van soja kan worden vervangen), in het kader van een duurzame landbouw bevorderd en niet beperkt dient te worden.

1.7 Wat de door de Commissie als "geavanceerd" aangemerkte biobrandstoffen betreft, bestaat het gevaar dat waardevolle potentiële CO<sub>2</sub>-opslagvormen (zoals hout, stro en



gebladerte) nu als basis voor brandstofproductie gaan dienen en dat zou kunnen resulteren in een grotere CO<sub>2</sub>-uitstoot (zie hoofdstuk 4).

1.8 Verder biedt de voorgestelde herziening van de Richtlijn hernieuwbare energiebronnen geen veelbelovende basis voor een strategie om het gebruik van fossiele brandstoffen echt tot een minimum terug te dringen, de Europese energievoorziening zekerder te maken en tot klimaatbescherming bij te dragen.

1.9 Biobrandstoffen van welke aard dan ook vormen geen duurzame remedie tegen het algemeen overmatig energieverbruik. Alleen al vanwege hun beperkte beschikbaarheid kunnen zij fossiele brandstoffen niet vervangen. Met name wat personenvervoer betreft (waarvoor overigens alternatieven voor vloeibare brandstof in de pijplijn lijken te zitten), gaat het dus hooguit om een voorlopige oplossing. Daar komt nog bij dat die met forse ongewenste neveneffecten gepaard kan gaan en dat er ook niet de aandacht van mag worden afgeleid dat ons energieverbruik, onafhankelijk van de bron, hoe dan ook moet worden verminderd.

1.10 Ook het Comité weet dat er op sommige vervoersgebieden en in de land- en bosbouw momenteel geen praktische alternatieven voor vloeibare brandstoffen voorhanden zijn. Zuilver plantaardige olie zou zo'n alternatief kunnen zijn, maar het productievolume is begrensd. Daarom moet het gebruik ervan zeer strategisch gepland worden.

1.11 Ook de Commissiemededeling over "Schone energie voor het vervoer: een Europese strategie voor alternatieve brandstoffen" <sup>(1)</sup>, die strategisch met het biobrandstofbeleid samenhangt, biedt geen toereikende benaderingen <sup>(2)</sup>.

1.12 Al met al is er sprake van een aanzienlijk gebrek aan samenhang tussen de respectieve beleidsstrategieën, waar dringend is aan gedaan dient te worden. Het Comité roept de Commissie dan ook op om haar hele beleid inzake bio-energie, vooral op vervoersgebied, te herzien. Daarbij dient zij te letten op de beperkte beschikbaarheid van land (en dus van biomassa), de energiebalans en -efficiëntie van de respectieve vormen van bio-energie (en daarmee hun potentieel voor reductie van de broeikasgasuitstoot) en hun rentabiliteit. Daarbij zou ook aandacht moeten uitgaan naar energieverlies bij omzettingsprocessen en moeten alternatieven voor verbrandingsmotoren in het vervoer (zoals elektromobiliteit en waterstoftechnologie) verder ontwikkeld en gestimuleerd worden en dient er een specifieke Europese strategie te komen voor duurzame winning en verwerking van eiwitten en plantaardige oliën.

<sup>(1)</sup> COM(2013) 17 final

<sup>(2)</sup> Zie EESC-advies "Schone energie voor het vervoer" (nog niet goedgekeurd).

## 2. Inleiding: politieke achtergrond en presentatie van de Commissievoorstellen

2.1 Bij Richtlijn 2009/28/EG (de "Richtlijn hernieuwbare energiebronnen") werden bindende doelstellingen voor de verhoging van het gebruik van duurzame energiebronnen vastgelegd: het aandeel van die bronnen zou in 2020 20% van het totaalgebruik moeten bedragen. De lidstaten werd bij de omzetting veel flexibiliteit gelaten in die zin dat zij zelf kunnen beslissen op welke sectoren zij het grootste deel van hun maatregelen toespitsen (elektriciteit, warmte/koude, vervoer).

2.2 Voor het vervoer geldt echter veel minder flexibiliteit: daar moet het aandeel van de bronnen minstens 10% bedragen. Eerst was het de bedoeling dat die 10% met biobrandstoffen moest worden bereikt <sup>(3)</sup>, maar na kritiek van het EESC en het EP kwam men overeen dat ook andere duurzame energiebronnen in de berekening mochten worden meegenomen (bijv. elektriciteit uit duurzame bronnen voor auto's en treinen, biogas, enz.).

2.3 De nu gepresenteerde wijzigingsvoorstellen vloeien voort uit het in 2010 door de Commissie gepubliceerde "Verslag inzake indirecte veranderingen in landgebruik in verband met biobrandstoffen en vloeibare biomassa" <sup>(4)</sup>, waarin wordt geconcludeerd dat wat moet worden gedaan aan die indirecte veranderingen die het gevolg zijn van de toegenomen behoefte aan biobrandstoffen.

2.4 In beginsel houdt de Commissie vast aan het door het Comité bekritiseerde gebruik van brandstoffen uit plantaardig materiaal in het vervoer, maar nu zou het de bedoeling zijn om het gebruik van "conventionele agrobrandstoffen" te begrenzen en een begin te maken met de overstap op "geavanceerde biobrandstoffen". Bij die laatste categorie zou het risico van indirecte veranderingen in landgebruik niet bestaan. Biobrandstoffen die door de Commissie als "geavanceerd" worden gedefinieerd, omvatten vloeibare brandstoffen die b.v. worden gewonnen uit bijv. biogeen afval/biogene reststoffen of algen. De productie van die brandstoffen moet volgens de Commissie worden gestimuleerd omdat zij momenteel nog niet in grote hoeveelheden commercieel verhandeld kunnen worden. Prikkel in dat verband zouden er kunnen komen door bij de berekening van de in Richtlijn 2009/28/EG vastgelegde 10%-doelstelling voor het vervoer meer gewicht toe te kennen aan de "geavanceerde biobrandstoffen" dan aan de conventionele landbouwbrandstoffen.

2.5 Samengevat richt de Commissie zich op de volgende doelstellingen:

- beperking van de bijdrage van conventionele biobrandstoffen tot het bereiken van de doelstellingen van de Richtlijn hernieuwbare energiebronnen tot maximaal 5% in het vervoer, dus tot maximaal de helft van het streefcijfer van 10%;

<sup>(3)</sup> In het richtlijnvoorstel wordt officieel de term "biobrandstoffen" gebezigd. Het Comité heeft echter in verscheidene adviezen gewezen op de vele milieuproblemen die met die brandstoffen samenhangen. De aanduiding "bio" suggereert dat het om in milieuopect correcte producten gaat (vgl. "biologische" landbouw) en daarom gebruikt het Comité in zijn advies de term "agrobrandstoffen".

<sup>(4)</sup> COM(2010) 811 final van 22.12.2010.

- meer gewicht voor de "geavanceerde biobrandstoffen" (met geen of weinig ILUC), zodat deze zuiver cijfermatig gezien meer bijdragen tot de doelstellingen van de Richtlijn hernieuwbare energiebronnen dan de conventionele agrobrandstoffen;
- verbetering van de broeikasgasprestaties van de biobrandstofproductieprocessen (met een vermindering van de gereleerde emissies) door de drempel voor de reductie van broeikasgasemissies voor nieuwe installaties te verhogen;
- verbetering van de rapportage inzake broeikasgasemissies door de lidstaten en de brandstofleveranciers ertoe te verplichten te rapporteren over de geraamde biobrandstofemissies ten gevolge van indirecte veranderingen in landgebruik.

### 3. Algemene opmerkingen

3.1 Het Comité heeft in zijn advies <sup>(5)</sup> over het toenmalige voorstel voor de Richtlijn hernieuwbare energiebronnen ingestemd met de algemene bedoeling van dat voorstel, maar had wel kritiek op het gebruik van bio-energie in het vervoer.

3.2 Europa heeft behoefte aan permanente ontwikkeling van duurzame energie, maar ook aan consequente energiebesparingen, efficiënter energiegebruik over de hele linie en structurele veranderingen op verscheidene terreinen (bijv. het vervoersbeleid).

3.3 Het Comité toonde zich gekant tegen de specifieke behandeling voor het vervoer en de concentratie in die sector op agrobrandstoffen, en dat onder meer met de motivatie dat *"de strategische bepaling om diesel en benzine gedeeltelijk door agrobrandstoffen te vervangen, één van de duurste en minst doeltreffende klimaatmaatregelen is en momenteel een zeer verkeerde besteding van financiële middelen zou inhouden. Het vindt het onbegrijpelijk waarom juist aan de duurste maatregelen de meeste politieke steun moet worden verleend, vooral omdat er naast economische ook enorm veel ecologische en sociale vragen over de uitvoering van de maatregelen helemaal nog niet zijn beantwoord (...)* Het EESC wijst de aparte 10 %-doelstelling voor agrobrandstoffen dan ook van de hand." <sup>(6)</sup> Het EESC blijft bij dit standpunt.

3.4 De Commissie mag niet alleen oog hebben voor het om politieke redenen ingegeven 10%-streefcijfer. Waar het om gaat is dat er aan een samenhangend beleid wordt gewerkt dat erop is gericht om op lange termijn zo mogelijk het gehele huidige gebruik van fossiele brandstoffen te kunnen vervangen.

3.5 Gegeven de huidige verkeersdichtheid kan dat slechts voor een zeer gering deel middels agrobrandstoffen geschieden. De FAO heeft berekend dat de aanmaak van agrobrandstof maar liefst 2/3 van het momenteel wereldwijd beschikbare landbouwareaal zou vergen om de nu bestaande mondiale energiebehoefte in het vervoer met die brandstof te dekken.

3.6 De daaruit voortvloeiende indirecte veranderingen in het landgebruik behoeven geen nadere illustratie.

3.7 Biobrandstoffen van welke aard dan ook vormen dus geen duurzame remedie tegen het algemeen overmatig energieverbruik. Alleen al vanwege hun beperkte beschikbaarheid kunnen zij fossiele brandstoffen slechts in kleine mate vervangen. Met name wat personenvervoer betreft (waarvoor overigens alternatieven voor vloeibare brandstof in de pijplijn lijken te zitten), gaat het dus hooguit om een voorlopige oplossing. Daar komt nog bij dat die met forse ongewenste neveneffecten gepaard kan gaan en er ook niet de aandacht van mag afleiden dat ons energieverbruik, onafhankelijk van de bron, hoe dan ook moet worden verminderd.

3.8 Die kritisch afstandelijke houding van het Comité jegens het Commissievoorstel van 2008 werd onder andere ingegeven door de problematiek van indirecte veranderingen in het landgebruik. Daarom kan het Comité zich vinden in het huidige streven van de Commissie om het gebruik van conventionele agrobrandstoffen te beperken.

### De ILUC-benadering is begrijpelijk maar kent aanzienlijke zwakke punten

3.9 De redenering van de Commissie aangaande ILUC valt te begrijpen: wordt landbouwland, waarop voordien grondstoffen voor voedingsmiddelen of diervoeder werden verbouwd, herbested voor nieuwe producten als bijv. agrobrandstof of plantaardig materiaal, dan moeten die grondstoffen elders worden verbouwd en dat kan negatieve milieu- en sociale effecten met zich brengen.

3.10 Daarom is het logisch dat indirecte veranderingen in landgebruik in de strategische beleidsoverwegingen worden meegenomen.

3.11 In een door de Commissie aanbestede studie is berekend dat alleen al wanneer het aandeel van agrobrandstof in de mix van ver onder de 5% tot 10% zou stijgen in de EU, het ILUC-effect op 1,4 miljoen hectare zou neerkomen.

3.12 Het Comité wil Commissie, EP en Raad erop wijzen dat de indirecte veranderingen zich niet alleen in verband met het gebruik van vloeibare brandstoffen doen gelden, maar ook bij het gebruik van biomassa (reststoffen daargelaten).

3.13 Dat betekent dat ten aanzien van gasvormige en vaste brandstoffen dezelfde benadering moet worden gevolgd als bij vloeibare brandstof. In Duitsland werd bijv. in 2011 naast de 1,2 miljoen hectare akkerland waarop teelten voor conventionele agrobrandstof werden verbouwd, ongeveer 1 miljoen hectare gebruikt voor teelten (vooral mais) voor de productie van biogas. Wordt brandstof uit gewassen gewonnen, dan is er een

<sup>(5)</sup> PB C 77 van 31.3.2009, blz. 43

<sup>(6)</sup> PB C 77 van 31.3.2009, blz. 43.

ILUC-factor van toepassing, maar worden diezelfde gewassen voor elektriciteitsopwekking gebruikt, dan niet. Dat is onlogisch en inconsequent.

3.14 Volgens het Comité verdient het alle aanbeveling om energiebronnen als biomassa, waarvoor separate oppervlakten worden gebruikt, uitsluitend voor het vervoer te benutten wanneer er geen praktische alternatieven voorhanden zijn. Weliswaar kan biomassa worden hergebruikt, maar omdat er land voor nodig is, is het niet onbeperkt beschikbaar.

3.15 Vaak bestaan er echter alternatieven of kunnen die worden ontwikkeld in het kader van bijv. elektromobiliteit, ten behoeve waarvan middels wind- en zonne-energie veel ruimte kan worden bespaard. Elektriciteitsopwekking van 10 Gwu/jaar vereist bijv. 400 ha mais, maar slechts 8 ha daken met zonnepanelen of 0,3 ha voor windmolens. Anders geformuleerd: waar aan bijv. elektromobiliteit valt te denken en dit ook economisch verantwoord en realiseerbaar is, moet deze zo snel mogelijk verder worden ontwikkeld en in gebruik worden genomen om concurrentie tussen oppervlakten zo veel mogelijk te vermijden resp. tot een minimum te beperken.

3.16 Het Commissievoorstel bevat geen sluitend totaalconcept, noch waar het gaat om bio-energie, noch aangaande oplossingen voor de door haar steeds weer te berde gebrachte problemen in dit verband, te weten:

- a) de afhankelijkheid van energie-import is extreem groot, en
- b) de broeikasgasprestaties zijn zeer ondermaats.

#### **Klimaatbescherming en voorzieningszekerheid worden met de nieuwe aanpak nauwelijks verbeterd**

3.17 De Commissie is zich ervan bewust dat de geavanceerde biobrandstoffen (op basis van reststoffen of algen geproduceerd) veel duurder zullen zijn dan de conventionele agrobrandstoffen (geproduceerd op basis van verbouwde voedingsmiddelen). Zij gaat ervan uit dat de eerste categorie nodig is om de 10%-doelstelling te verwezenlijken en daarom komt zij met een "rekentruc" om dat streefpercentage te halen. Iedere liter geavanceerde brandstof die op basis van de grondstoffen van bijlage IX A wordt geproduceerd (dus op basis van bijv. algen, stro, dierlijke mest, zuiveringsslib, notendoppen of schors, zaagsel en houtkrullen/spaanders of gebladerte) krijgt factor 4, d.w.z. dat die liter gelijkstaat aan 4 liter conventionele agrobrandstof. Factor 2 wordt toegekend wanneer wordt geproduceerd op basis van bijv. afgewerkte bak- en braadolie, dierlijke vetten of non-food cellulosemateriaal (bijlage IX B).

3.18 Op die manier kan met een aandeel van slechts 2,5% voor "geavanceerde brandstoffen" (factor 4) de 10%-doelstelling

als verwezenlijkt beschouwd worden. Gaat men ervan uit dat deze "geavanceerde brandstoffen" 60% minder CO<sub>2</sub> uitstoten dan fossiele brandstoffen, dan zou de uitstoot in het vervoer dus met ongeveer 1,5% gereduceerd worden. Het vervoer op zijn beurt is goed voor rond 25% van de totale EU-uitstoot. Dat alles komt er dus op neer dat de totale emissiereductie in de Unie "maar liefst" **minder dan een half procent** zou bedragen!

3.19 Laten we wel wezen: het doet er eigenlijk niet toe of die 10%-reductie met 2,5% "moderne" biobrandstoffen wordt gerealiseerd dan wel met een mengsel van maximaal 5% conventionele en bijv. 1,25% "geavanceerde" biobrandstoffen; dit kan toch moeilijk worden bestempeld als een substantiële bijdrage tot verhoging van de voorzieningszekerheid of verbetering van de klimaatbescherming.

3.20 Op de lange termijn is het noodzakelijk dat het aandeel van duurzame energie op vervoersgebied veel meer dan de nu nagestreefde 10% gaat bedragen. De Commissie zelf plant dat de broeikasgasuitstoot in die sector tegen 2050 met zo'n 67% zal worden teruggebracht. Onderhavig voorstel biedt echter geen uitzicht op een succesvolle strategie daartoe.

#### **Het Commissievoorstel staat haaks op een Europese eiwitstrategie**

3.21 De ILUC-aanpak kan uitsluitend worden gehanteerd ten aanzien van nieuwe vormen van landgebruik en dus niet wanneer het om regionale verschuivingen in verband met bestaande vormen gaat. En juist op dat punt bevat het Commissievoorstel een cruciale denkfout.

3.22 In haar ILUC-berekeningen is het namelijk zo dat bij de productie van plantaardige oliën zog. eiwit- en oliekoek ontstaat. Zij "waardert" die nevenproducten echter alleen vanuit het oogpunt van klimaatbescherming omdat zij enkel de verbrandingswaarde ervan in de berekening van de broeikasvergelijkingen meeneemt.

3.23 Niemand in Europa komt echter op het idee om oliekoek te verbranden. Wel is het zo dat de teelt van oliehoudende gewassen in Europa zeer nuttig is. Zo werd de laatste decennia de verbouwing van koolzaad voor diervoederdoeleinden gestimuleerd en ontwikkeld om de extreem slechte eiwitvoorziening in Europa te verbeteren. Het Comité heeft vaak op de noodzaak daarvan gewezen omdat maar liefst 75% van de eiwitten voor diervoeder ingevoerd moet worden. Middels Europese teelt van eiwitculturen kan de import van eiwitplanten als soja worden gereduceerd. Op die manier zouden tevens de kwalijke sociale en milieu-effecten van de industriële sojateelt elders in de wereld kunnen worden tegengegaan.

3.24 Oliehoudende gewassen worden dus niet in de eerste plaats met het oog op het verkrijgen van plantaardige oliën verbouwd. Ongeveer twee derden van de oogst levert namelijk eiwitkoek op en maar een derde uitgeperste olie. Daarmee is olie, evenals het stro dat ontstaat (7), een neven- resp. afvalproduct.

3.25 Enerzijds wil de Commissie de aanmaak van neven- en afvalproducten stimuleren, maar anderzijds worden de Europese eiwitproductie en daarmee het zeer zinvolle directe gebruik van plantaardige oliën door haar voorstel op losse schroeven gezet. Dat is bepaald geen coherent beleid.

#### **ILUC is slechts een criterium, bij bio-energie gaat het om meer dan arealen en CO<sub>2</sub>-emissies**

3.26 De Commissie brengt met haar voorstel de discussie over bio-energie terug tot een cijfermatige vergelijking tussen de broeikasgasprestaties van fossiele en duurzame energiedragers. Haar uitgangspunt is dat biogene brandstoffen uitsluitend in het kader van de Richtlijn hernieuwbare energiebronnen meetellen wanneer zij vergeleken met fossiele brandstoffen de uitstoot van broeikasgassen met een bepaalde mate kunnen terugdringen.

3.27 Daarmee schiet zij tekort, omdat zij op die manier andere belangrijke kwesties buiten beschouwing laat. Daarbij valt te denken aan de voorzieningszekerheid (inclusief de ontwikkeling van regionale netwerken), de eindigheid van fossiele brand- en grondstoffen, sociale aspecten zoals het wegdrücken van kleine landbouwers en inheemse groepen in overzeese teeltgebieden of prijsontwikkelingen op de levensmiddelenmarkten. In tegenstelling tot ILUC kunnen deze niet in een mathematisch model van "CO<sub>2</sub>-equivalenten" worden ondergebracht.

3.28 Voorts wordt er bij de vergelijking van de gegevens m.b.t. de broeikasgasemissie te weinig onderscheid gemaakt tussen enerzijds aardolie als eindige fossiele grondstof voor benzine, diesel en kerosine, en anderzijds bijv. hernieuwbare plantaardige olie, die steeds weer als afvalproduct in de Europese eiwitstrategie kan worden geproduceerd. Wil men dat de cijfers bruikbaar zijn, dan zal men zonder meer rekening met dit onderscheid moeten houden. Dat betekent dat aan aardoliederivaten, ieder afhankelijk van hun concrete effecten, sowieso een forse malus moet worden toegekend. Bovendien moeten nieuwe ontginningsmethoden met schadelijkere gevolgen (al dan niet voor het klimaat) meegenomen worden in de berekening van de klimaatprestaties van fossiele energiedragers (bijv. teerzand- of schalie-olie). Hier moet de Commissie verbeteringen aanbrenge-

3.29 Verder moet worden beseft dat biobrandstoffen een zeer heterogeen gezelschap vormen. De CO<sub>2</sub>-emissies van die brandstoffen wortelen in a) de wijze waarop de desbetreffende gewassen worden geteeld en b) het proces om die brandstof aan te maken (inclusief het vervoer van grondstof en eindproduct).

3.30 Biobrandstoffen van schone herkomst, d.w.z. met behoud van natuur en hulpbronnen geproduceerd (bijv. ecologische landbouw), moeten dus worden onderscheiden van brandstof die voortkomt uit gewassen die met gebruik van veel landbouwchemicaliën worden geteeld (wat de broeikasgasprestaties aantast). Ook moet lokaal geproduceerde brandstof worden onderscheiden van brandstof die in centrale, grote technische installaties wordt aangemaakt, en zo zijn er nog meer onderscheiden te maken. Dit alles ontbreekt in de Commissievoorstellen.

3.31 Het is verbazingwekkend dat de Commissie in haar voorgestelde berekeningswijzen een gunstigere factor toekent aan "geavanceerde" brandstoffen, die veel energie en vervoer vergen, dan aan bijv. de door de natuur nagenoeg tegen een "nultarief" geleverde basisproducten als zuiver plantaardige olie (zie par. 4). Dat is onaanvaardbaar voor het Comité.

#### **4. Bijzondere opmerkingen**

4.1 De Commissie stelt dat er bij "geavanceerde" brandstoffen geen ILUC-risico bestaat. Het Comité hecht eraan op te wijzen dat dit geenszins betekent dat er uit oogpunt van het klimaatbeleid geen bezwaren aan kleven. Aan de hand van vier concrete voorbeelden uit de door de Commissie voorgestelde lijst van "reststoffen" wil het Comité in het onderstaande zijn kritische houding jegens het uitgangspunt van de Commissie illustreren.

##### **4.2 Glycerine**

4.2.1 Glycerine wordt nu door de Commissie in de categorie "geavanceerd" ondergebracht en zulks in tegenstelling tot "conventionele" biodiesel, waarvan zij het gebruik wil beperken. Het is echter wel zo dat de Europese biodieselproducenten de laatste jaren de grootste glycerineleveranciers in Europa zijn geworden: 80% van de glycerineproductie in Europa komt voort uit de aanmaak van biodiesel. (8) Het Comité vraagt zich af waar in de toekomst de "grondstof glycerine", die meer zou moeten gaan worden gebruikt, vandaan moet worden gehaald als men de aanmaak van biodiesel wil beperken. Dit valt niet met elkaar te rijmen.

4.2.2 Verder heeft de Commissie zelf duidelijk gesteld dat het uit het oogpunt van klimaatbeleid en energie beter zou zijn om zuiver plantaardige olie direct te gebruiken en niet te transformeren tot biodiesel (zie bijlage V, deel A bij Richtlijn 2009/28/EG). In klimaatbeleidsmatig opzicht is dit zinvol, maar wel zou er dan geen glycerine meer worden geproduceerd. Het huidige Commissievoorstel resulteert overigens toch al in een zware en fatale "concurrentieverstoring" bij de ranking op basis van broeikasgasemissie. Het industriële restproduct glycerine, dat bij een energie-intensief productieproces vrijkomt (de transesterificatie van plantaardige olie tot biodiesel), krijgt een

(7) Bij koolzaad gaat het maar liefst om 9 ton per hectare, maar vreemd genoeg wordt de energetische waarde van stro buiten de berekening van de broeikasgasprestaties gelaten.

(8) Zie het jaarverslag 2009 van ADM, [http://www.oelag.de/images\\_beitraege/downloads/ADM%20GB%202009%20final.pdf](http://www.oelag.de/images_beitraege/downloads/ADM%20GB%202009%20final.pdf)



fictioneel gunstigere broeikasgasprestatie dan het basisproduct plantaardige olie, omdat de afvalwaarde van glycerine met vier wordt vermenigvuldigd. Zo wordt er cijfermatig een besparingsvoordeel gecreëerd dat in werkelijkheid niet bestaat (zie ook par. 4.4.3).

#### 4.3 Hout ("*Biomass to liquid*")

4.3.1 Technisch gezien is het ongetwijfeld mogelijk om, zoals de Commissie bijv. bij hout voorstelt, de weg van "*Biomass to liquid*" te bewandelen. Het desbetreffende "Fischer-Tropsch-proces" is al sedert decennia bekend. In dat proces worden de ligninemoleculen van het hout totaal vernietigd en wordt het achtergebleven CO meestal met toegevoerd H<sub>2</sub> tot CH-moleculen omgevormd.

4.3.2 Dat proces kan niet (!) worden toegepast op resthout of schors en vergt hout van de beste kwaliteit (dat ook voor meubelen of als fineerhout wordt gebruikt). Want juist de in resthout en schors aanwezige externe moleculen verstoren het Fischer-Tropsch-proces.

4.3.3 Verder kost het proces enorm veel energie. Met één ton van het beste stamhout (60% gewicht qua organische substantie) kan 135 kilo diesel worden aangemaakt. Meer dan 85% van het energiegehalte van het hout vliegt bij het proces "de lucht in", hetgeen betekent dat slechts ongeveer 15% in "geavanceerde biobrandstof" resulteert. Anders geformuleerd: in het proces worden meer dan 850 van de 1 000 bomen verbrand om uit de resterende, minder dan, 150 bomen brandstof te halen. Met de daaropvolgende verbranding van de *biomass to liquid*-brandstof in automotoren komt dan de gehele door fotosynthese gebonden hoeveelheid CO<sub>2</sub> van alle 1 000 bomen vrij.

4.3.4 Dit is uit energieoogpunt zeer inefficiënt en ver verwijderd van hetgeen waarop de Commissie steeds heeft aangedrongen. Overeenkomstig de doelstellingen op het gebied van energie-efficiëntie zal de nadruk moeten liggen op processen waarmee een acceptabel energierendement kan worden bereikt.

4.3.5 Toch wordt dit proces in het EU-beleid als vergaand CO<sub>2</sub>-neutraal aangemerkt omdat men hout als energiebron wil benutten. Maar anderzijds wil de Unie CO<sub>2</sub>-opslagplaatsen aanleggen. Wat is daarvoor geschikter dan CO<sub>2</sub> tot hout "om te vormen" en het als zodanig lang op te slaan, d.w.z. het niet onmiddellijk weet te verbranden voor bijv. de aanmaak van "geavanceerde biobrandstoffen"?

4.3.6 Het Comité benadrukt dat hout dat afkomstig is van duurzame bosbouw uiteraard ook voor energiedoelinden kan en moet worden gebruikt om bijv. fossiele brandstoffen als olie en steenkool te vervangen. Het heeft er echter al op gewezen<sup>(9)</sup>

dat men zich dient te houden aan de aanbevelingen van het gemeenschappelijk onderzoekscentrum en als eerste die maatregelen moet nemen die vanuit het oogpunt van klimaatbeschermingsbeleid het meest efficiënt zijn en economisch gezien het meeste zin hebben. Tot die maatregelen behoort in de eerste plaats het gebruik van hout voor verwarming (bijv. stadsverwarming, het liefst in combinatie met warmte/krachtkoppelingsinstallaties), en niet voor de energie-intensieve chemische conversie van hout in vloeibare brandstoffen voor het vervoer.<sup>(10)</sup>

#### 4.4 Stro

4.4.1 Het is in milieuoepzicht en qua klimaatbeleid meer dan problematisch dat de Commissie stro simpelweg als een "reststof" kwalificeert (in de zin van nutteloos afval). Stro was immers eeuwenlang de centrale materie in de agrarische economische kringloop. Onder één hectare gezonde akkergrond bevinden zich ongeveer 10 ton levende organismen die voeding nodig hebben. Verder moet men beseffen dat humus juist een eeuwenoude omzetting van stro, loof, verwelkt gras, enz. door bodemorganismen is. Humus staat voor bodemkwaliteit, vruchtbaarheid en CO<sub>2</sub>-opslag.

4.4.2 Het Comité begrijpt niet wat de Commissie wil: opslagplaatsen voor CO<sub>2</sub> (verder)ontwikkelen of potentiële opslagmethoden cruciale bronnen ontzeggen door stro als een hoofdbron voor brandstofproductie te gebruiken?

4.4.3 De EU stimuleert dit laatste door stro te kwalificeren als "afval" waaruit – op energie-intensieve wijze – "geavanceerde" brandstof wordt geproduceerd waarvan de bijdrage aan de klimaatdoelstellingen voor het vervoer met vier wordt vermenigvuldigd. Het verlies aan CO<sub>2</sub>-opslagmogelijkheden dat daartegenover staat, wordt echter niet in de berekeningen meegenomen!

4.4.4 Verder wordt over het hoofd gezien dat niet alleen de bodemstructuur en de micro-organismen problemen krijgen wanneer stro aan het bodemsysteem wordt onttrokken. Ook de op die manier onttrokken voedingsstoffen moeten worden vervangen door minerale mest, en de productie daarvan kost geld en veel energie.

4.4.5 Voor de boeren is het een lucratieve zaak wanneer stro door het gevoerde beleid een economisch goed wordt dat zij kunnen verkopen. Voor humusvorming, koolstofopslag in de grond en de energiebesparing die met het gebruik van stro op landbouwbedrijven is verbonden, krijgen zij echter niets. Hier worden duidelijk verkeerde markteconomische prikkels gecreëerd.

<sup>(10)</sup> Gemeenschappelijk onderzoekscentrum van de Commissie "Biofuels in the European Context: Facts, Uncertainties and Recommendations", 2008, [http://ec.europa.eu/dgs/jrc/downloads/jrc\\_biofuels\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/jrc/downloads/jrc_biofuels_report.pdf) (slechts in het Engels beschikbaar).

<sup>(9)</sup> PB C 77 van 31.3.2009, blz. 43.



4.4.6 Het Comité herinnert aan zijn advies over het "Voorstel inzake boekhoudregels en actieplannen met betrekking tot broeikasgasemissies en -verwijderingen als gevolg van activiteiten met betrekking tot landgebruik, verandering in landgebruik en bosbouw" <sup>(1)</sup>. Daarin merkte het op dat de actieplannen voor bijv. de relevante CO<sub>2</sub>-opslagplaatsen in de landbouw "be-lijst gepaard (dienen) te gaan met andere beleidsmaatregelen resp. te worden gecombineerd met bestaande actieplannen, opdat voor de grondeigenaars en beheerders de randvoorwaarden worden geschapen waarbinnen zij op een economisch verantwoorde wijze, zonder dat ze hiervoor in hun eentje de kosten hoeven te dragen, de nodige effectieve maatregelen op het gebied van LULUCF kunnen nemen". Het is betreurenswaardig dat, nog geen twee maanden nadat het Comité dit beginsel heeft geformuleerd, de Commissie nu voorstelt om van stro een "geavanceerde" brandstof te maken en daarmee weer de tegenovergestelde kant wil uitgaan.

## 4.5 Gebladerte

4.5.1 Het is vanuit milieuoogpunt onaanvaardbaar om gebladerte zonder enig onderscheid te kwalificeren als "afval" c.q. als grondstof voor de productie van "geavanceerde" brandstoffen. Gebladerte speelt namelijk een centrale rol, bijv. in de ecologische kringloop van het bos en de productiviteit daarvan. Toen in de Middeleeuwen een aantal Europese bossen van hun gebladerte werd ontdaan, heeft dit bijv. tot blijvende aantasting van die bossen geleid. Gegeven de onderhavige Commissievoorstellen is het denkbaar dat bosloof voor geprivilegieerde brandstofproductie zal worden benut. Hieraan kon een paar decennia geleden met moeite een einde worden gemaakt om de bossen weer gezond te maken. Slechts economische redenen zouden momenteel kunnen worden ingebracht tegen de verwezenlijking van de Commissievoorstellen.

## 5. Voorstellen van het Comité

5.1 Het Comité roept de Commissie ertoe op om haar hele beleid inzake bio-energie, vooral wat biobrandstoffen betreft, te herzien. Daarbij dient zij te letten op de beperkte beschikbaarheid van land (en dus van biomassa), de energiebalans en -efficiëntie van de respectieve vormen van bio-energie (en daarmee hun potentieel voor reductie van de broeikasgasuitstoot) en hun rentabiliteit. Daarbij wordt zij ook verzocht om aandacht te schenken aan de belangrijke constatering van het gemeenschappelijk onderzoekscentrum en de hoofdconclusies van het Duitse federale milieuagentschap <sup>(2)</sup>, die door het Comité in de marge van de klimaatconferentie van Durban werden gepresenteerd.

5.2 Er moet veel meer oog komen voor de hoeveelheid energie die het conversieproces vergt, iets dat vaak onderschat wordt. Op veel gebieden van ons dagelijkse leven zijn ingrepen

in de moleculaire structuur van basisproducten noodzakelijk (voor bijv. geneesmiddelen), maar dat geldt niet zonder meer voor energie. Daar dient het om de maximale energie-efficiëntie te gaan; de bedoeling is immers energie te produceren. Er moeten altijd vraagtekens gezet worden bij energieproducten die een chemisch omzettingsproces vergen, indien er alternatieven voor bestaan.

5.3 In plaats van hout met behulp van veel energie te converteren en in automotoren te verbranden, zou het gebruikt moeten worden als CO<sub>2</sub>-opslagmiddel of direct moeten worden verbrand als alternatief voor fossiele brandstoffen ten behoeve van verwarming.

5.4 De Commissie moet naar het voorbeeld van de Europese eiwitstrategie een strategie ontvouwen waarin de nodige bevoorrading op energie-efficiënte wijze wordt gekoppeld aan bijv. natuurlijke processen in land- en bosbouw. Dat betekent dat de teelt van oliehoudende gewassen in Europa, waardoor zowel eiwitvoer als plantaardige olie kan worden geproduceerd (en de invoer van soja kan worden vervangen), in het kader van een duurzame landbouw bevorderd en niet beperkt dient te worden.

5.5 Verder moet de Commissie haar strategie erop richten om het beperkt mogelijke gebruik van biobrandstoffen ingang te doen vinden op gebieden waar (anders dan bij personenvervoertuigen) nog geen veelbelovende alternatieven voor fossiele brandstoffen in zicht zijn. Het Comité denkt daarbij bijv. aan de lucht- en scheepvaart, maar ook aan land- en bosbouw zelf (dus: *off road*).

5.6 Ook dient zij het door haarzelf geformuleerde beginsel serieus nemen: bio-energie mag alleen worden gebruikt wanneer op de goedkoopste wijze de grootste energie- en klimaateffecten kunnen worden gerealiseerd. Dat is zeker het geval met het gebruiken van warmte, maar niet met vloeibare brandstoffen.

5.7 Het Comité heeft zich al vaak geuit over duurzame energie in de landbouw en de aandacht erop gevestigd dat zuiver plantaardige oliën daar een interessant alternatief vormen. Zo neemt bijv. Oostenrijk zich de resultaten van een door de Commissie in het kader van het 7<sup>e</sup> Kaderprogramma gesteund project voor het gebruik van schone, niet chemisch gewijzigde plantaardige olie ter harte en zal de landbouw daar die olie steeds meer gaan gebruiken. Het is jammer dat de Commissie daarover zwijgt en zelf geen initiatieven in die richting ontplooit.

<sup>(1)</sup> PB C 351 van 15.11.2012, blz. 85.

<sup>(2)</sup> "Globale Landflächen und Biomasse nachhaltig und ressourcenschonend nutzen", Umweltbundesamt, 2012; <http://www.umweltbundesamt.de/uba-info-medien/4321.html>

5.8 Ten slotte wil het Comité voortaan nog intensiever deelnemen aan de maatschappelijke discussie over landgebruik, bodemverdroging en oppervlakteconcurrentie.

Brussel, 17 april 2013

*De voorzitter*  
*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*  
Henri MALOSSE

---

## BIJLAGE

bij het Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité

De volgende wijzigingsvoorstellen, waarvoor minstens een kwart van de stemmen werd uitgebracht, werden tijdens de beraadslaging verworpen:

**Paragraaf 3.16**

Wijzigen als volgt:

*Het Commissievoorstel bevat geen sluitend totaalconcept, noch waar het gaat om bio-energie, noch aangaande oplossingen voor de door haar steeds weer te berde gebrachte problemen in dit verband, te weten:*

- a) de afhankelijkheid van energie-import is extreem groot, en*
- b) de broeikasgasprestaties zijn zeer ondermaats.*

*Verder is het zo dat de door de Commissie voorgestelde meldingsplicht over CO<sub>2</sub>-uitstoot vanwege ILUC praktisch en technisch nagenoeg onhaalbaar is en alleen maar in veel meer rompslomp voor de overheid en het bedrijfsleven resulteert.*

**Motivering**

Volgt mondeling.

**Stemuitslag:**

Voor: 63

Tegen: 79

Onthoudingen: 34

**Paragraaf 4.3.1**

Als volgt wijzigen:

~~*Technisch gezien is het ongetwijfeld via verschillende processen mogelijk om, zoals de Commissie bijv. bij hout voorstelt, de weg van "Biomass to liquid" te bewandelen. Het desbetreffende Zo is het "Fischer-Tropsch-proces" (waarbij de ligninemoleculen van het hout totaal vernietigd worden en het achtergebleven CO met toegevoerd H<sub>2</sub> tot CH-moleculen wordt omgevormd) is al sedert decennia bekend. In dat proces worden de ligninemoleculen van het hout totaal vernietigd en wordt het achtergebleven CO meestal met toegevoerd H<sub>2</sub> tot CH-moleculen omgevormd. Daarnaast zijn er nog andere processen ontwikkeld.*~~

**Motivering**

Ook al is het Fischer-Tropsch-proces nog zo bekend, toch zou het misleidend zijn om als voorbeeld alleen dit ene proces aan te halen.

**Stemuitslag:**

Voor: 53

Tegen: 89

Onthoudingen: 30

**Paragraaf 4.3.2**

Als volgt wijzigen:

~~*"Dat proces kan niet (!) worden toegepast op resthout of schors en vergt hout van de beste kwaliteit (dat ook voor meubelen of als finerhout wordt gebruikt). Want juist de in resthout en schors aanwezige externe moleculen verstoren het Fischer-Tropsch-proces.*~~

*In de processen kan op grond van het beginsel van hulpbronnefficiëntie naast hout dat overblijft na kapwerkzaamheden, industriële restproductstromen en afvalhout als gevolg van bosbeheersmaatregelen ook klein rondhout worden geoogst. Hierdoor wordt een efficiëntere benutting van houtmateriaal mogelijk. Een en ander betekent niet dat kwalitatief waardevol stamhout uiteindelijk voor energiedoelinden zal worden gebruikt."*

**Motivering**

De oorspronkelijke formulering gaat niet op. Dankzij de bestaande processen kan houtmateriaal juist efficiënter worden benut.

**Stemuitslag:**

Voor: 54

Tegen: 96

Onthoudingen: 27

**Paragraaf 4.3.3**

Als volgt wijzigen:

*"Verder kost het proces enorm veel energie. Met één ton van het beste stamhout (60% gewicht qua organische substantie) kan 135 kilo diesel worden aangemaakt. Meer dan 85% van het energiegehalte van het hout vliegt bij het proces "de lucht in", hetgeen betekent dat slechts ongeveer 15% in "geavanceerde biobrandstof" resulteert. Anders geformuleerd: in het proces worden meer dan 850 van de 1 000 bomen verbrand om uit de resterende, minder dan, 150 bomen brandstof te halen. Met de daaropvolgende verbranding van de biomassa tot liquid brandstof in automotoren komt dan de gehele door fotosynthese gebonden hoeveelheid CO<sub>2</sub> van alle 1 000 bomen vrij."*

*Als het proces op de juiste wijze wordt toegepast, is het bijzonder energie-efficiënt en zuinig in het gebruik van grondstoffen. Het beste stamhout wordt nog altijd gebruikt voor de productie van zaaghout en andere artikelen, terwijl restproducten als schors, zaagsel en houtafval worden verwerkt tot brandstof voor het verkeer of benut voor de opwekking van elektriciteit en warmte. Uit 1 000 kilo droog houtmateriaal kan 526 kilo methanol of 205 kilo Fischer-Tropsch-diesel worden gewonnen. Dit betekent dat, met behulp van technologieën die op dit moment al industrieel inzetbaar zijn, ca. 60% van het energiegehalte van hout kan worden omgezet in methanol of ca. 50% in dieselbrandstof. Er wordt gewerkt aan processen waardoor de benuttingsgraad met nog eens 5% kan worden opgevoerd. Als de fabricage van brandstof wordt geïntegreerd met de houtverwerkende of een andere warmteverbruikende industrie, kan ook gebruik worden gemaakt van de warmte die als restproduct wordt geleverd, waardoor de totale benuttingsgraad van hout tot 70 à 80% zou kunnen stijgen.*

**Motivering**

De oorspronkelijke formulering gaat niet op en geeft een volkomen verkeerd beeld van de moderne wijze van produceren van biobrandstoffen.

**Stemuitslag:**

Voor: 66

Tegen: 99

Onthoudingen: 24

**Paragraaf 4.3.5**

Als volgt wijzigen:

*"Toch wordt dit proces in het EU-beleid als vergaand CO<sub>2</sub>-neutraal aangemerkt omdat men hout als energiebron wil benutten. Maar anderzijds wil de Unie CO<sub>2</sub>-opslagplaatsen aanleggen. Wat is daarvoor geschikter dan CO<sub>2</sub> tot hout "om te vormen" en het als zodanig lang op te slaan, d.w.z. het niet onmiddellijk weet te verbranden voor bijv. de aanmaak van "geavanceerde biobrandstoffen?"*

*Hout wordt proefondervindelijk aangemerkt als een CO<sub>2</sub>-neutrale energiebron als men de groeicyclus in aanmerking neemt. Vastgesteld is dat het gebruik van biomassa positieve gevolgen heeft voor het klimaat door een toename van het groeipotentieel en de CO<sub>2</sub>-opslagmogelijkheden van bossen en doordat hierdoor een alternatief wordt gevonden voor het gebruik van fossiele brandstoffen en andere niet-hernieuwbare grondstoffen."*

**Motivering**

Proefondervindelijk is gebleken dat duurzame bosbouw en het toegenomen gebruik van houtmateriaal het vermogen van hout om CO<sub>2</sub> op te slaan vergroten en fungeren als alternatief voor niet-hernieuwbare grondstoffen. Het is misleidend om te stellen dat bossen efficiënter CO<sub>2</sub> opslaan als ze niet worden geëxploiteerd.

**Stemuitslag:**

Voor: 60

Tegen: 96

Onthoudingen: 25



**Paragraaf 1.5**

Schrappen:

~~Bij de door de Commissie gekozen ILUC-aanpak valt ook de kanttekening te plaatsen dat die slechts voor vloeibare en dus niet voor gasvormige en vaste energiedragers zou gelden. Het Comité is het daarmee oneens.~~

**Motivering**

ILUC schijnt als uitgangspunt problemen op te leveren en mag daarom niet voor andere energiebronnen gelden. Voor gasvormige en vaste bronnen worden momenteel andere criteria ontwikkeld. Het advies bevat kritische opmerkingen over ILUC en daarover moet eerst meer opheldering verschaft worden.

**Stemuitslag:**

Voor: 56

Tegen: 93

Onthoudingen: 36

**Paragraaf 1.7**

Schrappen:

~~"Wat de door de Commissie als "geavanceerd" aangemerkte biobrandstoffen betreft, bestaat het gevaar dat waardevolle potentiële CO<sub>2</sub>-opslagvormen (zoals hout, stro en gebladerte) nu als basis voor brandstofproductie gaan dienen en dat zou kunnen resulteren in een grotere CO<sub>2</sub>-uitstoot (zie hoofdstuk 4)."~~

**Motivering**

Het is niet de bedoeling dat voor geavanceerde biobrandstoffen Europese loofbosbestanden of naalddwouden worden gebruikt, maar alleen klein rondhout en afvalhout. Dankzij de moderne technieken is de benuttingsgraad van biobrandstoffen in werkelijkheid beter dan in de oorspronkelijke tekst wordt voorgesteld. (zie wijzigingsvoorstel bij par. 4.3.3).

**Stemuitslag:**

Voor: 47

Tegen: 121

Onthoudingen: 18

---

**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. 912/2010 tot oprichting van het Europees GNSS-Agentschap**

(COM(2013) 40 final — 2013/0022 (COD))

(2013/C 198/10)

Rapporteur: de heer PEZZINI

De Raad van de Europese Unie en het Europees Parlement hebben op 27 februari 2013 respectievelijk 12 maart 2013 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 172 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 (EU) nr. 912/2010 tot oprichting van het Europees GNSS-Agentschap*

COM(2013) 40 final – 2013/0022 (COD).

De afdeling Vervoer, Energie, Infrastructuur en Informatiemaatschappij, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 3 april 2013 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 17 en 18 april 2013 gehouden 489<sup>e</sup> zitting (vergadering van 17 april) onderstaand advies uitgebracht, dat met 169 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 5 onthoudingen, is goedgekeurd.

## 1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) is ingenomen met het initiatief om de structuur van het EU-agentschap voor het mondiaal systeem voor satellietnavigatie aan te passen, teneinde de volledige onafhankelijkheid van zijn organen en de autonomie van de accreditatie- en beveiligingsactiviteiten te waarborgen.

1.2 Het EESC stemt in met het nieuwe kader voor autonomie en samenwerking binnen het GNSS-Agentschap (GSA). Daarom steunt het EESC onder de huidige omstandigheden het voorstel tot wijziging van Verordening (EU) nr. 912/2010 tot oprichting van het GNSS-Agentschap en beveelt het aan het voorstel te aanvaarden voor zover het de omschreven doelstellingen volledig zal blijken te kunnen verwezenlijken.

1.3 Het EESC acht het daarom van belang dat de praktische uitvoering van de totstandgebrachte functionele structuren in de gaten wordt gehouden en dat de Commissie regelmatig uitvoerig verslag daaromtrent uitbrengt, omdat op grond daarvan kan worden beoordeeld of de gekozen oplossing daadwerkelijk de beste is.

1.4 Het EESC hamert eens te meer op de cruciale rol van de Europese programma's voor satellietnavigatie EGNOS en Galileo, die in het kader van het Europese ruimtevaartbeleid en de Europa 2020-strategie fungeren als aanjager van innovatie en concurrentievermogen ten dienste van de burgers, in combinatie met de grote projecten voor mondiale monitoring van de aarde en de veiligheid, die moeten zorgen voor een overtuigend leiderschap en strategische onafhankelijkheid op ruimtevaartgebied voor de toekomst van Europa.

1.5 Volgens het EESC moet de Unie beseffen dat, dankzij de bereikte doelstellingen ten aanzien van integratie en duurzame

en vreedzame ontwikkeling van de lidstaten, de bespaarde middelen kunnen worden gebruikt voor een snellere ontwikkeling van grote, gemeenschappelijke projecten die mondiaal concurrerend zijn, zoals Galileo, GMES (*Global Monitoring for Environment and Security*) en ITER (*International Thermonuclear Experimental Reactor*).

1.6 Het EESC betreurt ten eerste dat de Europese Raad van 19 februari 2013 heeft besloten de financiële toewijzing voor Galileo in de meerjarenbegroting 2014-2020 terug te schroeven en dringt er bij de Europese instellingen en met name het Europees Parlement met klem op aan om dit besluit te herzien en tegelijk de inzet voor GMES en ITER te verhogen.

1.7 Het EESC acht het noodzakelijk om de compatibiliteit en interoperabiliteit van Galileo met andere GNSS-systemen en met de internationaal aanvaarde Europese normen te waarborgen.

1.8 Het EESC dringt aan op een krachtig beleid van ondersteuning en bewustmaking over de voordelen van de GNSS-programma's, zodat het publiek optimaal kan profiteren van de door Galileo en EGNOS geboden nieuwe mogelijkheden.

1.9 Volgens het EESC moet ook de oprichting van de Galileo Security Monitoring Centres worden versneld.

1.10 Het EESC zet grote vraagtekens bij de overdracht aan de agentschappen van activiteiten ter ondersteuning van onderzoek en innovatie die tot nu toe door de Commissie werden verricht, en dringt er bij de Commissie op aan de uitstekende ervaringen die tot nu toe zijn opgedaan, met meer ergards te bekijken.

1.11 Het EESC beveelt aan om meer vaart te zetten achter de delegatieovereenkomst tussen de Commissie en het GNSS-Agentschap, met name om de integratie van GNSS-technologieën in verschillende onderzoeksgebieden te bevorderen en deze technologieën in aanmerking te nemen bij de strategische sectorale initiatieven, zonder de vertraging van het Galileo-programma verder te laten oplopen.

## 2. Inleiding

2.1 Het mondiaal systeem van plaats- en tijdsbepalings- en navigatiediensten GNSS stimuleert de Europese technologische innovatie ten dienste van de burgers, ondernemingen, overheden en de samenleving, en wel doordat radionavigatiediensten worden geboden en er nieuwe arbeidsplaatsen en grotere economische en concurrentievoordelen worden gecreëerd.

2.2 Het EESC heeft al verschillende adviezen over het Galileo-programma <sup>(1)</sup> uitgebracht. De beveiligingsvereisten zijn van groot belang bij het ontwerp, de verwezenlijking en de werking van de infrastructuren die resulteren uit de programma's Galileo en EGNOS.

2.3 Het is belangrijk dat het Galileo-systeem, dat al meerdere malen vertraging heeft opgelopen, nu eindelijk zo snel mogelijk in werking treedt, zonder procedurele verwikkelingen en zonder belangenconflicten, zodat Europa over een eigen satellietnavigatiesysteem beschikt en niet afhankelijk is van door anderen verleende diensten, vooral als die diensten voor militaire doeleinden worden gebruikt.

2.4 Het EESC is zich er ten volle van bewust dat de verspreiding van radionavigatie per satelliet in veel sectoren zal helpen om de veiligheid te vergroten en, vanuit commercieel oogpunt, de inkomsten zal doen stijgen, op voorwaarde dat de continuïteit van de diensten verzekerd is, zonder onderbreking van de dienstverlening.

2.5 Centraal in de werkzaamheden van de Commissie staat de kwestie van het risicobeheer, waarvan het belang is onderstreept ter gelegenheid van de hervorming van de *governance* in 2007. Alle risico's van de programma's worden centraal bijgehouden in een register, met inbegrip van de risico's in verband met de industriële toeleveringsketen, externe factoren – de invloed van politieke organen en de beveiligingsvereisten – en interne factoren, zoals de organisatie van de programma's en de GNSS-toezichtautoriteit, die in 2007 de verantwoordelijkheden van de gemeenschappelijke onderneming GALILEO <sup>(2)</sup> op zich heeft genomen.

2.6 Aan ieder risico wordt een mate van waarschijnlijkheid en een impactniveau toegekend. Het risicoregister bestrijkt vele mogelijkheden: technologische risico's; industriële risico's, met het oog op de verwezenlijking van geïntegreerde systemen, vooral op veiligheidsgebied; marktrisico's; governancerisico's; risico's op het stuk van de burgerlijke aansprakelijkheid voor de aangeboden infrastructuur.

2.7 Op het gebied van de veiligheid moet eraan worden herinnerd dat de Commissie weliswaar verantwoordelijk is voor de veiligheid van de systemen, maar dat haar vrijheid op dit gebied krachtens de verordening wordt beperkt door twee belangrijke factoren.

2.7.1 In de eerste plaats zijn het de lidstaten die de beveiligingsvereisten vastleggen, aangezien de risico's die van invloed kunnen zijn op gevoelige infrastructuren, zoals de systemen voor satellietnavigatie, altijd variëren. Voor het dekken van een deel van die risico's dienen de lidstaten maatregelen te nemen.

2.7.2 In de tweede plaats vertrouwt de GNSS-Verordening (EG) nr. 683/2008 de accreditatie van de veiligheid van de systemen toe aan het GNSS-Agentschap. Het scheiden van de beheer- en accreditatiefuncties is een praktijk van goede governance en blijkt courant en essentieel voor dit soort projecten.

2.8 Zoals het EESC al in een eerder advies heeft benadrukt, zijn "de succesvolle uitvoering en het effectieve beheer van de Europese GNSS-programma's, zowel Galileo als Egnos, [...] cruciaal voor het realiseren van de visie van 'slimme, duurzame en inclusieve groei' zoals die in de Europa 2020-strategie is verwoord", mede omdat "de GNSS-programma's, zoals voorgesteld, gedurende hun levenscyclus (2014-2034) een nettowinst van 68,63 miljard euro [...] voor de Unie zullen genereren." <sup>(3)</sup>

2.9 Ook toonde het EESC zich verheugd "dat de Commissie in haar voorstel aangeeft dat zij de aan de programma's toegevoerde middelen zal beheren en toezicht zal houden op de uitvoering van alle programma-activiteiten, ook die welke aan het GSA en het Europees Ruimteagentschap (ESA) worden gedelegeerd", en was ingenomen met het voornemen van de Commissie om "een mechanisme en instrumenten voor kostenbeheersing te ontwikkelen" <sup>(4)</sup>.

2.10 Het EESC acht het noodzakelijk dat de onafhankelijkheid van de werkzaamheden in verband met de accreditatie van de systemen nog sterker wordt gegarandeerd, om de volledige scheiding tussen deze activiteiten en de andere activiteiten van het GNSS-Agentschap te versterken, gezien het risico van belangenconflicten met andere functies <sup>(5)</sup> en het feit dat een rechter niet tegelijkertijd partij mag zijn.

2.11 In deze nieuwe context is het van belang dat de Raad voor de veiligheidsaccreditatie de hem toevertrouwde taken volledig onafhankelijk kan verrichten, vooral ten opzichte van de andere organen en activiteiten van het GNSS-Agentschap, met een duidelijke scheiding tussen de activiteiten in verband met de accreditatie en de andere activiteiten.

2.12 Het Europees Parlement heeft daarentegen benadrukt dat "het bestuur en de beheerstructuur van GNSS op de lange termijn gericht moeten zijn op de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen de Commissie, het GSA en het ESA,

<sup>(1)</sup> PB C 181 van 21.6.2012, blz. 179-182; PB C 256 van 27.10.2007, blz. 73-75, PB C 256 van 27.10.2007, blz. 47, PB C 324 van 30.12.2006, blz. 41-42, PB C 221 van 8.9.2005, blz. 28.

<sup>(2)</sup> PB C 48 van 21.2.2002, blz. 42-46, PB C 324 van 30.12.2006, blz. 37-40.

<sup>(3)</sup> PB C 181 van 21.6.2012, blz. 179-182.

<sup>(4)</sup> PB C 181 van 21.6.2012, blz. 179-182.

<sup>(5)</sup> PB C 388 van 15.12.2012, blz. 208.

en op andere relevante zaken, zoals het inkomstenverdelingsmechanisme, de aansprakelijkheidsregeling, het prijsbeleid en de mogelijke betrokkenheid van de privésector en de bijdrage van deze sector aan de GNSS-programma's" (zie de Resolutie van het EP van 8.6.2011 - P7\_TA(2011)0265).

2.13 De Raad heeft op zijn beurt verklaard dat de activiteiten met betrekking tot de veiligheidsaccreditatie – momenteel geregeld door hoofdstuk II van Verordening (EU) nr. 912/2010 – volledig onafhankelijk van de andere aan het GNSS-Agentschap toevertrouwde taken moeten worden uitgevoerd (zie Raadsdocument nr. 11279/12 ADD 1- 7.06.2012).

2.14 Daarom stelt de Commissie voor Verordening (EU) nr. 912/2010 te wijzigen, "in eerste plaats om de autonomie en de bevoegdheden van de Raad voor veiligheidsaccreditatie en zijn voorzitter te vergroten en deze grotendeels op hetzelfde niveau te brengen als die van respectievelijk de Raad van bestuur en de uitvoerend directeur van het Agentschap, met een verplichting voor de verschillende organen van het Agentschap om samen te werken".

2.15 Het EESC onderschrijft het voorstel van de Commissie om Verordening (EU) nr. 912/2010 te wijzigen en beveelt aan in te stemmen met de voorgestelde regelgeving, voor zover zij daadwerkelijk aan de voorgenomen doelstellingen zal blijken te voldoen, wat kan worden vastgesteld met behulp van controles en periodieke verslagen.

### 3. Algemene opmerkingen over het GNSS-programma van de EU

3.1 Het EESC benadrukt dat het Europese ruimtevaartbeleid een cruciaal onderdeel van de Europa 2020-strategie is en een aanjager is van innovatie en concurrentievermogen ten dienste van de burger: de Europese programma's voor satellietnavigatie EGNOS en Galileo vervullen in dat opzicht een centrale rol die moet worden gewaardeerd en versterkt, in combinatie met het GMES-project<sup>(6)</sup>.

3.2 Het EESC onderstreept het strategisch belang van het ruimtevaartbeleid en van het GNSS-programma, als bouwsteen van een echt Europees industriebeleid, gebaseerd op concrete projecten, met tastbare voordelen voor burgers en ondernemingen.

3.3 De daadwerkelijke toepassing van het governancestelsel van het Europese GNSS blijkt dus van fundamenteel belang voor de beoordeling of de gekozen oplossing echt optimaal is: het EESC steunt de voorgestelde wijzigingen, maar dan wel op voorwaarde dat de daadwerkelijke uitvoering van de functionele structuren in de gaten wordt gehouden en dat de Commissie uitgebreide en periodieke verslagen hieromtrent opstelt.

3.4 Het EESC betreurt ten eerste dat de Europese Raad van 19 februari 2013 heeft besloten de financiële toewijzing voor Galileo in de meerjarenbegroting 2014-2020 terug te brengen van de oorspronkelijk door de Commissie voorziene 7,9 miljard euro naar slechts 6,3 miljard euro.

3.5 Het dringt er bij de Europese instellingen en met name het Europees Parlement op aan om bij de goedkeuring van het definitieve besluit over het volgende meerjarig financieel kader 2014-2020 de financiële toewijzing weer op het oorspronkelijk

voor Galileo voorgestelde niveau te brengen en om tegelijkertijd de inzet voor de projecten GMES en ITER te versterken<sup>(7)</sup>.

3.6 Ook zou het GNSS-Agentschap krachtadig moeten optreden ter ondersteuning van en bewustmaking over de voordelen van de GNSS-programma's, zodat het publiek optimaal kan profiteren van nieuwe mogelijkheden voor de marketing van de Galileo- en EGNOS-diensten, om de verspreiding ervan op de markt te vergemakkelijken en de verwachte sociaaleconomische voordelen te optimaliseren.

### 4. Specifieke opmerkingen

4.1 **Geschiktheid van het beheerskader** Met het oog op de overdracht aan het GNSS-Agentschap van het beheer van de exploitatiefase van EGNOS en - met ingang van januari 2014 - van de exploitatiefase van het Galileo-programma, is het EESC van mening dat het nieuwe voorgestelde kader voor autonomie en samenwerking binnen dit Agentschap geschikt is en voldoet aan de interinstitutionele richtsnoeren. Het meent overigens dat zulke positieve ontwikkelingen gevolgd moeten worden om na te gaan of de voorgestelde oplossingen in werkelijkheid optimaal voldoen aan de omschreven doelstellingen.

4.2 **Galileo Security Monitoring Centres.** De oprichting van Galileo Security Monitoring Centres in Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk moet worden versneld; hun structuur moet worden verstevigd en zij moeten meer middelen krijgen. De opleidingsactiviteiten moeten worden opgevoerd om te voldoen aan de behoeften van de gebruikers wat de toegang tot de PRS (*Public Regulated Service*) betreft.

4.3 **Communicatie.** De globale communicatiecampagnes van het Agentschap moeten worden uitgebreid naarmate de Galileo-diensten van start gaan, met het oog op de fase waarin Galileo volledig operationeel zal zijn (2018-2019). Ook moet worden gezorgd voor het beheer van de "centres of excellence" die tot doel hebben de ontwikkeling en aanvaarding van GNSS-toepassingen te bevorderen, en voor de ontwikkeling van een merkenstrategie en een kwaliteitslabel (het EESC verwijst met "kwaliteitslabel" naar een merksysteem waarbij aan erkende providers van EGNOS/GALILEO-technologie een vergunning wordt verleend om deze technologie en daarmee verbonden oplossingen te verkopen die aan strikte technische normen van uitmuntendheid beantwoorden. Zo werd door de wereldwijde WiFi Alliance van een dergelijk merksysteem gebruik gemaakt om sneller werk te maken van een succesvolle introductie op de markt van draadloze LAN-technologie. Zie [http://en.wikipedia.org/wiki/Wi-Fi\\_Alliance](http://en.wikipedia.org/wiki/Wi-Fi_Alliance)) voor EGNOS/GALILEO-technologie en diensten<sup>(8)</sup>.

4.4 **Onderzoek en innovatie.** Het EESC heeft grote vraagtekens geplaatst bij "de door de Commissie aangekondigde ontwikkeling om de tot nu toe onder haar verantwoordelijkheid vallende taken en activiteiten ter bevordering van onderzoek en innovatie voortaan door agentschappen te laten verrichten, waarbij de Commissie zelf zich alleen nog maar bezighoudt met juridische kwesties en financiële administratie", en heeft erop aangedrongen om "beter rekening te houden met de ervaringen die zijn opgedaan met het opzetten van dit soort grootschalige, technologisch vernieuwende projecten, en dienovereenkomstig te zorgen voor een adequate "contingency" van bijv. 10%"<sup>(9)</sup>.

<sup>(7)</sup> PB C 229 van 31.7.2012, blz. 60-63.

<sup>(8)</sup> PB C 107 van 6.4.2011, blz. 44-48.

<sup>(9)</sup> PB C 229 van 31.7.2012, blz. 60-63.

<sup>(6)</sup> PB C 299 van 4.10.2012, blz. 72-75.



4.5 **Termijnen en uitvoeringsbepalingen.** Het EESC maakt zich zorgen over de vertraging bij de goedkeuring van de verordening inzake de verwezenlijking en werking van de Europese satellietnavigatiesystemen ter vervanging van Verordening (EG) nr. 683/2008, waarover momenteel wordt gediscussieerd binnen het Europees Parlement en de Raad, aangezien dit nauw verband houdt met het onderhavige Commissievoorstel.

Brussel, 17 april 2013

*De voorzitter*  
*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*  
Henri MALOSSE

---

**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. 1224/2009 van de Raad tot vaststelling van een communautaire controleregeling die de naleving van de regels van het gemeenschappelijk visserijbeleid moet garanderen**

(COM(2013) 09 final — 2013/0007 (COD))

(2013/C 198/11)

Afdelingsrapporteur: **Sarró IPARRAGUIRRE**

Het Europees Parlement en de Raad hebben elk op 5 februari 2013 besloten om het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 43, lid 2, en artikel 304 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. 1224/2009 van de Raad tot vaststelling van een communautaire controleregeling die de naleving van de regels van het gemeenschappelijk visserijbeleid moet garanderen*

COM(2013) 09 final – 2013/0007 (COD).

De afdeling Landbouw, Plattelandsontwikkeling en Milieu, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 25 maart 2013 goedgekeurd. Rapporteur was de heer SARRÓ IPARRAGUIRRE.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 17 en 18 april 2013 gehouden 489<sup>e</sup> zitting (vergadering van 17 april) onderstaand advies uitgebracht, dat met 177 stemmen vóór, bij 10 onthoudingen, werd goedgekeurd.

## 1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het EESC acht het zaak Verordening (EG) nr. 1224/2009 te wijzigen om deze aan te passen aan het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

1.2 Het EESC is van mening dat bepaalde essentiële aspecten, die in dit advies worden genoemd, door middel van uitvoeringshandelingen moeten worden geregeld en niet door gedelegeerde handelingen.

## 2. Achtergrondinformatie

2.1 Bij Verordening (EG) nr. 1224/2009 wordt een communautaire controleregeling vastgesteld die de naleving van de regels van het gemeenschappelijk visserijbeleid (GVB) moet garanderen.

2.2 Hiermee worden aan de Commissie bevoegdheden overgedragen met het oog op de tenuitvoerlegging van sommige bepalingen van die verordening.

2.3 In het VWEU wordt een onderscheid gemaakt tussen aan de Commissie overgedragen bevoegdheden om niet-wetgevingshandelingen van algemene strekking vast te stellen ter aanvulling of wijziging van bepaalde niet-essentiële onderdelen van de wetgevingshandeling ("gedelegeerde handelingen", artikel 290, lid 1) en aan de Commissie overgedragen bevoegdheden om eenvormige voorwaarden vast te stellen ter uitvoering van juridisch bindende handelingen van de Unie ("uitvoeringshandelingen", artikel 291, lid 2).

2.4 Aangezien Verordening (EG) nr. 1224/2009 moet worden aangepast aan de nieuwe besluitvormingsregels van het VWEU, heeft de Europese Commissie een voorstel tot wijziging van deze verordening voorgesteld, dat in onderhavig advies wordt geanalyseerd. Hierin worden de thans aan de Commissie overgedragen bevoegdheden verdeeld in gedelegeerde bevoegdheden en uitvoeringsbevoegdheden.

## 3. Analyse van het voorstel

3.1 In het voorstel worden de bij Verordening (EG) nr. 1224/2009 van de Raad aan de Commissie overgedragen bevoegdheden geïdentificeerd en wordt benoemd welke daarvan gedelegeerde en welke uitvoeringsbevoegdheden zijn.

3.2 Daarnaast worden sommige bepalingen aangepast aan de besluitvormingsprocedures van het VWEU.

3.3 Om een en ander te verwezenlijken wordt voorgesteld 66 artikelen van Verordening (EG) nr. 1224/2009 te wijzigen.

3.4 De analyse van het voorstel is dan ook zeer complex, aangezien de wijziging van deze 66 artikelen in totaal zo'n tweehonderd wijzigingen op Verordening (EG) nr. 1224/2009 met zich mee brengt, waarmee de Commissie wordt gemachtigd gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen vast te stellen.

3.5 De bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen wordt toegekend voor onbepaalde tijd en het EP of de Raad kan de bevoegdheidsdelegatie te allen tijde intrekken. Het besluit tot intrekking beëindigt de delegatie van de in dat besluit genoemde bevoegdheid. Het wordt van kracht op de dag na die van de bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de Europese Unie of op een daarin genoemde latere datum. Het laat de geldigheid van de reeds van kracht zijnde gedelegeerde handelingen onverlet.

3.6 Gedelegeerde handelingen treden alleen in werking indien het Europees Parlement noch de Raad daartegen binnen een termijn van 2 maanden na de kennisgeving van de handeling aan het Europees Parlement en de Raad bezwaar heeft gemaakt, of indien zowel het Europees Parlement als de Raad voor het verstrijken van die termijn de Commissie hebben medegedeeld dat zij daartegen geen bezwaar zullen maken. De termijn wordt met twee maanden verlengd op initiatief van het Europees Parlement of de Raad.

3.7 De Commissie wordt in deze procedure bijgestaan door het in artikel 30 van Verordening (EG) nr. 2371/2002 ingestelde Comité voor de visserij en de aquacultuur.

3.8 Het EESC heeft zich in zijn adviezen voorstander verklaard van de overdracht van bevoegdheden aan de Commissie om gedelegeerde controlehandelingen vast te stellen om de naleving van de regels van het GVB te garanderen.

3.9 Wel is het van mening dat er, gezien het grote aantal wijzigingen op Verordening (EG) nr. 1224/2009, eerst afspraken met de lidstaten hadden moeten worden gemaakt over de inhoud en omvang van alle voorgestelde wijzigingen.

#### 4. Bijzondere opmerkingen

4.1 De algemene benadering van het VWEU is dat essentiële aspecten van de wetgeving door middel van uitvoeringshandelingen moeten worden geregeld, terwijl niet-essentiële aspecten door middel van gedelegeerde handelingen moeten worden uitgewerkt.

4.2 Na het voorstel te hebben geanalyseerd is het EESC van mening dat ten minste de aspecten van alle maatregelen met betrekking tot:

- de voorafgaande kennisgeving en de overlading;
- de vaststelling van een andere manier en een andere frequentie van toezending van gegevens aan de Commissie inzake quota en visserijinspanning;
- de vrijstelling van de verplichting verkoopdocumenten over te leggen voor bepaalde categorieën vissersvaartuigen;
- de vaststelling van voorschriften inzake opslagschema's;
- de aanwijzing van visserijtakken waarvoor specifieke controle- en inspectieprogramma's worden uitgevoerd,

niet door gedelegeerde handelingen maar door uitvoeringshandelingen moeten worden geregeld, gezien het belang ervan.

4.3 Ten slotte verbaast het EESC zich erover dat de bevoegdheid van de Commissie om een gedelegeerde handeling vast te stellen ieder moment kan worden ingetrokken, maar dat dit niet de automatische intrekking van de reeds goedgekeurde gedelegeerde handeling met zich meebrengt.

Brussel, 17 april 2013

*De voorzitter*  
*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*  
Henri MALOSSE

---

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de melding van voorvallen in de burgerluchtvaart en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 996/2010 en tot intrekking van Richtlijn 2003/42/EG, Verordening (EG) nr. 1321/2007 van de Commissie en Verordening (EG) nr. 1330/2007 van de Commissie**

(COM(2012) 776 final — 2012/0361 (COD))

(2013/C 198/12)

Rapporteur: **Raymond HENCKS**

De Raad en het Europees Parlement hebben resp. op 24 januari en op 17 januari 2013 besloten om het Europees Economisch en Sociaal Comité (hierna: EESC) overeenkomstig artikel 100, lid 2, van het VWEU te raadplegen over het

*Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de melding van voorvallen in de burgerluchtvaart en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 996/2010 en tot intrekking van Richtlijn 2003/42/EG, Verordening (EG) nr. 1321/2007 van de Commissie en Verordening (EG) nr. 1330/2007 van de Commissie*

COM(2012) 776 final – 2012/0361 (COD).

De afdeling Vervoer, Energie, Infrastructuur, Informatiemaatschappij, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies goedgekeurd op 3 april 2013.

Het EESC heeft tijdens zijn op 17 en 18 april 2013 gehouden 489<sup>e</sup> zitting (vergadering van 17 april) onderstaand advies uitgebracht, dat met 195 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 1 onthouding, werd goedgekeurd.

## 1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 De Commissie verdient lof voor de maatregelen om ongelukken in de burgerluchtvaart te voorkomen en te zorgen voor een grotere stroom van inlichtingen over voorvallen of incidenten die reizigers of anderen of een luchtvaartuig in gevaar brengen of zouden brengen als niets wordt ondernomen om dergelijke voorvallen of incidenten recht te zetten.

1.2 Al degenen die beroepsmatig werkzaam zijn in de burgerluchtvaart moeten er beslist toe worden gebracht om melding te maken van voorvallen die een veiligheidsrisico met zich mee kunnen brengen, met inbegrip van vergissingen die door hen zelf kunnen zijn gemaakt of waaraan zij zelf hebben bijgedragen of die door collega's zijn gemaakt. Doel daarvan is om de risico's op ongelukken in de burgerluchtvaart in kaart te brengen en te voorkomen.

1.3 Een dergelijke regeling voor het melden van voorvallen kan alleen goed werken als

- voorvallen uitsluitend worden gemeld met een preventief doel (te weten: het voorkomen van ongelukken en incidenten) en niet om schuldigen aan te wijzen;
- de toepassing ervan plaatsvindt in een "cultuur van billijkheid", d.w.z. dat betrokkenen worden beschermd tegen maatregelen die werkgevers tegen hen zouden kunnen nemen, alsook tegen strafrechtelijke vervolging of benadeling voor onopzettelijk gemaakte vergissingen, behalve als sprake is van welbewuste grove nalatigheid die onomstotelijk als zodanig is vastgesteld.

1.4 De in onderhavige verordening vastgelegde maatregelen voor de bescherming van bestaande of aanvullende bronnen van informatie bieden nog ruimte voor verbetering of vervollediging. Daarom

— stelt het EESC opnieuw voor om een Europees handvest voor een "cultuur van billijkheid" in het leven te roepen;

— stelt het EESC voor om met zoveel woorden te preciseren dat niet alleen de lidstaten, maar ook organisaties in de burgerluchtvaart zich moeten onthouden van maatregelen tegen degenen die onopzettelijk of per ongeluk overtredingen hebben begaan die hun alleen ter ore zijn gekomen omdat daarvan melding is gemaakt;

— dringt het EESC erop aan dat de interne regels van organisaties in de burgerluchtvaart voor de manier waarop de onderliggende beginselen van die "cultuur van billijkheid" worden gewaarborgd en toegepast, pas van kracht worden na de goedkeuring daarvan door de bevoegde instantie van de overheid.

1.5 Een "cultuur van billijkheid" is onontbeerlijk als middel om degenen die een voorval melden, doeltreffend bescherming te bieden, waarbij uiteraard het belang van de preventie van veiligheidsrisico's voorop moet staan. Daarom heeft het EESC een externe deskundige belast met een onderzoek op dit gebied waarvan de bevindingen aan de betrokkenen zullen worden medegedeeld.

1.6 Het EESC plaatst vraagtekens bij de nieuwe maatregel volgens welke melders van voorvallen hun verslag voortaan ofwel aan hun werkgever, ofwel aan de bevoegde instantie van de overheid mogen voorleggen (tot dusverre kon dit alleen aan de bevoegde instantie van de overheid). Iemand die zo'n verslag regelrecht aan zijn of haar werkgever wil voorleggen, moet volgens het EESC de verplichting worden opgelegd om daarvan tegelijkertijd een afschrift naar de bevoegde instantie van de overheid te sturen. Dan alleen kan de neutraliteit worden gewaarborgd en kan worden voorkomen dat de werkgever zich achteraf alsnog gaat mengen in de manier waarop de feiten door de melder worden weergegeven.



1.7 Jammer is ook dat nergens in de verordening gewag wordt gemaakt van de mogelijkheid dat passagiers voorvallen melden, terwijl passagiers vaak oplettender zijn als het gaat om veiligheidsrisico's voor infrastructuur en dienstverlening en tekortkomingen zien waar de beroepskrachten, vanuit hun routine, anders tegenaan kijken. Idem dito voor mensen die slecht ter been zijn, die vanzelfsprekend de meest aangewezen personen zijn om te beoordelen welke risico's zich in hun specifieke omstandigheden kunnen voordoen. Het EESC stelt dan ook voor om procedures in het leven te roepen waardoor alle passagiers een rol te spelen krijgen in de stroom van informatie over te melden voorvallen.

1.8 Ten slotte zouden voorvallen of tekortkomingen bij het aan boord gaan van passagiers, en dan vooral bij de veiligheidscontroles van de passagiers, tot de voorvallen moeten worden gerekend waarvan de melding verplicht is.

## 2. Inleiding

2.1 Sinds de eengemaakte markt voor luchtvervoer in 1992 tot stand werd gebracht, moesten luchtvaartmaatschappijen zich gaan houden aan steeds strengere veiligheidsnormen voor vliegtuigen die staan ingeschreven in een lidstaat of door een in een lidstaat gevestigd bedrijf worden uitgebaat. Door die ontwikkeling, ondersteund door grondige en onafhankelijke studies naar ongelukken, is het aantal dodelijke ongevallen in de luchtvaart bijna ononderbroken aanzienlijk gaan dalen.

2.2 De ervaring leert dat ongelukken vaak al worden ingeleid door bepaalde voorvallen of tekortkomingen waaruit het bestaan van een veiligheidsrisico kan worden afgeleid. Al gauw is duidelijk geworden dat de veiligheid in de luchtvaart nog maar moeilijk kon worden vergroot door alleen maar "reactief" op te treden. Die "reactieve" aanpak, die erin bestaat om achteraf conclusies te trekken uit ongelukken die al zijn gebeurd en daar vervolgens naar te handelen, had tot dusverre de overhand gehad.

2.3 De EU kon niet langer genoeg nemen met haar rol als wetgever, maar moest zich ook gaan bezighouden met de stelselmatige behandeling van veiligheidsrisico's in de luchtvaart. Daarop is met Richtlijn 2003/42/EG ("melding van voorvallen in de burgerluchtvaart") gekozen voor een aanvullende "proactieve" aanpak.

2.4 Deze meldingsregeling berust op een vertrouwensrelatie tussen de melder van voorvallen of tekortkomingen en de instantie die verantwoordelijk is voor het vergaren en beoordelen van de verstrekte gegevens.

2.5 De EU beschikt sinds 2007 over een Europees Centraal Register. In dit register worden alle voorvallen in de burgerluchtvaart die in de lidstaten zijn gemeld, bijeengebracht. Momenteel gaat dit al om nagenoeg 600 000 voorvallen.

2.6 De informatie die wordt gegeven, is gevoelig en moet dan ook vertrouwelijk blijven, en mag alleen worden gebruikt voor activiteiten van deelnemers en degenen voor wie die activiteiten zijn bestemd. Om onnodige vrees en reacties te voorkomen, moet de voorlichting aan het publiek beknopt blijven en in de meeste gevallen worden beperkt tot een jaarverslag over de veiligheid van het burgerluchtvaart in het algemeen.

2.7 Naast de regeling voor verplichte meldingsverslagen kunnen de lidstaten ook een systeem van vrijwillige meldingen in het leven roepen. Door zo'n systeem kunnen in de burgerluchtvaart vastgestelde tekortkomingen die niet onder de meldingsverplichting vallen, worden bijeengebracht en geanalyseerd.

2.8 De meldingsverplichting geldt voor de hele keten van het luchtvervoer. Daarbij moet met name worden gedacht aan exploitanten van luchtvaartuigen, gecertificeerde luchtvaartterreinen en verleners van luchtvaartnavigatiediensten.

2.9 Voorvallen die met het oog op de preventie van ongelukken van belang kunnen zijn, moeten verplicht worden gemeld door de diverse categorieën medewerkers die werkzaam zijn in de burgerluchtvaart en deze voorvallen waarnemen.

2.10 De meldingsverslagen mogen geen gegevens bevatten die de melder betreffen, noch technische informatie waardoor de identiteit van de melder kan worden achterhaald. De lidstaten moeten erop toezien dat werknemers die incidenten melden, niet door hun werkgever worden gestraft. Een werknemer die een incident meldt, mag geen enkele sanctie oplopen, of die nu van administratieve, tuchtrechtelijke of beroepsmatige aard is, behalve als sprake is van grove nalatigheid of opzettelijke overtredingen.

## 3. Strekking van de nieuwe verordening

3.1 Volgens de Commissie vertoont de manier waarop de meldingsverslagen van voorvallen in de EU worden doorgespeeld en waarop het Europees Centraal Register wordt gebruikt, nog steeds hiaten. Daardoor wordt het nut daarvan aangetast en wordt twijfelachtig of ongelukken kunnen worden voorkomen doordat uit ervaring wordt geleerd. Om dit euvel te verhelpen, stelt de Commissie de volgende maatregelen voor:

### 3.1.1 *Verbetering brengen in de vergaring van gegevens over voorvallen*

Met dit voorstel worden de randvoorwaarden geschapen die nodig zijn om te garanderen dat voorvallen die de veiligheid van de burgerluchtvaart in gevaar (kunnen) brengen, altijd worden gemeld. Naast de regeling voor verplichte meldingen, worden in het voorstel ook nog systemen voor vrijwillige meldingen opgelegd.

Ook staan er in het voorstel bepalingen om werknemers in de burgerluchtvaart ertoe aan te moedigen om informatie bekend te maken zonder dat zij bang behoeven te zijn voor sancties, behalve als sprake is van grove nalatigheid.

### 3.1.2 *Duidelijkheid brengen in de stroom van gegevens*

Organisaties die werkzaam zijn in de burgerluchtvaart moeten, net als de bevoegde instantie van de overheid, een systeem opzetten voor meldingsverslagen.

### 3.1.3 *Verbetering brengen in de kwaliteit en volledigheid van gegevens*

Er is een minimum vastgelegd voor de gegevens die in meldingsverslagen moeten worden verstrekt. Ook zijn er gebieden die verplicht moeten worden ingevuld. De voorvallen moeten worden ingedeeld volgens het daaraan verbonden risico. Dit moet gebeuren in overeenstemming met een nog uit te werken gemeenschappelijk Europees systeem voor de indeling van risico's. Ook moeten er procedures worden ingevoerd waardoor de kwaliteit van de gegevens in de hand wordt gehouden.

### 3.1.4 *Verbetering brengen in de uitwisseling van informatie*

De lidstaten en het EASA hebben toegang tot alle gegevens van het Europees Centraal Register. Meldingsverslagen moeten altijd verenigbaar zijn met de software van ECCAIRS.

### 3.1.5 *Betere bescherming bieden tegen oneigenlijk gebruik van veiligheidsinformatie*

De vergaarde informatie moet geheim worden gehouden, maar dat niet alleen: er moet ook op worden toegezien dat de gegevens uitsluitend ter beschikking worden gesteld en worden gebruikt voor de instandhouding en verbetering van de veiligheid in de luchtvaart. Er moeten met de rechterlijke instanties afspraken worden gemaakt om de kwalijke gevolgen van het gebruik van deze gegevens voor gerechtelijke doeleinden zoveel mogelijk te beperken.

### 3.1.6 *Verbetering brengen in de bescherming van melders om ervoor te zorgen dat gegevens ononderbroken ter beschikking worden gesteld ("cultuur van billijkheid")*

De regels voor de bescherming van melders worden kracht bijgezet. Ook wordt opnieuw bevestigd dat meldingsverslagen anoniem moeten blijven en dat de toegang tot gegevens die herleidbaar zijn tot een beperkte kring mensen, moet worden beperkt. De regel dat werknemers, behalve als sprake is van grove nalatigheid (zie artikel 2, lid 4, van de ontwerpverordening), op geen enkele wijze door hun werkgever mogen worden benadeeld vanwege de door hen bekend gemaakte gegevens, wordt geconsolideerd. De organisaties die werkzaam zijn in de burgerluchtvaart is gevraagd om een tekst aan te nemen waarin staat hoe zij van plan zijn om hun werknemers te beschermen. Bovendien moet iedere lidstaat iemand aanwijzen die verantwoordelijk wordt voor de toepassing van de bepalingen inzake bronbescherming, bij wie melders hun beklag kunnen doen als die bepalingen volgens hen worden overtreden. Zonodig kan die verantwoordelijke persoon zijn of haar lidstaat voorstellen om sancties op te leggen aan werkgevers die zich niet aan die bepalingen hebben gehouden.

### 3.1.7 *Eisen stellen aan de analyse van gegevens en maatregelen goedkeuren voor de follow-up in de lidstaten*

Door dit voorstel worden wereldwijd overeengekomen regels inzake de analyse van gegevens en de follow-up van gemelde voorvallen omgezet in rechtsregels van de EU.

### 3.1.8 *De analyse consolideren in de EU*

Het beginsel dat in het Europees Centraal Register ondergebrachte informatie door het EASA en de lidstaten moet worden geanalyseerd, wordt kracht bijgezet. Aan de huidige samenwerking op dit gebied wordt vormgegeven door een door het EASA voorgezeten netwerk van deskundigen die analyses doen op het gebied van de veiligheid van de burgerluchtvaart.

### 3.1.9 *De transparantie voor het publiek vergroten*

De lidstaten publiceren ieder jaar een beknopt verslag over de maatregelen die zijn genomen om de burgerluchtvaart nog veiliger te maken.

## 4. Algemene opmerkingen

4.1 De Commissie verdient lof voor de maatregelen om ongelukken in de burgerluchtvaart te voorkomen en te zorgen voor een grotere stroom van inlichtingen over voorvallen die reizigers of anderen of een luchtvaartuig in gevaar brengen of zouden brengen als niets wordt ondernomen om dergelijke voorvallen recht te zetten.

4.2 Een goede zaak is ook dat de wetgeving wordt vereenvoudigd doordat een voormalige richtlijn en twee verordeningen tot één enkele verordening worden teruggebracht.

4.3 Het komt maar al te vaak voor dat lidstaten te lang wachten met de omzetting van richtlijnen. Dit geldt nu ook weer voor Richtlijn 2003/42/EG over de melding van voorvallen in de burgerluchtvaart. Aangezien veiligheidsproblemen zo snel mogelijk moeten worden opgespoord om rampen te voorkomen en mensenlevens te redden, deelt het EESC de mening van de Commissie dat een rechtstreeks toepasbaar rechtsinstrument, c.q. een verordening, het aangewezen middel is om het nagestreefde doel te bereiken.

4.4 Los van die algemene instemming met de voorgestelde verordening, plaatst het EESC wel enkele vraagtekens.

4.5 Melders van voorvallen mogen hun meldingsverslag voortaan ofwel aan hun werkgever, ofwel aan de bevoegde instantie van de overheid voorleggen (hiervóór kon dit alleen aan de bevoegde instantie van de overheid). Als zo'n verslag regelrecht aan de werkgever wordt voorgelegd, moet deze het doorsturen naar de bevoegde instantie van de overheid. In het derde lid van artikel 7 van de ontwerpverordening is bepaald dat de in de sector werkzame organisaties procedures voor de controle van de kwaliteit van de gegevens moeten invoeren. Doel daarvan is vooral om samenhang te brengen tussen de diverse gegevens in de meldingsverslagen en de informatie die *oorspronkelijk* door de melder wordt verstrekt.

Het EESC leidt hieruit af dat die *oorspronkelijk* door de melder verstrekte informatie niet noodzakelijkerwijs dezelfde is als de informatie die uiteindelijk bekend wordt gemaakt door de bevoegde instantie van de overheid: een kwalijke zaak volgens het EESC.

Verder heeft het EESC zijn twijfels over meldingsverslagen die regelrecht aan de werkgever worden voorgelegd. In dat geval zou volgens het EESC de verplichting moeten worden opgelegd om daarvan tegelijkertijd een afschrift naar de bevoegde instantie van de overheid te sturen. Dan alleen kan de neutraliteit worden gegarandeerd en kan worden voorkomen dat de werkgever zich achteraf alsnog gaat mengen in de manier waarop de feiten door de melder worden weergegeven.

4.6 Op de lijst van incidenten die verplicht moeten worden gemeld (bijlage 1 bij de ontwerpverordening) komen geen voorvallen voor die verband houden met verrichtingen voordat de passagiers aan boord gaan. Daaruit valt af te leiden dat tekortkomingen bij de veiligheidscontrole vóór het aan boord gaan van de passagiers op zijn hoogst vrijwillig kunnen worden gemeld, hoe rampzalig juist die tekortkomingen ook kunnen zijn. Daarom zou het EESC willen dat dergelijke tekortkomingen op de lijst van verplicht te melden voorvallen worden gezet.

4.7 Verder wordt nergens in de ontwerpverordening gewag gemaakt van de mogelijkheid dat passagiers incidenten melden, ook al wordt dat niet uitgesloten. Immers, er staat in de ontwerpverordening dat meldingsverslagen die op vrijwillige basis worden voorgelegd, de weg vrij maken voor informatie van andere mensen dan diegenen die beroepsmatig werkzaam zijn in de sector en die als zodanig voorvallen verplicht moeten melden.

Passagiers zijn vaak oplettender als het gaat om veiligheidsrisico's voor infrastructuur en dienstverlening en zien tekortkomingen waar de beroepskrachten, vanuit hun routine en mogelijke beroepsdeformatie, anders tegenaan kijken. Het EESC stelt dan ook voor om procedures in het leven te roepen waardoor passagiers een rol te spelen krijgen in de stroom van informatie

over te melden voorvallen. Idem dito voor mensen die slecht ter been zijn en die in punt 4.3 van bijlage 1 over één kam worden geschoren met "bagage en lading" in weerwil van de totaal verschillende risicofactoren.

## 5. Cultuur van billijkheid

5.1 Al degenen die beroepsmatig werkzaam zijn in de burgerluchtvaart moeten er beslist toe worden gebracht om melding te maken van voorvallen die een veiligheidsrisico met zich mee kunnen brengen. Doel daarvan is om de risico's op ongelukken in de burgerluchtvaart in kaart te brengen en te voorkomen.

5.2 Dit kan betekenen dat werknemers door hen zelf gemaakte vergissingen of vergissingen waaraan zij zelf hebben bijgedragen of vergissingen die door collega's zijn gemaakt, moeten melden.

5.3 Een dergelijke regeling voor het melden van voorvallen kan uiteraard alleen goed werken als de toepassing ervan plaatsvindt in een "cultuur van billijkheid", d.w.z. dat betrokkenen worden beschermd tegen maatregelen die werkgevers tegen hen zouden kunnen nemen, alsook tegen strafrechtelijke vervolging of benadeling voor onopzettelijk gemaakte vergissingen, behalve als sprake is van welbewuste grove nalatigheid die onomstotelijk als zodanig wordt aangemerkt.

5.4 Het valt dan ook alleen maar toe te juichen dat de nadruk wordt gelegd op het uitsluitend preventieve doel van de melding van voorvallen (te weten: het voorkomen van ongelukken en incidenten): voorvallen mogen dus niet worden gemeld om door te geven wie wat fout heeft gedaan. Een goede zaak is ook dat de maatregelen om de melder te beschermen, in de ontwerpverordening worden geconsolideerd en vervolledigd, ook al kan er nog meer worden gedaan.

5.5 Het EESC heeft al eerder, nl. in zijn advies over het voorstel voor een verordening inzake onderzoek en preventie van ongevallen en incidenten in de burgerluchtvaart<sup>(1)</sup>, benadrukt dat er in EU-verband meer moet worden gedaan om te garanderen dat alle lidstaten hun strafrechtelijk systeem wijzigen met het oog op de ontwikkeling van een "cultuur van billijkheid". Toen al wees het op het belang van een Europees handvest voor een cultuur van billijkheid. Een dergelijke handvest zou in het leven moeten worden geroepen om te voorkomen dat sancties worden opgelegd voor onopzettelijk gemaakte vergissingen.

5.6 Het EESC betreurt dat deze suggestie niet is overgenomen in onderhavige ontwerpverordening. Daarin wordt weliswaar voorzien in samenwerking tussen met de veiligheid belaste instanties en gerechtelijke overheden in de vorm van "vooraf vastgestelde regelingen" (Artikel 15, lid 4: "... Dergelijke regelingen moeten zorgen voor een juist evenwicht tussen de behoefte aan goede rechtspraak enerzijds en de permanente beschikbaarheid van veiligheidsinformatie anderzijds.") - op zich een stap in de goede richting -, maar die regelingen betreffen slechts het "adequate" vertrouwelijke karakter dat aan de verstrekte informatie moet worden toegekend en vrijwaren melders niet van strafrechtelijke vervolging.

5.7 De bepaling dat "*... de lidstaten geen rechtsvervolgning in(stellen) wegens overtredingen van de wetgeving die onopzettelijk of uit onachtzaamheid zijn begaan, en waarvan zij alleen maar op de hoogte zijn omdat er ... melding van is gedaan*" moet, ter bescherming van de melder, ook van toepassing worden gemaakt op de werkgever van de melder. Artikel 16, lid 3, van de ontwerpverordening moet dienovereenkomstig worden aangevuld.

5.8 Het EESC dringt erop aan dat de interne regels voor de manier waarop de onderliggende beginselen van de "cultuur van billijkheid" worden gewaarborgd en toegepast, die organisaties in de burgerluchtvaart volgens de ontwerpverordening moeten vaststellen, pas van kracht worden na de goedkeuring daarvan door de in iedere lidstaat met de toepassing van de EU-bepalingen inzake bronbescherming belaste instantie.

5.9 De voorgestelde verordening is bindend in al haar onderdelen en rechtstreeks van toepassing in alle lidstaten vanaf de twintigste dag na de publicatie ervan in het publicatieblad van de EU. Dat neemt niet weg dat die onderdelen voor een deel moeten worden vastgesteld of in voorkomend geval in nationaal recht moeten worden omgezet. Dit geldt met name voor de interne regels voor de manier waarop de onderliggende beginselen van de "cultuur van billijkheid" worden gewaarborgd en toegepast. Volgens het EESC ware het beter geweest als er voor de uitvoering van die onderdelen een tijdslimiet was vastgelegd.

5.10 Een "cultuur van billijkheid" is onontbeerlijk als middel om degenen die een voorval melden, doeltreffend bescherming te bieden, waarbij uiteraard het belang van de preventie van veiligheidsrisico's voorop moet staan. Daarom heeft het EESC een externe deskundige belast met een onderzoek op dit gebied waarvan de bevindingen aan de betrokkenen zullen worden medegedeeld.

Brussel, 17 april 2013

De voorzitter  
van het Europees Economisch en Sociaal Comité  
Henri MALOSSE

<sup>(1)</sup> PB C 21 van 21 januari 2011, blz. 62-65

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van de Richtlijnen 92/58/EEG, 92/85/EEG, 94/33/EG en 98/24/EG van de Raad en Richtlijn 2004/37/EG van het Europees Parlement en de Raad, teneinde deze aan te passen aan Verordening (EG) nr. 1272/2008 betreffende de indeling, etikettering en verpakking van stoffen en mengsels**

(COM(2013) 102 final — 2013/0062 COD)

(2013/C 198/13)

Het Europees Parlement en de Raad hebben resp. op 12 maart 2013 en 15 maart 2013 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig art. 153, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, te raadplegen over het

*Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van de Richtlijnen 92/58/EEG, 92/85/EEG, 94/33/EG en 98/24/EG van de Raad en Richtlijn 2004/37/EG van het Europees Parlement en de Raad, teneinde deze aan te passen aan Verordening (EG) nr. 1272/2008 betreffende de indeling, etikettering en verpakking van stoffen en mengsels*

COM(2013) 102 final – 2013/0062 (COD).

Aangezien het Comité zich in zijn op 12 maart 2008 goedgekeurde advies (CESE 493/2008) (\*) al heeft uitgesproken over de inhoud van dit voorstel, heeft het tijdens zijn op 17 en 18 april 2013 gehouden 489<sup>e</sup> zitting (vergadering van 17 april 2013) met 178 stemmen vóór en 3 tegen, bij 10 onthoudingen, besloten geen nieuw advies op te stellen, maar te verwijzen naar het standpunt dat het in bovengenoemd advies heeft ingenomen.

Brussel, 17 april 2013

*De voorzitter*  
*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*  
Henri MALOSSE

---

(\*) EESC-advies over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de indeling, etikettering en verpakking van stoffen en mengsels en tot wijziging van Richtlijn 67/548/EEG van de Raad en Verordening (EG) nr. 1907/2006 - COM(2007) 355 final – 2007/0121 COD (PB C 204 van 9.8.2008, blz. 47-56).









2013/C 198/13

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van de Richtlijnen 92/58/EEG, 92/85/EEG, 94/33/EG en 98/24/EG van de Raad en Richtlijn 2004/37/EG van het Europees Parlement en de Raad, teneinde deze aan te passen aan Verordening (EG) nr. 1272/2008 betreffende de indeling, etikettering en verpakking van stoffen en mengsels (COM(2013) 102 *final* — 2013/0062 COD) ..... 77



Via EUR-Lex (<http://new.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 handelingen.

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