

Publicatieblad

van de Europese Unie

C 100



Uitgave
in de Nederlandse taal

Mededelingen en bekendmakingen

52e jaargang

30 april 2009

Nummer	Inhoud	Bladzijde
I	<i>Resoluties, aanbevelingen en adviezen</i>	
	ADVIEZEN	
	Europees Economisch en Sociaal Comité	
	448e plenaire zitting op 21, 22 en 23 oktober 2008	
2009/C 100/01	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's Het — midden- en kleinbedrijf: de sleutel tot meer groei en werkgelegenheid. Tussentijdse evaluatie van het moderne mkb-beleid COM(2007) 592 final	1
2009/C 100/02	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité, en het Comité van de Regio's — Precommerciële inkoop: Aansturen van innovatie voor het waarborgen van duurzame hoogkwalitatieve overheidsdiensten in Europa COM(2007) 799 final	6
2009/C 100/03	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's Belemmeringen voor grensoverschrijdende investeringen door risicokapitaalfondsen opheffen COM(2007) 853 final	15
2009/C 100/04	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over bestrijding van fraude met en vervalsing van niet - contante betaalmiddelen	22
2009/C 100/05	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „De raadpleging over de ontwerpricht-snoeren van de Commissie voor effectbeoordeling”	28

NL

Prijs: 26 EUR

(Vervolg z.o.z.)

<u>Nummer</u>	Inhoud (vervolg)	Bladzijde
2009/C 100/06	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over Richtsnoeren in verband met de diensten van algemeen belang en mondialisering	33
2009/C 100/07	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de Beveiliging van luchtvaartpassagiers	39
2009/C 100/08	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over De EU en de wereldwijde uitdaging van de voedselzekerheid	44
2009/C 100/09	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het thema „Voorbij het BBP — maatstaven voor duurzame ontwikkeling”	53
2009/C 100/10	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over Voedselveiligheid: ingevoerde landbouwproducten en levensmiddelen	60
2009/C 100/11	Initiatiefadvies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over Structurele en conceptuele verandering als voorwaarde voor een wereldwijd concurrerende, op kennis en onderzoek gebaseerde Europese industrie (Europa: de achterstand inhalen of de toon aangeven?)	65
2009/C 100/12	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de Herstructurering en ontwikkeling van de sector huishoudelijke apparaten (witgoed in Europa) en de impact ervan voor werkgelegenheid, klimaatverandering en consument	72
2009/C 100/13	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „De bijdrage die sociale experimenten in Europa kunnen leveren aan de ontwikkeling van het overheidsbeleid ter bevordering van een actieve integratie”	77
2009/C 100/14	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de ethische en sociale dimensie van de Europese financiële instellingen	84
2009/C 100/15	Advies van de gespecialiseerde afdeling Externe betrekkingen over „De betrekkingen tussen de Europese Unie en Brazilië”	93
2009/C 100/16	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de rol van de Europese Unie bij het vredesproces in Noord-Ierland (initiatiefadvies)	100

III Voorbereidende handelingen

Europees Economisch en Sociaal Comité

448e plenaire zitting op 21, 22 en 23 oktober 2008

2009/C 100/17	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de vereenvoudiging van de voorwaarden voor de overdracht van defensiegerelateerde producten binnen de Gemeenschap COM(2007) 765 final — 2007/0279 (COD)	109
---------------	---	-----



I

(Resoluties, aanbevelingen en adviezen)

ADVIEZEN

EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

448E PLENAIRE ZITTING OP 21, 22 EN 23 OKTOBER 2008

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's Het — midden- en kleinbedrijf: de sleutel tot meer groei en werkgelegenheid. Tussentijdse evaluatie van het moderne mkb-beleid

COM(2007) 592 *final*

(2009/C 100/01)

De Europese Commissie heeft op 4 oktober 2007 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap te raadplegen over de

Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Het midden- en kleinbedrijf: de sleutel tot meer groei en werkgelegenheid. Tussentijdse evaluatie van het moderne mkb-beleid.

De gespecialiseerde afdeling Interne markt, productie en consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 1 oktober 2008 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Burns.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 21, 22 en 23 oktober 2008 gehouden 448^e zitting (vergadering van 22 oktober) onderstaand advies uitgebracht, dat met 85 stemmen vóór, bij 1 onthouding, werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Ondernemingsgeest moet onder jongeren al op zeer vroege leeftijd worden aangewakkerd. Zij moeten ervan worden overtuigd dat het beginnen van een eigen onderneming een normale beroepskeuze is en niet iets dat alleen maar wordt gedaan door mensen met veel geld of een universitaire opleiding.

1.2. De Europese Commissie moet de nationale regeringen aanmoedigen samen te werken met organisaties als Cedefop, de verschillende mkb-bedrijfsorganisaties en het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC), teneinde een solide, werkgeversgestuurd, bedrijfsgeoriënteerd, trans-Europees beroepskwalificatiesysteem te ontwikkelen, dat beantwoordt aan de behoeften van het bedrijfsleven en met name het mkb.

1.3. De Commissie en de nationale regeringen moeten samenwerken om een degelijk Europees systeem ter bescherming van intellectuele eigendom, uitvindingen en innovaties te ontwikkelen en in te voeren.

1.4. Bij raadplegingen door de overheid moet voordat richtlijnen, wetgeving of andere bepalingen worden geïmplementeerd, gedetailleerd worden aangegeven welke wijzigingen n.a.v. de raadpleging zijn goedgekeurd.

1.5. De Commissie moet in overleg met mkb-verenigingen en brancheorganisaties haar raadplegingsprocedures herzien. De kosten die het mkb maakt als het meedoet aan een overheidsraadpleging, moeten in aanmerking worden genomen. Overwogen moet worden de kosten te vergoeden die mkb'ers maken als zij op verzoek deelnemen aan een raadpleging.

1.6. Nationale en regionale regeringen moeten meer worden betrokken bij de in de tussentijdse evaluatie beschreven processen en procedures t.a.v. het mkb. Ondanks de inzet van de Commissie dreigen verwachtingen niet te worden waargemaakt ten gevolge van de apathie en tegenwerking die mkb-vriendelijke voorstellen ondervinden van sommige nationale en regionale regeringen.

1.7. Subsidies en oneerlijke concurrentie veroorzaken onrust op de markt. De Commissie moet onderzoeken wat de gevolgen van concurrentievervalsende subsidies zijn voor het mkb, zowel in een eerder als in een later stadium van de productieketen. Subsidies mogen niet rechtstreeks de productie ten goede komen, maar moeten sociale, milieu- of andere doelstellingen dienen. Alvorens in de toekomst leningen of subsidies toe te kennen zou men zich moeten realiseren dat subsidie voor de ene ondernemer oneerlijke concurrentie voor de andere ondernemer betekent.

1.8. Wetgeving met gevolgen voor het bedrijfsleven moet duidelijk en begrijpelijk zijn. Er mogen geen vage, verwarrende of dubbelzinnige bepalingen in voorkomen.

1.9. De definitie van kleine, middelgrote en micro-ondernemingen moet worden herzien, waarbij nagegaan zou moeten worden wat er zou gebeuren als wordt uitgegaan van andere jaaromzet- en jaarbalanscijfers (zie par. 4.5.2).

1.10. Er moeten speciale procedures komen voor de toegang van het mkb en microbedrijven tot leningen en projectfinanciering op EU-niveau. Daarbij moet er rekening mee worden gehouden dat kleinere ondernemingen met specifieke tijdsbeperkingen te maken hebben.

1.11. De overdracht van ondernemingen van de ene generatie op de andere is een probleem dat onderkend en aangepakt moet worden.

2. Inleiding (achtergrond)

2.1. De meeste politici en economen zijn het erover eens dat de verdere ontwikkeling van micro, kleine en middelgrote ondernemingen een van de speerpunten van het Europees sociaal-economisch beleid is.

2.2. De Europese Commissie kwam in 2005 met een „modern mkb-beleid voor groei en werkgelegenheid”. Doel daarvan is al het EU-beleid ten gunste van het mkb beter op elkaar af te stemmen en bij het opstellen van dergelijk beleid optimaal rekening te houden met de behoeften van het mkb. Dit „moderne mkb-beleid” omvat maatregelen op vijf terreinen:

1. Ondernemerschap en ondernemingsvaardigheden bevorderen
2. Betere markttoegang voor het mkb
3. Minder administratieve rompslomp

4. De dialoog en het overleg met de bij de mkb-problematiek betrokken partijen versterken

5. Het groeipotentieel van kleine en middelgrote ondernemingen versterken

2.3. Dit beleid werd ingevoerd om in Europa een voor het mkb gunstig ondernemingsklimaat te scheppen. Daartoe moesten de inspanningen van alle betrokken overheden (zowel op Europees, nationaal als regionaal niveau) op elkaar worden afgestemd, omdat alleen zo ervoor kan worden gezorgd dat de verschillende nieuwe beleidsmaatregelen elkaar aanvullen en de ontwikkeling van het mkb niet belemmeren.

2.4. Op 4 oktober 2007 publiceerde de Commissie de mededeling „Het midden- en kleinbedrijf: de sleutel tot meer groei en werkgelegenheid. Tussentijdse evaluatie van het moderne mkb-beleid”.⁽¹⁾ Daarin doet zij de politiek en de verschillende betrokken overheden verslag van hoe succesvol „Europa” tot op heden is geweest bij het realiseren van de in 2005 geformuleerde beleidsdoelstellingen.

3. Commentaar op de tussentijdse evaluatie

3.1. Het EESC vindt het positief dat de Commissie de discussie over het mkb hoger op de sociaaleconomische agenda heeft geplaatst. Het spreekt er zijn waardering voor uit dat zij, ondanks alle eisen van de nationale regeringen op dit vlak, probeert het economische klimaat voor het Europese mkb te verbeteren. Het is het met haar eens dat er nog een hoop moet gebeuren voordat kan worden gezegd dat in Europa een echt mkb-vriendelijk klimaat is ontstaan.

3.2. Ook het EESC is van mening dat politici en wetgevers in principe eerst aan de kleintjes moeten denken („think small first”-beginsel). Maar hoewel de Commissie dit beginsel eveneens onderschrijft, is het er niet gerust op dat alle nationale en regionale overheden (en hun verschillende instanties en organen) dezelfde visie aanhangen en gelijkaardige doelstellingen nastreven.

3.3. Het is een goede zaak dat inmiddels in de meeste Commissiedocumenten over het bedrijfsleven de term „mkb” (als benaming of beschrijving van een bepaald soort bedrijven) wordt gehanteerd. Het EESC vreest echter dat dit niet automatisch een garantie vormt dat ook daadwerkelijk met het mkb rekening wordt gehouden in de procedures of beleidsmaatregelen die in die documenten worden voorgesteld. Het betwijfelt ook of de standpunten van de vrije beroepen, zelfstandigen en microbedrijven wel in aanmerking worden genomen. In tegenstelling tot de Commissie vindt het dan ook niet dat „het mkb thans een volwaardige plaats [heeft] gekregen in het communautair beleid”.

⁽¹⁾ COM(2007) 592 final.

3.4. Alle wetgeving heeft gevolgen voor het mkb. Door het cumulatieve effect van veel afzonderlijke maatregelen komt het mkb vaak in grote problemen, hetgeen politici en ambtenaren zich echter zelden realiseren. Kleine en middelgrote ondernemingen zouden hun beperkte tijd en middelen aan hun klanten moeten kunnen spenderen. Hoe meer tijd zij kwijt zijn aan het invullen van formulieren en andere bureaucratie, hoe minder tijd zij overhouden om door middel van hun goederen en diensten bij te dragen aan groei en werkgelegenheid.

3.5. Een groot deel van het mkb vindt Europese en nationale procedures nog te bureaucratisch en te duur en vindt dat er nog te vaak accreditatie door derden is vereist. Ook hebben ambtenaren nauwelijks besef van de afweging tussen risico's, tijdsinvestering en kosten enerzijds en baten anderzijds die de meeste kleine en middelgrote ondernemingen maken als het gaat om de deelname aan projecten, nieuwe ontwikkelingen en raadplegingen of als het gaat om de naleving van criteria of het aanvragen van bedrijfssteun.

3.6. Waar het mkb en micro-ondernemingen continu op hameren zijn gelijke voorwaarden in heel Europa. Volgens het EESC is er nog een zeer lange weg te gaan voordat dat doel gerealiseerd is. Te vaak nog worden klachten van het mkb over oneerlijke concurrentie uitgelegd als verzoeken om subsidies of een speciale behandeling, terwijl alleen maar wordt gevraagd om eerlijke mededinging en dezelfde regels voor iedereen.

3.7. Het mkb klaagt over onduidelijke en onbegrijpelijke wetgeving. Grote bedrijven beschikken over juristen om dat soort wetgeving te interpreteren. Veel kleinere ondernemingen kunnen zich dat niet veroorloven. Daarom moet wetgeving helder zijn en mogen er geen vage, verwarrende of dubbelzinnige bepalingen in voorkomen.

3.8. In de ogen van het EESC realiseren de Commissie en de nationale regeringen zich te weinig hoe belangrijk duidelijke wetgeving is, met als gevolg dat in Europa dezelfde regels op teveel verschillende manieren worden geïnterpreteerd. Ook vindt het EESC dat de nationale regeringen Europese wetgeving veel te veel „opsmukken”. Daardoor wordt nationale wetgeving voor het mkb lastig te begrijpen en uit te voeren en wordt grensoverschrijdend zakendoen ver hinderd.

4. Specifieke opmerkingen

4.1. Ondernemerschap en ondernemingsvaardigheden bevorderen

Ondernemingsgeest en onderwijs

4.1.1. Voor het scheppen van een voor ondernemers gunstiger sociaaleconomisch klimaat is een geïntegreerd beleid nodig waarmee niet alleen de houding van de burgers t.o.v. ondernemerschap kan worden veranderd, maar ook hun vaardigheden op dit vlak kunnen worden verbeterd. Degenen die verantwoordelijk zijn voor het onderwijsbeleid hebben echter zelf geen

onderwijs genoten dat ondernemerschap aanmoedigde en beschikken daarom over weinig praktische kennis over ondernemingsgeest en over manieren waarop mensen kunnen worden aangemoedigd een eigen onderneming te beginnen.

4.1.2. Ondanks grootschalige investeringen om via het onderwijs ondernemerschap te bevorderen blijken de meeste ondersteunende initiatieven op dit vlak hun doel te hebben gemist en niet te hebben geleid tot meer onderwijs in het ondernemen of tot een klimaat waarin mensen worden geprikkeld een eigen onderneming te beginnen. Scholieren moeten inzien dat zij met het oprichten van een eigen bedrijf een even interessante richting kunnen inslaan als wanneer zij gaan werken in loondienst of gaan studeren.

4.1.3. Veel van de investeringen zijn gericht op scholieren en studenten van 16 jaar en ouder. Het EESC is van mening dat ondernemerschap al op veel jongere leeftijd, in een eerder stadium van de persoonlijke ontwikkeling, bevorderd moet worden.

4.1.4. Op het gebied van ondernemerschap en onderwijs had extra aandacht moeten uitgaan naar studenten die voltijds studeren en die een familiebedrijf kunnen/willen overnemen (overdracht van bedrijven). In sommige delen van Europa is dit inmiddels een ernstig probleem dat zo snel mogelijk aangepakt moet worden.

4.1.5. De sociale partners spelen een belangrijke rol bij het bevorderen van ondernemerschap en onderwijs. Het is dan ook van belang dat bedrijven en sociale partners nauwer met elkaar gaan samenwerken, om meer inzicht in de materie te verwerven en ondernemerschap en onderwijs op positieve wijze te promoten.

4.1.6. Studenten moeten aangespoord worden om werk te beschouwen als mogelijkheid om zelf hun eigen leven in te richten, kansen te grijpen, ondernemend te zijn, risico's te nemen en eventueel een eigen zaak te beginnen.

Scholing en erkenning van vaardigheden

4.1.7. Alle kleine ondernemingen laten hun werknemers cursussen volgen, maar aan slechts weinigen van hen worden diploma's of certificaten uitgereikt. Dit vormt vooral een probleem op terreinen als gezondheid en veiligheid, milieu en gebieden waar sprake is van juridische gevolgen. De Commissie en de nationale voor beroepsopleiding verantwoordelijke overheidsinstanties hadden meer moeten doen om ervoor te zorgen dat diploma's en certificaten aansluiten op de realiteit in bedrijven. Problemen doen zich ook voor bij de vrije beroepen, waar het moeilijk is opleidingen te vinden die aansluiten bij de behoeften.

4.1.8. Het EESC denkt dat het ontbreken van een werkgevege-oriënteerd stelsel van beroepsopleidingen en beroepsdiploma's één van de grootste obstakels vormt voor de bevordering van het ondernemerschap en de ontwikkeling van het Europese bedrijfsleven, en dat vooral degenen die in het mkb werken daar het slachtoffer van zijn. Het feit dat dit probleem niet wordt onderkend en aangepakt, ondergraaft in de ogen van het EESC de veronderstelling van de Commissie dat ondernemerschap en vaardigheden daadwerkelijk zijn bevorderd.

4.2. *Betere markttoegang voor het mkb*

4.2.1. Het EESC ziet in dat de Commissie gepoogd heeft onnodige belemmeringen die markttoegang verhinderen, uit de weg te ruimen. Het vreest echter dat haar goede bedoelingen geen gevolg hebben gekregen in de lidstaten. Zo is er nog altijd geen solide Europese wetgeving uitgewerkt en ingevoerd ter bescherming van intellectuele eigendom, uitvindingen en innovaties, waardoor het voor het mkb moeilijk blijft om zich op nieuwe markten te begeven. Er mag in dit verband niet uit het oog worden verloren dat ondernemers uit de EU middels kapitaalinvesteringen en concessies middelgrote en kleine bedrijven kunnen opstarten in derde landen, die EU-burgers in dienst kunnen nemen. Dergelijke ondernemingen zouden gelijkaardige voordelen moeten genieten en zouden, zeker bij de aanvang van hun activiteiten, niet mogen worden gehinderd bij het in omloop brengen van hun producten in de EU.

4.2.2. Ook de markt voor openbare aanbestedingen had volgens het EESC opener en inzichtelijker en daarmee voor het mkb gemakkelijker toegankelijk gemaakt kunnen worden. Deze markt is goed voor zo'n 16 % van het BBP van de EU en ondanks het feit dat al iets meer kleine en middelgrote ondernemingen aan openbare aanbestedingen deelnemen, moet nog een aantal fundamentele kwesties worden opgelost (kwesties die overigens in de tussentijdse evaluatie aan bod hadden moeten komen):

- er kan in openbare-aanbestedingsprocedures te gemakkelijk aan het mkb voorbij worden gegaan;
- lokale en nationale ambtenaren hebben vaak niet genoeg vertrouwen in kleine en middelgrote ondernemingen, hetgeen er dikwijls toe leidt dat onredelijke eisen worden gesteld. Met name een voor inschrijving noodzakelijke accreditatie door derden vormt voor de meeste kleine en middelgrote ondernemers een zeer kostbare en meestal onnodige belemmering om mee te dingen naar overheidscontracten;
- kleinere bedrijven die op een openbare aanbesteding hebben ingeschreven en vinden dat zij oneerlijk zijn behandeld, stellen dat de klachtenprocedures niet transparant zijn.

4.3. *Minder administratieve rompslomp*

4.3.1. Er bestaat zoveel administratieve rompslomp en onnodige wetgeving dat het lastig is te zeggen wat er is gedaan om het woud van regels te verkleinen. Alleen al het aantal overbodige bepalingen, beperkingen en beleidsmaatregelen (opgelegd

door agentschappen, publiekrechtelijke instellingen en vergunningverlenende autoriteiten) vormt een enorm obstakel voor het mkb en micro-ondernemingen. Het EESC vindt het vooral zorgelijk dat in de tussentijdse evaluatie niet wordt ingegaan op alle regels en voorschriften die worden opgesteld door agentschappen, publiekrechtelijke instellingen en vergunningverlenende autoriteiten. Er bestaan namelijk vaak geen erkende procedures om een klacht in te dienen tegen deze instanties, omdat die meestal worden aangemerkt als onafhankelijk en niet onder de overheid ressorterend, en daarom niet door de overheid worden gecontroleerd.

4.4. *De dialoog en het overleg met de bij de mkb-problematiek betrokken partijen versterken*

4.4.1. De raadpleging van mkb-verenigingen schiet ernstig tekort, maar dit wordt in de tussentijdse evaluatie niet onderkend. Op Europees niveau vindt weliswaar overleg plaats met branche- en bedrijfsorganisaties⁽²⁾, maar het aantal bedrijfsorganisaties dat wordt geraadpleegd is zeer gering en het mkb blijft nauwelijks vertegenwoordigd te zijn in de brancheorganisaties.

4.4.2. Het mkb heeft erg weinig vertrouwen in raadplegingen door de landelijke overheid en is van mening dat beleidsmakers niet luisteren naar hun klachten. De meeste kleine en middelgrote ondernemers ondergaan raadplegingen gelaten en denken dat beleidsmakers niet of nauwelijks van plan zijn hun oorspronkelijke voorstellen aan te passen.

4.4.3. Het midden-, klein- en microbedrijf wordt vaak bestempeld als „te divers” en „te ongeorganiseerd” en het zou daarom te lastig zijn om de mening ervan in aanbevelingen te verwerken. Deze redenering wordt zelfs gevolgd bij raadplegingen over de ontwikkeling van het mkb. In het algemeen wordt de mening van grote bedrijven veel serieuzer genomen dan die van micro-, kleine en middelgrote ondernemingen.

4.5. *Definitie van het mkb*

4.5.1. Het EESC is teleurgesteld dat in de tussentijdse evaluatie niet wordt ingegaan op de problematiek rondom de definitie van kleine en middelgrote ondernemingen, die het achterhaald vindt.⁽³⁾ Doordat de productiviteit onder invloed van mechanisatie en veranderde werkmethoden is verbeterd, zijn bedrijfsprocessen immers ingrijpend veranderd.

- Meer dan 98 % van alle ondernemingen in Europa valt volgens de huidige definities onder het mkb.

- Nu zijn slechts 10 werknemers nodig voor het werk dat vroeger door 50 werknemers werd gedaan.

⁽²⁾ Bijvoorbeeld met de UEAPME, de officieel erkende vertegenwoordiger van het mkb in de Europese sociale dialoog.

⁽³⁾ http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise_policy/sme_definition/sme_user_guide.pdf

- Om kleine, middelgrote en micro-ondernemingen te helpen zijn realistische definities nodig. Het ontbreken daarvan is één van de belangrijkste redenen waarom de huidige mkb-wetgeving haar doel vaak mist.

4.5.2. De huidige definities zijn als volgt:

Soort onderneming	Aantal werknemers	Jaaromzet		Totale jaarbalans
middelgroot	< 250	€ 50 miljoen	of	€ 43 miljoen
klein	< 50	€ 10 miljoen	of	€ 10 miljoen
micro	< 10	€ 2 miljoen	of	€ 2 miljoen

4.6. Status van kleine en middelgrote ondernemers, zelfstandigen en de vrije beroepen

4.6.1. Het EESC is teleurgesteld dat in de tussentijdse evaluatie de huidige problemen die samenhangen met het werken als zelfstandige niet worden benoemd. Te veel Europese landen hebben kunstmatige belemmeringen opgeworpen voor burgers die iets willen doen met hun ondernemingsvaardigheden en een eigen bedrijfje willen beginnen. Doordat het begrip „zelfstandige” niet in de Europese wetgeving is omschreven ontstaat verwarring onder bedrijven en ambtenaren en misbruik.

4.6.2. Dit misbruik staat de ontwikkeling in de weg van de echte zelfstandige met een eigen zaak, die netjes zijn belastingen betaalt en aan alle wetten en regels voldoet.

4.6.3. Dat probleem had onderkend moeten worden. Het formuleren van een definitie van het begrip „zelfstandige” zou hoog op de agenda van de Commissie moeten staan, maar tot nu toe is deze kwestie genegeerd of niet als een probleem bestempeld.

4.7. Belangenorganisaties van het mkb

4.7.1. In de tussentijdse evaluatie is voorbijgegaan aan het feit dat de manier waarop het mkb wordt geraadpleegd en waarop de belangen van het mkb op nationaal en Europees niveau worden behartigd, zeer belangrijk is. Maar al te vaak zijn de vertegenwoordigers van brancheorganisaties die deelnemen aan regeringsconferenties geen ondernemers die kennis van zaken hebben en begrijpen waar de knelpunten zitten.

4.7.2. In grote delen van de Commissie is men zich daarvan bewust, maar kennelijk wordt er niets aan gedaan.

4.7.3. Raadplegingen moeten zowel online als schriftelijk en in alle officiële talen van de EU georganiseerd blijven worden om een groter scala aan bedrijven aan te spreken.

4.8. Toegang tot EU-middelen

4.8.1. Er is meer EU-geld beschikbaar voor projecten en leningen, maar micro-, kleine en middelgrote bedrijven krijgen slechts moeilijk toegang tot deze middelen:

- de procedures zijn te bureaucratisch;
- het hele proces kost te veel tijd;
- het is moeilijk te achterhalen welke steunmogelijkheden er zijn en hoe de steun aangevraagd moet worden, en hierbij wordt geen goede hulp gegeven;
- boekhoudprocedures veranderen voortdurend; vaak zijn daar dure audits door derden voor nodig, met alle extra rompslomp en kosten van dien.

4.8.2. Willen micro-, kleinere en middelgrote bedrijven kunnen profiteren van Europese steun, dan moeten er speciale procedures komen om rekening te houden met de tijdsbeperkingen waar zij mee te maken hebben.

Brussel, 22 oktober 2008.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Mario SEPI

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité, en het Comité van de Regio's — Precommerciële inkoop: Aansturen van innovatie voor het waarborgen van duurzame hoogkwalitatieve overheidsdiensten in Europa

COM(2007) 799 *final*

(2009/C 100/02)

De Commissie heeft op 14 december 2007 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig art. 262 van het EG-Verdrag te raadplegen over de

„Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité, en het Comité van de Regio's — Precommerciële inkoop: Aansturen van innovatie voor het waarborgen van duurzame hoogkwalitatieve overheidsdiensten in Europa”

De afdeling Interne markt, productie en consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 1 oktober 2008 goedgekeurd. Rapporteur was de heer VAN IERSEL.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 21, 22 en 23 oktober 2008 gehouden 448^e zitting (vergadering van 22 oktober 2008) onderstaand advies uitgebracht, dat met 70 stemmen vóór, bij 1 onthouding, werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het EESC staat geheel achter de doelstelling van de Commissie om overheidsopdrachten als aanjager te gebruiken in geheel Europa. Als Europa de burgers doelmatige overheidsdiensten van topkwaliteit wil blijven leveren die bevorderlijk zijn voor de economie, het sociale klimaat en het milieu, dan moet het optimaal gebruik maken van innovaties en technologische vooruitgang in de overheidsdiensten.

1.2. Het onderschrijft de aanbevelingen van de Commissie omtrent de „intelligente klant” als essentiële katalysator van een pro-actievare houding voor een modern aankoopbeleid van aanbestedende diensten. Een „intelligentere” aanpak van de aanbestedende dienst zal doorgaans de kwaliteit van de contracten met particuliere leveranciers ten goede komen.

1.3. Het EESC meent met de Commissie dat het aangrijpen van kansen voor innovatie en toegepaste technologie in overheidsopdrachten Europa op tweeërlei wijze ten goede zal komen. Ten eerste neemt de kwaliteit van overheidsdiensten toe en verbetert de prijs-kwaliteitverhouding, waarvan de belastingbetaler profiteert. Ten tweede komen er nieuwe mogelijkheden voor innovatie voor het bedrijfsleven, hetgeen bijdraagt aan Europa's innovatie- en concurrentievermogen als geheel.

1.4. Benadrukt zij dat, wat ook de voordelen van een nieuwe of andere aanpak van overheidsopdrachten mogen

zijn, de correcte omzetting en uitvoering van de richtlijnen uit 2004 ⁽¹⁾ (de „richtlijnen”) een prioriteit blijft. Tradities en culturele gewoonten zijn vaak diepgeworteld. De praktijk toont aan dat correcte uitvoering in de lidstaten een permanente monitoring van nabij vergt, in combinatie met uitwisseling van ervaringen en goede praktijken.

1.4.1. Overheidsaanbestedingen omvatten tegenwoordig tal van terreinen en nieuwe paradigma's. Het EESC benadrukt dat er een duidelijk onderscheid gemaakt moet worden tussen aanbesteding door overheidsdiensten en openbare nutsbedrijven, vooral voor de promotie van innovatie. Nutsbedrijven, waarvan de meeste al ruim honderd jaar bij innovatieprojecten betrokken zijn, hebben meer professionele vaardigheden en ervaring met technisch geavanceerde projecten in huis, waardoor ze met de meest recente innovatie raad weten. Hetzelfde geldt voor defensie, hoewel Europa, in vergelijking met de VS, nadelen ondervindt omdat het niet over grote budgetten en dienovereenkomstige leveringen op Europese schaal beschikt. Daarom is dit advies gericht op overheidsdiensten, aangezien nutsbedrijven al ervaring hebben met het beheer van O&O.

1.5. De Commissie lijkt van vertrouwen te blaken wat betreft de omzetting van nuttige ervaringen uit de VS voor het combineren van technologie, innovatie en overheidsaanbestedingen in Europa. Het EESC vreest dat het niet zo eenvoudig zal zijn om vergelijkbare kansen te scheppen. De ontwikkeling van de markt voor nutsbedrijven en defensie, hun opdrachten en bijbehorende innovatie in Europa is hoofdzakelijk te danken aan nationale voorwaarden en expertise.

⁽¹⁾ De richtlijnen van 2004: 2004/17/EG (nutssectoren); 2004/18/EG (klassieke sectoren).

1.6. De verschillen met de VS op het gebied van overheids-aanbestedingen komen voort uit de omstandigheid dat het Europa schort aan:

- één grote markt en vergelijkbare voorwaarden voor high-tech-MKB in het hele continent;
- een gemeenschappelijke taal;
- de bijzondere relatie tussen het Pentagon en op technologie gerichte ondernemingen; en
- de overloop van militaire naar civiele producten en toepassingen.

1.7. Het EESC onderschrijft het standpunt van de Commissie dat elke gelegenheid benut moet worden om innovatie te stimuleren teneinde de kwaliteit en de meerwaarde van overheidsdiensten naar een hoger niveau te tillen. Daartoe moet de Commissie overheidsdiensten aanzetten om te profiteren van elkaars goede praktijken.

1.8. Aanbestedende diensten moeten gestimuleerd worden om open te staan voor innovatieve alternatieven („varianten”), en niet per se steeds hetzelfde inkoopbeleid blijven voeren. De prijs-kwaliteitverhouding moet centraal staan, niet alleen de laagste prijs. Uitwisselingen tussen kenniscentra op dit gebied in sommige lidstaten kunnen Europa het goede voorbeeld geven. Zo worden inkopers aangemoedigd om de vaardigheden te ontwikkelen om intelligente klanten te worden en om geleidelijk ervaring op te doen. Deze vaardigheden en ervaringen zijn *ontheerlijk*.

1.9. Voor de innovatie zouden de inkopers, lang voordat de aanbesteding bekendgemaakt wordt, een transparante technische dialoog moeten voeren om te begrijpen wat de stand van zaken is op de markt en om de markt de kans te geven om beter te begrijpen waaraan er behoefte is, zodat hij met optimale oplossingen kan komen.

1.10. Voor de meeste overheidsdiensten is waakzaamheid geboden bij innovatieve processen of als zij optreden als vroege volgers. Maar al te vaak hadden overheidsdiensten geen kans om de vaardigheden of ervaring te ontwikkelen om deel te

nemen aan een daadwerkelijk innovatief project; de risico's zijn aanzienlijk en vergen management van het hoogste niveau (overwegend dat de kans op mislukking levensgroot is).

1.11. Er dient een netwerk van ervaren en professionele mensen en organisaties in de lidstaten te komen, waarop een beroep kan worden gedaan om inkopers bij te staan bij geavanceerdere innovatieve projecten.

1.12. Hoewel de Bijlage procedures voor contracten voor pre-commerciële inkoop schetst die, hoewel ze zijn uitgesloten van de richtlijnen⁽²⁾, niettemin stroken met het huidige wettelijke kader, blijft de kans van een, zelfs onbedoelde, overtreding aanwezig. Het EESC adviseert inkopers om de Bijlage en de aanbevelingen daarvan ter harte te nemen. Bij de geringste twijfel, hetzij bij de aanbestedende dienst, hetzij bij een potentiële leverancier, zou de opdrachtgever vooraf bij de Commissie moeten informeren of er eventueel sprake is van overtreding van de regels inzake staatssteun of van de uitsluitingsclausules van de richtlijnen; tevens zou hij de potentiële leveranciers daaromtrent moeten inlichten.

1.13. Terecht wijst de Commissie op het belang van de rechten van intellectuele eigendom. Het EESC voegt eraan toe dat zorgvuldigheid geboden is bij de vestiging, toewijzing en het beheer van die rechten. Het is geen recht toe recht aan activiteitengebied.

2. Achtergrond en context

2.1. In 2004 keurde de Raad de huidige richtlijnen goed inzake overheidsopdrachten van nutsbedrijven⁽³⁾ (speciale sectoren) en de klassieke sectoren⁽⁴⁾, die samen goed zijn voor circa 16 % van het Europese BBP.

⁽²⁾ De uitsluitingsclausules:

- Nutssectoren art. 24 e): Opdrachten voor bepaalde diensten die van het toepassingsgebied van deze richtlijn zijn uitgesloten. Deze richtlijn is niet van toepassing op opdrachten voor diensten: e) voor onderzoek en ontwikkeling, met uitzondering van die waarvan de resultaten in hun geheel aan de aanbestedende dienst toekomen voor gebruik ervan in de uitoefening van zijn eigen werkzaamheden, mits de dienstverrichting volledig door de aanbestedende dienst wordt beloond.
- Klassieke sectoren art. 16 f) Specifieke uitsluitingen. Deze richtlijn is niet van toepassing op overheidsopdrachten voor diensten: f) betreffende diensten voor onderzoek en ontwikkeling, met uitzondering van die waarvan de resultaten in hun geheel aan de aanbestedende dienst toekomen voor gebruik ervan in de uitoefening van zijn eigen werkzaamheden, mits de dienstverlening volledig door de aanbestedende dienst wordt beloond.

⁽³⁾ 2004/17/EG.

⁽⁴⁾ 2004/18/EG.

2.2. De richtlijnen beoogden een aantal coherente non-discriminatoire en transparante regels te omschrijven ten behoeve van de opening van tot dan toe geheel of deels gesloten markten, bevordering van concurrentie onder leveranciers en gunstiger kosten-batenverhoudingen voor regeringen en burgers.

2.3. Tijdens het uitwerken van de definitieve voorstellen is uitvoerig gediscussieerd om te garanderen dat de richtlijnen praktisch zouden zijn en de doelstelling zouden verwezenlijken.

2.4. Ondertussen worden de richtlijnen in nationale wetgeving omgezet. Uitvoering in de praktijk blijkt op nationaal en regionaal niveau echter verre van eenvoudig te zijn. De procedures vergen vaardigheden, professionaliteit en ervaring, die bij de aanbestedende diensten vaak nog onvoldoende aanwezig zijn. Vaak is er sprake van een lang leerproces.

2.5. Daar innovatie in de Lissabonstrategie centraal staat, nemen de lidstaten en de Commissie diverse initiatieven om te bezien hoe innovatie in overheidsaanbestedingen gestimuleerd kan worden, uitgaande van de richtlijnen.

2.6. Recente initiatieven van de Commissie zijn onder meer:

— tien aanbevelingen voor goede praktijken, vereist om overheidsaanbestedingen succesvol af te ronden ⁽⁵⁾ (de „10-puntengids”);

— discussies tussen ambtenaren van de Commissie en de directeuren voor nationaal (ICT ⁽⁶⁾ -) onderzoek in de lidstaten hebben concrete voorstellen opgeleverd voor Precommerciële inkoop ⁽⁷⁾, die nader aan bod komen in hoofdstuk 4 van dit advies;

⁽⁵⁾ De 10-puntengids: Guide on dealing with innovative solutions in public procurement, 10 elements of good practice, SEC(2007) 280.

⁽⁶⁾ ICT: informatie- en communicatietechnologie

⁽⁷⁾ „Precommerciële inkoop: Aansturen van innovatie voor het waarborgen van duurzame hoogkwalitatieve overheidsdiensten in Europa”, COM(2007) 799 final en de bijlage, SEC(2007) 1668.

— in het kader van het Actieplan Milieutechnologie („ETAP”) ⁽⁸⁾, het initiatief van DG Milieu voor verificatie van de technologie en bijbehorende certificaten;

— een deskundigengroep van DG Onderzoek bestudeert sinds kort het risicobeheer in overheidsopdrachten.

2.7. De initiatieven van de Commissie zijn gebaseerd op en geïnspireerd door pioniersverslagen als het Aho-verslag „Creating an Innovative Europe” ⁽⁹⁾, en de Mededeling „Een Europees initiatief voor leidende markten” ⁽¹⁰⁾. Beide documenten geven onomwonden aan dat overheidsopdrachten een waardevolle bron kunnen en zouden moeten zijn voor innovatieve werken, goederen en diensten ⁽¹¹⁾. Vijf van de zes ⁽¹²⁾ sectoren die het initiatief voor leidende markten aanduidt als zeer geschikt voor innovatie, bieden veel ruimte voor innovatie op overheidsgebied.

2.8. Raadpleging van stakeholders leverde een set criteria voor leidende markten op, onder andere „gericht op de vraag in plaats van grensverleggende technologie” en „strategisch en economisch belang”, die beide van groot belang zijn voor overheidsdiensten. Uit alle raadplegingen blijkt de vrijwel algemeen gedeelde mening dat overheidsopdrachten, meer dan in het verleden, innovatieve werken, producten en diensten in Europa dienen te steunen.

2.9. De in maart 2007 gepubliceerde 10-puntengids vloeit voort uit het Aho-rapport en gaat in op goede praktijken omtrent innovatieve oplossingen voor overheidsopdrachten en maakt in tien stappen duidelijk hoe men een succesvolle intelligente klant wordt ⁽¹³⁾. De intelligente klant komt nader aan bod in paragraaf 3.14.

⁽⁸⁾ De prioritaire acties van ETAP zijn: bevordering van onderzoek en ontwikkeling; mobiliseren van middelen; de vraag stimuleren en de marktomstandigheden verbeteren.

⁽⁹⁾ „Creating an Innovative Europe”, verslag van de onafhankelijke deskundigengroep voor O&O en Innovatie, benoemd na de top van Hampton Court, januari 2006.

⁽¹⁰⁾ „Een Europees initiatief voor leidende markten”: COM(2007) 860 final.

⁽¹¹⁾ Andere belangwekkende Commissiedocumenten zijn bijv. de Mededeling „Meer onderzoek en innovatie — Investeren voor groei en werkgelegenheid: een gemeenschappelijke aanpak”. Gepubliceerd 2005 ISBN 92-894-9417-4.

⁽¹²⁾ e-gezondheid, beschermend textiel, duurzame bouw, recycling, op biomassa gebaseerde producten, hernieuwbare energie.

⁽¹³⁾ Guide on dealing with innovative solutions in public procurement, 10 elements of good practice, SEC(2007) 280.

2.10. In de Mededeling over precommerciële inkoop⁽¹⁴⁾ introduceert de Commissie een nieuw instrument om innovatie in overheidsopdrachten te stimuleren. Terwijl de regels van de richtlijnen uit 2004 in acht worden genomen, wil de Commissie dienstenopdrachten voor O&O bevorderen tussen overheidsdiensten en potentiële leveranciers die de O&O-fasen voor hun rekening nemen die aan de commercialiseringsfase voorafgaan; dat wil zeggen het ontwerp, prototyping, testen en pre-productiefase, zonder over te gaan tot commerciële productie en verkoop.

2.11. Het EESC juicht alle inspanningen om innovatie in overheidsopdrachten te bevorderen, ten eerste toe. Derhalve is het EESC ingenomen met alle documenten en bijbehorende consultaties en discussies onder beleidsmakers en inkopers, die het terrein voorbereiden voor versterking van het innovatieve potentieel van het bedrijfsleven in de EU ten voordele van de maatschappij.

2.12. Dit advies evenwel is gericht op de volgende kwesties en vragen:

- het begrip precommerciële inkoop, zoals geïntroduceerd in de Mededeling en de Bijlage;
- hoe kan precommerciële inkoop, temidden van andere initiatieven, bijdragen tot verbetering van de omstandigheden voor de gewenste innovatieve werken, producten en diensten;
- in welke mate en hoe beschikken overheidsopdrachten over de juiste instrumenten voor de bevordering van innovatie in overheidsdiensten; en
- waar liggen precies de grenzen en welke risico's zijn er.

3. Opmerkingen

3.1. De 10-puntengids⁽¹⁵⁾ zet in duidelijke bewoordingen tien praktijken uiteen die overheidsdiensten innovatieve oplossingen voor overheidsopdrachten aan de hand doen; het is als een goed bouwperceel dat ontwikkeld moet worden. Maar omzetting van de gids in de praktijk vereist meer. Op sommige gebieden is meer positieve actie nodig; op andere is terughoudendheid geboden.

⁽¹⁴⁾ „Pre-commercial Procurement: Driving innovation to ensure sustainable high quality public services in Europe”, COM(2007) 799 final. and its Annex. SEC(2007) 1668.

⁽¹⁵⁾ Guide on dealing with innovative solutions in public procurement, 10 elements of good practice, SEC(2007) 280.

3.2. Succesvolle overheidsopdrachten worden bepaald door goede praktijken die stroken met de richtlijnen. De richtlijnen bevorderen de interne markt, en maken Europa zo concurrerder op handelsgebieden met een grote binnenlandse markt. Goede praktijken en de richtlijnen zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden.

3.3. Sommige lidstaten zijn nog bezig met de omzetting van de richtlijnen uit 2004 (zie par. 2.4) en in andere sporen de richtlijnen niet met de nationale wetgeving. Zulke tekortkomingen maken het moeilijker om de voordelen van de richtlijnen ten volle te benutten.

3.4. Op praktisch niveau bestaat er, gezien de in het algemeen toenemende complexiteit van contracten voor overheidsopdrachten, een enorme behoefte om de vaardigheden en ervaring van alle betrokkenen te verbeteren. Met name moet er in de organisatie van de opdrachtgever gewerkt worden aan een cultuur die gericht is op succesvolle uitvoering van complexe projecten.

3.5. Wil innovatie floreren, dan is een grote, toegankelijke markt essentieel. Slechts dan kunnen de kosten — geld, tijd, moeite — van innovatie worden terugverdiend. Innovatie is van wezenlijk belang voor de groei en versterking van de economie.

3.6. Na de Lissabonagenda van 2000 is besloten dat ook overheidsopdrachten innovatie zouden moeten aanmoedigen en ondersteunen.

3.7. Terwijl de belangrijkste, in hoofdstuk 2 genoemde Commissiedocumenten over innovatie doorgaans geen onderscheid maken tussen de twee publieke sectoren, te weten overheidsdiensten en nutsbedrijven, wijst het EESC nadrukkelijk op de verschillende aard van deze organisaties in beide sectoren.

3.8. Openbare nutsbedrijven zijn al lang sponsor, gebruiker, koper en ontwikkelaar van innoverende projecten, evenals defensie en onderdelen van de gezondheidszorg, die nu over de nodige vaardigheden en ervaring beschikken. Hun ervaring met de aanpak van risico's en complexiteit van innovatie moet niet onderschat worden.

3.9 Overheidsdiensten kunnen van nutsbedrijven, defensie en andere ervaren sectoren leren hoe ze een innovierend project succesvol moeten aanpakken. Niet in de laatste plaats kunnen ze leren hoe ze de middelen binnen de organisatie moeten inzetten. Het is mogelijk dat op korte termijn mensen uit relevante werkkringen die pas gepensioneerd zijn maar die nog een paar jaar verder willen werken, waardevolle ervaring kunnen inbrengen.

3.10. Innovatie is de toepassing van een nieuwe manier om iets aan te pakken. Ze is van toepassing op werken, leveringen en dienstverlening. Onderzoek en ontwikkeling zijn essentiële stappen in het verloop van een innovatieproject. Het onderscheid tussen zuiver en toegepast onderzoek moet goed voor ogen worden gehouden: zuiver onderzoek vindt hoofdzakelijk plaats aan universiteiten en onderzoekscentra; het verschaft de theoretische en praktische ondergrond waarop toegepast onderzoek en ontwikkeling kunnen voortbouwen. Toegepast onderzoek omvat theoretisch en praktisch werk dat gericht is op een basis voor de ontwikkeling van één of meer projecten. In dit advies gaat het niet om zuiver onderzoek, behalve voorzover de in hoofdstuk 4 besproken precommerciële inkoop als zodanig kan worden opgevat.

3.11. Er is in principe geen wezenlijk verschil tussen de publieke en commerciële sector in verband met de aanpak van een innovierend project. Kleinere verschillen zijn er wel: de publieke sector is onderworpen aan een mate van toezicht waarvan de commerciële sector grotendeels is gevrijwaard. Bij radicale ontwikkelingen worden fouten gemaakt, dat is de prijs van de vooruitgang. Met de juiste mate van discipline moet getracht worden mislukkingen te beperken en ervan te leren; overdreven jeremiëren belemmert in dit geval de verdere ontwikkeling.

3.12. In de versie van de richtlijnen uit 2004 wordt al rekening gehouden met contracten die innovatie behelzen. Er is geen verdere wetgeving vereist, slechts een juist begrip van de aanpak van innoverende projecten binnen die contracten.

3.13. Voor alle projecten waarin innovatie een rol speelt — alsook, in dit verband, voor vele andere projecten — moet de opdrachtgever handelen als een intelligente klant. De vereisten hiervoor zijn uitgebreid besproken in de 10-puntengids; in dit advies wordt het belang ervan benadrukt.

3.14. De intelligente klant dient kortom open te staan voor nieuwe ideeën, maar deze ook te kunnen uitvoeren. Er zijn mensen nodig met ervaring en vaardigheden om innoverende projecten te beheren. Maar eerst en vooral moet de organisatie, tot aan het hoogste niveau, beseffen wat er bij een innovierend project komt kijken. Zonder die instelling kunnen de mensen „in het veld” niet slagen.

3.15. Innovatieve projecten worden gewoonlijk in drie categorieën onderverdeeld, die elk hun eigen, alsook enkele gemeenschappelijke kenmerken hebben. In dit advies omvat „product” werken, leveringen en diensten, tenzij anders vermeld.

3.16. De drie categorieën:

- a) aanvaarding van een innovatief product om te voldoen aan een vastgestelde behoefte, maar die weinig of geen gevolgen heeft voor de werkwijze van de opdrachtgever. Het biedt voordelen, met weinig risico of onderbrekingen;
- b) invoering van een innovatief product waarvoor de opdrachtgever zijn werkwijze moet aanpassen. Aan de wezenlijke, potentiële voordelen kleefte enig risico; er moeten nieuwe procedures worden ontwikkeld en personeel opgeleid;
- c) betrokkenheid bij een innovatief project. Deze mate kan variëren van een heus gemeenschappelijk project, beginnend bij de definitie van het project, tot de optie om een vroege aannemer te worden die deelneemt aan proeven in de be-
tafase⁽¹⁶⁾, en vroeg preproductie-eenheden aanschaft.

3.17. De in eerste instantie belangrijkste — en de doeltreffendste voor de bevordering van innovatie — voor de betrokkenheid van overheidsdiensten bij innovatie, en de eenvoudigst toe te passen categorie is a). Hiervoor dient de opdrachtgever open te staan voor varianten⁽¹⁷⁾ — alternatieven — en over mensen te beschikken die verschillende aanbiedingen kunnen beoordelen op grond van de „uit economisch oogpunt voordeligste aanbieding”.

⁽¹⁶⁾ Alfa- en betatests zijn begrippen uit de software-industrie.

— Alfatests zijn gesimuleerde of feitelijke tests door potentiële gebruikers of een onafhankelijk testteam, meestal op de vestiging van de ontwikkelaar.

— Betatests komen na de alfatests. Softwareversies, aangeduid als betaversies, worden verspreid onder een beperkt aantal gebruikers buiten het programmeerteam voor verdere onafhankelijke tests, die garanderen dat het product nog maar weinig fouten bevat.

⁽¹⁷⁾ Richtlijn 2004/18/EG (klassieke sectoren), art. 24, varianten:

1. Wanneer voor de gunning het criterium van de economisch voordeligste inschrijving wordt gehanteerd, mogen de aanbestedende diensten de inschrijvers toestaan varianten voor te stellen.
2. De aanbestedende diensten vermelden in de aankondiging van de opdracht of zij al dan niet varianten toestaan; wanneer dat niet is vermeld, zijn geen varianten toegestaan.
3. De aanbestedende diensten die varianten toestaan, vermelden in het bestek aan welke minimumeisen deze varianten ten minste moeten voldoen, alsmede hoe zij moeten worden ingediend.
4. De aanbestedende diensten houden alleen rekening met de varianten die aan de gestelde minimumeisen voldoen. Bij procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor leveringen of diensten mogen de aanbestedende diensten die varianten hebben toegestaan, een variant niet afwijzen uitsluitend omdat deze, indien deze werd gekozen, veeleer tot een opdracht voor diensten dan tot een overheidsopdracht voor leveringen, dan wel veeleer tot een opdracht voor leveringen dan tot een overheidsopdracht voor diensten zou leiden.

3.18. Categorie b) is waardevol voor een opdrachtgever die zijn werkwijze wil verbeteren door een nieuw product te gebruiken, hetgeen vaak enige ontwikkeling vergt om het nieuwe product in de werkwijze te integreren. Vaardigheid is nodig om de vereisten duidelijk en niet al te beperkt te omschrijven; verder is de inbreng vereist van personeel van de gebruikers en van de technische afdelingen van de opdrachtgever. De middelen die de laatste moet besteden zijn niet gering, maar als het project goed wordt geleid, zijn de integratierisico's beheersbaar en zullen de voordelen de moeite overtreffen.

3.19. C) is de moeilijkste categorie. Een geheel nieuwe oplossing vanaf de tekentafel bedenken en ontwikkelen brengt hoe dan ook grotere technologische risico's met zich mee dan relatief geringe veranderingen om voor de markt nieuwe producten aan te passen aan of te integreren in bestaande processen b). Weinig organisaties — afgezien van de in par. 3.8 genoemde (defensie e.a.) — beschikken over de vaardigheid en ervaring om volledig deel te nemen aan een echt innovatief project van categorie c). De risico's zijn omvangrijk en vergen management van het hoogste niveau. De voordelen kunnen enorm zijn — zo niet, dan zou het zinloos zijn om het project te beginnen — en de kans op mislukking is heel reëel. Het type project dat in de Mededeling aan de orde is, valt in categorie c).

3.20. Volgens de Mededeling kan een opdrachtgever een innovatief project uitvoeren als aanschaf van O&O, inclusief de originele ontwikkeling van het eerste product. Eventuele vervolgbestellingen van commerciële hoeveelheden eindproducten moeten ad hoc, overeenkomstig de richtlijnen voor overheidsopdrachten, aan het aanbestedingsvereiste worden getoetst. Bedrijven maken gewoonlijk de dingen die ze ontwerpen, ten minste tot het moment waarop fabricage in licentie praktisch mogelijk wordt. Het EESC meent dat de toekenning van eventuele intellectuele-eigendomsrechten („IPR”) van het project en hun wijze van beheer zorgvuldig moeten worden afgewogen, op een praktische en commerciële basis voordat het project van start gaat.

3.21. Er lijkt in de VS een procedure in gebruik te zijn zoals die in de Mededeling wordt geschetst. Er zijn voorbeelden op het gebied van algemene militaire zaken (het contract voor tankvliegtuigen dat wellicht gesplitst wordt tussen Boeing en Airbus), maar de belangrijkste voorbeelden hiervan zijn te vinden in de elektronica. Daar zijn het commerciële en militaire aspect nauwer met elkaar verweven dan op de meeste andere gebieden, uitzonderingen als het verharderen van geïntegreerde circuits tegen elektromagnetische trillingen daargelaten.

3.22. Bij vergelijkingen met de situatie in de VS mogen de structurele verschillen met Europa niet over het hoofd worden gezien. De VS zijn al lang een homogeen land, dat groeide

dankzij vrijwel onbeperkte (natuurlijke) hulpbronnen — landbouw, goud, olie, mensen — en, met uitzondering van het tijdperk na-1929, kapitaal. Dit resulteerde — afgezien van, tot nog niet zo lang geleden, de banksector — in de ontwikkeling van een interne markt met een lange historie en een hierbij passende infrastructuur. Europa moet nog een lange weg afleggen voordat het dezelfde voordelen kan genieten. Ondanks de duidelijke sterke punten van de VS, zijn er toch ook gebieden waarop de VS achterlopen bij Europa, met name wat betreft de vrijwel algemene toegankelijkheid tot medische zorg.

3.23. Afgezien van de kans op technische mislukkingen — inherent aan elk echt innovatief project — verdienen de financiële risico's die voortvloeien uit overtreding van de regels omtrent staatssteun, transparantie, non-discriminatie en de toepassing van de richtlijnen verdere aandacht; zij komen nader aan de orde in par. 4.3: Staatssteun.

4. **Bijlage — SEC(2007) 1668 — bij de Mededeling: Precommerciële inkoop Staff Working Document**

4.1. *Voorgestelde regeling (de „regeling”)*

4.1.1. Uitgangspunt: als de opdrachtgever het delen van risico's en voordelen tegen marktprijzen toepast, kunnen O&O-diensten worden ingekocht volgens een uitsluitingsclausule⁽¹⁸⁾ van de richtlijnen⁽¹⁹⁾ en worden gebruikt om innovatieve oplossingen te verkennen voor bepaalde vereisten (vooruitlopend op een aanbesteding voor commerciële hoeveelheden eindproducten), waarmee in het algemeen ook de innovatie gestimuleerd wordt.

4.1.2. Voorwaarde: de inkoper dient vertrouwd te raken met de activiteiten en capaciteiten van eventuele leveranciers, en zijn behoeften en verwachtingen duidelijk te omschrijven, zonder onnodig beperkend te zijn.

4.1.3. Gedrag: als de opdracht en gegadigden eenmaal vaststaan, zou de inkoper een O&O-project in drie fasen moeten starten met een beperkt aantal kandidaten (gedacht wordt aan vijf), die geleidelijk tot twee worden teruggebracht, die de pre-productie- en betatestfase voltooien. Daarna zou de opdracht voor productie via aanbesteding kunnen worden gegund volgens de bepalingen van de richtlijnen.

⁽¹⁸⁾ De 10-puntengids: „Guide on dealing with innovative solutions in public procurement, 10 elements of good practice”, SEC(2007) 280.

⁽¹⁹⁾ Zie voetnoot 2.

4.2. Opmerkingen

4.2.1. De regeling is grosso modo gebaseerd op de gangbare praktijken bij defensieaankopen in diverse landen; deze zijn overal ter wereld min of meer vergelijkbaar en overzichtelijk.

4.2.2. De defensie-industrie is bijzonder doordat ze op de verre toekomst gericht moet zijn en uit moet gaan van politieke en tactische overwegingen die door het speciale karakter niet nauwkeurig kunnen worden bepaald. Er wordt veel onderzoek verricht en in beperkte mate aan ontwikkeling gedaan — zoals voorgesteld in de regeling —, waaruit slechts enkele productieprogramma's voortkomen. De O&O-projecten, alsook de productiecontracten, zijn maar al te vaak onderhevig aan wijzigingen naarmate in dit langdurige proces nieuwe tactische of politieke informatie bekend raakt; kostenoverschrijdingen zijn dus endemisch. Ontwikkelingen voor rekening van overheidsdiensten in de civiele sectoren zouden, indien goed beheerd, gewijwaard moeten zijn van zulke wijzigingen.

4.2.3. Of zo'n regeling ook geschikt is voor onderdelen van de overheidsdienst die minder ervaring hebben met zeer technische O&O-projecten verdient nadere discussie.

4.2.4. Er bestaat duidelijk bezorgdheid dat de vrijstelling in de richtlijnen voor contracten voor O&O-diensten, die niet uitsluitend bestemd zijn voor de opdrachtgever, op een concurrentie-oermijnende manier gebruikt kunnen worden om nationale kampioenen te creëren. De doelstelling van de richtlijnen om bij te dragen aan een Europese interne markt, komt daarmee op losse schroeven te staan.

4.2.5. Ervan uitgaand dat projecten volgens de regeling worden uitgevoerd, zijn er enkele aspecten die nadere toelichting verdienen.

4.3. Staatssteun

4.3.1. In de beginfase van een overheidsopdracht volgens de regeling komt de kwestie staatssteun om de hoek kijken, zoals opgemerkt in de bijlage. Of er al dan niet in een project sprake van staatssteun is, en zo ja, of deze rechtmatig is, valt buiten het bestek van dit advies. Maar de gevolgen van enige onzekerheid ten aanzien van een project volgens de regeling vallen wel degelijk binnen het kader van het advies.

4.3.2. Precommerciële inkoop wordt in de Mededeling omschreven als een manier om O&O-diensten aan te schaffen door risico's en voordelen tussen opdrachtgevers en leveranciers te delen zonder dat er sprake is van staatssteun. Opdrachtgevers dienen de Bijlage zorgvuldig te bestuderen, waarin uiteengezet wordt hoe precommerciële inkoop verloopt volgens het bestaande wettelijke kader. Bij twijfel bij het eerste proefproject voor precommerciële inkoop zou men bij de Commissie moeten nagaan of er sprake is van staatssteun of andere overtredingen en andere leveranciers hieromtrent moeten inlichten. Bepalen of er sprake is van staatssteun, is hoe dan ook een complexe kwestie.

4.3.3. Blijkt er staatssteun te zijn verleend en is deze onrechtmatig, dan kan de leverancier verzocht worden de steun terug te betalen; hij heeft evenwel geen recht op compensatie van de inkoper die het O&O-contract heeft gesloten. De leverancier loopt dus een materieel, maar waarschijnlijk niet te verzekeren risico. Dat een begunstigde van illegale staatssteun (een leverancier) het ontvangen geld moet terugbetalen, zonder verhaal tegen de opdrachtgever is natuurlijk niet beperkt tot O&O-contracten, dezelfde regels gelden voor alle contracten voor leveringen. Is er een solide leveringsprocedure gevolgd (bijv. een procedure van de richtlijnen), dan is dat geen waterdichte garantie dat er geen sprake is van staatssteun, daar begunstiging van leveranciers op velerlei wijze, direct en indirect, kan plaatsvinden. Toepassing van de uitsluitingsclausule maakt de kans op aanschaf op transparante, non-discriminatoire wijze tegen marktprijzen niet per se groter of kleiner.

4.3.4. Het is zeer wenselijk dat alle diensten die overheidsopdrachten plaatsen meer ervaring gaan opdoen zodat zij de criteria voor staatssteun correct kunnen toepassen. Deze criteria hebben betrekking op de transparante, non-discriminatoire inkoop tegen marktprijzen. Deze ervaring is in het algemeen van belang aangezien de criteria niet uitsluitend gelden voor O&O-contracten; zij gelden voor elk type contract voor leveringen, ofschoon de risico's bij precommerciële inkoop wellicht groter zijn.

4.3.5. De Bijlage bevat de criteria die de bezorgdheid moet wegnemen bij degenen die vrezen dat projecten voor precommerciële inkoop een vorm van staatssteun zijn. Daarom beveelt het EESC aan dat de Commissie en de lidstaten meer doen aan opleiding en de verspreiding van kennis over het lanceren van projecten voor precommerciële inkoop overeenkomstig het wettelijk kader om te voorkomen dat overheden in de klassieke sectoren, alsook de leveranciers later in staatssteunproblemen verwickeld raken.

4.3.6. Hoewel het geen staatssteun betreft, valt het contract, als blijkt dat uitsluiting van de richtlijnen voor bepaalde vormen van O&O-diensten onterecht was, opnieuw onder de richtlijnen. Volgens de Rechtsmiddelenrichtlijn zou de overeenkomst, die waarschijnlijk niet correct bekend is gemaakt of ten aanzien waarvoor de standstill periode geldt, „onverbindend” ⁽²⁰⁾ worden verklaard. In zo'n geval loopt de leverancier het risico dat hij niet wordt betaald voor het verrichte werk. Dit risico, dat waarschijnlijk ook niet te verzekeren valt, is niet speciaal voor O&O-contracten, maar neemt toe door het gebruik van de uitsluiting voor O&O-diensten in de richtlijnen. Terughoudendheid is geboden en informatie inwinnen is het parool.

4.4. *Risico's*

4.4.1. Aan elk O&O-programma kleven risico's; niet alle innovatieve projecten zullen het verwachte resultaat opleveren. De regeling maakt tamelijk duidelijk dat de risico's en voordelen tussen inkoper en leverancier gedeeld moeten worden. Toch wordt er nadrukkelijk aandacht besteed aan staatssteun en verdragsbeginselen die, waarschijnlijk onvermijdelijk, een al complexe materie nog verder bemoeilijken.

4.4.2. Zoals bij alle risicobeheer dienen de partijen overeen te komen om aansprakelijk te zijn voor de risico's waartoe men het beste is uitgerust, en om permanent contact te houden om te garanderen dat er geen risico's ontstaan of escaleren omdat ze niet zijn gesignaleerd of zijn onderschat.

4.4.3. In de Bijlage staan de contracten met vaste prijzen ter discussie, waarbij de opdrachtgever een maximumprijs vaststelt en gegadigden uitnodigt om offertes tegen die prijs of minder uit te brengen, in de hoop dat de leverancier(s) het project in meerdere of mindere mate financiert in ruil voor de gebruiksrechten. Zulke regelingen mogen dan aantrekkelijk zijn voor leveranciers die toegang hebben tot een grote markt voor de resultaten van de ontwikkeling, maar de zaak ligt ingewikkelder als exploitatie op ruime schaal niet voor de hand ligt, terwijl de voordelen voor de opdrachtgever aanzienlijk zijn. In die gevallen moet de opdrachtgever waarschijnlijk anders te werk gaan.

4.5. *Intellectuele eigendom*

4.5.1. Ontstane rechten op intellectuele eigendom zijn een belangrijk onderdeel van de regeling. Wie rechten bezit en in welke mate heeft gevolgen voor de rechtsgrondslag van het project, alsook voor de praktische resultaten en de voordelen van de O&O.

4.5.2. In principe zijn er drie manieren om intellectuele eigendom te beschermen:

— octrooien — een wettelijk vastgelegd monopolie;

— auteursrecht — blijvend van kracht in alle originele werken;

— geheimhouding — waarbij octrooi noch auteursrecht daadwerkelijk bescherming bieden.

4.5.3. Octrooien zijn de sterkste en uit commercieel oogpunt meest benutte bescherming voor daadwerkelijk fundamentele uitvindingen die in licentie aan derden kunnen worden gegeven. Ze zijn ook het duurst. Tenzij de uitvinding aan deze criteria voldoet of het project zich in een industriële sector ontwikkelt waar octrooien als wapen in de concurrentiestrijd ingezet worden, is octrooieren waarschijnlijk weggegooid geld. Het kost ook handenvol geld om octrooien te verdedigen.

4.5.4. Auteursrecht kost niets, het bestaat gewoonweg. In tegenstelling tot een octrooi echter, moet de houder ervan aantonen dat de overtreder bewust het materieel waarop auteursrecht berust, heeft nagemaakt. Onafhankelijke vermenigvuldiging van materiaal waarop auteursrecht berust is geen namaak als de betrokkene het beschermde materiaal nooit eerder heeft gezien; deze handeling kan niet met succes worden betwist.

4.5.5. Geheimhouding is wijdverbreid in de commerciële sector om concurrentievoordelen te beschermen. Het is van levensbelang om een uitvinding geheim te houden als het de bedoeling is een octrooi aan te vragen; door vroegtijdige bekendmaking kan ze niet meer geoctrooierd worden. Als octrooi noch auteursrecht daadwerkelijke bescherming bieden voor een commercieel waardevolle uitvinding, biedt alleen geheimhouding soelaas. Coca-Cola waakt angstvallig over de formule van de gelijknamige drank.

4.5.6. Terwijl geheimhouding effectief is om intellectuele eigendom te beschermen en, soms de enige manier is, staat ze op gespannen voet met transparantie.

4.5.7. Het formuleren van aanbestedingsspecificaties voor vervolgbestellingen voor commerciële eindproducten, met functionele in plaats van prescriptieve productvereisten, kan helpen om te voldoen aan transparantie-eisen voor concurrerende gegadigden, zonder technische details uit de doeken te doen voor de uitvoering van specifieke oplossingen die in de precommerciële fase ontwikkeld zijn.

⁽²⁰⁾ Richtlijn 2007/66/EG („Rechtsmiddelen”), artikel 2d, Onverbindendheid: De lidstaten zorgen ervoor dat een overeenkomst door een beroepsinstantie die onafhankelijk is van de aanbestedende dienst onverbindend wordt verklaard of dat de onverbindendheid van de overeenkomst het gevolg is van een besluit van zulke onafhankelijke beroepsinstantie, in de volgende gevallen: (a) indien de aanbestedende dienst een opdracht heeft gegund zonder voorafgaande bekendmaking van een aankondiging van de opdracht in het *Publicatieblad van de Europese Unie*, zonder dat dit op grond van Richtlijn 2004/18/EG is toegestaan.

4.5.8. Rechten op intellectuele eigendom zijn vanzelfsprekend heel belangrijk voor de O&O-projecten die in de regeling aan de orde zijn. Grote zorgvuldigheid en omzichtigheid zijn evenwel geboden bij de vestiging, toewijzing en het beheer van die rechten. Het is geen rechttoe rechtaan activiteitsgebied.

4.5.9. Bij precommerciële inkoop worden de IPR gedeeld tussen de opdrachtgevers en de leveranciers: de leveranciers behouden de eigendom van de IPR, de opdrachtgevers krijgen een licentievrij gebruiksrecht, alsook het recht om van deelnemende ondernemingen te eisen dat zij de IPR toekennen aan derde leveranciers volgens billijke en redelijke marktvoorwaarden. Met een licentievrij gebruiksrecht kan de opdrachtgever de resultaten van O&O intern toepassen zonder voor de licentie te hoeven betalen aan deelnemende ondernemingen. Met het recht om van deelnemende ondernemingen te eisen dat zij de IPR in licentie toekennen aan derde leveranciers heeft de publieke opdrachtgever toegang tot een toereikend gevarieerde en concurrerende leveringsketen, terwijl de deelnemende ondernemingen winsten kunnen genereren uit de IPR die zij hebben verkregen tijdens de precommerciële fase van het project. In Europa hebben opdrachtgevers misschien weinig ervaring met de beoordeling van de marktwaaarde van IPR; daarom zijn opleidingen voor en ervaringen met het delen van risico's en voordelen in verband met IPR geboden.

4.5.10. Overheidsdiensten moeten lering trekken uit goede praktijken voor de aan- en verkoop van IPR uit de particuliere sector, alsook uit clausules van standaard overheidscontracten voor het delen van IPR met leveranciers aan overheidsdiensten die overal ter wereld gebruikt worden.

4.6. *Kwalificaties van de leveranciers en de inkoper*

4.6.1. Potentiële leveranciers moeten natuurlijk over de capaciteit beschikken om innovatieve projecten uit te voeren; een intelligente klant kan hun ervaring betrekkelijk eenvoudig nagaan.

4.6.2. Potentiële inkopers moeten eveneens zulke projecten in goede banen kunnen leiden. Verwerving van geavanceerde kennis op de betrokken markt, voorbereiding van de vereisten en specificaties in termen van resultaten, onderhandelen met en selecteren van de gekozen leveranciers en het beheer van het project en de bijkomende risico's vergen uitgebreide capaciteiten en ervaring binnen de opdrachtgevende organisatie. Beschikt de organisatie niet over een cultuur — vanaf het hoogste tot het laagste niveau — die is afgestemd op de uitvoering van zulke projecten, dan ligt een kostbare mislukking op de loer. Deze eigenschappen kenmerken natuurlijk de intelligente klant.

Brussel, 22 oktober 2008.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Mario SEPI

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's Belemmeringen voor grensoverschrijdende investeringen door risicokapitaalfondsen opheffen

COM(2007) 853 *final*

(2009/C 100/03)

Op 21 december 2007 besloot de Europese Commissie om, overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag, het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over de

Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Belemmeringen voor grensoverschrijdende investeringen door risicokapitaalfondsen opheffen

De afdeling Interne markt, productie en consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 1 oktober 2008 goedgekeurd. Rapporteur was de heer MORGAN; corapporteur de heer DERRUINE.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 21, 22 en 23 oktober 2008 gehouden 448^e zitting (vergadering van 22 oktober 2008) onderstaand advies uitgebracht, dat unaniem werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. De Mededeling van de Commissie gaat in op twee belangrijke onderdelen van het Lissabonprogramma: enerzijds de opstart en groei van innovatieve, kleine ondernemingen, anderzijds de integratie van de EU-kapitaalmarkten als middel ter financiering van werkgelegenheid en productiviteitsgroei. De convergentie van deze twee beleidsgebieden wordt ingegeven door de behoefte aan een risicokapitaalsector voor de gehele EU.

1.2. De Mededeling gaat over een onderwerp waarover het laatste woord nog niet is gezegd. Nauwe samenwerking is vereist tussen de lidstaten, de Commissie en de risicokapitaalsector om de in paragraaf 3.6 uiteengezette stappen in de praktijk te brengen. Hierna zal de Commissie in 2009 opnieuw verslag uitbrengen.

1.3. Beschikken over risicokapitaal is geen haarlemmerolie. Risicokapitaalinvesteerders zijn eerder geïnteresseerd in grote transacties, omdat kleine transacties net zo tijdrovend kunnen zijn. Daarom zijn zij meer geneigd om middelen te verschaffen voor de expansie van groeiende ondernemingen in plaats van zaai kapitaal voor starters. Voorzover deze risicokapitaalinvesteerders zich bezighouden met zaai-, start- en groei kapitaal, zijn zij een belangrijk onderdeel van de Lissabonstrategie; het EESC steunt dan ook dit initiatief van de Commissie. Verbetering van de toegang tot risicokapitaal is belangrijk, vooral in de lidstaten waar de mogelijkheden nu beperkt zijn.

1.4. Voor risicokapitaalfondsen is het essentieel om hun investeringen te kunnen liquideren. Hiertoe dienen zij een koper te vinden, d.w.z. een grotere onderneming, of anders de onderneming aan investeerders te verkopen via de beurs. In de EU is het probleem dat er niet genoeg belangstelling is om in kleine,

jonge ondernemingen te investeren. Het EESC beveelt de lidstaten aan om via prikkels in het belastingstelsel particulieren aan te zetten om in kleine ondernemingen te investeren. De ontwikkeling van beurzen waar aandelen van kleine ondernemingen worden verhandeld, is hierbij gebaat. Vooralsnog zijn de enige beurzen in de EU waar dit mogelijk is de *Alternative Investment Market* (AIM) in Londen en de *Entry Standard* van de Deutsche Börse, hoewel er nu ook een initiatief is van Eurionext.

1.5. Omdat de AIM de ideale overstap is van de status van niet-beursgenoteerd naar beursgenoteerd, maakt het investeren in RK van niet-beursgenoteerde ondernemingen voor beleggers zeer aantrekkelijk. De AIM verschaft beleggers in RK in het VK de exitmogelijkheden die zij nodig hebben. Een dergelijke instelling zou in andere lidstaten een beurs opleveren waar kapitaal voor het MKB kan worden gevonden en waar hun aandelen kunnen worden verhandeld. Dit zou een belangrijke factor kunnen zijn voor de ontwikkeling van risicokapitaal in tot nu toe zwakke EU-markten.

1.6. Terwijl risicokapitaal uit de aard der zaak gericht is op de exitmogelijkheden van de aandelenmarkt, mag niet worden aangenomen dat beursgang voor elke kleine onderneming de beste optie is. Beursgenoteerde ondernemingen kunnen gebruik maken van equitykapitaal en de aandelen leveren valuta op voor overnames, maar anderzijds wordt hun vrijheid van optreden enigszins beperkt, met name op de lange termijn, vanwege de vraag van de markt. Het is dus niet verstandig om risicokapitaal te gebruiken om elke kleine onderneming te laten groeien. Als een midden- of kleinbedrijf, dat al steunt op RK, niet helemaal klaar is voor een beursgang (IPO, Initial Public Offering), dan kan vervangingskapitaal soelaas bieden.

1.7. Risicokapitaal kan niet voorzien in de totale behoefte aan startkapitaal omdat RK-ondernemingen uitsluitend selectief investeren in ondernemingen in de aanloopfase. Om de kloof te helpen dichten, kunnen door de overheid gefinancierde risicokapitaalverschaffers een rol spelen, maar op hun beurt scheppen zij nog steeds een kloof, die moet worden opgevuld door familie en vrienden van de ondernemer en door *business angels*. De noodzaak om de verschaffing van startkapitaal aan te moedigen, is een tweede argument voor het EESC om de Commissie en de lidstaten aan te moedigen om te werken aan fiscale prikkels voor particuliere investeringen in startende ondernemingen.

1.8. Zoals in hoofdstuk 2 (Definities) wordt toegelicht, is risicokapitaal technisch gezien een subcategorie van *private equity*. Het EESC benadrukt dat de verwijdering van belemmeringen voor grensoverschrijdende activiteiten van RK-investeerders zonder deugdelijke waarborgen niet mag resulteren in andere *private-equity*-activiteiten, zoals *leveraged buy outs*.

1.9. In een eerder advies ⁽¹⁾ heeft het EESC al zijn bezorgdheid uitgesproken over de eventuele bedreigingen voor de werkgelegenheid (inclusief de kwaliteit ervan) door transacties van *private equity*. Het is essentieel dat zulke transacties plaatsvinden binnen het kader voor onderhandelingen met sociale partners, zoals dat in elke lidstaat is vastgelegd. Het EESC verzoekt de Commissie dan ook om, in het kader van dit initiatief voor risicokapitaal, te garanderen dat de sociale dialoog de overhand blijft krijgen en dat de richtlijn inzake voorlichting en raadpleging van werknemers in deze gevallen van toepassing is. Voorts dringt het EESC er weer bij de Commissie op aan om een voorstel te doen voor een actualisering van de richtlijn „verworven rechten van werknemers”, in die zin dat overdrachten van ondernemingen die voortvloeien uit overdracht van aandelen ook onder die richtlijn vallen ⁽²⁾.

1.10. Deze bezorgdheid is van het hoogste belang aangezien „de meest gebruikelijke *exit* de verkoop aan een andere onderneming is, wat in 39 % van de gevallen gebeurt. De op één na gebruikelijkste *exit* is een secundaire *buy-out* (24 %), die de laatste tien jaar in opkomst is, in ieder geval volgens anekdotische bewijzen” ⁽³⁾.

2. Definities

2.1. Bij de mededeling van de Commissie hoort een werkdokument. In dit document staat een uitgebreide woordenlijst met onder andere de volgende termen die betrekking hebben op de sector risicokapitaal.

2.2. Er zijn in de risicokapitaalsector zes algemeen aanvaarde vormen van investering in gebruik:

— *Zaai kapitaal* wordt verstrekt ter ondersteuning van onderzoek, beoordeling en ontwikkeling van een initieel concept;

— *Startkapitaal* wordt aan ondernemingen verstrekt met het oog op het ontwikkelen en op de markt brengen van producten;

— *Groeikapitaal*: financiering die wordt verstrekt ter bevordering van de groei van een onderneming;

— *Vervangingskapitaal*: aankoop van aandelen in een bestaande onderneming van een andere *private equity*-investeerder of van een andere aandeelhouder;

— Bij een *buy-out* kopen bestaande aandeelhouders de onderneming deels of geheel op. Dit kan betekenen dat de onderneming haar notering aan de beurs verliest, d.w.z. privé wordt. In geval van een *management buy-out* zijn de zittende managers de kopers, doorgaans met de steun van *private equity* of risicokapitaal.

2.3. *Risicokapitaal* betreft investeringen in niet-beursgenoteerde ondernemingen door risicokapitaalondernemingen, die optredend als hoofdinvesteerder, geld van particulieren, instellingen of eigen geld beheren. De belangrijkste fasen in de financiering zijn de aanloopfase (betreft zaai- en startkapitaal) en expansie. Risicokapitaal is dus professionele financiering, met mede-investering door de ondernemer, van een aanloop- of uitbreidingsfase. Het grote risico dat de investeerder neemt, wordt gecompenseerd door de verwachting van een hoger dan gemiddeld rendement op de investering.

2.4. Strikt genomen is risicokapitaal een subcategorie van *private equity*. *Private-equity*ondernemingen kunnen deelnemen aan risicokapitaalactiviteiten, maar hun reikwijdte gaat verder dan alleen het verstrekken van RK en omvat ook de verstrekking van vervangingskapitaal en de financiering van *buy-outs*. Het EESC is bezorgd over de eventuele sociale gevolgen van dergelijke activiteiten van *private-equity*ondernemingen.

2.5. *Business angels* zijn welgestelde particulieren die rechtstreeks in nieuwe en groeiende niet-beursgenoteerde bedrijven investeren. Dit kapitaal kan een aanvulling vormen op de sector van het risicokapitaal door de verschaffing van kapitaal in de aanloopfase.

2.6. *Institutionele beleggers* zijn financiële instellingen als verzekeringsmaatschappijen, pensioenfondsen, banken en investeringsmaatschappijen die spaargeld van (doorgaans) particuliere beleggers aantrekken om dat te investeren op de financiële markten. Deze ervaren investeerders beschikken over grote vermogens.

⁽¹⁾ PB C 10 van 15.1.2008, blz. 96.

⁽²⁾ Richtlijn 2001/23/EG van de Raad van 12 maart 2001 betreffende het behoud van de rechten van de werknemers bij overgang van ondernemingen, vestigingen of onderdelen van ondernemingen of vestigingen, PB L 82 van 22.3.2001, blz. 16-20.

⁽³⁾ *Globalisation of Alternative Investment: the global economic impact of private equity* (blz.viii), een door het World Economic Forum gepubliceerde studie, 2008.

2.7. *Onderhandse plaatsing* is een verkoopmethode voor investeringen waarbij de overeenkomst tussen koper en verkoper niet of minimaal onderworpen is aan de wettelijke beperkingen die gelden in geval van een publieke emissie. Regelingen voor onderhandse plaatsing specificeren doorgaans de criteria voor entiteiten die dergelijke transacties mogen verrichten. De regelingen zijn normaliter van toepassing op investeringen van institutionele beleggers (die per definitie verstand van zaken hebben) in fondsen die beheerd worden door risicokapitaalondernemingen.

2.8. *Goede-huisvader-regel*: pensioenfondsen mogen op grond van deze regel particulier risicokapitaal en risicokapitaalfondsen in hun investeringsportefeuille hebben, mits ze het risicoprofiel van hun cliënten in acht nemen. Met andere woorden: de pensioenbeheerder is verplicht te investeren zoals hij het in zijn eigen belang zou doen. Dit veronderstelt verstandige spreiding van de portefeuille voorzover het risicokapitaal betreft.

3. Kern van de Mededeling van de Commissie

3.1. Volgens gegevens van de *European Venture Capital and Private Equity Association* (EVCA) draagt risicokapitaal aanzienlijk bij tot het scheppen van werkgelegenheid. Ondernemingen in de EU waarin *private equity* en risicokapitaal is gestoken, hebben tussen 2000 en 2004 een miljoen nieuwe banen gecreëerd. Meer dan 60 % van deze banen werden gecreëerd door met risicokapitaal gefinancierde ondernemingen en in deze ondernemingen nam de werkgelegenheid jaarlijks met 30 % toe. Bovendien besteden innovatieve en groeiondernemingen waarin risicokapitaal is geïnvesteerd, gemiddeld 45 % van hun totale uitgaven aan O&O. (Het bevreemdt het EESC dat de Commissie geen onafhankelijke gegevensbron heeft kunnen vinden om deze analyse te controleren. In de paragrafen 4.10 en 4.11 wordt hierop nader ingegaan.)

3.2. Het potentieel van de EU-risicokapitaalmarkten wordt niet ten volle benut en deze markten voorzien het innovatieve MKB in de aanloopfase niet van voldoende kapitaal. Het ontbreken van een cultuur van risicokapitaalinvestering, informatieproblemen, een versnipperde markt, hoge kosten en onaangeboorde synergieën tussen bedrijfsleven en universiteiten zijn de belangrijkste redenen voor dit marktfalen. Verder leidt divergerend nationaal beleid tot sterke marktversnippering, wat een nadelige invloed uitoefent op het aantrekken van middelen en op investeringen binnen de EU.

3.3. Publieke overheden kunnen de financiering van innovatie tot op zekere hoogte tegemoetkomen, maar op lange termijn is de enige oplossing, gezien de omvang van de wereldwijde vraagstukken, een stijging van de investeringen door particuliere investeerders. Daarom moeten de Commissie en de lidstaten de randvoorwaarden voor risicokapitaal verbeteren; één van de opties is het opheffen van niet te rechtvaardigen belemmeringen voor grensoverschrijdende transacties.

3.4. De strategie ter verbetering van de voorwaarden voor grensoverschrijdende transacties betreft het vrije kapitaalverkeer, het aantrekken van middelen onder betere omstandigheden, verbetering van het regelgevingskader, terugdringing van fiscale verschillen en bevordering van wederzijdse erkenning.

3.5. Het glossarium en het verslag van de deskundigengroep dat in bijlage bij de Mededeling gaat, bevat in een tabel een analyse van de problemen en suggesties voor oplossingen (zie Tabel I).

Tabel I

Probleem	Optie
Aantrekken van middelen en distributie (tussen investeerders en RK-fondsen)	
Uiteenlopende nationale normen ter bepaling van gekwalificeerde investeerders in particulier kapitaal - RK (institutionele versus particuliere investeerders)	Gemeenschappelijke EU-definitie van een gekwalificeerde investeerder (voor institutionele en particuliere investeerders)
Uiteenlopende nationale regelingen inzake de ondernemingen waarin institutionele investeerders mogen beleggen (landspecifieke beperkingen)	Toepassing van goede-huisvader-regel (uitvoering van deze regels zoals omschreven in de richtlijn pensioenfondsen 2003/41/EG)

Probleem	Optie
Moeilijkheden met de verhandeling van private equity en risicokapitaalfondsen in diverse lidstaten ten gevolge van uiteenlopende nationale benaderingen van onderhandse plaatsing/ afwijkingen van regels voor publieke emissies	Gemeenschappelijke EU-regeling voor „onderhandse plaatsing”

Fiscale neutraliteit (tussen RK-fondsen en het land waar geïnvesteerd wordt)

Complexe fondsstructuren, afhankelijk van het land waarin de investeerder is gevestigd en het land van de ondernemingen waarin wordt geïnvesteerd (bedoeld om dubbele belastingheffing te vermijden)	Belastingheffing op kapitaalwinst in het land waar de investeerder gevestigd is; gelijke behandeling van directe investeerders en degenen die particulier kapitaal investeren; gelijke behandeling van beursgenoteerd en niet-beursgenoteerd kapitaal.
Verschillende regels en vereisten voor fondsen met <i>private equity</i> om van belastingverdragen te profiteren	<u>Fiscale transparantie</u> : lijst van wederzijds erkende fondsstructuren voor <i>private equity</i> (of gemeenschappelijke criteria voor lidstaten om fiscale transparantie te bepalen); <u>Fiscale neutraliteit</u> : als vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid gevestigde fondsen voor <i>private equity</i> (niet transparant) dienen te kunnen profiteren van verdragen inzake dubbele belastingheffing; gemeenschappelijke vereisten om de vruchten te plukken van deze verdragen.

Professionele normen (voor RK-fondsen)

Verschillende lokale regels voor taxatie en verslaglegging (hogere kosten en gebrek aan vergelijkbaarheid)	Aanmoediging van het gebruik van door de sector zelf opgelegde professionele normen (d.w.z. die van de EVCA)
Problemen met de toepassing van IFRS (<i>International financial reporting standards</i>) op fondsen met <i>private equity</i> : met name op het gebied van consolidatie	

Permanente vestiging (voor de algemene partner of fondsbeheerder)

Risico voor de algemene partner (onderneming die RK beheert) om gevestigd te zijn in het land van de ondernemingen waarin geïnvesteerd wordt (negatieve fiscale gevolgen)	— Wederzijdse erkenning van beheersondernemingen of „paspoort” voor zulke ondernemingen; — op de lange termijn een „paspoort” voor deze ondernemingen
---	--

3.6. In reactie hierop heeft de Commissie de volgende stappen en aanbevelingen geformuleerd:

3.6.1. Om het aantrekken van middelen en investeringen over de grenzen heen te verbeteren, zal de Commissie:

a) nationale benaderingen en belemmeringen voor grensoverschrijdende onderhandse plaatsing analyseren. In de eerste

half van 2008 zal verslag worden uitgebracht van de mogelijkheden om een Europese regeling voor onderhandse plaatsing op te zetten (nu uitgesteld tot het derde kwartaal van 2008);

b) samen met deskundigen uit de lidstaten gevallen van dubbele belasting en andere belemmeringen inzake directe belastingen voor grensoverschrijdende risicokapitaalinvesteringen opsporen; de deskundigengroep moet voor eind 2008 verslag uitbrengen;

c) op basis van deze verslagen de mogelijkheden analyseren om gezamenlijke kenmerken te definiëren en zo een EU-kader voor risicokapitaal tot stand te brengen;

d) nagaan hoe de lidstaten bij het proces van wederzijdse erkenning kunnen worden bijgestaan.

3.6.2. Om de marktversnippering te reduceren en de voorwaarden voor het aantrekken van risicokapitaal en voor risicokapitaalinvesteringen te verbeteren, verzoekt de Commissie de lidstaten om:

a) waar dit nog niet het geval is, de „goede-huisvader”-regel uit te breiden tot andere soorten institutionele investeerders, waaronder pensioenfondsen;

b) overeenstemming te bereiken over de kenmerken van risicokapitaalfondsen en gekwalificeerde investeerders en wederzijdse erkenning van nationale kaders te overwegen;

c) fiscale en regelgevingsbarrières te overwinnen door bestaande wetgeving te herzien of nieuwe wetgeving goed te keuren;

d) samenwerking en wederzijds aanvaardbare niveaus van toezicht en transparantie mogelijk te maken;

e) de ontwikkeling van concurrerende clusters aan te moedigen (in de geest van wetenschapsparken);

f) liquid-exitmarkten te promoten.

4. Algemene opmerkingen

4.1. Buitenstaanders neigen ertoe om de risicokapitaalsector te beschouwen als verstrekkers van investeringskapitaal, terwijl de risicokapitaalinvesteerders zelf net zo veel aandacht besteden aan de verwerving als aan de investering van het kapitaal. De integratie van de financiering met risicokapitaal in de gehele EU moet dus niet alleen investeringen in RK-fondsen gemakkelijker maken maar ook de uitbetalingen daaruit.

4.2. Risicokapitaalfondsen dienen de investeerders goede opbrengsten op te leveren. De werkwijze voor de risicokapitaalsector is daarom als volgt: fondsen werven, deze investeren en de investeringen van het fonds op het juiste moment liquideren om de verwachte opbrengst uit te keren aan de investeerders. De levensduur van een fonds bedraagt in de regel zeven jaar.

4.3. Voor risicokapitaalinvesteerders is het essentieel om hun investeringen te kunnen liquideren. Hiertoe dienen zij een koper te vinden, d.w.z. een grotere onderneming, of anders de onderneming aan investeerders te verkopen via de beurs. In de EU is het probleem dat er niet genoeg belangstelling is om in kleine, jonge ondernemingen te investeren. Het EESC beveelt de lidstaten aan om via prikkels in het belastingstelsel particulieren aan te zetten om in kleine ondernemingen te investeren. De ontwikkeling van beurzen waar aandelen van kleine ondernemingen kunnen worden verhandeld, is hierbij gebaat. Vooralsnog zijn de enige beurzen in de EU waar dit mogelijk is de *Alternative Investment Market* (AIM) in Londen en de *Entry Standard* van de Deutsche Börse, hoewel er nu ook een initiatief van Euronext is.

4.4. Beschikken over risicokapitaal is geen haarlemmerolie. Risicokapitaalinvesteerders zijn eerder geïnteresseerd in grote transacties, omdat kleine transacties net zo tijdrovend kunnen zijn. Daarom zijn zij meer geneigd om middelen te verschaffen voor de expansie van groeiende ondernemingen in plaats van zaaikapitaal voor starters. Dit geldt bijv. voor 3I, een reeds lang bestaand RK-onderneming in het Verenigd Koninkrijk. Eind maart 2008 kondigde het aan dat het zich terugtrok uit investeringen in de aanloopfase van ondernemingen, de sector waarin de slechtste resultaten waren behaald, na het uiteenspaten van de dotcombel in 2000. De blootstelling aan risicokapitaalassets was al aanzienlijk gedaald: de investeringen in startende ondernemingen maakten nog maar 10 % uit van de portefeuille, terwijl dat in 2000 nog de helft was. Volgens 3I leverde financiering in een latere fase een hoger rendement op; het verklaarde zich voortaan te gaan richten op *buy-outs*, groeikapitaal en infrastructuur.

4.5. Risicokapitaal kan niet voorzien in de totale behoefte aan startkapitaal omdat RK-ondernemingen uitsluitend selectief investeren in de aanloopfase van ondernemingen. Om de kloof te helpen dichten, kunnen door de overheid gefinancierde risicokapitaalverschaffers een rol spelen, maar ook zij zullen de kloof niet geheel dichten: familie en vrienden van de ondernemer en *business angels* moeten hier soelaas bieden. De noodzaak om de verschaffing van startkapitaal aan te moedigen, is een tweede argument voor het EESC om de Commissie en de lidstaten aan te moedigen om te werken aan fiscale prikkels voor particuliere investeringen in startende ondernemingen, zoals in het *Enterprise Investment Scheme* in het VK. Volgens deze regeling levert geïnvesteerd kapitaal een lagere inkomstenbelasting op, terwijl het rendement op risicokapitaal belastingvrij is. Deze fiscale prikkels zorgen voor een zeer gunstige verhouding tussen risico en rendement voor de particulier die in een startende onderneming investeert.

4.6. Volgens de regeling in de VK gelden soortgelijke prikkels ook voor investeringen van particulieren in collectieve beleggingsfondsen die een belang nemen in kleine nieuwe ondernemingen die aan de AIM genoteerd staan. Deze fondsen staan bekend onder de naam *Venture Capital Trusts*. De investeringen leveren een lagere inkomstenbelasting op, terwijl het geïnvesteerde kapitaal vrijgesteld is van winstbelasting en successierechten.

4.7. Soortgelijke prikkels zijn er ook voor particulieren die rechtstreeks investeren in aan de AIM genoteerde ondernemingen. Deze markt en de bijbehorende belastingvermindering hebben er in het VK toe geleid dat er veel nieuwe ondernemingen zijn opgericht.

4.8. De AIM is gespecialiseerd in de beursintroductie van aandelen van kleine nieuwe ondernemingen (*initial public offerings*, IPO's). Het investeren van risicokapitaal in niet aan de beurs genoteerde ondernemingen is daardoor in het VK zeer aantrekkelijk geworden omdat de AIM via die IPO's RK-ondernemingen voorziet van de exits waar zij behoefte aan hebben. Als instellingen als de AIM er ook in andere lidstaten komen, waar zij de nationale of diverse nationale markten bedienen, zou dat tot beurzen kunnen leiden waar kapitaal voor het MKB wordt verworven en waar hun aandelen worden verhandeld. Dit zou een belangrijke factor kunnen zijn voor de ontwikkeling van risicokapitaal in tot nu toe zwakke EU-markten.

4.9. Het EESC beseft terdege dat er vraag moet zijn naar risicokapitaal wil de RK-sector floreren. Dit betekent weer dat er in de EU meer ondernemingen moeten worden opgericht, met een gelijkopgaande groei van ondernemerschap en innovatie. Het EESC stelt deze zaken eenvoudig vast. Het is niet de bedoeling dat hier aspecten van ondernemerschap en innovatie aan bod komen; het zij echter nogmaals opgemerkt dat aan de hand van belastingprikkels de groei van het aantal kleine ondernemingen toeneemt.

4.10. Terwijl het EESC achter de voorstellen staat om grensoverschrijdende RK-activiteiten mogelijk te maken, betreurt het dat er geen betrouwbare en onafhankelijke data zijn om als basis voor deze analyse te fungeren. Onafhankelijk onderzoek lijkt immers op terughoudendheid in dit verband te wijzen aangezien er „geen duidelijk onderscheid gemaakt kan worden tussen veranderingen in de werkgelegenheid in ondernemingen die steunen op risicokapitaal en ondernemingen die steunen op andere vormen van *private equity*” ⁽¹⁾.

4.11. In een eerder advies ⁽²⁾ heeft het EESC zijn bezorgdheid al uitgesproken over de eventuele dreiging voor de werkgelegen-

heid (inclusief de kwaliteit ervan) door *private equity*-transacties. Ondernemingen die steunen op *private equity* creëren circa 10 % minder banen dan vergelijkbare ondernemingen na een *buy-out* (5 jaar) ⁽³⁾. Voorts is het essentieel dat zulke transacties plaatsvinden binnen het kader voor onderhandelingen met sociale partners, zoals dat in elke lidstaat is vastgelegd. Het EESC verzoekt de Commissie dan ook om, in het kader van dit initiatief voor risicokapitaal, te garanderen dat de sociale dialoog de overhand blijft krijgen en dat de richtlijn inzake voorlichting en raadpleging van werknemers in deze gevallen van toepassing is. Voorts dringt het EESC er bij de Commissie weer op aan om een voorstel te doen voor een actualisering van de richtlijn „verworven rechten van werknemers”, in die zin dat overdrachten van ondernemingen die voortvloeien uit overdracht van aandelen ook onder die richtlijn vallen ⁽⁴⁾.

5. Specifieke opmerkingen over de voorstellen van de Commissie

5.1. Het is van belang om te werken aan statistische instrumenten die beter inzicht verlenen in *hedge funds* en *private equity*-ondernemingen, en aan indicatoren voor bedrijfsbestuur die alle, tenminste op Europees niveau, geharmoniseerd dienen te worden ⁽⁵⁾.

De voorstellen van de Commissie ter verbetering van fondsenverwerving en grensoverschrijdende investeringen

5.2. Het EESC schaart zich geheel achter de invoering van een Europese regeling voor onderhandse plaatsing. Dit is een fundamentele vereiste voor grensoverschrijdend risicokapitaal.

5.3. Dubbele belastingheffing dient te verdwijnen. Zo niet, dan is grensoverschrijdend risicokapitaal voor RK-ondernemingen niet winstgevend genoeg om eraan te beginnen. Het EESC kijkt reikhalzend uit naar het verslag van de werkgroep die de Commissie heeft opgericht om belastingkwesaties onder de loep te nemen.

5.4. De idee van een Europees kader voor risicokapitaal is aantrekkelijk voor zover lidstaten RK-ondernemingen toelaten die onder de regelgeving van andere lidstaten vallen. Dit zal de wederzijdse erkenning ten goede komen, alsook grensoverschrijdende activiteiten van RK-ondernemingen zonder al te veel administratieve rompslomp. Echter, gezien het belang van meer coördinatie van het fiscale beleid, acht het Comité het nodig dat er minimumeisen komen ten aanzien van de belasting van fondsbeheerders om fiscale dumping en economische inefficiëntie te vermijden.

Voorstellen voor acties van de lidstaten om versnippering van de markt te beperken en om de voorwaarden voor de verwerving van risicokapitaal en investering in risicokapitaal te verbeteren

⁽¹⁾ WEF, blz. 43.

⁽²⁾ PB C 10 van 15.1.2008, blz. 96.

⁽³⁾ WEF, blz. 54.

⁽⁴⁾ Richtlijn 2001/23/EG van de Raad van 12 maart 2001 betreffende het behoud van de rechten van de werknemers bij overgang van ondernemingen, vestigingen of onderdelen van ondernemingen of vestigingen, PB L 82 van 22.3.2001, blz. 16-20.

⁽⁵⁾ PB C 10 van 15.1.2008, blz. 96.

5.5. Uitbreiding van de goede-huisvader-regel is een cruciale vereiste voor fondsverwerving omdat de investerende instellingen de belangrijkste middelenbron zijn. Het is van belang dat lidstaten regelgeving uitwerken die institutionele investeerders, met name pensioenfondsen, de mogelijkheid bieden om als „goed huisvader” deel te nemen aan RK-fondsen.

5.6. Samenwerking tussen de lidstaten voor regulering en wederzijdse erkenning is nodig om vorderingen te kunnen boeken met de initiatieven van de Commissie.

5.7. De idee van concurrerende clusters houdt verband met ondersteunend beleid voor ondernemingen en innovatie. De idee is dat clusters van innovatieve ondernemingen zouden voortkomen uit universiteiten en nabij universiteiten zouden worden gevestigd. Zulke ontwikkelingen zijn zeer aantrekkelijk voor RK-ondernemingen.

5.8. Kwesties in verband met liquide-exitmarkten komen ter sprake in hoofdstuk 4.

Brussel, 22 oktober 2008.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Mario SEPI

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over bestrijding van fraude met en vervalsing van niet - contante betaalmiddelen

(2009/C 100/04)

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 17 januari 2008 besloten om overeenkomstig art. 29, lid 2, van zijn reglement van orde een initiatiefadvies op te stellen over:

Bestrijding van fraude met en vervalsing van niet-contante betaalmiddelen.

De gespecialiseerde afdeling Interne markt, productie en consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 1 oktober 2008 goedgekeurd; rapporteur was de heer IOZIA.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 21, 22 en 23 oktober 2008 gehouden 448e zitting (vergadering van 23 oktober) onderstaand advies uitgebracht, dat met algemene stemmen werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité betreurt het dat de tot nu toe ontwikkelde initiatieven voor de preventie en bestrijding van fraude met en vervalsing van niet-contante betaalmiddelen niet toereikend zijn gebleken om het verschijnsel de kop in te drukken. Hoewel het communautaire wettelijke kader is verbeterd en uitgebreid, is, zoals de Commissie in haar actieplan 2004/2007 al heeft benadrukt, de uitwisseling van informatie tussen particulieren en overheidsinstanties nog niet optimaal en blijft de samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten van de lidstaten voor verbetering vatbaar.

1.2. Grootste obstakel voor de invoering van een systeem voor preventieve fraudebestrijding is volgens de Commissie de moeizame uitwisseling van gegevens over fraudeurs en risicogroepen in de Unie. Doeltreffende preventieve maatregelen vergen meer vormen van uitwisseling van informatie over fraudeurs via verbetering van de samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten van de lidstaten.

1.3. Wat effectieve fraudebestrijding verder bemoeilijkt, is de uiteenlopende wetgeving inzake de uitoefening van onderzoeksbevoegdheden door de diverse nationale overheidsdiensten, als ook de verschillende strafmaat. Voor een doeltreffende beteugeling van deze vorm van fraude, die een typisch transnationaal crimineel verschijnsel is, dienen dus eerst en vooral de nationale wetgevingen daadwerkelijk opnieuw op elkaar afgestemd te worden.

1.4. Derhalve dient de Europese Unie haar strategie voor de bestrijding van fraude met en vervalsing van betaalmiddelen met tal van maatregelen aan te scherpen. Dit vereist het volgende:

— uitbreiding van informatie-uitwisseling tussen particuliere en openbare instanties;

— meer samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten van de lidstaten;

— harmonisatie van de nationale wetgeving met het oog op repressie en preventie, met speciale aandacht voor de bepalingen inzake gegevensbescherming binnen de EU ten behoeve van de grensoverschrijdende informatie-uitwisseling;

— aanleg, bij elke bevoegde nationale autoriteit, van een digitale databank met informatie over kenmerken van fraude-risico's;

— toekenning aan Europol van taken voor de monitoring van fraudepreventie- en bestrijdingsacties, alsook voor de coördinatie van de beschikbare informatiebronnen;

— uitvoering van doelgerichte voorlichtingscampagnes, in samenwerking met consumentenverenigingen, om de aandacht van de gebruikers te vestigen op eventuele risicoprofielen bij het gebruik van niet-contante betaalmiddelen. Hopelijk leidt dit tot een bewuste rol daarin van de consumenten en daardoor tot een doeltreffende en tijdige bestrijding van fraude.

2. De verspreiding van niet-contante betaalmiddelen en de daarmee verband houdende fraude

2.1. Het huidige ontwikkelingsniveau van de wereldeconomie wordt gekenmerkt door een aanzienlijke verspreiding van niet-contante betaalmiddelen, bestaande uit krediet- en betaalkaarten en onlinebetalingen. De transacties die met elektronische betaalmiddelen worden verricht, vormen een steeds groter aandeel — qua volume en waarde — van de nationale en grensoverschrijdende betalingen. Dit aandeel zal nog verder stijgen, gezien de voortdurende ontwikkeling van de markten en de technologische vooruitgang van de elektronische betaalsystemen.

2.2. De ontwikkeling van andere dan contante betaalmiddelen binnen de EU is noodzakelijk vanwege de liberalisering van het kapitaalverkeer en de totstandbrenging van de Economische en Monetaire Unie (EMU). De moderne economie, die gebaseerd is op technologie, kan niet zonder een doeltreffend betaalsysteem, omdat daardoor — dankzij de rechtstreekse positieve impact daarvan op het concurrentievermogen van de financiële sector — ook de efficiency van het economisch systeem als geheel wordt verbeterd. Aangetoond is dat elektronische betaalsystemen de consumptie-uitgaven en de economische groei stimuleren, omdat zij de aanschaf van goederen en diensten vergemakkelijken. Naar schatting worden in de Europese Unie jaarlijks 231 miljard transacties (met contante en niet-contante betaalmiddelen) verricht voor een totale waarde van 52 000 miljard EUR.

2.2.1. Bovendien viel de laatste jaren een wereldwijde toename van niet-contante betaalmiddelen op te tekenen. In 2004 werden er in de EU-25 per hoofd van de bevolking 142 transacties met niet-contante betaalmiddelen verricht (waarvan 32,3 met betaalkaarten); in de lidstaten die de euro hebben ingevoerd waren dat er 150 (waarvan 28,3 met betaalkaarten), en in de VS waren dat er 298 (waarvan 47,5 met betaalkaarten). In 2006 was dat aantal in de EU-25 gestegen tot 158 (waarvan 55,2 met betaalkaarten), in de lidstaten die de euro hebben ingevoerd tot 166 (waarvan 50,5 met betaalkaarten), en in de VS tot 300 (waarvan 145,1 met betaalkaarten). Binnen de Europese Unie waren de landen waar in 2006 per hoofd van de bevolking het grootste aantal transacties met niet-contante betaalmiddelen werd verricht, Finland (met 294 transacties, waarvan 153,9 met betaalkaarten), gevolgd door Nederland (met 257 transacties, waarvan 103,2 met betaalkaarten) en het Verenigd Koninkrijk (239 transacties, waarvan 111,4 met betaalkaarten) ⁽¹⁾.

2.2.2. In 2006 was Spanje het land met de meeste betaalterminals, namelijk 1 291 000, met 1 276 transacties per terminal voor een gemiddeld bedrag van 52, gevolgd door Frankrijk, waar 1 142 000 terminals waren geïnstalleerd, met 4 938 transacties per terminal voor een gemiddeld bedrag van 51, en Italië: 1 117 000 terminals, met 690 transacties per terminal voor een gemiddeld bedrag van 93. Het Europese land waar het grootste aantal transacties via betaalterminals werd verricht, is Finland: 7 799 transacties voor een gemiddeld bedrag van 35, hoewel er slechts 105 000 terminals zijn geregistreerd. Ierland is daarentegen het land waar de gemiddelde waarde van individuele transacties met krediet- en betaalkaarten het hoogst is (94), hoewel er 53 000 betaalterminals zijn geïnstalleerd. ⁽²⁾

2.2.3. Het bestaan van een geharmoniseerd wettelijk kader in de Europese Unie zal de dienstverleners helpen de betaalinfrastructuur en -diensten te stroomlijnen, en zal de gebruikers een grotere keuze en betere bescherming bieden.

⁽¹⁾ Bron: Commissie van de Europese Gemeenschappen, COM(2005) 603 final van 1-12-2005, Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende betalingsdiensten in de interne markt, SEC(2005) 1535.

⁽²⁾ Bron: Jaarverslag van de Banca d'Italia over 2007, bijlage. De inlichtingen zijn het resultaat van verwerkte gegevens van de ECB, de BIB, de Italiaanse postreizen en de Banca d'Italia.

2.3. Om het mogelijk te maken dat dergelijke betaalmiddelen overall ter wereld kunnen worden gebruikt, is het nodig dat ze efficiënt, gebruiksvriendelijk, betrouwbaar en relatief goedkoop zijn en op grote schaal worden aanvaard. Aangezien de mate van efficiency afhangt van hun veiligheid, is het zaak dat de maximaal haalbare technische veiligheid wordt gegarandeerd, die ook nog economisch betaalbaar is. In hoeverre de veiligheid is verbeterd kan worden opgemaakt uit fraudestatistieken, en door specifieke parameters voor de veiligheid vast te stellen.

2.3.1. Wijdverbreide fraude kan ertoe leiden dat het vertrouwen van de consument in elektronische betalingssystemen afneemt, hetgeen wordt beschouwd als een van de grootste belemmeringen voor de verdere ontwikkeling van de elektronische handel. Een ander gevolg van fraude is de schade die daarmee wordt berokkend aan de reputatie van de operatoren, en het vertekende beeld dat de consument krijgt van de veiligheid van betaalinstrumenten.

2.4. Transnationale fraude komt vaker voor dan nationale fraude en vooral bij transacties op afstand, met name betalingen via internet. Volgens de Commissiegegevens over 2000 werd de omvang van fraude met betaalkaarten in dat jaar op 600 miljoen EUR geraamd, oftewel 0,07 % van de toenmalige omzet van de betaalkaartsector, waarbij de stijging het grootst was voor betalingen op afstand (per telefoon, per post of via internet). Uit recent onderzoek blijkt dat in 2006 in de EU 500 000 commerciële ondernemingen te maken hebben gehad met fraude met niet-contante betaalmiddelen en dat er bij 10 miljoen transacties sprake was van fraude, wat een schadepost opleverde van ongeveer een miljard EUR, bijna dubbel zo veel als in 2005. De landen die het zwaarst worden getroffen door de fraude zijn het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Italië, Spanje en Duitsland.

2.5. De verspreiding en het transnationale karakter van de fraude vragen om de ontwikkeling van een samenhangende pan-Europese preventiestrategie, aangezien de afzonderlijke maatregelen van de lidstaten weliswaar doelmatig zijn maar niet doeltreffend genoeg om het gevaar van fraude met betaalmiddelen tegen te gaan.

2.6. Om tegemoet te komen aan de eisen van de markt en om het gebruik van nieuwe technologieën vertrouwen in te boezemen, dient er meer werk te worden gemaakt van de invoering van een veilige elektronische handtekening, in het verlengde van reeds bestaande initiatieven als Richtlijn 99/93/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 1999. De elektronische handtekening is ook onontbeerlijk om het project „e-government” van de grond te krijgen. Het door de EU ondersteunde project STORK probeert problemen in verband met de interoperabiliteit van systemen op te lossen.

2.7. De Commissie heeft aangetoond dat fraude met niet-contante, gestolen of vervalste betaalmiddelen hoofdzakelijk door criminele organisaties wordt gepleegd, die vaak over een complexe structuur van mensen, middelen en logistieke ondersteuning beschikken, die grensoverschrijdend te werk gaan en die gebruik maken van geavanceerde technieken om fraude te plegen met betalingen via internet of door het namaken van betaalkaarten. Dergelijke organisaties zijn in staat snel hun *modus operandi* te wijzigen om opsporing tegen te gaan.

2.7.1. Onderzoek heeft aangetoond dat, in de meest voorkomende fraudegevallen, de criminele organisaties volgens een beproefde standaardprocedure te werk gaan, die als volgt kan worden samengevat:

- er wordt een onderneming uitgekozen, waar leden van de criminele organisatie 's nachts illegaal binnendringen of zich schuil houden zodat zij — tijdens sluitingstijd van de onderneming — geavanceerde elektronische apparaatjes kunnen aanbrengen in de op de kassa's aangesloten betaalterminals, waarmee zij de codes van magneetstrips en pincodes kunnen onderscheppen;
- de gegevens die op deze elektronische apparaatjes zijn opgeslagen, worden vervolgens weer opgehaald of met behulp van GSM's of Bluetooth-technologie elektronisch doorgestuurd zodat zij kunnen worden gebruikt voor het maken van plastic duplicaten van betaalkaarten te maken, compleet met PIN-codes,
- de aldus nagemaakte krediet- en betaalkaarten worden vervolgens, ook in andere landen dan waar de code is gekloond, gebruikt om goederen aan te schaffen of contant geld op te nemen aan het loket van een bank.

3. Communautair wettelijk kader

3.1. Aangezien het één van de hoofddoelstellingen van de Europese Unie is om de goede werking van de interne markt te garanderen, waarvan de betaalsystemen een essentieel onderdeel zijn, zijn er altijd al specifieke maatregelen genomen om een gemeenschappelijke strategie voor de bestrijding van fraude met betaalkaarten vast te stellen. Deze valt uiteen in twee onderdelen:

- harmonisatie van de contractuele bepalingen die de betrekkingen tussen verstrekende instanties en houders van kaarten regelen, alsmede van de bepalingen betreffende het verichten van betalingen;
- iedere lidstaat maakt de fraude met betaalkaarten strafbaar, en voorziet in doeltreffende en afschrikkende sancties.

3.2. Het eerste onderdeel omvat de volgende maatregelen:

- Aanbeveling 87/598/EEG van de Commissie van 8 december 1987 „Betrekkingen tussen financiële instellingen, handelaars-dienstverleners en consumenten”, waarmee een Europese gedragscode inzake het elektronische betalingsverkeer is ingevoerd om ervoor te zorgen dat systemen ter bescherming van de consument zouden worden goedgekeurd;
- Aanbeveling 88/590/EEG van de Commissie van 17 november 1988 inzake de betrekkingen tussen de kaarthouder en de verstrekker van de kaart, waarin de verstrekkers van betaalinstrumenten werd gevraagd om gemeenschappelijke contractvoorwaarden te hanteren voor de veiligheid van het betaalinstrument en de bijbehorende gegevens, en voor de plichten van de houder van de kaart in het geval van verlies, diefstal of illegaal kopiëren van het betaalinstrument;
- Aanbeveling 97/489/EG van de Commissie van 30 juli 1997, gericht op een hoog niveau van consumentenbescherming op het gebied van elektronische betaalinstrumenten. Deze aanbeveling betreft met name de informatie die moet worden opgenomen in de contractuele voorwaarden voor de uitgifte en het gebruik van een elektronisch betaalinstrument;
- Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 oktober 2005 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van de opbrengsten van criminele organisaties en voor de financiering van terrorisme, waarmee de regels om witwaspraktijken te voorkomen, zijn aangescherpt. Er zijn onder andere bepalingen in opgenomen die het gebruik van contant geld aan banden leggen;
- Richtlijn 2007/64/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 november 2007, betreffende betalingsdiensten in de interne markt, en bedoeld ter waarborging van de coördinatie van de nationale voorschriften inzake prudentiële vereisten, de markttoegang van nieuwe betalingsdienst-aanbieders, informatievereisten en de respectieve rechten en plichten van betalingsdienstgebruikers en de aanbieders van betalingsdiensten.

3.3. Gezien de toename van de fraude en het feit dat de preventieve maatregelen hoofdzakelijk op nationaal niveau werden getroffen, kunnen voor het tweede onderdeel de volgende maatregelen worden genoemd:

- de Mededeling van de Commissie „Een actiekader voor de bestrijding van fraude en vervalsing in verband met andere betaalmiddelen dan contanten” (COM(1998) 395), waarin de Commissie een reeks maatregelen heeft voorgesteld ter bevordering van een voldoende veilige omgeving voor betaalinstrumenten, evenals voor ondersteunende instrumenten;

- Besluit 2000/642/JBZ van de Raad van 17 oktober 2000 inzake een regeling voor samenwerking tussen de financiële inlichtingeneenheden van de lidstaten bij de uitwisseling van gegevens, waarin de minimumvereisten zijn vastgelegd voor de samenwerking tussen de genoemde eenheden van de lidstaten;
- de Mededeling van de Commissie van 9 februari 2001 over „Preventie van fraude en vervalsing van girale betaalmiddelen” (COM(2001) 11 final), waarmee de Commissie het Actieplan voor fraudepreventie 2001-2003 heeft gelanceerd. Het actieplan houdt in dat de preventie gebaseerd moet zijn op samenwerking tussen de bevoegde overheidsinstanties en de sector van de betalingssystemen. In dat verband wordt erop gewezen dat de belangrijkste verbeteringen het gevolg waren van de introductie van technische beveiligingsapparatuur, zoals chipkaarten, mechanismen voor onmiddellijke melding van verlies of diefstal van betaalinstrumenten, en de invoering van PIN-codes of andere codes om de mogelijkheid tot frauderen te voorkómen of zoveel mogelijk te beperken;
- uitwisseling van informatie is essentieel voor een effectieve fraudepreventiestrategie; de informatie moet worden uitgewisseld tussen banken en wetshandhavingsinstanties, zowel in als tussen de lidstaten. Om een en ander te realiseren werd in het actieplan voorgesteld een permanente dialoog tot stand te brengen tussen alle betrokken partijen (verstrekkers van kredietkaarten, bankverenigingen, netwerkoperators, Europol, nationale politie). Daarnaast was de Commissie voornemens enkele internationale conferenties te organiseren voor hooggeplaatste politiefunctionarissen en magistraten, om hen meer bewust te maken van de betalingsfraude en de invloed ervan op de financiële systemen;
- het Kaderbesluit van de Raad 2001/413/JBZ van 28 mei 2001 betreffende de bestrijding van fraude met en vervalsing van andere betaalmiddelen dan contanten. Hierin wordt van iedere lidstaat gevraagd doeltreffende, evenredige en afschrikkende strafrechtelijke sancties vast te stellen (inclusief vrijheidsstraffen en de mogelijkheid tot uitlevering) voor fraude met betaalkaarten die is gepleegd met behulp van computers, elektronica of andere specifieke apparatuur, bestaande uit:
 - diefstal of andere vormen van wederrechtelijke toeëigening van betaalinstrumenten;
 - namaak of vervalsing van betaalinstrumenten, met het oog op frauduleus gebruik ervan,
 - het ontvangen, verkrijgen, vervoeren, verkopen of overdragen aan derden, dan wel het bezit en frauduleus gebruik van betaalinstrumenten die men zich wederrechtelijk heeft toegeëigend of die nagemaakt dan wel vervalst zijn,
- het onrechtmatig invoeren, wijzigen, wissen of verwijderen van computergegevens, of het onrechtmatig ingrijpen in de werking van een computerprogramma of systeem;
- het op frauduleuze wijze vervaardigen, ontvangen, verkopen of overdragen aan derden van instrumenten, computerprogramma's of andere middelen die speciaal bestemd zijn voor het plegen van de bedoelde strafbare feiten;
- met bovengenoemd besluit is bovendien een specifiek kader voor internationale samenwerking vastgesteld, op grond waarvan de lidstaten elkaar wederzijdse bijstand moeten verlenen bij opsporingsactiviteiten die verband houden met de in het besluit genoemde strafbare feiten. Voor dat doel wijzen de lidstaten operationele contactpunten aan, of kunnen zij reeds bestaande operationele structuren gebruiken voor de uitwisseling van informatie en voor andere contacten tussen de lidstaten;
- de Mededeling van de Commissie COM(2004) 679 van 20 oktober 2004 over „Een nieuw Actieplan van de Europese Unie (2004-2007) voor de preventie van fraude met girale betaalmiddelen”. Met dit actieplan heeft de Commissie de reeds bestaande initiatieven op het gebied van fraudepreventie willen versterken, teneinde het vertrouwen in betalingen te handhaven en te vergroten, gezien het toenemend aantal gevallen van onrechtmatige toegang tot gegevens in informaticasystemen en van identiteitsdiefstal. De prioritaire doelstelling van de Commissie is de beveiliging van betalingsproducten en -systemen en de intensivering van de samenwerking tussen overheidsinstanties en de particuliere sector, d.m.v.:
 - versterking en reorganisatie van de EU-deskundigengroep voor fraudepreventie,
 - uitstippeling van een gecoördineerde strategie door producenten van betaalmiddelen, de aanbieders van betalingsdiensten en de autoriteiten, teneinde de gebruikers het hoogst mogelijke economisch verantwoorde peil van beveiliging van elektronische betalingen te waarborgen;
 - uitwisseling van informatie tussen belanghebbenden om een spoedige opsporing en melding van fraudepogingen mogelijk te maken;
 - een nauwere samenwerking tussen de administratieve instanties van de EU bij de preventie van betalingsfraude en een uitbreiding van de bevoegdheden van nationale rechtshandhavingsinstanties om fraudegevallen te onderzoeken;
 - invoering van nog meer methoden om verlies of diefstal van betaalkaarten in de EU aan te melden.

4. Opmerkingen en voorstellen

4.1. Hoewel het communautair rechtskader is verbeterd en versterkt, is de uitwisseling van informatie tussen de overheid en de particuliere sector nog niet helemaal ontwikkeld, net zo min als de samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten van de lidstaten. Om die reden, en mede met het oog op de recente uitbreiding van de Europese Unie met nieuwe lidstaten, is het zaak dat alle lidstaten de bepalingen van het kaderbesluit en de aanbevelingen in nationaal recht omzetten.

4.1.1. De belangrijkste hinderpaal voor de daadwerkelijke uitvoering van een fraudepreventiesysteem is volgens de Commissie de moeilijkheid om binnen de Unie gegevens uit te wisselen over personen die verantwoordelijk worden gehouden voor fraude of die tot de risicogroep behoren. Daarom werd reeds in het Actieplan 2004-2007 benadrukt dat de bepalingen inzake gegevensbescherming op EU-niveau moeten worden geharmoniseerd, teneinde de grensoverschrijdende uitwisseling van informatie mogelijk te maken. Hiervoor zouden ook de in de EU vigerende gegevensbeschermingsvoorschriften met betrekking tot persoonsgegevens weer op één lijn moeten worden gebracht.

4.2. Met het oog op een doeltreffende preventieve actie zou kunnen worden overwogen om voor iedere bevoegde nationale autoriteit een digitale databank te creëren waarin de ondernemingen die de betaalkaarten beheren, de volgende informatie opslaan: informatie over verkooppunten en transacties waarbij het gevaar van fraude bestaat; gegevens waarmee de verkooppunten kunnen worden opgespoord, alsook de wettelijke vertegenwoordigers van ondernemingen wier contracten voor transacties met betaalkaarten zijn ingetrokken om redenen van veiligheid of vanwege frauduleus gedrag dat bij de rechterlijke instanties is aangegeven; identificatiegegevens m.b.t. transacties die niet worden erkend door de kaarthouder of waarover door de kaarthouder aangifte is gedaan bij een rechterlijke instantie; gegevens over frauduleus gemanipuleerde betaalautomaten. Deze databank kan, met inachtneming van de nationale wetgeving, tevens worden gebruikt om criminele activiteiten te analyseren en voor de (internationale) politiesamenwerking, gericht op preventie en repressie van misdrijven met kredietkaarten of andere betaalmiddelen.

4.3. Naast de uitwisseling van informatie over fraudeurs is het zaak de samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten van de lidstaten op te voeren, m.b.v. nieuwe initiatieven voor een grootschalige verzameling en uitwisseling van informatie tussen instanties die zich bezighouden met fraudepreventie, met name politiediensten en de ondernemingen die de betaalkaarten verstrekken.

4.3.1. Daartoe zou de bestaande samenwerking inzake de bestrijding van valsemunterij kunnen worden gestroomlijnd, door ervoor te zorgen dat de bevoegde nationale autoriteiten tevens rechtstreeks worden betrokken bij de preventie van fraude met niet-contante betaalmiddelen.

4.3.2. In dat verband zou kunnen worden gekeken of het mogelijk is om Europol – dat op grond van het besluit van de Raad van 29 april 1999 reeds bevoegd is voor de bestrijding van

valsemunterij en andere vervalste betaalmiddelen – specifieke taken te geven met het oog op de monitoring van de preventie en de bestrijding van fraude met andere dan contante betaalmiddelen, zoals:

- coördinatie van het beheer van de digitale databanken van de lidstaten waarin informatie is opgeslagen over vermeende namaak van betaalkaarten, teneinde ook de bevoegde autoriteit van een andere lidstaat toegang te geven tot de databanken zodat tot echt onderzoek kan worden overgegaan,
- *real time*-melding aan verstreckende ondernemingen of beheerders van betaalkaarten van fraude die is begaan in een andere lidstaat,
- bevordering van de uitwisseling van informatie tussen de politie en de rechterlijke instanties van de afzonderlijke lidstaten, in de zin van Kaderbesluit 2001/413/JBZ van 28 mei 2001.

4.4. In dat verband zou kunnen worden overwogen om de nationale politie- en opsporingsdiensten die zich bezighouden met de bestrijding van fraude met en vervalsing van niet-contante betaalmiddelen, in netwerken met elkaar te verbinden. Door middel van een beveiligd e-mailsysteem zou op die manier rechtstreeks informatie kunnen worden uitgewisseld en zou er van alle partijen toegang kunnen worden verleend tot de specifieke databanken.

4.4.1. Ofschoon er eerst afspraken moeten komen over de informatie die in de databanken wordt opgenomen, en in elke lidstaat moet worden uitgezocht of een en ander in overeenstemming is met de nationale wet- en regelgeving op het gebied van de bescherming van persoonsgegevens (overeenkomstig art. 79 van Richtlijn 2007/64/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 november 2007), is dit initiatief een belangrijke stap voorwaarts in de strijd tegen fraude met niet-contante betaalmiddelen, omdat de onderzoeksorganen hiermee rechtstreeks en zonder bureaucratische rompslomp in *real time* over de benodigde informatie kunnen beschikken. Daartoe zouden er op Europees niveau minimumvereisten moeten worden vastgesteld t.a.v. het soort gegevens dat voor uitwisseling in aanmerking komt, met als doel het creëren van een gemeenschappelijk platform van voor fraudebestrijding bruikbare gegevens, met inachtneming van het bepaalde in Richtlijn 1995/46/EG betreffende de bescherming van persoonsgegevens.

4.5. Het belangrijkste obstakel voor de aanpak van fraude binnen de EU is het verschil in de gehanteerde strafmaat en het gebrek aan homogeniteit in de wet- en regelgeving van de lidstaten inzake de bevoegdheden van de controlerende instanties. Vanzelfsprekend komt fraude het meeste voor in landen waar de controlerende instanties slechts over beperkte bevoegdheden beschikken en waar er onvoldoende afschrikkende werking uitgaat van de gehanteerde strafmaat. Voor een doeltreffende beteugeling van deze vorm van fraude lijkt de enige oplossing een nieuwe en zinvolle afstemming van de nationale wetgevingen, aangezien de eerdere initiatieven, zoals in het Actieplan 2004-2007 al benadrukt werd, tekort bleken te schieten in de bestrijding van fraude met betalingsmiddelen.

4.5.1. In dat verband ⁽¹⁾ moet worden nagegaan of de lidstaten de strafbare handelingen in de zin van de artt. 2, 3 en 4 van het Kaderbesluit 2001/413/JBZ van de Raad van 28 mei 2001 daadwerkelijk in het nationale strafrecht hebben opgenomen, voor wat betreft strafbare feiten in verband met betaalinstrumenten, computers en specifieke apparatuur. Met inachtneming van het beginsel dat de lidstaten souverain zijn, zou moeten worden nagegaan of de toegepaste sancties voor deze strafbare handelingen werkelijk afschrikkend zijn, mede in verhouding tot de hoogte van de voorgeschreven straf. Tegelijkertijd zou er voor vergelijkbare delicten een geharmoniseerde strafmaat moeten komen (de wet- en regelgeving op het gebied van witwaspraktijken voorziet hier al in).

4.6. De goedkeuring van de voorgestelde initiatieven zou een doeltreffende fraudebestrijding mogelijk maken en zou tevens bevorderlijk zijn voor de totstandkoming van de SEPA (*Single Euro Payment Area*), waardoor in de hele eurozone met niet-contante betaalmiddelen kan worden betaald vanaf één enkele rekening en volgens dezelfde basisvoorwaarden, ongeacht de woonplaats van de gebruikers, zodat het huidige onderscheid tussen nationale en grensoverschrijdende betalingen vervalt.

4.7. De Europese Unie moet haar strategie voor de bestrijding van fraude met en vervalsing van betaalmiddelen versterken met een veelvoud aan maatregelen. De voorlichting aan het publiek is hierbij van essentieel belang; het gaat erom de gebruikers van kredietkaarten bewuster te maken en hen meer te doordringen van de eventuele risico's bij het gebruik van niet-contante betaalmiddelen. Praktijken als *phishing* hebben bijvoorbeeld vooral kans van slagen bij niet-gewaarschuwde consumenten. De Europese instellingen moeten de verspreiding van informatie hierover

bevorderen via door de Commissie gecoördineerde Europese voorlichtingscampagnes.

4.8. In dat verband is een essentiële rol weggelegd voor consumentenorganisaties en ondernemers: zij zouden samen maatregelen van „voorafgaande waarschuwing” en bewustmaking kunnen uitwerken, en informatie kunnen verspreiden over de meest voorkomende en nieuwe vormen van illegale praktijken. Hiertoe dienen gerichte voorlichtingscampagnes voor de consumenten te worden opgezet, ook in de vorm van praktische en gemakkelijk verkrijgbare tips, zodat mensen beter weten hoe betaalkaarten werken en welke voorzorgsmaatregelen ze moeten nemen als ze het slachtoffer van fraude menen te zijn.

4.9. De inspanningen van de lidstaten zouden tevens moeten resulteren in strengere straffen en een daadwerkelijke strafrechtelijke vervolging van fraude. Het strafrecht voor strafbare feiten die in andere lidstaten of — als het gaat om zeer ernstige misdrijven — zelf in derde landen zijn begaan zou overal afdwingbaar moeten zijn: zo wordt de Europese justitiële ruimte uitgebreid. Deze praktijk krijgt steeds meer ingang, en er worden steeds meer voorstellen gedaan voor de vervolging van strafbare feiten en de instelling van sancties. Aangezien fraude met betaalmiddelen over het algemeen het werk is van misdaadorganisaties die in meerdere landen actief zijn, is een doeltreffend instrument voor de bestrijding hiervan het Verdrag en de protocollen van de Verenigde Naties tegen transnationale georganiseerde misdaad, die de Algemene Vergadering op 15 november 2000 en op 31 mei 2001 heeft goedgekeurd. Deze voorzien in afschrikwekkende maatregelen voor misdrijven die als transnationaal kunnen worden aangemerkt.

Brussel, 23 oktober 2008.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Mario SEPI

⁽¹⁾ De Commissie onderstreept in haar werkdocument SEC(2008) 511 van 22 april 2008, „Commission staff working document - Report on fraud regarding non cash means of payments in the EU: the implementation of the 2004-2007 - EU action plan”, de noodzaak van doeltreffende sancties, aangezien zij in sommige lidstaten te licht zijn om een afschrikkende werking te hebben, zoals blijkt uit twee verslagen van de Commissie, van april 2004 (COM(2004) 356) en februari 2007 (COM(2006) 65) over de maatregelen die de lidstaten hebben genomen ter uitvoering van Kaderbesluit 2001/413/JBZ van de Raad van 28 mei 2001.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „De raadpleging over de ontwerprichtsnormen van de Commissie voor effectbeoordeling”

(2009/C 100/05)

De Europese Commissie heeft op 29 mei 2008, overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag, besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over

„De raadpleging over de ontwerprichtsnormen van de Commissie voor effectbeoordeling”.

Op 8 juli 2008 heeft het bureau van het Comité de gespecialiseerde afdeling „Interne markt, productie en consumptie” belast met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden.

Gezien de urgente aard van de werkzaamheden heeft het Comité tijdens zijn op 21, 22 en 23 oktober 2008 gehouden 448^e zitting (vergadering van 22 oktober 2008) besloten de heer RETUREAU aan te wijzen als algemeen rapporteur, en heeft het met 83 stemmen vóór, bij 4 onthoudingen, het volgende advies uitgebracht:

1. Inleiding

1.1. In haar „Jaarlijkse beleidsstrategie 2008” ⁽¹⁾ beklemtoont de Commissie dat „het vereenvoudigen en verbeteren van de regelgeving voor het bedrijfsleven en de burgers van de EU” een topprioriteit is. Zij vervolgt: „2007 wordt het jaar van verbetering van het effectbeoordelingssysteem, de start van een actieprogramma om onnodige administratieve belasting als gevolg van nationale en EU-wetgeving te voorkomen en de uitvoering van het bijgestelde vereenvoudigingsprogramma.” Ook verklaart zij werk te willen maken van de follow-up van de toepassing van het Gemeenschapsrecht ⁽²⁾. „In 2008 zal de voltooiing van deze maatregelen centraal staan”.

1.2. Deze strategie is terug te vinden in het werkprogramma: alle acties en voorstellen gaan vergezeld van een draaiboek, dat is opgesteld aan de hand van een reeks gerichte vragen en de daarop verstrekte — doorgaans beknopte — antwoorden. Ook zijn hierin al de eerste resultaten van de effectbeoordeling of het voorafgaande effectbeoordelingsverslag terug te vinden en wordt voor alle afzonderlijke acties en voorstellen een kostenraming gegeven.

1.3. Met het oog op de verbetering van het effectbeoordelingssysteem heeft de Commissie in het hier behandelde voorstel een aantal interne ontwerprichtsnormen vastgelegd ⁽³⁾. Zij heeft zich daarbij gebaseerd op de in 2007 uitgevoerde externe evaluatie van het effectbeoordelingssysteem, dat in 2002 werd uitgewerkt en in 2005 werd verbeterd. Tevens houdt zij in haar voorstel rekening met de door de Raad voor effectbeoordeling opgedane ervaringen en de lessen die daaruit kunnen worden getrokken. Bedoeling van de Commissie is de methode voor effectbeoordeling in het algemeen te verbeteren: de beoordeling moet goed afgebakend, voorspelbaar en transparant zijn. Met het oog op de communautaire begroting is ook kwantificering belangrijk (afhankelijk van de complexiteit van het probleem neemt een effectbeoordeling zo'n vijf à dertien maanden in beslag; de Commissie is bereid om in dit verband de middelen vrij te maken die

nodig zijn om de doelstellingen van het programma „Beter wetgeven” te kunnen realiseren).

1.4. Met de herziene richtsnoeren wil de Commissie algemene aanwijzingen geven voor het opstellen van effectbeoordelingen, van het voorafgaande effectbeoordelingsverslag tot het definitieve voorstel dat het bevoegde directoraat-generaal aan de Commissie voorlegt. Op die manier kan zij met kennis van zaken een wetgevingsinitiatief nemen, alternatieve wetgeving voorstellen of, in het stadium van het voorafgaande effectbeoordelingsverslag, besluiten niet op te treden of zich ertoe beperken een mededeling uit te brengen, die per definitie niet dwingend is.

1.5. Elke effectbeoordeling is uniek, heeft betrekking op één enkele actie en is gebaseerd op de in het jaarlijkse werkprogramma van de Commissie vastgelegde doelstellingen. De richtsnoeren zijn dus bedoeld om bakens uit te zetten en procedures en werkmethodes vast te leggen. Daarbij dient voldoende flexibiliteit aan de dag te worden gelegd: de richtsnoeren moeten immers worden afgestemd op de meest uiteenlopende situaties en problemen en dienen te stroken met de in de verdragen vastgelegde communautaire bevoegdheden en verplichtingen en het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel.

1.6. Effectbeoordelingen kunnen worden opgesteld in de volgende officiële EU-talen: Duits, Engels en Frans. In de praktijk wordt het overgrote deel ervan om praktische redenen in het Engels uitgevoerd. De interne communicatie binnen en tussen de DG's en de externe communicatie, m.n. de raadpleging van de betrokken partijen, verlopen nl. ook grotendeels in die taal. Wetgevingsprojecten uit het jaarlijkse werkprogramma gaan systematisch vergezeld van Engelstalige bijlagen waarin de volledige effectbeoordeling en een samenvatting worden opgenomen. Deze bijlagen krijgen een als volgt opgesteld referentienummer: (SEC(jaar), nummer). Elk wetgevingsvoorstel wordt aldus gerugsteund door een effectbeoordeling en een toelichting waarin de Commissie haar keuze motiveert.

⁽¹⁾ COM(2007) 65 final, februari 2007.

⁽²⁾ Zie het EESC-advies, PB C 204 van 9.8.2008, blz. 9.

⁽³⁾ COM, mei 2008 ongenummerd werkdokument (http://ec.europa.eu/governance/impact/consultation/ia_consultation_fr.htm).

2. Algemene opmerkingen

2.1. Elk wetgevingsvoorstel wordt voorafgegaan door een evaluatieprocedure waarbij kan worden nagegaan in hoeverre het voorstel noodzakelijk is en wat vanuit verschillende standpunten de interne en externe impact ervan is.

2.2. De toepassingsleer betreffende wetgeving, waarbij wordt getracht vast te stellen wat de beste manier is om regelgeving op te stellen, uit te vaardigen en toe te passen ⁽¹⁾, legt de nationale wetgever niet dezelfde beperkingen op als de communautaire wetgever. Deze laatste heeft minder voeling met de burgers en staat verder af van hun dagelijkse besommingen. Hij dient dus al zijn initiatieven duidelijk toe te lichten, te zorgen voor behoorlijke voorlichting en op alle mogelijke manieren de betrokkenheid van de Europese burgers te bevorderen, om zo de participatiedimensie van het Europese burgerschap, dat onlosmakelijk verbonden is met het nationale burgerschap, te versterken. In deze specifieke politieke context wordt duidelijk dat effectbeoordelingen een integraal onderdeel zijn van het regelgevend optreden en andere acties van de Commissie.

2.3. De vele theoretische en praktische kwesties die verband houden met EU-wetgeving vallen buiten het bestek van dit advies, dat gewijd is aan het communautaire wetgevingsproces. Wel dient te worden beklemtoond dat de wetgevers strikt gebonden zijn aan onomzeilbare „beperkingen”: de oprichtingsverdragen en de algemene rechtsbeginselen van de economisch ontwikkelde democratische landen die lid zijn van de EU (of het lidmaatschap ambiëren), inclusief hun grondwettelijke beginselen en de interpretatie van het primaire en secundaire recht ⁽²⁾.

2.4. Alle volkeren van de EU dromen van democratie, vreedzame oplossing van geschillen, meer samenwerking en solidariteit, versterking van de individuele en collectieve rechten, en degelijke en realistische wetgeving die ontegensprekelijk in overeenstemming is met de verdragen en de algemene rechtsbeginselen die in alle lidstaten van toepassing zijn. Politieke besluiten en wetgeving moeten passen in dit algemene kader, dat niet anders kan worden omschreven dan als „grondwettelijk”, aangezien het de democratische aard van de politieke instellingen en de bevoegdheden van de politieke, wetgevende, bestuurlijke en rechterlijke instellingen bepaalt. Dit grondwettelijke kader, waarin onderscheid wordt gemaakt tussen communautair beleid op terreinen waarvoor de Gemeenschap exclusief bevoegd is en

beleid op terreinen waarvoor de Gemeenschap en de lidstaten bevoegdheid delen, en waarmee de procedures worden vastgelegd die de overheid dient te volgen bij het vaststellen van wetten en regelgeving, moet het mogelijk maken om na te gaan of wetgeving wordt opgevolgd en haar doel bereikt, en of financiële en andere middelen efficiënt worden aangewend. Voorts kan dankzij dit kader regelmatig worden bekeken of aanpassingen of wijzigingen van de wetgeving nodig zijn en of de gestelde doelen zijn bereikt.

2.5. Ook al geven we verder geen details, uit deze opsomming blijkt terdege hoezeer de bevoegdheden, de verantwoordelijkheden en de taken van de verschillende betrokkenen in de EU een complexe aangelegenheid zijn.

2.6. De effectbeoordeling is van meet af aan bedoeld om de kwaliteit en samenhang van de wetgeving waarop het beleid gebaseerd is, te verbeteren. Op die manier wordt getracht een efficiënt regelgevingsklimaat te creëren. Daarnaast moet de effectbeoordeling zorgen voor een coherente tenuitvoerlegging van het beleid inzake duurzame ontwikkeling. Zij ondersteunt beleidsvoering maar vervangt die niet. Dankzij de effectbeoordeling wordt het mogelijk de plus- en minpunten van een wetgevingsproject in kaart te brengen en concurrerende doelstellingen toch met elkaar te verzoenen. In het beginstadium werden alleen effectbeoordelingen opgesteld voor de belangrijkste projecten, later voor alle punten van de jaarlijkse beleidsstrategie en het werkprogramma van de Commissie. In de bijlage bij haar mededeling van juni 2002 zet de Commissie de belangrijkste onderdelen van de effectbeoordeling uiteen. De technische richtsnoeren voor de tenuitvoerlegging werden in het najaar van 2002 gepubliceerd ⁽³⁾. De huidige herziening van de richtsnoeren, die van start ging in mei 2008, werd voorafgegaan door twee andere herzieningen, nl. in 2005 en eind 2007.

2.7. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (hierna het Comité) heeft de voorstellen van de Commissie ter verbetering van de wetgeving van meet af aan ondersteund. Het kan zich ook nu weer vinden in de algemene voorstellen ter verbetering van de uitwerking en presentatie van de effectbeoordelingen, die een steeds belangrijker rol gaan spelen bij de voorbereiding van wetgevingsprojecten. Ook de inspanningen van de Commissie op het vlak van codificering, leesbaarheid (in de mate van het mogelijke) en vooral ook kwaliteit en eenduidigheid van de juridische begrippen, dragen de goedkeuring van het Comité weg. Ten slotte wijst het Comité erop dat de kwaliteit van de vertaling van de teksten en de follow-up van de toepassing van de communautaire wetgeving cruciaal zijn voor de verbetering van de harmonisatie en de naleving van de regelgeving.

⁽¹⁾ Chevallier, J. (1995), „L'évaluation législative: un enjeu politique”, in Delcamp A. et al., *Contrôle parlementaire et évaluation*, Parijs, 1995, blz. 15.

⁽²⁾ Ook moet rekening worden gehouden met een aantal tragische ervaringen uit het verleden, waarbij het recht in het algemeen en m.n. de rechten van het individu op vaak onvoorstelbaar wrede wijze met voeten werden getreden.

⁽³⁾ COM(2002) 276 final, 5.6.2002.

2.8. De mogelijke effecten van een voorstel worden opgedeeld in drie categorieën:

- sociale effecten;
- economische effecten;
- milieueffecten.

Het Comité wijst erop dat de vlag „sociale effecten” zoveel ladingen dekt dat het beter zou zijn twee subcategorieën in te voeren, nl. de eigenlijke sociale effecten en de effecten van maatschappelijke aard (strijd tegen het terrorisme, veiligheid, justitie, enz.). De eigenlijke sociale effecten houden verband met economische kwesties. Concreet gaat het hierbij om de sociale partners, collectieve onderhandelingen en de arbeids- en werkvoorwaarden. De maatschappelijke effecten hebben betrekking op andere gebieden (justitie, politie, enz.); het zijn m.n. de beleidsmakers die een rol spelen in deze kwesties, die van belang zijn voor de hele maatschappij.

2.9. Bij de economische effectbeoordeling wordt op de eerste plaats rekening gehouden met kosten-batenanalyses en mededinging. Tegen de achtergrond van de doelstelling van duurzame ontwikkeling wil het Comité er echter op wijzen dat zowel de kwalitatieve als de economische gevolgen moeten worden bekeken vanuit een langetermijnperspectief. Mededinging is een middel, geen doel op zich. Ook dient aandacht te worden besteed aan de verplichtingen die voortvloeien uit het industriebeleid en de noodzaak van economische en financiële actoren die sterk genoeg staan om de internationale concurrentie het hoofd te kunnen bieden. Economische en financiële effectbeoordelingen moeten worden gezien in het licht van de internationale economische situatie en de economische samenwerking met derde landen.

2.10. Bij milieueffectbeoordelingen moet gebruik worden gemaakt van een reeks indicatoren die zijn opgesteld aan de hand van regelmatige observaties en gegevens die werden verzameld in vergelijkbare technische omstandigheden (kwaliteit van de lucht in steden, opwarming van de aarde, enz.). Van bijzonder belang hierbij is dat kwaliteitsanalyse en kosten-batenanalyse hand in hand gaan. Het Comité wijst erop dat niet noodzakelijk meer belang hoeft te worden gehecht aan de kosten-batenanalyse. De andere, kwalitatieve gegevens zijn van minstens even groot belang. Het moet mogelijk zijn de twee soorten resultaten naast elkaar te leggen en een aantal criteria inzake de prioriteit af te bakenen. Daarbij kan bv. worden gedacht aan de gevolgen van bepaalde vormen van verontreiniging voor de gezondheid. Het is nagenoeg onbegonnen werk om de extra levensjaren die een maatregel kan opleveren uit te drukken in geld, maar dergelijke gegevens maken wel een vergelijking in tijd mogelijk, ook al spelen in werkelijkheid een groot aantal factoren een rol in de gezondheid en moet bij vergelijkingen in tijd steeds een aanzienlijke foutenmarge in aanmerking worden

genomen. Andere factoren dan de luchtkwaliteit zijn nl. ook van invloed op de gezondheid (levenswijze, voeding, preventie, enz.).

2.11. Raadpleging van de betrokken partijen en hun representatieve organisaties op Europees niveau - we denken dan m.n. aan het EESC en het Comité van de Regio's, die de maatschappelijke organisaties en het lokale en regionale niveau vertegenwoordigen - is van kapitaal belang. De krappe termijnen en het feit dat effectbeoordelingen normaliter altijd in dezelfde taal worden opgesteld, zijn voor heel wat organisaties, m.n. op het nationale niveau, problematisch. Hier is dan ook een belangrijke taak weggelegd voor de Europese adviesorganen, die moeten toezien op de kwaliteit van de effectbeoordelingen en die ervoor moeten zorgen dat de raadpleging conform de interinstitutionele samenwerkingsovereenkomsten verloopt. Hoe dan ook mag met deze raadplegingsronde geen wissel worden getrokken op het volgende stadium, nl. de raadpleging over concrete wetgevingsprojecten, die meer politiek van aard is.

2.12. Het Comité is ingenomen met de doorwrochte aanpak die de Commissie voorstelt. Het kan zich vinden in zowel de horizontale benadering van effectbeoordelingen waarbij verschillende DG's zijn betrokken als in het feit dat aandacht uitgaat naar de tijdsdimensie (gevolgen op korte, middellange en lange termijn). De in 2007 opgestelde ex-postevaluatie van de effectbeoordelingen indachtig zou het misschien logisch zijn dat een dergelijke door de Raad voor effectbeoordeling uit te voeren evaluatie wordt opgenomen in de procedure voor het opstellen van een effectbeoordeling, zodat een diepgaande discussie kan worden gevoerd over de relevantie van de indicatoren en de pertinentie van de analyses, of het nu om kosten-batenanalyses of om kwalitatieve analyses gaat. Het Comité is m.n. van oordeel dat in de richtsnoeren voor effectbeoordeling meer aandacht moet uitgaan naar de kwestie van de indicatoren, die kunnen worden opgesteld aan de hand van statistische gegevens van Eurostat of van specifieke, door de Commissie uitgevoerde enquêtes. Dit geldt overigens evenzeer voor de indicatoren die worden vastgesteld door andere organisaties, zoals de UNDP (VN), of door de ministeries of universiteiten van de lidstaten.

2.13. De algemene en transversale kwesties komen terdege aan de orde in het tweede gedeelte van de ontwerprichtsnoeren. We denken dan bv. aan de tijdsdimensie en de verlichting van de administratieve rompslomp. Ook beklemtoont de Commissie dat niet te snel mag worden voorbijgegaan aan effecten die zich niet zonder meer in een kosten-batenanalyse laten inpassen en aan de wisselwerking tussen verschillende factoren. Daarnaast dient rekening te worden gehouden met de gevolgen van andere wetgevingsprojecten, of die nu al werden goedgekeurd of zich nog in het stadium van de effectbeoordeling bevinden, vooral als het gaat om een wetgevingspakket en er algemene EU-doelstellingen in het spel zijn (Lissabonstrategie, naleving van de grondrechten, Europese energiestrategie en de doelstelling van duurzame ontwikkeling). Ten slotte dient ook te worden gelet op de externe gevolgen.

2.14. Specifieke aandacht dient uit te gaan naar de impact op het MKB. In dit verband mag niet worden vergeten dat de regelgeving voor kleinere bedrijven vaak meer kosten meebrengt en dat de administratieve belasting zwaarder weegt voor kleine dan voor grote ondernemingen. Het Comité is bijzonder tevreden dat de Commissie oog heeft voor de specifieke situatie van het MKB en schaaft zich achter haar aanbeveling dat maatregelen moeten worden getroffen indien uit een effectbeoordeling blijkt dat de gevolgen van een bepaald project voor het MKB onevenredig of buitensporig zwaar zijn.

2.15. Ten slotte mogen de in de effectbeoordeling voorgestelde oplossingen niet gekunsteld of vergezocht zijn: enkel reële, geloofwaardige en haalbare beleidsalternatieven zijn aanvaardbaar.

3. Kritische beschouwingen

3.1. De procedures en termijnen voor de effectbeoordelingen worden door de Commissie tot in detail uiteengezet maar bieden voldoende ruimte, zodat kan worden ingespeeld op allereerste uitlopende situaties.

3.2. Elke effectbeoordeling is uniek en staat op zichzelf, hoewel een aantal regels en beperkingen onontkoombaar zijn, zowel bij de voorafgaande verslagen als bij de eigenlijke beoordelingen. We denken dan aan het overleg tussen de verschillende diensten, de termijn voor het opstellen van een studie door een externe adviseur, de budgettaire planning en het werkprogramma van de Commissie.

3.3. Doorgaans wordt bij de uitwerking van een effectbeoordeling een beroep gedaan op het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek (JRC), waarvan de onderzoekers vaak samenwerken met universiteiten of deskundigen en zich baseren op Eurostatgegevens. Mocht dat nodig zijn dan verzamelen de onderzoekers zelf de nodige gegevens of maken zij gebruik van bestaande mathematische of budgettaire methodes en gemeenschappelijke indicatoren. Ook kunnen zij enquêtes of peilingen uitvoeren om de gebruikelijke overlegprocedures aan te vullen.

3.4. Opmerkelijk is dat in de effectbeoordelingen steeds vaker de financiële impact van alle mogelijke opties wordt becijferd, zodat dit criterium kan worden meegenomen bij de besluitvorming. Dit strookt met de in de bijlage vastgelegde methodologievereisten (in feite gaat het om een nieuwe handleiding voor het opstellen van effectbeoordelingen).

3.5. Het is een feit dat bv. de impact op het milieu⁽¹⁾ kan worden uitgedrukt in kosten of besparingen, maar dat neemt niet weg dat er daarnaast nog andere, belangrijker factoren zijn die moeten meewegen, m.n. kwalitatieve factoren zoals de gevolgen voor de klimaatverandering, de eerbiediging van de grondrechten, ethische kwesties, en de korte- en langetermijngevolgen voor de gezondheid.

3.6. Over het algemeen zouden de kwalitatieve criteria de doorslag moeten geven. Zij stemmen immers overeen met de doelstellingen en het beleid van de Unie. Dit impliceert dat kosten worden gemaakt (schadeloosstelling van asbestslachtoffers e.d.) maar preventie is een ethische verplichting. Asbest mocht dan een efficiënte en goedkope manier zijn om gebouwen, machines of leidingen te isoleren, de hoge ontmantelingskosten die nu noodzakelijk zijn doen die kortetermijnbesparingen teniet. Uiteindelijk is de balans negatief, en is het nu, tientallen jaren later, vaak niet zeker dat de vervuiler opdraait voor de kosten. In effectbeoordelingen dient dan ook uitdrukkelijk te worden verwezen naar het voorzorgsbeginsel, wat vanzelfsprekend geen vrijbrief mag zijn om niet op te treden.

3.7. Achteraf blijkt dat de belangrijkste problemen te maken hebben met de raadpleging van de betrokken partijen. Zo kan het gebeuren dat de opmerkingen van kleine ondernemers of zelfstandigen worden beschouwd als persoonlijk commentaar, terwijl hun ervaring juist bijzonder waardevol is en niet zomaar mag worden ondergesneeuwd door het advies van gevestigde, actieve lobbyisten die soms tendentieuze rapporten of gegevens voorleggen⁽²⁾.

3.8. De impact van bijzonder complexe projecten is vaak moeilijk te becijferen (bv. REACH). Er is uiteindelijk voor gekozen om de bescherming van werknemers en gebruikers prioriteit te geven, hoewel de industrie erin geslaagd is de nodige politieke steun te vinden om de reikwijdte van de wetgeving te beperken.

3.9. Dit soort situaties is geen uitzondering. De betrokken sectoren verdedigen hun belangen, maar het is aan de wetgever het algemeen belang boven particuliere kortetermijnbelangen te stellen. Ook kunnen bepaalde maatregelen die op korte termijn worden ervaren als een „beperking”, op middellange termijn comparatieve voordelen blijken op te leveren. Dat is m.n. het geval als Europese voorschriften dankzij de technologische vooruitgang uitgroeien tot universele regels (bv. beperking van de uitstoot van motorvoertuigen, bevorderen van minder vervuulende en duurzamere vormen van energie).

⁽¹⁾ Par. 9.3.4 van de bijlage „Environmental Impact Assessment Models.”

⁽²⁾ Een voorbeeld is het overleg over de octrooieerbaarheid van in computers geïmplementeerde uitvindingen (raadplegingsdocument van DG interne markt van 19-10-2000)

3.10. De Groenboeken en Witboeken waarmee de Commissie haar wetgevingsvoorstellen voorbereidt dragen er in grote mate toe bij dat een openbaar debat op gang komt met de betrokken partijen en meer in het algemeen met de door het EESC of ngo's vertegenwoordigde maatschappelijke organisaties. De wetgever zelf krijgt tijdens de discussies op intern niveau de tijd om werkbare compromissen te zoeken.

3.11. Helaas gebeurt het dat bepaalde projecten worden afgeschoten of ingrijpend worden gewijzigd, om ideologische redenen of omdat de wetgever overijld te werk gaat, terwijl een omzichtiger aanpak ongetwijfeld een voor alle partijen acceptabele oplossing had kunnen opleveren (dat was het geval met de ontwerprichtlijn havendiensten, het resultaat van haastwerk van de ontslagnemende Commissie die niet de tijd heeft genomen om de betrokkenen te raadplegen en compromissen te zoeken).

3.12. In het licht van de huidige crisis zou de grootst mogelijke omzichtigheid moeten worden betracht en moet worden afgestapt van bepaalde vooroordelen en andere autoriteitsprincipes. Het criterium van geldige praktijkervaring is cruciaal voor het opbouwen van collectieve ervaring, zodat effectbeoordelingen kunnen worden opgesteld die zowel op voorzichtigheid als op creativiteit stoelen. Deze benadering staat haaks op de zogenaamd wetenschappelijke opvatting dat een niet gereguleerde markt efficiënter zou zijn dan een regulering op maat die zorgt voor transparantie en een rem zet op wanpraktijken en fraude, en dat elke vorm van overheidssteun hoe dan ook uit den boze is. Deze al te simplistische kijk op de economische en financiële situatie moet worden vervangen door een realistische en evenwichtige visie.

4. Conclusies

4.1. Het Comité is van oordeel dat effectbeoordelingen daadwerkelijk bijdragen aan de verbetering van de wetgeving en is

dan ook bereid hieraan ten volle zijn medewerking te verlenen, vanzelfsprekend binnen het kader van zijn bevoegdheden en menselijke en materiële middelen. Effectbeoordelingen zijn immers van cruciaal belang om ervoor te zorgen dat nieuwe communautaire beleidsmaatregelen een warm onthaal wordt bereid op intern vlak. Zaak is dat de burger een zo goed mogelijk inzicht krijgt in nieuwe wet- of regelgeving, of het nu om wetten (*hard law*) of niet-bindende maatregelen (*soft law*) gaat. Tevens is het belangrijk dat de representatieve niet-gouvernementele organisaties via de klassieke weg van vragenlijsten worden betrokken bij de uitwerking van de communautaire wetgeving.

4.2. Het Comité wijst erop dat de resultaten van de raadplegingen door de betrokken DG's met de grootst mogelijke zorg moeten worden bekeken. Het is immers in het verleden al gebeurd dat de Commissie bepaalde bedenkingen en bezwaren naast zich neer legde, wat tot gevolg had dat via ingrijpende wijzigingsvoorstellen achteraf nog zwaar werd getornd aan een wetgevingsvoorstel, of zelfs dat het voorstel door Raad of Parlement, die steeds hun oor te luisteren leggen bij het middenveld, werd verworpen. Door de participatiedemocratie haar werk te laten doen kunnen dergelijke situaties, die uiteindelijk zowel politiek als budgettair bijzonder belastend zijn, worden vermeden.

4.3. De rol van de communautaire wetgever kan alleen maar baat hebben bij een moderne en efficiënte regelgevingsmethode.

4.4. Ter afronding wil het Comité nog zijn waardering uitspreken voor de niet aflatende inspanningen van de Commissie en de middelen die zij al jaren inzet om de wetgeving te verbeteren. Dit streven is cruciaal voor een Unie die het recht hoog in het vaandel draagt, en het Comité hoopt dan ook dat de Commissie op de ingeslagen weg zal voortgaan.

Brussel, 22 oktober 2008.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Mario SEPI

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over Richtsnoeren in verband met de diensten van algemeen belang en mondialisering

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 17 januari 2008 besloten overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde een initiatiefadvies op te stellen over

Richtsnoeren in verband met de diensten van algemeen belang en mondialisering.

De afdeling Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 24 september 2008 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Hernández BATALLER.

Het Comité heeft tijdens zijn op 21, 22 en 23 oktober 2008 gehouden 448e zitting (vergadering van 23 oktober 2008) het volgende advies uitgebracht, dat met 50 stemmen vóór en 2 stemmen tegen, bij 1 onthouding, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

A) Het Comité dringt er bij de overige EU-instellingen op aan dat er een initiatief wordt opgestart ten behoeve van een diepgaande discussie over de nodige richtsnoeren betreffende de diensten van algemeen belang (DAB) en mondialisering.

B) Ook wordt de Commissie verzocht om in haar evaluatieverslagen over de DAB regelmatig een hoofdstuk te wijden aan de mondialisering en de eventuele gevolgen daarvan voor die diensten.

C) Wat overheidsopdrachten betreft, en zonder afbreuk te doen aan de noodzakelijke innovatie via de diensten van de informatiemaatschappij⁽¹⁾, moet men zich richten op behoud van de essentiële kenmerken van de DAB en randvoorwaarden creëren voor de verlening ervan (bijv. op het gebied van telegeneeskunde, deontologie en vertrouwelijkheid van gegevens).

D) Voorts dient te worden gestreefd naar mondiale *governance* die is gebaseerd op evenwichtige participatie van internationale organisaties, lidstaten en andere betrokkenen.

E) De IAO en de WHO, die zich met arbeids- en gezondheidsproblemen bezighouden, zouden door een waarnemerstatus ook deel moeten uitmaken van de aanzet tot mondiale *governance* binnen de WTO.

F) Aan die *governance* zou kunnen worden bijgedragen via een raadgevend forum dat zich bezighoudt met het ontwerpen en bijstellen van maatregelen voor de DAB en de follow-up van

de naleving van de beginselen en waarden in verband met die diensten.

G) Verder moet er worden nagedacht over de essentiële aspecten van de toekomstige mondiale *governance* van het mondiale erfgoed. In een actieprogramma van de EU moet worden aangegeven hoe dit erfgoed dient te worden gefinancierd.

Middels deze mondiale *governance* moet men zich bezighouden met het beheer van dat erfgoed en voortgaan op de weg die werd ingeslagen tijdens de G8-top van Heiligendamm over biodiversiteit en energiebronnen.

2. Inleiding

2.1. De DAB spelen zonder meer een centrale rol in het dagelijkse leven van de Europese burgers. Met hun bijdrage aan de sociale, economische en territoriale samenhang en de duurzame ontwikkeling van de Unie vormen zij in alle opzichten een onderdeel van het Europees sociaal model⁽²⁾. Daarnaast functioneren zij als aanvulling op en doorgeefluik van de interne markt, waarmee zij een *conditio sine qua non* belichamen voor welvaart en welzijn van de Europese burgers en bedrijven⁽³⁾.

2.1.1. Mondialisering houdt in dat economieën en grenzen open worden als gevolg van de toename van handel, kapitaalverkeer, verkeer van personen en ideeën, verspreiding van informatie, kennis en techniek, en deregulering. Dit proces, dat zich in alle geografische zones en bedrijfstakken voordoet, is niet nieuw maar voltrekt zich de laatste jaren steeds sneller.

⁽¹⁾ Zie par. 1.3 van het EESC-advies „Bevorderen van ruime toegang tot de Europese digitale bibliotheek”, PB C 162 van 25 juni 2008, blz. 46.

⁽²⁾ Zie EESC-advies „Sociale samenhang: inhoud geven aan een Europees sociaal model”, PB C 309 van 16 december 2006, blz. 119.

⁽³⁾ Zie EESC-advies „De toekomst van de diensten van algemeen belang”, PB C 309 van 16 december 2006, blz. 135.

2.1.2. De mondialisering biedt vele kansen, maar vormt momenteel ook een van de belangrijkste uitdagingen die de EU moet aangaan. Om ten volle van het ermee gepaard gaande groeipotentieel te kunnen profiteren en de voordelen ervan rechtvaardig te verdelen, moet de Unie via multilaterale *governance* naar een model voor duurzame ontwikkeling streven om economische groei, sociale samenhang en milieubescherming met elkaar te verenigen.

2.2. De economische globalisering heeft echter wel geresulteerd in een nieuwe constellatie waarin de besluiten van een aantal internationale organisaties als de WTO (Wereldhandelsorganisatie) van groot belang zijn. Die besluiten kunnen het voortbestaan van de DAB als wezenlijk kenmerk van genoemd model in gevaar brengen.

2.3. Daarom moet goed worden gekeken naar de desbetreffende internationale juridische mechanismen zodat de EU en de lidstaten de levensvatbaarheid van de DAB kunnen garanderen zonder hun heil te moeten zoeken in strategieën die de toepassing van de beginselen van vrije handel of de concurrentiekracht van de Europese economie zouden kunnen aantasten.

2.3.1. Voorts moeten de Europese instellingen speciale aandacht schenken aan het functioneren van organen voor zelfregulering die zich op mondiaal niveau bezighouden met het opstellen van gemeenschappelijke normen voor overheidsop treden op gebieden die de DAB raken (bijv. de Internationale Telecommunicatie-unie/ITU).

2.3.2. Krachtens artikel 36 van het Handvest van de grondrechten van de EU⁽⁴⁾ erkent en eerbiedigt de EU de toegang tot diensten van algemeen economisch belang zoals deze is geregeld in de nationale wetgevingen en praktijken, overeenkomstig het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, ten einde de sociale en territoriale samenhang van de Unie te bevorderen. Daarmee wordt voor het eerst een verband tussen deze diensten en grondrechten gelegd⁽⁵⁾.

2.3.3. Met het Verdrag van Lissabon wordt de rol van de Unie op economisch en sociaal gebied aanzienlijk versterkt. Gegeven de huidige context is optreden van de Unie op internationaal niveau van het grootste belang. Die context wordt gekenmerkt door toenemende economische globalisering en versterking van het multilaterale handelssysteem. Dit laatste kreeg in 1995 een forse impuls door de oprichting van de WTO.

2.3.4. Genoemd Verdrag bevat algemene bepalingen voor het externe optreden van de Unie (hoofdstuk I van titel V van het EU-Verdrag). De artikelen 131-134 van titel IX van deel III van het EG-Verdrag bevat corresponderende bepalingen voor het Gemeenschapsbeleid (gemeenschappelijke handelspolitiek). Die politiek omvat een geheel van institutionele mechanismen voor de goedkeuring van besluiten op concrete gebieden ten behoeve van het verwezenlijken van bepaalde doelstellingen. Op basis daarvan kan de Gemeenschap op de gebieden in kwestie algemene maatregelen nemen⁽⁶⁾.

2.3.5. In artikel 131 van het EG-Verdrag wordt als doelstelling van de handelspolitiek genoemd het bijdragen tot een harmonische ontwikkeling van de wereldhandel, de geleidelijke afschaffing van de beperkingen in het internationale handelsverkeer en de verlaging van de tariefmuren.

2.3.6. Voorts dient oog te bestaan voor de invloed die ander, horizontaal, Gemeenschapsbeleid op de vormgeving van de handelspolitiek kan hebben. Daarbij valt te denken aan beleid aangaande cultuur, volksgezondheid⁽⁷⁾, consumentenbescherming en industrie. Industriebeleid kan samen met het beleid betreffende de DAB wel eens nog grotere, en problematischere, gevolgen hebben voor de tenuitvoerlegging van de handelspolitiek.

2.3.7. Het Comité merkte reeds eerder op dat de Verdragsherziening met name voor de DAB een stap vooruit betekent. In de bepalingen voor het functioneren van de Unie wordt namelijk een algemene clausule voor de diensten van algemeen economisch belang (DAEB) ingevoegd (artikel 14). Deze geldt voor alle EU-beleidsterreinen, inclusief interne markt en mededinging. Ook is er een protocol bij de Verdragen gevoegd dat betrekking heeft op alle DAB, inclusief de niet-economische⁽⁸⁾.

2.4. De ondertekening van het Verdrag van Lissabon opent daarmee nieuwe perspectieven voor het integratieproces. Het bevat nieuwe bepalingen die de mogelijkheid bieden om een supranationaal rechtskader te formuleren dat geschikt is voor het definiëren en regelen van de toegang tot en het functioneren van die diensten in alle lidstaten. Een en ander behelst met name:

⁽⁴⁾ PB C 303 van 14 december 2007 (plechtige proclamatie door het Europees Parlement, de Raad en de Commissie – 2007).

⁽⁵⁾ Zie noot 3, par. 3.9.

⁽⁶⁾ Zie „Los objetivos de la Política Comercial Común a la luz del Tratado de Lisboa” door Miguel Angel Cepillo Galvín, in de bundel „El Tratado de Lisboa: salida de la crisis constitucional”, samengesteld door José Martín en Pérez Nanclares, Ed. Iustel, 2008.

⁽⁷⁾ Zie EESC-advies „Een communautaire strategie 2007-2012 voor de gezondheid en veiligheid op het werk”, PB C 224 van 30 augustus 2008, blz. 87.

⁽⁸⁾ Zie EESC-advies „Een onafhankelijke evaluatie van de diensten van algemeen belang”, PB C 162 van 25 juni 2008, blz. 42. (rapporteur: de heer Hencks), goedgekeurd tijdens de zitting van 13 en 14 februari 2008.

- de essentiële rol en de ruime discretionaire bevoegdheid van de nationale, regionale en lokale autoriteiten om DAEB te verstrekken, te laten verrichten en te organiseren op een manier die zo nauw mogelijk bij de behoeften van de burgers aansluit;
- de diversiteit van de DAEB en de verschillen tussen de behoeften en voorkeuren van de gebruikers die kunnen voortvloeien uit uiteenlopende geografische, sociale en culturele situaties;
- een hoog kwaliteits- en veiligheidsniveau en betaalbaarheid, gelijke behandeling en bevordering van algemene toegang en de rechten van de gebruikers.

2.4.1. Middels een aantal maatregelen op het gebied van *governance* van de mondialisering, zoals die door internationale multilaterale organisaties als de WTO worden gepromoot, kan de situatie nog verder worden verbeterd. Daarbij moet vooral ook worden gedacht aan de organen voor geschillenbeslechting van de WTO, die in dit verband een zeer belangrijke functie kunnen vervullen.

2.5. Gegeven dit supranationale perspectief zal gemakkelijker invloed kunnen worden uitgeoefend binnen de internationale gemeenschap en kunnen er de nodige maatregelen worden genomen tegen bedreigingen van ons sociaal model, dat het idee dient uit te stralen van een ruimte die in het teken staat van democratie, een schoon milieu, concurrentievermogen, solidariteit en maatschappelijke participatie voor alle Europese burgers ⁽⁹⁾.

2.6. Daarom moeten er in de huidige internationale context plannen en onderwerpen in kaart worden gebracht die een gedifferentieerde strategische aanpak van de Unie eisen. Het gaat daarbij onder meer om:

2.6.1. Het beheer van het mondiale erfgoed (lucht, water, bossen, enz.) ten behoeve waarvan de Unie op basis van onaanastbare solidariteitsbeginselen zoals genoemd in de Verklaring over de oprichting van een nieuwe internationale economische orde (Resolutie 3201 van de AV van de VN van 2 mei 1974), zal moeten meewerken aan een supranationaal kader dat strookt met akkoorden en besluiten die er in dat verband kunnen komen.

2.6.1.1. Het erfgoed bestaande uit goederen en diensten die onontbeerlijk zijn voor het welzijn van de mensen en het evenwicht binnen de landen aan weerszijden van de evenaar. Voor dat alles kan niet worden gezorgd door de markt of opname in een nationaal plan. Internationale samenwerking is een *must*

voor behoud en voorziening. Dit geldt voor goederen, duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen, preventie en controle van besmettelijke ziekten, vrede en veiligheid, internationale handel, internationale financiële stabiliteit, en kennis en onderzoek.

2.6.2. Sommige DAB binnen de Unie, bijv. in het geval van Galileo, moeten worden gehandhaafd en uitgebreid en dat vergt aanzienlijke overheidsinvesteringen.

2.6.3. Aandacht verdient verder de bevoegdheidsverdeling tussen de EU en de lidstaten aangaande de regeling van de toegang tot bepaalde wereldwijde elektronische-communicatiediensten als het internet.

2.6.4. Daarnaast moeten de functies worden omschreven van de federale, regionale en lokale overheden, die momenteel de sociale diensten onderhouden, beheren en regelen. Die zullen namelijk te maken krijgen met internationale akkoorden die strekken tot liberalisering van de dienstenhandel in sectoren die momenteel nog dicht zitten of vanaf het begin waren uitgesloten.

2.6.5. Ook moet er een gedifferentieerde juridische en beleidsstrategie worden ontworpen voor de financiering van DAB die al dan niet via netwerken worden verleend.

2.6.6. Helaas bestaat er binnen de huidige internationale fora nog geen aanpak om de beginselen en waarden op DAB-gebied te bewaren en te verspreiden.

2.6.7. Wel hebben sinds januari 2003 zes internationale organisaties (Wereldbank, UNCTAD (VN-conferentie voor handel en ontwikkeling), FAO, IMF, OESO en de VN) de status van waarnemer bij de WTO. Een en ander overeenkomstig het ontluikende beginsel van een nog uit te werken mondiale *governance*, waarbij de regels van internationaal recht nader tot elkaar worden gebracht. Het gaat daarbij om multilaterale milieuakkoorden, internationale overeenkomsten op het gebied van arbeid, mensenrechten en economische en sociale aangelegenheden. Organisaties als de IAO en de WHO, die zich met arbeids- en gezondheidsproblemen bezighouden, maken echter geen deel uit van deze aanzet tot mondiale *governance*, wat de Unie dan ook zou moeten bepleiten.

3. Het juridisch DAB-erfgoed dat de Unie in het kader van de GATS van de WTO moet verdedigen

3.1. De laatste tien jaar hebben de EU-instellingen vooruitgang geboekt bij hun pogingen om geleidelijk een DAB-definitie tot stand te brengen en daarvoor een rechtskader te scheppen. Dat rechtskader is echter niet volledig ⁽¹⁰⁾.

⁽¹⁰⁾ Zie onder meer de EP-resolutie A.6-0275/2006 van 26 september 2006, het Witboek van de Commissie COM(2004) 374 van 12 mei 2004 en haar Mededeling COM(2007) 725 van 20 november 2007.

⁽⁹⁾ Zie noot 2.

3.2. Wel dient te worden benadrukt dat het Comité in zijn adviezen herhaaldelijk ⁽¹¹⁾ een duidelijk standpunt over de essentiële juridische aspecten van de DAB heeft ingenomen ⁽¹²⁾: „Het Comité is van mening dat (...)”

- voldaan moet zijn aan beginselen als gelijkheid, universaliteit, betaalbaarheid, toegankelijkheid, betrouwbaarheid, continuïteit, kwaliteit, efficiëntie, waarborgen voor gebruikersrechten en economische en sociale rendabiliteit;
- rekening moet zijn gehouden met de specifieke behoeften van bepaalde gebruikersgroepen, zoals gehandicapten, hulpbehoevenden of kansarmen.

3.3. Het blijft erbij dat die diensten niet uitputtend moeten worden gedefinieerd maar dat men zich dient te richten op de taken die de DAB vervullen. Wel is het zo dat de DAB in het licht staan van een streven naar evenwicht tussen:

- markt en algemeen belang,
- economische, sociale en milieudoelstellingen,
- gebruikers (individuele gebruikers, kansarme groepen, ondernemingen,
- gemeenschappen, enz.), die niet allen dezelfde behoeften en belangen hebben, de bevoegdheden van de respectieve lidstaten en het integratieproces ⁽¹³⁾.

3.3.1. Sociale diensten van algemeen belang (SDAB) ⁽¹⁴⁾ zijn bedoeld om te voorkomen dat mensen maatschappelijk in kwetsbare situaties terechtkomen wegens ziekte, ouderdom, arbeidsongeschiktheid, handicap, onzekere levensomstandigheden, armoede, sociale uitsluiting, verslaving en gezins-, huisvestings- of integratieproblemen.

3.3.2. Zonder afbreuk aan de keuzevrijheid van de nationale autoriteiten te willen doen, is het Comité van opvatting dat, bij wijze van niet-uitputtende opsomming, tot de diensten van nationaal, regionaal of lokaal belang moeten worden gerekend:

diensten in verband met verplicht onderwijs, gezondheid en sociale bescherming, culturele activiteiten, liefdadigheid, sociale activiteiten of activiteiten die zijn gebaseerd op solidariteit of schenkingen, alsook audiovisuele diensten, de watervoorziening en reinigingsdiensten ⁽¹⁵⁾.

3.4. Men dient zich hier te concentreren op de speciale taak van de DAB en het duidelijk vastleggen van de praktische vereisten (openbaredienstverleningsverplichtingen).

3.5. In het bij het Verdrag van Lissabon gevoegde Protocol betreffende de DAB worden deze diensten overeenkomstig de zienswijze van het Comité benaderd. Het is de eerste keer dat de diensten specifiek in het Verdragsrecht aan de orde komen en aangezien dit protocol bindende werking heeft, zal het een solide leidraad vormen voor het optreden van de instellingen van de Unie, zowel binnen als buiten het grondgebied van de lidstaten.

3.6. Artikel 2 van het Protocol luidt als volgt: „De bepalingen van de Verdragen doen op generlei wijze afbreuk aan de bevoegdheid van de lidstaten om niet-economische diensten van algemeen belang te verrichten, te doen verrichten en te organiseren”.

3.6.1. In het Protocol wordt impliciet een onderscheid gemaakt tussen economische en niet-economische DAB, maar er bestaat geen enkele EG-rechtsakte die de twee uitdrukkelijk en specifiek onderscheidt. In het licht van wat bepaald is in de verklaring inzake bevoegdheidsverdeling, gevoegd bij de slotakte van de IGC 2007, en van het Protocol betreffende de uitoefening van de gedeelde bevoegdheden, dat bij het VEU en het VWEU is gevoegd, blijft het standpunt hierover van de lidstaten de meest gepaste juridische maatstaf.

⁽¹¹⁾ Zie het verkennend advies over de DAB, PB C 241 van 7 oktober 2002, blz. 119; het advies over het Witboek inzake DAB, PB C 221 van 8 september 2005, blz. 17 en het EESC-initiatiefadvies over de toekomst van de DAB, PB C 309 van 16 december 2006, blz. 135.

⁽¹²⁾ Zie noot 8, par. 3.2.

⁽¹³⁾ Zie noot 8, par. 3.7.

⁽¹⁴⁾ Zie EESC-advies „Mededeling van de Commissie - Uitvoering van het communautaire Lissabon-programma: Sociale diensten van algemeen belang in de Europese Unie”, PB C 161 van 13 juli 2007, blz. 80.

Het is in dit verband alleszins dienstig om in de gaten te houden hoe de Commissie de tenuitvoerlegging van de dienstenrichtlijn in de lidstaten beoordeelt. Die heeft namelijk gevolgen voor het onderhandelen over en sluiten van akkoorden inzake de liberalisering van de handel in binnen de Unie gereguleerde diensten.

⁽¹⁵⁾ Zie noot 3, par. 10.3.

3.6.2. Voor het optreden van de EU ter zake geldt daarom het volgende:

- a) bij het formuleren en goedkeuren van toekomstig afgeleid recht moet oog bestaan voor de rechtstradities van de lidstaten met betrekking tot de definitie en indeling van DAB en de criteria voor het functioneren daarvan.
- b) Bij het afsluiten van internationale overeenkomsten, inclusief akkoorden binnen organisaties waarin zowel de Unie als de lidstaten zijn vertegenwoordigd, en bij het vaststellen van gemeenschappelijke standpunten in handelsronden of tijdens internationale conferenties, moet er sprake zijn van afstemming tussen de Unie en de lidstaten. In ieder geval moeten de wezenlijke elementen van het Verdrag van Lissabon tot hun recht komen, alsook de gemeenschappelijke onderdelen van de nationale regelingen voor de DAB.

4. Het specifieke geval van de GATS van de WTO

4.1. De WTO is de internationale organisatie die zich op multilaterale basis bezighoudt met mondiale regels voor de handel tussen landen. Fundament daarvoor zijn de WTO-akkoorden waarbij een groot aantal bij de wereldhandel betrokken landen zich hebben aangesloten ⁽¹⁶⁾.

4.2. De WTO moet er in de eerste plaats voor zorgen dat de handelsstromen zo vlot, voorspelbaar en vrij mogelijk verlopen. Nagenoeg alle besluiten worden met algemene stemmen door de aangesloten landen genomen om vervolgens door de respectieve parlementen te worden geratificeerd. Handelsgeschillen worden door de desbetreffende WTO-organen beslecht.

4.3. De Algemene Overeenkomst betreffende de handel in diensten (GATS) is het eerste multilateraal overeengekomen corpus van beginselen en regels voor de internationale dienstenhandel. Genoemd worden de dienstensectoren die de WTO-landen voor buitenlandse concurrentie willen openstellen en de mate waarin. Daartoe behoren onder meer DAEB van financiële aard, op het gebied van elektronische communicatie, de post, vervoer en energie.

4.4. Het Comité heeft er reeds eerder bij de andere EU-instellingen op aangedrongen ⁽¹⁷⁾ om de leidende beginselen voor de DAB deel te laten uitmaken van het EU-standpunt tijdens handelsonderhandelingen in het kader van met name de WTO en de GATS. Het zou ontoelaatbaar zijn dat de Unie zich tijdens

internationale handelsbesprekingen verplicht tot liberalisering van sectoren of activiteiten, terwijl daarover in het kader van de specifiek voor de DAB geldende Verdragsbepalingen niets is besloten. De lidstaten moeten de mogelijkheid behouden om regelingen uit te vaardigen voor de DAB en de DAEB teneinde de maatschappelijke en ontwikkelingsdoelstellingen van de Unie te verwezenlijken. Daarom dienen de niet-gereguleerde DAB van die handelsbesprekingen te worden uitgezonderd.

4.5. Krachtens artikel 1, lid 3, onder b), van de GATS is die overeenkomst in beginsel niet van toepassing op *de bij de uitoefening van overheidsgezag verleende diensten*. Daaronder wordt verstaan *een bij de uitoefening van overheidsgezag verleende dienst, iedere dienst die noch op commerciële basis, noch in concurrentie met een of meer dienstverleners wordt verleend* (onder c).

4.5.1. Met uitzondering van de in artikel XXVIII, onder c), ii) ⁽¹⁸⁾, gebruikte terminologie heeft de GATS *stricto sensu* geen betrekking op de DAB. Dit leidt tot veel onzekerheid bij het vaststellen van een gemeenschappelijke definitie en een toereikend internationaal kader om binnen de WTO het functioneren van de DAB te reguleren. Hierdoor zouden sommige bepalingen uit het Gemeenschapsrecht op losse schroeven kunnen komen te staan.

4.5.2. Bovendien nemen overheden (of andere openbare-dienstverleners) vaak maatregelen waarop artikel 1, lid 1, van de GATS ⁽¹⁹⁾, van toepassing zou zijn. Daar komt nog bij dat het geschillenbeslechtsorgaan duidelijk geneigd is om de Overeenkomst van toepassing te verklaren op iedere onvoldoende gemotiveerde maatregel die de dienstenhandel belemmert ⁽²⁰⁾. Daarom moet de Unie binnen de WTO een krachtig en eendrachtig standpunt innemen en daarbij de gemeenschappelijke beginselen en waarden die deel uitmaken van het *acquis communautaire* voor ogen houden.

4.5.3. De enige uitzondering op de regel is te vinden in artikel 2, onder a) en b), van de GATS-bijlage betreffende luchtvervoerdiensten: *De Overeenkomst, inclusief de daarbij behorende procedures voor geschillenbeslechting, is niet van toepassing op maatregelen betreffende verkeersrechten, ongeacht de wijze waarop ze zijn toegekend; of diensten die rechtstreeks met de uitoefening van verkeersrechten verband houden.*

⁽¹⁶⁾ Bij besluit 94/800/EG van 22 december 1994 (PB L 336 van 23 december 1994) hechtte de Raad zijn goedkeuring aan de uit de multilaterale handelsbesprekingen in het kader van de Uruguay-Ronde voortvloeiende overeenkomsten, die resulteerden in de ondertekening van de slotakte van Marrakech en de oprichting van de WTO.

⁽¹⁷⁾ Zie noot 3.

⁽¹⁸⁾ In deze definitiebepaling wordt verstaan onder „maatregelen van de Leden die de handel in diensten raken” (...) maatregelen met betrekking tot de met een verlening van een dienst samenhangende toegang tot en het gebruik van diensten waarvan deze Leden eisen dat deze algemeen aan het publiek worden aangeboden.

⁽¹⁹⁾ Die bepaling luidt: „Deze Overeenkomst is van toepassing op maatregelen van Leden die de handel in diensten schaden.”

⁽²⁰⁾ Zie de zaak VS (maatregelen die de grensoverschrijdende verlening van diensten in verband met kansspelen en weddenschappen belemmeren), WT/DS/AB R (AB_2005-1). Zie voor een analyse C.J. Moreira Gonz  les *Las cl  ulas de Seguridad Nacional*, Madrid 2007, blz. 229 e.v. en zaak EG (stelsel voor invoer, verkoop en distributie van bananen), WT/DS27/AB/R/197.

4.6. Dat betekent dat de WTO zich over diverse kwesties zal moeten uitspreken:

4.6.1. Het is in ieder geval nuttig om samen met de andere WTO-leden het begrip „bij de uitoefening van overheidsgezag verleende diensten” (artikel I, lid 3, onder b) van de GATS) te verduidelijken. De bepaling onder b), die een algemeen liberaliseringsvoorschrift voor alle diensten en economische sectoren bevat, zou niet moeten betekenen dat wanneer de aangesloten landen de liberalisering van de SDAB en DAB uitsluiten, zij daarmee automatisch hun GATS-verplichtingen zouden schenden omdat zij daarmee de dienstenhandel zouden belemmeren.

4.6.2. Ook kunnen de evaluatie van de verlening van een dienst en daarmee de kwalificatie ervan als DAB voor de toepassing van de GATS - verschillen naargelang het gaat om de consument of de verlener. DAB mogen echter uitsluitend van het toepassingsgebied van de GATS worden uitgesloten om redenen van communautair of nationaal algemeen belang of consumentenbescherming. Daarbij doet het er niet toe of de

dienst door een publieke, particuliere, nationale of buitenlandse organisatie wordt verleend.

4.6.3. De EU-definities aangaande openbare kredietinstellingen en financiële diensten van algemeen belang (bijv. pensioenstelsels en overheidspensioenen) moeten worden afgestemd op artikel 1, onder b, van de Bijlage betreffende financiële diensten bij de GATS, dat als volgt luidt: *een in de uitoefening van overheidsgezag verleende dienst (zijn ook) andere door een openbare instantie voor rekening, met garantie of met gebruikmaking van de financiële middelen van de overheid ondernomen activiteiten.*

4.6.4. De groep Financiën van de G-20 ⁽²¹⁾ zou als „katalysator” kunnen optreden met betrekking tot besluiten die de gespecialiseerde internationale instellingen (WHO, FAO, Wereldbank, IMF, enz.) moeten nemen over financiële diensten en het behoud van de beginselen en waarden die aan de DAB ten grondslag liggen.

Brussel, 23 oktober 2008.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Mario SEPI

⁽²¹⁾ Deze groep omvat, naast de landen van de G-8, elf ministers van Financiën en bestuurders van centrale banken en vertegenwoordigt 85 % van het mondiale BBP. Ook de EU is vertegenwoordigd en wel door het land dat het voorzitterschap van de Raad bekleedt en de president van de ECB.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de Beveiliging van luchtvaartpassagiers

(2009/C 100/07)

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 17 januari 2008 besloten om, overeenkomstig artikel 29, lid 2 van zijn reglement van orde, een initiatiefadvies op te stellen over de

Beveiliging van luchtvaartpassagiers.

De gespecialiseerde afdeling Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 24 september 2008 goedgekeurd. Rapporteur was de heer McDONOGH.

Het Comité heeft tijdens zijn op 21, 22 en 23 oktober 2008 gehouden 448^e zitting (vergadering van 23 oktober) het volgende advies uitgebracht, dat met 94 stemmen vóór en geen stemmen tegen, bij 2 onthoudingen, is goedgekeurd:

1. Aanbevelingen

1.1. Naast de huidige EU-normen op het gebied van de beveiliging van de burgerluchtvaart beveelt het EESC aan om speciale normen voor luchtvaartbeveiligingsdiensten, die zoveel mogelijk geharmoniseerd worden, vast te stellen.

1.2. Naar de mening van het EESC zouden bedrijven geen luchtvaartbeveiligingsactiviteiten mogen uitoefenen als zij bijvoorbeeld in staat van faillissement of vereffening verkeren, hun faillissement is aangevraagd, zij zijn veroordeeld voor een delict dat hun beroepsmoraliteit in het gedrang brengt, in de uitoefening van hun beroep een ernstige fout hebben begaan, niet hebben voldaan aan hun verplichtingen tot betaling van socialezekerheidsbijdragen of belastingen, valse verklaringen hebben afgelegd in de door een aanbestedende dienst verlangde inlichtingen voor deelname aan de aanbestedingsprocedure, dan wel deze inlichtingen niet hebben verstrekt, of niet zijn ingeschreven in een beroepsregister terwijl dat krachtens nationale wetgeving wel verplicht is. Daarnaast zouden luchtvaartbeveiligingsbedrijven moeten beschikken over een eigen aanwervingsprocedure, dienen te voorzien in een goede opleiding en kunnen bewijzen dat zij een beroepsaansprakelijkheidsverzekering hebben afgesloten.

1.3. Invoering van een verplicht aantal lesuren en een verplicht trainingsprogramma voor beveiligingspersoneel in alle 27 EU-lidstaten wordt door het EESC aanbevolen.

1.4. Het EESC vindt dat de maatregelen duidelijk en beknopt moeten zijn.

1.5. Het EESC acht het noodzakelijk dat luchtvaartmaatschappijen, luchthavens en beveiligingsbedrijven expliciet worden geïnformeerd over de toepassing van wetgeving die in beveiligingsmaatregelen voorziet. Zij zouden — zij het onder strenge voorwaarden — rechtstreeks toegang tot deze voorschriften moeten hebben.

1.6. Het EESC is van oordeel dat men er op grond van het Gemeenschapsrecht aan gehouden is om niet-vertrouwelijke onderdelen van de uitvoeringsbepalingen voor beveiligingsmaatregelen waarbij passagiers verplichtingen worden opgelegd of de

rechten van passagiers worden ingeperkt, te publiceren in het Publicatieblad en deze beveiligingsmaatregelen om de zes maanden opnieuw te bekijken.

1.7. Het EESC verzoekt de Commissie, maatregelen te treffen om slachtoffers van misdrijven zoals terroristische daden in de burgerluchtvaart compensatie te bieden.

1.8. Er moeten maatregelen worden getroffen om het werk in de beveiliging meer erkenning en betere toekomstperspectieven te geven.

1.9. Om overbodige veiligheidscontroles te voorkomen zou het concept „eenmalige controle” (*one-stop-security*) in de hele EU ingevoerd moeten worden. Beveiligingsmaatregelen van derde landen moeten op grotere schaal erkend worden.

1.10. Er moet een aangepaste, innovatieve benadering worden ontwikkeld, met gedifferentieerde beveiligingsmaatregelen voor bemanning en passagiers, zonder dat dit ten koste gaat van de veiligheid.

1.11. Volgens het EESC dient de beveiliging van de luchtvaartsector prioriteit te krijgen bij de toewijzing van middelen voor veiligheidsonderzoek.

1.12. De Europese Commissie moet beslist een onafhankelijke beoordeling van technologieën en technische eisen uitvoeren. Op basis daarvan moeten normen worden vastgesteld voor de technologieën die in de luchtvaartbeveiliging worden gebruikt, en een centraal register van erkende leveranciers worden ingevoerd.

1.13. De lidstaten zouden hun inspanningen om terrorisme en georganiseerde misdaad te bestrijden, beter op elkaar moeten afstemmen. Als een lidstaat strengere maatregelen treft die extra verplichtingen inhouden of de rechten van passagiers inperken, zouden deze gebaseerd moeten zijn op een risicobeoordeling, zou rekening gehouden moeten worden met de menselijke waardigheid, zouden de maatregelen aan de reizigers kenbaar gemaakt moeten worden en zouden ze om de zes maanden opnieuw bekeken moeten worden.

2. Inleiding

2.1. Naar aanleiding van de tragische gebeurtenissen op 11 september 2001 keurden het Europees Parlement en de Raad een kaderverordening goed tot vaststelling van gemeenschappelijke regels op het gebied van de beveiliging van de burgerluchtvaart ⁽¹⁾. Deze verordening bevat de belangrijkste bepalingen en gemeenschappelijke normen van de EU op het gebied van de burgerluchtvaartbeveiliging. In de communautaire wetgeving zijn gemeenschappelijke basisvoorschriften vastgelegd, maar de lidstaten (of afzonderlijke luchthavens) mogen wel strengere normen hanteren, omdat het gevaar voor een terroristische aanslag per lidstaat, luchthaven en luchtvaartmaatschappij verschilt.

2.2. In 2005 ging de Europese Commissie over tot herziening van de kaderverordening ⁽²⁾. Op 11 januari werd overeenstemming tussen het Europees Parlement en de Raad bereikt en op 11 maart 2008 werd een nieuwe kaderverordening (nr. 300/2008) goedgekeurd ⁽³⁾. Doel van de herziening was de wettelijke voorschriften verder te verduidelijken, te vereenvoudigen en te harmoniseren, teneinde de beveiliging van de burgerluchtvaart op een hoger peil te brengen.

2.3. De dynamiek die door de herziening van de kaderverordening in gang is gezet, moet worden benut, omdat het hier gaat om een ingrijpende wijziging van de regels voor de beveiliging van de burgerluchtvaart. Een gemeenschappelijk vervoersbeleid was een van de eerste communautaire beleidsterreinen. De luchtvaart is voor het vrije verkeer van personen en van goederen, twee doelstellingen van de Europese Gemeenschap, van cruciaal belang. De vrijheid van burgers om zich ongehinderd van de ene naar de andere lidstaat te begeven, impliceert dat die burgers tegen onheil beschermd moeten worden. Bovendien zou de ontwrichting van de luchtvaart (door bijvoorbeeld een terroristische aanslag) negatieve gevolgen voor de hele Europese economie hebben. Het is dan ook duidelijk dat beveiliging van essentieel belang is en blijft, wil het luchtvervoer goed kunnen verlopen.

2.4. Ondanks de vele initiatieven op het gebied van de luchtvaartbeveiliging komt het huidige wetgevingskader niet tegemoet aan een aantal wezenlijke behoeften van passagiers, luchtvaartmaatschappijen, luchthavens en particuliere beveiligingsbedrijven. De luchtvaartsector heeft behoefte aan uitgebreide, geharmoniseerde en explicieter geformuleerde maatregelen. Hoofddoel van het luchtvaartbeveiligingsbeleid zou dan ook invoering van een duidelijk, efficiënt en transparant regelgevingskader en van humane beveiligingsmaatregelen moeten zijn.

⁽¹⁾ Verordening (EG) nr. 2320/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2002 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels op het gebied van de beveiliging van de burgerluchtvaart, PB L 355 van 30.12.2002, blz. 1.

⁽²⁾ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad houdende wijziging van Verordening (EG) nr. 2320/2002 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van gemeenschappelijke regels op het gebied van de beveiliging van de burgerluchtvaart (COM(2003) 566 final).

⁽³⁾ Verordening (EG) nr. 300/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2008 inzake gemeenschappelijke regels op het gebied van de beveiliging van de burgerluchtvaart en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 2320/2002, PB L 97 van 09.04.2008, blz. 72.

3. Noodzakelijke certificatie van particuliere beveiligingsbedrijven

3.1. Aangezien de beveiliging van de luchtvaart van essentieel belang is voor het functioneren van de sector moeten er naast de huidige wettelijke EU-normen op het gebied van de beveiliging van de burgerluchtvaart speciale normen voor luchtvaartbeveiligingsdiensten worden vastgesteld. In de praktijk worden particuliere beveiligingsbedrijven ondanks de gevoelige aard van hun werk vaak slechts op basis van de laagste prijs geselecteerd. Nieuwe wetgeving waarin dergelijke speciale normen zijn vervat, moet een zeker houvast bieden bij het aan de hand van kwaliteitscriteria selecteren van luchtvaartbeveiligingsbedrijven.

3.2. De selectie- en gunningscriteria moeten onder meer betrekking hebben op de financiële en economische draagkracht van het beveiligingsbedrijf en op financiële transparantie, betrouwbaarheid en technische capaciteit. Dit alles moet de kwaliteit van de dienstverlening ten goede komen.

3.3. Het Europees agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart heeft onlangs een zelfreguleringsinitiatief gelanceerd in de vorm van een handvest over de kwaliteit van de dienstverlening met een bijlage over de opleiding van particulier beveiligingspersoneel. De beginselen in dit document, die blijken geven van de wil van de sector om met kwalitatief hoogwaardige oplossingen te komen, zouden kunnen dienen als basis voor certificering van alle particuliere luchtvaartbeveiligingsbedrijven.

3.4. Er zouden wettelijk verplichte kwaliteitscriteria voor particuliere luchtvaartbeveiligingsbedrijven vastgesteld moeten worden. Bedrijven zouden geen luchtvaartbeveiligingsactiviteiten mogen uitoefenen als zij bijvoorbeeld in staat van faillissement of vereffening verkeren, hun faillissement is aangevraagd, zij zijn veroordeeld voor een delict dat hun beroepsmoraliteit in het gedrang brengt, in de uitoefening van hun beroep een ernstige fout hebben begaan, niet hebben voldaan aan hun verplichtingen tot betaling van socialezekerheidsbijdragen of belastingen, valse verklaringen hebben afgelegd in de door een aanbestedende dienst verlangde inlichtingen voor deelname aan de aanbestedingsprocedure, dan wel deze inlichtingen niet hebben verstrekt, of niet zijn ingeschreven in een beroepsregister terwijl dat krachtens nationale wetgeving wel verplicht is. Daarnaast zouden luchtvaartbeveiligingsbedrijven moeten beschikken over een eigen aanwervingsprocedure, dienen te voorzien in een goede opleiding en kunnen bewijzen dat zij een beroepsaansprakelijkheidsverzekering hebben afgesloten.

3.5. Verder zou er in alle 27 EU-lidstaten een bepaald aantal lesuren en een bepaald trainingsprogramma verplicht gesteld moeten worden voor beveiligingspersoneel.

4. Erkenning van antecedentenonderzoek

4.1. Volgens de huidige en toekomstige kaderverordening luchtvaartbeveiliging zouden beveiligingsmedewerkers eerst een speciale opleiding moeten volgen en een antecedentenonderzoek moeten doorlopen alvorens zij in dienst worden genomen. Beveiligingsmedewerkers mogen beslist geen banden onderhouden met potentiële terroristische of criminele organisaties of een strafblad hebben, omdat zij een essentiële functie binnen het luchtvaartbeveiligingssysteem vervullen.

4.2. Momenteel wordt het antecedentenonderzoek verricht door de nationale autoriteiten — meestal het ministerie van Justitie of Binnenlandse Zaken — en vindt dat alleen in hun eigen rechtsgebied plaats. Het antecedentenonderzoek wordt daarom door andere lidstaten doorgaans niet erkend. Dit is een belangrijk punt, vooral uit oogpunt van het vrije verkeer van werknemers, dat als een fundamentele vrijheid in het Verdrag van Rome is verankerd.

4.3. Het EESC dringt er bij de Raad en de Europese Commissie op aan dat zij, binnen hun bevoegdheden inzake samenwerking op het gebied van justitie en politie in de EU, aandacht aan deze kwestie schenken.

5. Eenmalige veiligheidscontrole

5.1. De belangrijkste achterliggende reden om de Europese Unie bevoegdheden op het gebied van de beveiliging van de luchtvaart te geven, is dat er dan een gemeenschappelijk Europees regelgevingskader uitgewerkt kan worden dat in alle EU-lidstaten consequent zou kunnen worden toegepast. Aangezien alle regels die door de EU worden opgesteld, door alle lidstaten geïmplementeerd moeten worden, lijkt het logisch dat EU-beveiligingsnormen die door een van de lidstaten worden toegepast, ook door de andere worden erkend — dit is wat het concept „eenmalige veiligheidscontrole” (*one stop security*) inhoudt. Passagiers, bagage en vracht die van de ene EU-lidstaat naar de andere worden vervoerd, moeten als veilig worden beschouwd; zij mogen niet nog eens worden onderworpen aan een veiligheidscontrole in de EU-lidstaat van aankomst.

5.2. Het beginsel dat de veiligheidscontrole eenmalig dient te zijn, is op EU-niveau erkend en wordt met de nieuwe kaderverordening luchtvaartbeveiliging verder versterkt. De wederzijdse erkenning van beveiligingsnormen is daarmee echter nog geen feit. Sommige lidstaten hanteren namelijk strengere beveiligingsmaatregelen dan andere, omdat zij met een grotere dreiging worden geconfronteerd.

5.3. Als beveiligingsnormen niet door andere lidstaten worden erkend, worden allerlei overbodige controles uitgevoerd, die niet alleen de luchtvaartmaatschappijen extra tijd en geld kosten, maar ook middelen vergen die beter kunnen worden ingezet op lokaties die meer gevaar lopen.

5.4. Het beginsel van een eenmalige veiligheidscontrole zou niet alleen in de hele EU toegepast moeten worden, maar ook uitgebreid kunnen worden tot derde landen. Er is geen reden om vliegtuigen uit landen met een geavanceerd beveiligingsregime, zoals de VS of Israël, als „niet-veilig” te beschouwen. Ook wederzijdse erkenning van de beveiligingsnormen tussen EU-lidstaten en „gelijkgezinde” landen is een optie, die zou bijdragen tot een evenwichtig beveiligingsregime in de wereld, waarbij alle aandacht naar de werkelijke dreiging uitgaat.

5.5. Het EESC dringt er daarom bij de Europese Commissie op aan, ervoor te zorgen dat het beginsel van een eenmalige beveiliging in de EU strikt wordt nageleefd en dat alle vliegtuigen die uit een andere EU-lidstaat aankomen als „veilig” worden beschouwd. De Europese Commissie wordt ook nadrukkelijk verzocht snel vooruitgang te boeken met de erkenning van door derde landen gehanteerde beveiligingsnormen die als gelijkwaardig beschouwd kunnen worden, en daarbij vooral te kijken naar de VS.

6. Differentiatie

6.1. Aangezien het aantal vliegtuigpassagiers de komende jaren naar verwachting fors zal stijgen, is handhaving van de huidige manier om passagiers en bagage te controleren geen haalbare kaart. Momenteel worden alle passagiers op min of meer dezelfde wijze gecontroleerd en moeten zij allemaal dezelfde veiligheidsprocedure ondergaan. Bij tevredenheidsonderzoeken onder passagiers blijken de meeste klachten betrekking te hebben op deze omslachtige procedure. De onvrede onder de passagiers is des te groter, omdat bekend is dat de overgrote meerderheid van de reizigers geen enkel gevaar voor luchthaven of vliegtuig oplevert.

6.2. Er zijn uitermate weinig middelen beschikbaar voor de beveiliging van de luchtvaart. Daarom moet eerst onderscheid worden gemaakt tussen hetgeen waarschijnlijk en hetgeen mogelijk is. Het hele systeem moet geloofwaardig zijn in die zin dat men in staat is om waarschijnlijke dreigingen aan te pakken en niet probeert om alle mogelijke risico's te dekken. Om dit onderscheid te kunnen maken moet worden gekeken naar de desbetreffende dreiging zelf én naar de risico's die met het treffen van adequate maatregelen worden genomen.

6.3. Het EESC verzoekt de Europese Commissie na te denken over een aanpak waarbij de systematische controle van passagiers vervangen wordt door een proactieve differentiatie van passagiers door gegevensinzameling te combineren met steekproeven die een afschrikkingseffect sorteren.

7. Inzet van O&O-middelen op het vlak van beveiliging

7.1. Het EESC is verheugd dat binnen het Zevende O&O-kaderprogramma 1,2 miljard euro is uitgetrokken voor veiligheidsonderzoek. De beveiliging van de luchtvaart moet gezien de stijgende kosten voor de luchtvaartsector en de gevolgen voor de samenleving prioriteit krijgen bij de toewijzing van middelen. Daarnaast is het van cruciaal belang dat de geselecteerde projecten in overeenstemming zijn met het beleid dat momenteel wordt uitgestippeld en dat er middelen vrijkomen voor noodzakelijk onderzoek. Hierbij kan worden gedacht aan onderzoek naar technieken om vloeibare explosieven op te sporen of naar andere opsporingstechnieken, bijvoorbeeld het gebruik van biometrische kenmerken.

7.2. Het EESC verzoekt de Europese Commissie dan ook de werkzaamheden van haar diensten te coördineren, zodat de financiële middelen, die uiteindelijk door de belastingbetaler worden opgebracht, optimaal ingezet kunnen worden.

7.3. Bovendien adviseert het EESC de Europese Commissie middelen vrij te maken om technologieën en technische eisen onafhankelijk te beoordelen. Op basis daarvan moeten normen worden vastgesteld voor de technologieën die in de luchtvaartbeveiliging worden gebruikt, en een centraal register van erkende leveranciers worden ingevoerd.

8. Problemen om beveiligingspersoneel te vinden en te behouden

8.1. In sommige lidstaten hebben luchthavens en beveiligingsbedrijven de grootste moeite om beveiligingsmedewerkers te vinden. Gezien de belangrijke rol van de beveiligingsbeambten is het logisch dat de selectiecriteria zijn aangescherpt. Zo moeten zij niet alleen van onbesproken gedrag zijn, maar ook ten minste één vreemde taal beheersen en over een zeker opleidingsniveau beschikken om de procedures te begrijpen en conflicten met passagiers te beheersen. Er zijn gewoonweg minder kandidaten die aan dit profiel voldoen.

8.2. Bijkomend probleem is dat het uitermate moeilijk blijkt te zijn om mensen die eenmaal in dienst zijn genomen en de nodige opleiding hebben gekregen, te behouden. De noodzakelijke wisselende diensten in combinatie met de constante druk en het relatief lage salaris maken het beroep in veler ogen onaantrekkelijk. Ook leidt het gebrek aan maatschappelijke erkenning en carrièrevooruitzichten duidelijk tot een verlies aan expertise in de sector.

8.3. Het EESC meent dat de Europese Commissie hier maatschappelijk gezien een belangrijke rol kan spelen door de voordelen van een loopbaan als beveiligingsmedewerker in de Europese Unie te benadrukken en, in concreto, deze belangrijke banen een hogere status te geven.

9. Verantwoordelijkheid

9.1. De luchtvaartsector investeert in een hoogwaardige dienstverlening, maar stuit daarbij op hindernissen die een duidelijk zicht op de wettelijke voorschriften belemmeren en de naleving daarvan dus in de weg staan.

9.2. Maatregelen moeten duidelijk zijn en zo eenvoudig mogelijk geformuleerd worden. De huidige regels zijn vaak over verschillende wetgevingsteksten verspreid en bevatten een oerwoud van uitzonderingen. Dit alles levert een ingewikkelde reeks voorschriften op, die niet bevorderlijk is voor de efficiency, maar tot meer stress onder het personeel, meer vertragingen en meer ongemak voor de reizigers leidt.

9.3. Bovendien hebben degenen die de beveiligingsmaatregelen uiteindelijk moeten toepassen — luchtvaartmaatschappijen, luchthavens en beveiligingsbedrijven — niet direct toegang tot deze voorschriften. Zij worden verondersteld de regels correct uit te voeren, maar worden zelf niet rechtstreeks over die regels geïnformeerd, terwijl in artikel 254 van het EG-Verdrag staat dat verordeningen in het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen bekendgemaakt moeten worden. Het is absurd dat dienstverleners worden geacht regels toe te passen waarvan zij geen weet kunnen hebben. In zaak C-345/06, die aanhangig is gemaakt en beter bekend staat als „de zaak Heinrich”, geeft advocaat-generaal Sharpston in zijn conclusie in overweging de uitvoeringsverordening inzake de beveiliging van de luchtvaart non-existent te verklaren. Volgens de advocaat-generaal is de voortdurende en bewuste niet-bekendmaking van de bijlage bij Verordening nr. 2320/2002, die onder meer de lijst bevat van voorwerpen die niet als handbagage mogen worden meegenomen, een zo ernstig verzuim dat het door de communautaire rechtsorde niet kan worden geduld⁽¹⁾.

9.4. Het EESC vindt dan ook dat de luchtvaartmaatschappijen, luchthavens en beveiligingsbedrijven die de veiligheidsmaatregelen moeten uitvoeren, rechtstreeks duidelijke informatie moeten krijgen en dus — zij het onder strenge voorwaarden — direct toegang tot de voorschriften moeten hebben. Het is niet in het belang van een goede dienstverlening dat particuliere beveiligingsbedrijven wel veiligheidsmaatregelen moeten toepassen en tot op zekere hoogte verantwoordelijk zijn voor de toepassing van deze maatregelen, maar zich niet rechtstreeks daarvan op de hoogte kunnen stellen. Er moeten echter wel speciale voorwaarden worden vastgesteld om het zeer vertrouwelijke karakter van deze voorschriften te waarborgen. Bovendien zouden de niet-vertrouwelijke delen van de uitvoeringsbepalingen van Verordening 2320/2002 waarbij passagiers verplichtingen worden opgelegd of de rechten van passagiers worden ingeperkt, conform artikel 254 EGV in het Publicatieblad gepubliceerd moeten worden en zouden de betreffende beveiligingsmaatregelen om de zes maanden opnieuw bekeken moeten worden. Het EESC erkent dat lidstaten de bevoegdheid moeten hebben om strengere maatregelen te treffen als zij met een groter veiligheidsrisico worden geconfronteerd. Dit neemt niet weg dat zij hun inspanningen om terrorisme en georganiseerde misdaad te bestrijden, beter op elkaar moeten afstemmen. Als een lidstaat strengere maatregelen treft die extra verplichtingen inhouden of de rechten van passagiers inperken, zouden deze bovendien gebaseerd moeten zijn op een risicobeoordeling, zou rekening gehouden moeten worden met de menselijke waardigheid, zouden de maatregelen aan de reizigers bekendgemaakt moeten worden en zouden ze om de zes maanden opnieuw bekeken moeten worden.

10. Gevolgen van een terroristische aanslag

10.1. Een van de doelstellingen van de Europese Gemeenschap is het vrije verkeer van personen en goederen. Bovendien heeft zij zich ertoe verbonden een gemeenschappelijk vervoersbeleid te ontwikkelen en mensenrechten, zoals het recht op leven en op eigendom, te beschermen.

⁽¹⁾ Conclusie van advocaat-generaal Eleanor Sharpston in zaak C-345/06 van 10.04.2008, www.curia.europa.eu

10.2. In de zaak Cowan ⁽¹⁾ stelde het Europees Hof van Justitie dat de door het gemeenschapsrecht aan een natuurlijke persoon gewaarborgde vrijheid om zich naar een andere lidstaat te begeven, meebrengt dat de integriteit van die persoon in de betrokken lidstaat op dezelfde wijze moet worden beschermd als die van de onderdanen van die lidstaat en van de personen die er hun woonplaats hebben. In Richtlijn 2004/80/EG voegde de Raad hieraan toe dat maatregelen om slachtoffers van misdrijven schadeloos te kunnen stellen een onderdeel dienen te vormen van de verwezenlijking van deze doelstelling. Deze beginselen zouden toegepast moeten worden ten aanzien van slachtoffers van een terroristische aanslag in de burgerluchtvaart.

10.3. De Europese Raad heeft op 15 en 16 oktober 1999 in Tampere opgeroepen tot het opstellen van minimumnormen voor de bescherming van slachtoffers van misdrijven, in het bijzonder inzake de toegang van slachtoffers van misdrijven tot de rechter en hun recht op schadevergoeding, met inbegrip van de proceskosten.

10.4. Aangezien luchtvaartmaatschappijen, luchthavens en de sector beveiliging door middel van onderzoek investeren in hoogwaardige diensten en ook bijdragen aan een veilige samenleving, maar tegelijkertijd niet de uiteindelijke bevoegdheden op het vlak van preventie hebben, moet de Europese Unie het initiatief nemen om slachtoffers na een terroristische aanval bij te staan.

10.5. Er bestaan nog geen Europese regels voor schadevergoeding aan slachtoffers van een terroristische aanslag. Slachtoffers zijn aangewezen op gerechtelijke stappen of een financiële tegemoetkoming van de lidstaat. Nadeel van het ontbreken van Europese regels is dat er nationale aansprakelijkheidsregelingen van kracht zijn, die bij de verstreckende gevolgen van een terroristische aanslag ontoereikend zijn. Slachtoffers die een schadevergoeding willen, zouden dan bijvoorbeeld een slepende rechtszaak moeten aanspannen tegen terroristen die wellicht

niet gemakkelijk op te sporen zijn of niet genoeg geld hebben. Bovendien zouden allerlei andere partijen, zoals luchtvaartmaatschappijen, luchthavens en particuliere beveiligingsbedrijven, aangeklaagd kunnen worden en op grond van de wetgeving van de desbetreffende lidstaat mogelijk onbeperkt aansprakelijk kunnen worden gesteld. Zij kunnen zich hier onvoldoende tegen verzekeren; luchtvaartmaatschappijen, luchthavens en particuliere beveiligingsbedrijven hebben te maken met hoge verzekeringspremies en beperkte dekkingen. Deze private partijen verkeren dus zeker niet in staat om slachtoffers de nodige schadevergoeding uit te betalen, nog los van het feit dat het niet wenselijk is dat de rekening voor acties die tegen overheidsbeleid zijn gericht, aan private partijen wordt gepresenteerd.

10.6. De Gemeenschap is bevoegd om op te treden op grond van artikel 308 EGV als 1.het optreden noodzakelijk is om een van de doelstellingen van de Gemeenschap te verwezenlijken, en 2.geen enkel ander artikel van het EG-Verdrag in de daartoe vereiste bevoegdheden voorziet.

10.7. Op basis van artikel 308 EGV zou dan ook een initiatief ontplooid kunnen worden om slachtoffers van terreuraanslagen compensatie te bieden. Een dergelijk optreden van de EG is immers noodzakelijk om een van haar doelstellingen — vrij verkeer van personen en goederen — te realiseren, het functioneren van de luchtvaart te waarborgen en het recht van burgers op leven en op eigendom te beschermen.

10.8. Het EESC stelt de Europese Commissie en de Raad voor dat voor de luchtvaart dezelfde beginselen worden gehanteerd als voor sommige andere bedrijfstakken (zoals de nucleaire en maritieme sector): een strikte, beperkte aansprakelijkheidsregeling waarbij slechts één partij aansprakelijk kan worden gesteld, en waarbij deze partij financieel wordt beschermd door een driedig systeem, bestaande uit dekking door een verzekering, een fonds dat door alle belanghebbende partijen wordt gefinancierd, en de overheid.

Brussel, 23 oktober 2008.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Mario SEPI

⁽¹⁾ Zaak 186/87 Ian William Cowan vs. Trésor public, www.curia.europa.eu

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over De EU en de wereldwijde uitdaging van de voedselzekerheid

(2009/C 100/08)

Frankrijk heeft op 25 oktober 2007 als toekomstig voorzitter van de Raad een brief gestuurd aan de voorzitter van het Europees Economisch en Sociaal Comité, de heer DIMITRIADIS, en daarin het Comité verzocht om, overeenkomstig art. 262 van het EG-Verdrag, een verkennend advies op te stellen over

De EU en de wereldwijde uitdaging van de voedselzekerheid.

De gespecialiseerde afdeling Landbouw, plattelandsontwikkeling, milieu, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies goedgekeurd op 8 oktober 2008. Rapporteur was de heer KALLIO.

Tijdens zijn 448^e zitting van 21, 22 en 23 oktober 2008 (vergadering van 23 oktober 2008) heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité het volgende advies uitgebracht, dat met 73 stemmen vóór en 11 stemmen tegen, bij 27 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het EESC is van mening dat de EU er goed aan zou doen om de lange-termijndoelstellingen van haar landbouw- en handelsbeleid opnieuw te bekijken en na te gaan of de voedselvoorziening in de EU en de rest van de wereld onder de veranderende omstandigheden nog wel gewaarborgd is.

1.2. De EU zal de voedselvoorziening tot uitgangspunt van haar landbouwbeleid moeten maken, wat met zich mee brengt dat er overal in de EU dient te worden gezorgd voor een rendabele productie, zoals ook wordt geëist in het kader van de gezondheidscontrole van het GLB.

1.3. De productie van voedsel moet voorrang krijgen boven die van energie. Bij de productie van energie uit plantaardig materiaal zal men zich moeten concentreren op gewassen en biomassa-producten die van nature niet geschikt zijn voor de productie van levensmiddelen.

1.4. Als de productieprijzen op een redelijk niveau gehandhaafd blijven, zorgt dit voor een stabiel fundament onder de voedselvoorziening in de EU en de rest van de wereld (zowel onderaan in de productieketen als in het stadium van productbewerking).

1.5. Bij de handel in agrarische producten moet worden gestreefd naar regels die de voedselvoorziening in alle landen onder alle omstandigheden waarborgen. De ontwikkelingslanden moeten voordelen worden gegund ter ondersteuning van hun eigen productie.

1.6. De EU moet streven naar opvoering van de samenwerking en de ontwikkelingshulp om ervoor te zorgen dat de voedingsmiddelenketen efficiënt wordt opgezet en meer in overeenstemming wordt gebracht met de eisen van deze tijd.

1.7. Het EESC benadrukt dat de EU ertoe bij dient te dragen dat de producenten- en marktorganisaties in de ontwikkelings-

landen beter gaan functioneren, waardoor het fundament onder voedselvoorziening wordt versterkt. Er moet worden vastgehouden aan het reeds eerder voorgestelde steunbedrag van één miljard euro dat is uitgetrokken voor de landbouwers in de ontwikkelingslanden.

1.8. De EU zal meer moeten investeren in de ontwikkeling van nieuwe technologieën, zoals biotechnologie, zodat deze praktisch kunnen worden toegepast in productieprocessen.

1.9. Een toekomstige strategie dient gericht te zijn op verbetering van de kwaliteit van levensmiddelen, terwijl de veiligheid van de producten moet worden verbeterd d.m.v. een transparant systeem van herkomstetikettering en consumentenvoorlichting.

1.10. Het is niet aan te raden om de productieprijzen van voedsel kunstmatig te verlagen. Het hoge prijsniveau zou eerder gecompenseerd moeten worden door maatregelen op het gebied van sociaal beleid.

1.11. De VN en andere internationale organisaties zullen de voedselproductie moeten erkennen als het belangrijkste instrument ter bestrijding van armoede.

1.12. Om de voedselvoorziening in de wereld veilig te stellen zal er een programma voor het verplicht aanleggen van voorraden moeten worden ontwikkeld, zoals dat in de EU reeds bestaat m.b.t. de opslag van aardolie.

1.13. Om de voorzieningszekerheid in de EU te waarborgen zal er een beter systeem van elementaire opslag van de belangrijkste producten en productiefactoren (eiwitten, meststoffen, zaden, bestrijdingsmiddelen) moeten worden opgezet en zullen er actieve maatregelen moeten worden genomen om de samenwerking tussen de nationale en Europese instanties en het bedrijfsleven te versterken.

1.14. Om de levensmiddelenvoorziening veilig te stellen zal er meer geïnvesteerd moeten worden in opleidingen in de sector, zodat men beter het hoofd kan bieden aan de nieuwe uitdagingen waarmee de voedselcrisis gepaard gaat, zowel in de EU als vooral ook in de ontwikkelingslanden.

1.15. De EU zou in de ontwikkelingslanden joint ventures moeten opzetten om de concurrentiepositie van de landbouw- en visserijsector te verbeteren.

1.16. Het Comité pleit ervoor dat de Commissie met voorstellen komt die de lidstaten aanzetten meer te investeren in de O&O en innovatie in de vissector en met name in de constructie en het onderhoud van oceanografische onderzoeksstations. Het onderzoek en de werkzaamheden van deze stations dragen niet alleen bij tot het onderhoud en de ontwikkeling van een duurzame vissector, maar ook tot verbetering van de voedingspatronen en de sociaaleconomische omstandigheden in de minder ontwikkelde landen.

2. Inleiding

2.1. Kwesties als de gezondheid van de Europese burgers en hun zorgen om de dag van morgen, de recente sterke stijging van de prijzen van landbouwproducten en levensmiddelen en het nijpende probleem van honger in de wereld in het algemeen hebben ertoe geleid dat de wereldwijde uitdagingen op voedselgebied in het centrum van het maatschappelijke debat zijn komen te staan. De prijzen van de grondstoffen voor landbouwproducten en levensmiddelen vertonen sinds de jaren '70 een daling. De inhaalbeweging die zich de laatste drie jaar heeft voorgedaan, brengt echter problemen met zich mee voor de zwakste schakel van de keten: de consumenten. Zij moeten het hoofd bieden aan prijzen voor basisvoedingsmiddelen die in sommige gevallen aanzienlijk liggen dan de prijs die de boer krijgt. Hoewel een deel van de Europese landbouw heeft kunnen profiteren van de prijsstijgingen, is de situatie van de Europese veeveelt kritiek geworden doordat die de hogere voederprijzen niet kan betalen en ook niet aan de consument kan doorberekenen. In onderhavig advies wordt deze problematiek geanalyseerd vanuit de invalshoek van de Europese Unie en worden tevens de maatschappelijke implicaties van de door de EU genomen maatregelen in een breder kader geplaatst ⁽¹⁾.

2.2. Centraal in de analyse staan de begrippen „voedselvoorziening” en „voorzieningszekerheid”. De bedoeling is globale uitdagingen te signaleren en mogelijkheden aan te reiken om deze uitdagingen het hoofd te bieden. De ingrijpende veranderingen op de voedselmarkt hebben immers menigeen verlokken tot vaak radicaal klinkende uitspraken: van diverse kanten is zelfs voorgesteld om de landbouw- en levensmiddelenproblematiek los te koppelen van de WTO-onderhandelingen en terug te keren naar het systeem van productiegebonden steun op EU-niveau. Verder worden in het advies de genoemde uitdagingen en mogelijkheden bekeken in het licht van een aantal belangrijke maatschappelijke thema's die als volgt kunnen worden geformuleerd: Wat zijn de implicaties ervan voor de Europese consument? Wat betekenen ze op de lange termijn voor de voedselvoorziening in de ontwikkelingslanden? En op welke wijze leveren ze een bijdrage aan de levensvatbaarheid van het platteland?

⁽¹⁾ In het kader van de voorbereidende werkzaamheden voor dit advies heeft het EESC op 22 september 2008 een hoorzitting gehouden met als thema: „Hoe zullen de landbouw- en voedselprijzen zich werkelijk gaan ontwikkelen?”

2.3. Om te beginnen wordt een kort overzicht gegeven van de Europese landbouw- en levensmiddelenproductie en het op dit gebied door de EU gevoerde beleid, en wordt het raamwerk geschetst waarbinnen deze sector in de EU opereert. Vervolgens zal worden ingegaan op de ingrijpende veranderingen die van buitenaf op ons inwerken en ons nopen het bestaande raamwerk verder te ontwikkelen. Op grond van de analyse worden de belangrijkste toekomstige uitdagingen van de Europese landbouwproductie en voedselvoorziening en de ons ter beschikking staande alternatieve actiemodellen samengevat. Ten slotte worden deze actiemodellen en de rol van de EU bekeken in het licht van de voedselvoorziening in de wereld (de EU als producent en als afnemer).

3. Het EU-beleid op het gebied van landbouw en levensmiddelen en de ontwikkeling van de sector

3.1. Doelstellingen van het voedselbeleid van de EEG en de EU en ontwikkelingen die zich in de sector en op de markt voordoen

3.1.1. De ontwikkeling die de landbouw- en levensmiddelenproductie in de EU de afgelopen decennia heeft doorgemaakt, weerspiegelt de ontwikkelingen in de maatschappij als geheel. Aanvankelijk lag de nadruk op de kwantitatieve aspecten van de productie, als gevolg waarvan we in de jaren '80 te maken kregen met een sterke exportbehoefte. Tegelijkertijd werden we geconfronteerd met milieuproblemen in de landbouw, problemen bij de mestverspreiding in gebieden waar intensief wordt geproduceerd, problemen met de waterhuishouding enz.

3.1.2. Als reactie op de intensieve productiemethoden en de milieuproblemen heeft de biologische landbouw aan populariteit gewonnen. Het gaat hier om een vorm van productdifferentiatie, waarbij bepaalde categorieën consumenten bereid zijn extra te betalen voor artikelen die geacht worden op milieuvriendelijke wijze te zijn geproduceerd. De jaren '90 van de vorige eeuw zijn de geschiedenis ingegaan als het decennium van de veeziekten en zoönosen. Toen werden de rundveehouderij en het voedselsysteem getroffen door de gekkekoeienziekte en de varkenspest. De veiligheid van de levensmiddelen kwam voorop te staan in de voedselvoorziening en in tal van landen begon men meer geld uit te trekken voor zaken als de bestrijding en voorkoming van salmonella.

3.1.3. De hierboven genoemde problemen en maatregelen ter oplossing van deze problemen zijn medebepalend geworden voor het landbouw- en levensmiddelenbeleid in de EU. Tot de kwesties die de afgelopen jaren actueel zijn geworden, behoort o.a. de productie van bio-energie uit agrarische grondstoffen (de landbouw als leverancier van grondstoffen voor bio-energie).

3.1.4. Een tweede thema dat actueel is geworden, is de voedingswaarde van levensmiddelen en de betekenis ervan voor de volksgezondheid, waarbij het gaat om de vraag in hoeverre de samenstelling van levensmiddelen en de levensmiddelenindustrie verantwoordelijk zijn voor het steeds ernstiger wordende probleem van overgewicht in de westerse landen. De levensmiddelenindustrie zal hier bijv. bij het ontwerpen en op de markt brengen van haar producten rekening mee moeten houden en ook de consument zal zo nodig zijn koopgedrag moeten aanpassen. Een verantwoord koopgedrag moet worden bevorderd d.m.v. consumentenvoorlichting.

3.1.5. De vraag die op dit moment in het brandpunt van de belangstelling staat, betreft de sterke stijging van de prijzen van agrarische eindproducten en van de productiekosten in de landbouw. Het gaat hier om het al dan niet permanente karakter ervan en de gevolgen voor de voedselvoorziening in de wereld en het levenspeil van de armen. Ook de politiek verantwoordelijken dienen zich terdege rekenschap te geven van de veranderingen op de markt en zich af te vragen of beleidsmaatregelen die erop gericht zijn om de marktprijs van levensmiddelen te doen dalen en permanent op een laag niveau te houden, onder de nieuwe omstandigheden nog wel gewenst zijn.

3.2. *Veranderingen in het EU-landbouwbeleid en de visserij*

3.2.1. Het EU-landbouwbeleid is gebaseerd op een sterke interne markt en marktregulerende steunmechanismen en heeft als doel een in alle landen en onder alle omstandigheden stabiele levensmiddelenvoorziening te waarborgen. De EU heeft gekozen voor een Europees landbouwmodel waarin de diversiteit van de landbouw is gewaarborgd en er ook in gebieden met moeilijke omstandigheden zodanige voorwaarden worden geschapen dat productie er mogelijk is. Het streven was het produceren van hoogwaardige en veilige levensmiddelen tegen een schappelijke prijs voor de Europese consument.

3.2.2. De internationalisering van het landbouwbeleid in het kader van de globalisering heeft ook m.b.t. de hervorming van het gemeenschappelijke landbouwbeleid van de EU voor nieuwe uitdagingen gezorgd. Het vergt veel inspanningen om de toeneemende concurrentiedruk het hoofd te bieden en de inkomsten van de landbouwers te waarborgen. De problemen op de landbouwmarkten waren jarenlang te wijten aan de lage prijzen van producten, een situatie waar o.a. de EU met haar landbouwhervormingen iets aan heeft proberen te doen.

3.2.3. Met de landbouwhervormingen van 1999 en 2003 werd de weg ingeslagen naar een meer marktgericht stelsel, wat met zich meebracht dat werd afgestapt van het systeem van interventies, dat de institutionele prijzen werden verlaagd en dat de directe subsidies werden losgekoppeld van het productieniveau. Daarna zijn ook nog de marktordeningen voor tal van producten hervormd, waardoor een deel van de landbouwers in de EU in de problemen is geraakt. Al deze ontwikkelingen hebben mede de EU-doelstellingen voor de huidige WTO-onderhandelingsronde bepaald.

3.2.4. De EU is momenteel bezig met de voorbereiding van een zgn. gezondheidscontrole van het GLB, wat neerkomt op een bijstelling van het landbouwbeleid. Hoofddoel hiervan was de tenuitvoerlegging van de GLB-hervorming van 2003 te evalueren en het hervormingsproces waar nodig aan te passen om het GLB verder te vereenvoudigen, toe te rusten voor nieuwe marktkansen en voor te bereiden op nieuwe uitdagingen op de markt en in de samenleving. De gezondheidscontrole vindt plaats in een situatie van grote onrust op de wereldmarkt van landbouwproducten en aanzienlijke verslechtering van de voedselvoorziening.

3.2.5. Naast de landbouw is ook de visserij een belangrijke schakel in onze voedselvoorziening. De over de hele wereld gerealiseerde visserij- en aquacultuurproductie heeft in 2005 de grens van 142 miljoen ton per jaar overschreden, wat neerkomt op een productie van 16,6 kilo per persoon en een aandeel van ruim 15 % van de totale hoeveelheid geproduceerd diermeel in de wereld. Niet alleen spelen visproducten op zich een grote rol in de voedselvoorziening, maar daarnaast zijn visserij en aquacultuur belangrijk omdat ze andere voedingsmiddelen, werkgelegenheid en inkomsten opleveren, zowel in Europa als in de ontwikkelingslanden. De Europese Unie dient er van haar kant naar te streven dat ook de ontwikkelingslanden zo veel mogelijk zeggenschap krijgen over en kunnen profiteren van de eigen visbestanden.

3.2.6. De EU dient in haar beleid uit te gaan van een integrale benadering, waarbij een duurzame exploitatie van visbestanden en een vermindering van de armoede hand in hand gaan en waarin het evenwicht tussen de ontwikkelde landen en de ontwikkelingslanden wordt gewaarborgd door de volgende maatregelen van de EU:

1. het tot ontwikkeling brengen van plaatselijke vangmethoden alsmede het ondersteunen van duurzame en van verantwoordelijkheidszin getuigende visserijmethoden en uitbreiding van de aquacultuur;
2. het voortzetten van de invoer van visserijproducten en het doorgaan met de verbetering van de situatie op het gebied van voedselveiligheid en consumentenbescherming;
3. het ondersteunen van de visserijactiviteiten van Europese vissersgemeenschappen in vreemde wateren, zolang deze niet in strijd zijn met de belangen van de derde landen waartoe deze wateren behoren, noch met die van de inwoners van die landen, en
4. het erop toezien dat er, vanwege het feit dat de oceanen en zeeën tot de natuurlijke hulpbronnen op onze planeet en het werelderfgoed behoren, geen overbevissing plaatsvindt in eigen of andermans wateren.

3.3. *Externe factoren die nopen tot aanpassing van het Europese landbouw- en levensmiddelenbeleid*

3.3.1. Het raamwerk van het Europese landbouw- en levensmiddelenbeleid heeft zich gedurende de afgelopen halve eeuw op grond van de eigen doelstellingen en mogelijkheden en onder de inwerking van bepaalde externe factoren ontwikkeld tot het hierboven beschreven model. De externe factoren die nu dwingen om het beleid te veranderen en verder te ontwikkelen, zijn in de eerste plaats het handelsbeleid van de EU (de huidige DOHA-ronde van de WTO), de technologische ontwikkelingen, de uitdagingen op milieugebied en de veranderingen op de levensmiddelenmarkt.

3.3.2. De in het kader van de multilaterale WTO-onderhandelingen plaatsvindende DOHA-ronde duurt nu al bijna zeven jaar. Op bepaalde deelgebieden zijn er resultaten geboekt, maar alles bij elkaar genomen is er maar heel weinig voortgang te bespeuren. De EU heeft zich in het onderhandelingsproces op tal van gebieden heel actief betoond, maar een aantal landen bleek geen belang te hebben bij resultaten. De EU heeft belangrijke concessies gedaan, bijv. op het gebied van landbouw, industrie en ontwikkelingshulp. Het internationale handelssysteem is erbij gebaat dat er afspraken worden gemaakt.

3.3.3. De handel in landbouwproducten is vanouds een lastig punt in de onderhandelingen, omdat de meeste landen alleen al om redenen van elementaire veiligheid hun eigen productie willen beschermen. Verder is het zo dat sommige onderhandelende partijen zeer grote exporteurs zijn, maar weigeren hun eigen importbeperkingen op te heffen. De EU is een belangrijke exporteur van verschillende producten en tegelijkertijd 's werelds grootste importeur van levensmiddelen. In 2007 heeft de Europese levensmiddelensector voor 54,6 miljard EUR aan producten uitgevoerd, terwijl er voor 52,6 miljard EUR aan bewerkte levensmiddelen werd ingevoerd in de EU.

3.3.4. Als de onderhandelingen in het kader van de DOHA-ronde binnen afzienbare tijd worden afgerond, betekent dit dat de Europese landbouwmarkt te maken krijgt met een nieuwe situatie. Op grond van de voorstellen die op tafel liggen, worden de exportsubsidies voor 2014 afgeschaft en de beschermende invoerrechten met meer dan 50 % verlaagd. Dit zou voor de Europese landbouwsector een financiële strop van meer dan 20 miljard EUR kunnen betekenen. De recente stijging van de landbouwprijzen werkt door in de structuur van de handel en de implicaties van het onderhandelingsresultaat.

3.3.5. De EU heeft aandacht gevraagd voor een aantal belangrijke punten die verband houden met de handel in landbouwproducten, zoals sociale en milieunormen alsmede de zog. niet-commerciële criteria op het gebied van dierenwelzijn. Helaas is er met deze voorstellen geen vooruitgang geboekt. De productievoorwaarden en -normen zouden geharmoniseerd moeten worden om overal in de wereld een eerlijke concurrentie te garanderen.

3.3.6. Tijdens de onderhandelingen is de EU de armste ontwikkelingslanden in belangrijke mate tegemoetgekomen, bijv. door geen invoertarieven op hun goederen meer te heffen, wat de positie van deze landen in de wereldhandel naar voren brengt op den duur zal verbeteren. Verder moeten er meer middelen worden uitgetrokken voor bevordering van de eigen landbouwproductie van de ontwikkelingslanden, en is het zaak dat ze een voorkeursbehandeling krijgen en dat hun technische ondersteuning wordt geboden. De EU zou ook steun moeten verlenen aan initiatieven ter bevordering van de op de eigen binnenmarkt gerichte productie en de organisatiegraad van de actoren op het platteland. Bij het opstellen van nieuwe handelsregels dient er rekening mee te worden gehouden dat de omstandigheden in de verschillende ontwikkelingslanden sterk van elkaar verschillen.

3.3.7. De recente radicale veranderingen op de wereldmarkt voor landbouwproducten zullen structureel doorwerken in de levensmiddelenhandel. Als de prijsveranderingen permanent

zijn, zal dit indirect gevolgen hebben voor de nieuwe handelsakkoorden en -voorwaarden. De EU is dan ook begonnen de bilaterale akkoorden met tal van handelspartners uit te breiden. Dit is noodzakelijk geworden door de moeilijkheden die men ondervindt bij de multilaterale onderhandelingen en door de snelle veranderingen op bijv. de levensmiddelen- en energiemarkt. Er zal moeten worden gestreefd naar een akkoord en een interventiemechanisme waarmee prijschommelingen kunnen worden opgevangen en een evenwicht op de markt kan worden bereikt.

3.4. *De verandering van het milieu en de technologische ontwikkeling*

3.4.1. Milieuproblematiek

3.4.1.1. De belangrijkste factoren die invloed uitoefenen op het milieu, zijn de gevolgen van de klimaatverandering en met name de hieruit voortvloeiende beleidsmaatregelen. Klimaatverandering betekent dat de klimaatomstandigheden op aarde zich wijzigen, waardoor de productie zich zal moeten aanpassen aan de nieuwe situatie, wat ten koste gaat van de productiviteit in de landbouw. De tweede factor is indirect en betreft de beleidsmaatregelen. De maatregelen ter verzachting van de gevolgen van de klimaatverandering vergen aanpassing van de productiestructuren en productietechnieken, wat ook weer ten koste gaat van de productiviteit. Behalve voor de landbouw heeft de klimaatverandering ook vergaande gevolgen voor de mogelijkheden die de levensmiddelenindustrie heeft om activiteiten te ontplooiën en winst te maken.

3.4.1.2. Aparte aandacht verdient de productie van bio-energie in de landbouwsector. De levensmiddelenmarkt is op dit moment nauw verweven met de energiemarkt, omdat de producenten van bio-energie en die van levensmiddelen in de slag zijn om dezelfde grondstoffen, en omdat de agrarische productie tegenwoordig in sterke mate gebaseerd is op het gebruik van fossiele brandstoffen. Door deze concurrentiesituatie oefenen de prijsontwikkeling op de energiemarkt en de hierop betrekking hebbende beleidsmaatregelen rechtstreeks invloed uit op de levensmiddelenmarkt.

3.4.1.3. Als grondstoffen die zich lenen voor de productie van levensmiddelen, gebruikt worden om bio-energie te produceren, neemt de vraag naar landbouwproducten toe en gaat de prijs ervan omhoog.

3.4.1.4. De milieudiscussie staat zo sterk in het teken van het alomtvattende verschijnsel van het broeikaseffect, dat er relatief weinig aandacht is voor allerlei andere milieukwesties, zoals de biodiversiteit, die toch een kwestie van wereldwijd belang is. De betekenis die in de EU wordt gehecht aan de bescherming van het genetische erfgoed in al zijn verscheidenheid, komt tot uiting in het streven om het behoud van natuurgebieden en inheemse planten- en diersoorten te integreren in de productie of als doel op zich na te streven, alsmede in het streven om genbanken op te bouwen. Buiten Europa bestaan in principe soortgelijke behoeften, maar daar is vaak sprake van een veel grotere soortenrijkdom en van beperktere economische mogelijkheden.

3.4.1.5. Naast de biodiversiteit zijn er het probleem van besmettelijke veeziektes en zoönosen en de problemen die worden veroorzaakt door uitheemse soorten. Deze problemen nemen snel in omvang toe door de globaliserende handel, het grensoverschrijdende verkeer en de internationale samenwerking. Van deze problemen op het gebied van bioveiligheid („biosecurity”) zijn het waarschijnlijk de varkenspest, BSE, MKZ en salmonella waar in de EU het meeste om te doen is. Op wereldschaal hebben we te maken met de verontrustende vogelgriep. Deze ziektes en schadelijke soorten verspreiden zich ieder op hun eigen wijze. Wat ze gemeen hebben, is dat ze allemaal direct of indirect gevolgen hebben voor de voedselproductie en de consument zo onzeker maken dat deze niet meer weet wat hij moet kopen. Bovendien kunnen ze op de lange termijn in ernstige mate de voorzieningszekerheid aantasten.

3.4.2. Nieuwe technologieën

3.4.2.1. De vraag naar landbouwproducten als grondstof voor bio-energie is gestegen, vnl. als gevolg van de beleidsmaatregelen die zijn ingegeven uit bezorgdheid om het milieu, maar ook als gevolg van de technologische ontwikkelingen. De biotechniek biedt ruimschoots nieuwe mogelijkheden voor het optimaliseren van de productie en de productbewerking op de levensmiddelen- en non-foodmarkt. In de energiesector is naast bio-energie op basis van zetmeel ook de productie van bio-energie op basis van cellulose commercieel aantrekkelijk aan het worden.

3.4.2.2. Innovaties op het gebied van biotechniek hebben geleid tot een groot aantal nieuwe productiemethoden. De ontwikkeling van de biotechnologie wordt gezien als een grote sprong voorwaarts bij het optimaliseren van de productie. Ter ondersteuning hiervan zijn nog meer O&TO-activiteiten nodig. Behalve de voordelen dient echter ook gekeken te worden naar de eventuele risico's voor het milieu en de gezondheid. Het probleem is dat we in veel gevallen nog niet goed weten wat de mogelijke neveneffecten van biotechnische methoden op de gezondheid van dieren, planten en ecosystemen zijn.

3.4.2.3. Het gebrek aan kennis en de publicatie van studies waaruit de neveneffecten van moderne biotechnische methoden op de gezondheid en het milieu blijken, zijn van invloed op de voorstellingen die consumenten hebben m.b.t. het in gebruik nemen van biotechnische toepassingen. De meningen en de zorgen van de consument verdienen serieuze aandacht in de fase van projectontwikkeling, terwijl producten die op de markt worden gebracht, adequaat dienen te worden geëtiketteerd.

3.5. Prijsontwikkeling op de levensmiddelenmarkt

3.5.1. De afgelopen twee jaar zijn de prijzen van agrarische grondstoffen en daarmee ook die van talloze primaire levensmiddelen sterk gestegen. Oorzaken zijn o.a. de door de bevolkingsaanwas toegenomen vraag, de stijging van de energieprijzen, het slinken van de wereldvoedselvoorraden en de hiermee gepaard gaande toenemende belangstelling voor agrarische grondstoffen als object van investeringen en speculaties, en

klimatologische factoren (zowel plotselinge, zich plaatselijk voordoende meteorologische verschijnselen, als ontwikkelingen die meer op de lange termijn een bedreiging vormen).

3.5.2. Het laat zich moeilijk voorspellen hoe de markt zich in de toekomst zal ontwikkelen. Uit de prijsdaling van de afgelopen maanden valt niet af te leiden op welk niveau de prijzen zich uiteindelijk zullen stabiliseren. In ieder geval heeft de prijsstijging grote gevolgen in de ontwikkelingslanden, terwijl ook de ontwikkelde landen, zoals de EU-lidstaten, er de gevolgen van ondervinden.

3.5.3. De hogere prijzen op de wereldmarkt hebben in de EU de mening doen postvatten dat er wat het landbouw- en voedselbeleid betreft op dit moment iets meer manoeuvreerruimte is dan vroeger. Wie levensmiddelen koopt, heeft echter de indruk dat deze in korte tijd een stuk duurder zijn geworden. Inderdaad zijn de prijsstijgingen van invloed geweest op de algehele inflatoire ontwikkeling zoals die zich in de EU-lidstaten voordoet. In de ontwikkelingslanden ziet men duidelijk eenzelfde tendens, die echter nog sterker is. De laatste tijd hebben we zelfs berichten kunnen lezen over rellen die in diverse landen zijn uitgebroken vanwege de voedselschaarste en de hoge prijzen van levensmiddelen. Tegelijkertijd is echter gebleken dat de prijsstijgingen ook een positieve invloed hebben gehad op sommige productiesectoren, want in veel gevallen kunnen plaatselijke producenten nu voor het eerst in jaren de concurrentie aangaan met ingevoerde producten die tegen de marktprijs worden aangeboden. Op de lange termijn kan dit de voedselproductie ten goede komen en ook plaatselijke producenten nieuwe mogelijkheden bieden. Hiertoe is het echter wel nodig dat de economie zich gunstig ontwikkelt, zodat de consumenten voldoende geld hebben om levensmiddelen te kunnen kopen.

3.5.4. De hogere prijzen van levensmiddelen op de wereldmarkt kunnen op zich een gunstig effect hebben op de hoeveelheden voedsel die worden geproduceerd. Toch kan de honger in de wereld door de prijsstijgingen verergerd worden, omdat de armen meer moeite zullen hebben om primaire levensmiddelen te kopen, zeker als een groter deel van de oogst gebruikt wordt voor de productie van non-foodartikelen. In ieder geval zal de nieuwe situatie duidelijk doorwerken in de inkomenskloof in de afzonderlijke landen, wat politiek gezien een heikel punt is. Het is nog niet duidelijk hoe de internationale organisaties zich zullen opstellen met het oog op de ontwikkelingen in de komende jaren.

3.5.5. Het gaat uiteraard niet alleen om de markt voor eindproducten: als de prijzen van eindproducten omhooggaan, worden gewoonlijk ook de productiefactoren duurder. Zo ontstaat er een vicieuze cirkel. Ook nu is dit het geval en hebben we de prijzen van energie en meststoffen zien stijgen, waardoor de landbouwers alles bij elkaar niet per se wijzer zijn geworden van de hogere prijzen voor hun producten. Als de levensmiddelensector er niet in slaagt om het eigen aandeel in de prijs van het eindproduct op hetzelfde niveau te houden, zullen zich ook daar de gevolgen van de gestegen grondstofprijzen doen voelen.

3.5.6. De prijsstijging weerspiegelt het nieuwe marktevenwicht, waaraan diverse oorzaken ten grondslag liggen. Praktisch gesproken gaat het hier om de mondiale voedselzekerheid en continuïteit van de voedselvoorziening, d.w.z. het vermogen om de mensen naar behoren te voeden. Vroeger is vaak betoogd dat de honger in de wereld niet het gevolg is van een gebrek aan productiemogelijkheden, maar zijn oorzaak vindt in de nationale en internationale politiek. Als de situatie de komende tijd opnieuw wordt bekeken, zal men zich moeten afvragen of de voortdurende bevolkingsgroei, de klimaatverandering, de nieuwe non-food-producten en indirect ook de afname van fossiele energievoorraden de situatie niet zodanig aan het veranderen zijn, dat er bij voedselgebrek in de toekomst niet meer alleen sprake is van politieke factoren, maar ook, steeds meer, van beperkter wordende productiemogelijkheden.

3.5.7. Willen we de problematiek van de prijsstijgingen van de basislevensmiddelen aanpakken, dan zullen we meer zicht moeten krijgen op de complexiteit ervan en duidelijkheid moeten verschaffen over de prijsvorming in de verschillende schakels van de productieketen van de levensmiddelenindustrie. Het is dus aan de overheden om de traceerbaarheid van de prijzen te verbeteren en waar nodig controles door te voeren om bepaalde wanpraktijken van sommige producenten aan de kaak te stellen. Dit dient gepaard te gaan met een grootschalige voorlichtingscampagne, waardoor de burger toegang krijgt tot betrouwbare en volledige informatie.

3.6. *Kwaliteit, veiligheid en voedingswaarde van levensmiddelen*

3.6.1. Niet alleen de hoeveelheid beschikbare levensmiddelen maar ook de kwaliteit, veiligheid en voedingswaarde ervan en de voorkeuren van de consument spelen een belangrijke rol op de levensmiddelenmarkt. Ten aanzien van de veiligheid van levensmiddelen zijn er normen ontwikkeld, waarop wordt toegezien door de nieuwe Europese Autoriteit voor Voedselveiligheid (EFSA).

3.6.2. De voedingswaarde is een complex begrip. De consument laat zich bij zijn keuzes niet alleen leiden door reële gezondheidsoverwegingen, maar ook door cultureel bepaalde gewoontes. Er vindt een niet aflatende discussie plaats over de gevolgen van allerlei producten voor de volksgezondheid en de vraag wie hier verantwoordelijk is. De verschillende marktactoren zijn het op dit gebied nog altijd niet met elkaar eens.

3.6.3. De voorkeuren van de consument zijn gebaseerd op persoonlijke waarden en opvattingen (bijv. biovoedsel) en hangen af van culturele omstandigheden, waardoor onderlinge vergelijkingen onmogelijk worden. Niettemin spelen deze factoren een niet te onderschatten rol op de levensmiddelenmarkt.

3.7. *Positie en rol van de consument*

3.7.1. Verantwoord consumentengedrag en duurzame consumptiepatronen (hergebruik e.d.) dienen de regel te worden. Dit geldt evenzeer voor de levensmiddelenketen als voor de consumenten. Om dit te bereiken is een brede maatschappelijke dialoog nodig.

3.7.2. De Europese consument beschouwt het als een vanzelfsprekende zaak dat voedsel van goede kwaliteit en betaalbaar is. Behalve de prijs is het voor hem belangrijk dat hij kan kiezen uit een ruim aanbod. Over het algemeen zullen de mensen niet bereid zijn om toegevingen te doen op het punt van voedselveiligheid.

3.7.3. In de praktijk doen consumenten toch vaak concessies op het punt van de veiligheid en de culturele betekenis van producten. Verder spelen de speciale eigenschappen van producten een belangrijke rol voor veel consumenten. Zo zijn biologische productiemethoden en ggo-grondstoffen van invloed op de prijs die voor een product wordt betaald.

3.7.4. Discussies over de kwaliteit domineren in sterke mate de informatiestroom. De consument zal voorgelicht moeten worden over de mogelijke gevaren en voordelen van bepaalde productiemethoden en -factoren, op een manier die een objectieve risicoafweging t.a.v. het gebruik van bepaalde producten mogelijk maakt. We moeten af van het zwart-witdenken en de nietes-wellessdiscussies, zodat de consument zich een eigen beeld kan vormen door zelf alle voor- en nadelen van de verschillende producten tegen elkaar af te wegen.

3.7.5. Voor de consument is het van vitaal belang om te weten hoe hij zich een oordeel kan vormen over de kwaliteit. Daarop baseert hij zijn keuze. De consument moet in staat zijn om snel aan gegevens over de kwaliteit van producten te komen. Dit is een van de belangrijkste voorwaarden om zijn vertrouwen te winnen. Van de zijde van de consumenten is o.a. bij herhaling aangedrongen op het opnieuw invoeren van etiketten waarop het land van herkomst staat vermeld, ook in het geval van Europese artikelen. Europese producten doen het goed op de EU-markt dankzij goede consumentenvoorlichting en openheid van zaken. Aandacht voor consumentenbeleid is van fundamenteel belang voor de toekomstige ontwikkeling van de voedselproductie.

3.8. *Ontwikkelingsbeleid en voedselproductie*

3.8.1. In internationaal verband zijn er al heel wat politieke besluiten genomen om het probleem van de honger in de wereld op te lossen (het meest recent de millenniumdoelstellingen). Al met al zijn er tot nu toe nog maar heel weinig concrete resultaten geboekt. Het aantal mensen dat honger lijdt, neemt nog altijd toe en ligt op dit moment rond het miljard. De landbouwproductie is weliswaar opgevoerd, maar heeft geen gelijke tred kunnen houden met de bevolkingsgroei, noch is men erin geslaagd om de gevolgen van de nieuwe productie-verhoudingen wereldwijd op te vangen. De EU heeft op dit gebied zowel in het raamwerk van internationale organisaties als in de bilaterale contacten met de ontwikkelingslanden naar oplossingen gezocht. Ze heeft in het raamwerk van ontwikkelingssamenwerking en in haar handelsbeleid actief geprobeerd de positie van de ontwikkelingslanden op het gebied van voedselproductie te verbeteren.

3.8.2. In het belang van de armoedebestrijding dient de voedselvoorziening prioriteit te krijgen in het internationale ontwikkelingsbeleid. Ontwikkeling van de eigen voedselproductie dient centraal te staan in het beleid van de ontwikkelingslanden. Deze landen moeten een eigen nationaal landbouwbeleid ontwikkelen dat voorziet in een elementaire voedselvoorziening voor de eigen bevolking.

3.8.3. Hiertoe zal moeten worden gezorgd voor voldoende voorzieningen op het gebied van onderwijs, advisering en onderzoek. De internationale gemeenschap en de EU zullen deze doelstellingen consequenter moeten integreren in hun ontwikkelingsprogramma's.

3.8.4. De landbouwers in de ontwikkelingslanden zullen via steun aan producentenorganisaties geholpen moeten worden met het tot ontwikkeling brengen van de eigen productie, hun afzetmogelijkheden en de bewerking van hun producten, alsmede met het versterken van de eigen marktpositie. Er moet bij het verbeteren van de productieomstandigheden in de ontwikkelingslanden meer worden gedaan aan risicobeheersing. Behalve aandacht voor de productie zal er ook moeten worden gekeken naar de sociale aspecten, zal erop moeten worden toegezien dat kinderen naar school gaan en zal dit moeten worden gestimuleerd. Ook de VN-structuur zal in haar eigen activiteiten meer efficiency moeten betonen ter verbetering van de voedselsituatie.

3.8.5. In het handelsbeleid moet de ontwikkelingslanden de reële mogelijkheid worden geboden om een eigen „groen subsidiesysteem” op te zetten. Hiertoe zal er op bestuurlijk vlak bij het ontwikkelen van handelsregels en structuren aanzienlijk moeten worden geïnvesteerd in kennis en vaardigheden. De EU zou nog meer kunnen doen om de knowhow in ontwikkelingslanden te verbeteren. Het hanteren van een duidelijk onderscheid tussen verschillende soorten ontwikkelingslanden (minst ontwikkelde landen vs. sterke exportlanden) zal de positie van de allerarmste landen ten goede komen. De EU heeft zich in het kader van de WHO-onderhandelingen actief betoond om deze doelstellingen te helpen verwezenlijken.

4. De beleidsopties van de EU en de randvoorwaarden hiervoor

4.1. De afgelopen paar decennia heeft de discussie over het levensmiddelenbeleid in de EU zich afwisselend geconcentreerd op zaken als overproductie, milieuproblematiek, dierenwelzijn, gezondheidsproblemen bij mens en dier en volksgezondheid. In de (misschien niet eens al te verre) toekomst zou men wel weer eens kunnen terugkeren naar datgene wat vanouds centraal placht te staan in de discussie: voedselvoorziening en prijsniveau. Deze zaken beginnen de laatste jaren weer meer aandacht te krijgen.

4.2. Tegelijkertijd is duidelijk dat de EU geen eiland is: het belangrijkste probleem van de ontwikkelingslanden — de armoede en alles wat daaruit voortvloeit — blijft onopgelost en de honger is voorlopig nog niet de wereld uit. De EU draagt nog altijd een eigen verantwoordelijkheid als het gaat om het uitbannen van armoede.

4.3. Waar men zich in de EU — ook in de levensmiddelensector — het meeste zorgen over maakt, is de energievoorziening. De levensmiddelenindustrie, die op dit moment nog niet kan draaien zonder overvloedig energie te verbruiken, is erbij gebaat dat de continuïteit van de energievoorziening gewaarborgd blijft. Een andere vitale hulpbron, vooral op mondiaal niveau, is water. Er moet voor worden gezorgd dat de watervoorraden toereikend zijn.

4.4. Er staan tal van opties open voor de EU. Zij kan haar landbouwproductie en visserij intensiveren, maar tegelijkertijd zal ze rekening moeten houden met milieuaspecten, dierenwelzijn en volksgezondheid. Ter opvoering van de productie kan de EU de omvang van haar landbouwbedrijven en fabrieken vergroten, maar alleen als dit niet ten koste gaat van het milieu en het dierenwelzijn. In dit verband zal ook moeten worden gedacht aan de motivatie van de producenten en de levensvatbaarheid van het platteland.

4.5. De EU kan de continuïteit van de voorziening verbeteren door voorraden aan te leggen en bijv. haar energiebronnen te diversifiëren. De productie van bio-energie zal moeten worden opgevoerd, zonder dat dit ten koste gaat van het levensmiddelenaanbod.

4.6. De EU zal eveneens moeten vasthouden aan haar idealen op het gebied van menselijke solidariteit en haar eigen verantwoordelijkheid moeten nemen t.a.v. migratie en de problemen in de ontwikkelingslanden. Ze zal zich ook moeten inspannen om potentiële conflicthaarden in haar omgeving zo veel mogelijk te beperken door te streven naar goede leefomstandigheden voor de mensen in hun eigen woongebied, zowel binnen als buiten de EU.

De EU moet producenten in de ontwikkelingslanden steunen en hen helpen zich te organiseren, zodat ze tezamen en van elkaar lerend beter zorg kunnen dragen voor de voedselvoorziening in hun eigen omgeving. Europese producenten moeten een bijdrage leveren aan de samenwerking op het niveau van individuele landbouwers. In juli 2008 heeft de EU het principebesluit genomen om één miljard euro uit de landbouwkas aan te wenden voor het verbeteren van de concurrentiepositie van de landbouwers in de ontwikkelingslanden.

4.7. Van belang zijn ook de ontwikkelingen op het gebied van verantwoorde consumptie en eetgewoonten in de wereld: door maaltijden meer samen te stellen op basis van plantaardige producten hoeft de mensheid aanzienlijk minder energie te verbruiken om aan haar voedselbehoeften te voldoen dan wanneer de maaltijden vooral gebaseerd zijn op dierlijke proteïnen. Wat de productie betreft is het zaak dat deze voortdurend in ontwikkeling blijft en dat er meer gebruik wordt gemaakt van wetenschappelijke inzichten. Op al deze gebieden worden van de EU nieuwe initiatieven verwacht, zowel intern als internationaal.

5. Voorzieningszekerheid als fundament van de voedselvoorziening in de EU

5.1. Elementaire voorzieningszekerheid is het sleutelwoord als het gaat om het vermijden van risico's bij de levering van voedsel en medicijnen in uitzonderlijke situaties. De EU-lidstaten beschikken over eigen systemen van voorzieningszekerheid, die sterk van elkaar kunnen verschillen. Wanneer een land toetreedt tot de EU, betekent dit in de regel een verzwakking van de nationale voorzieningszekerheid, omdat de EU ervan uitgaat dat ze zelf in staat is om volledig in te staan voor de continuïteit van de voorziening in tijden van crisis. De interne markt van de EU biedt een goed uitgangspunt voor deze doelstelling. Bij de crises van de afgelopen jaren ging het om de kwaliteit van voedsel en was er zeker geen sprake van een gebrek aan elementaire levensmiddelen.

5.2. Een van de centrale doelstellingen bij het verzekeren van de voedselvoorziening is het veiligstellen van de productie van agrarische grondstoffen voor voedsel. In het geval van een crisis kan zo de distributie van voedsel gereguleerd en gecontroleerd worden. Dit staat centraal bij de samenwerking tussen de verschillende actoren in de landbouw, de handel en de industrie en bij de overheid.

5.3. Als een crisis lang aanhoudt, is het noodzakelijk dat de landbouw de beschikking heeft over de elementaire productiefactoren. Hierbij gaat het om meststoffen, energiebronnen als olie, bestrijdingsmiddelen ter bescherming van gewassen, zaden, diergeneesmiddelen, water e.d. De autoriteiten zijn wettelijk verplicht ervoor zorg te dragen dat er in uitzonderlijke situaties genoeg productiefactoren voorradig zijn. Hiertoe zijn een duidelijke werkverdeling tussen de verschillende betrokkenen en een goede planning noodzakelijk. De specifieke regelingen en de actuele staat van de voorzieningszekerheid verschillen per lidstaat. De EU is bezig aan nieuwe regelingen, wat vooral wordt ingegeven door de wens om een antwoord te bieden op de steeds diverser wordende internationale risico's.

5.4. De voorzieningszekerheid van de levensmiddelensector in de EU zou degelijker onderbouwd en gestructureerd moeten worden, zodat de Unie zich beter kan instellen op potentiële risico's. Een uitgebreid, de hele EU omvattend systeem van opslag vormt het fundament van de voorzieningszekerheid. Voorwaarde hiervoor is een stabiele en goed functionerende markt voor landbouwproducten in de lidstaten en de EU als geheel. In het geval van een crisis zijn het vermogen en de snelheid waarmee de verschillende betrokkenen voorraden kunnen leveren, van doorslaggevend belang voor het waarborgen van de voorzieningszekerheid.

Brussel, 22 oktober 2008.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Mario SEPI

BIJLAGE

bij het advies van het Comité

De volgende wijzigingsvoorstellen, waarvoor minstens een kwart van de stemmen werd uitgebracht, werden tijdens de beraadslaging verworpen:

Par. 3.4.2.2

als volgt wijzigen:

„Innovaties op het gebied van biotechniek hebben geleid tot een groot aantal nieuwe productiemethoden. De ontwikkeling van de biotechnologie wordt door een aantal producenten van zaaigoed en chemicaliën gezien als een grote sprong voorwaarts bij het optimaliseren van de productie. Ter ondersteuning hiervan zijn nog meer O&TO-activiteiten nodig. Behalve de voordelen dient echter ook gekeken te worden naar de eventuele risico's voor het milieu en de gezondheid. Hier dient ernstig rekening mee te worden gehouden en er moeten middelen ter beschikking worden gesteld om op dit terrein onderzoek te verrichten. Het probleem is dat we in veel gevallen nog niet goed weten ten volle begrijpen wat de mogelijke neveneffecten van biotechnische methoden op de gezondheid van dieren, planten en ecosystemen zijn.”

Stemuitslag:

Voor: 41, Tegen: 49, Onthoudingen: 18

Par. 1.8

als volgt wijzigen:

„De EU zal meer moeten investeren in de ontwikkeling van nieuwe technologieën die voldoen aan het criterium van duurzaamheid, zoals biotechnologie, zodat deze praktisch kunnen worden toegepast in productieprocessen. Wat de biotechnologie betreft sluit het EESC zich aan bij de positie van de door Wereldbank, de FAO en andere openbare instellingen opgerichte Wereldlandbouwwaad, die in april 2008 bekend heeft gemaakt dat de mondiale voedselproblemen, die zich in de eerste plaats buiten de EU voordoen, niet moeten worden aangepakt m.b.v. gen- en biotechnologie en een verdere „verchemisering” van de landbouw, maar primair te lijf moeten worden gegaan met traditionele boerenmethoden en ecologische landbouw.”

Stemuitslag:

Voor: 39, Tegen: 47, Onthoudingen: 19

Par. 3.4.2.1 en 3.4.2.2

als volgt wijzigen:

„3.4.2.1 De vraag naar landbouwproducten als grondstof voor bio-energie is gestegen, vnl. als gevolg van de beleidsmaatregelen die zijn ingegeven uit bezorgdheid om het milieu, maar ook als gevolg van de technologische ontwikkelingen de toename van de wereldbevolking en de veranderde voedingspatronen (bijv. een hogere vleesconsumptie). De biotechniek biedt ruimschoots nieuwe mogelijkheden voor het optimaliseren van de productie en de productbewerking op de levensmiddelen- en non foodmarkt. In de energiesector is naast bio-energie op basis van zetmeel ook de productie van bio-energie op basis van cellulose commercieel aantrekkelijk aan het worden.”

3.4.2.2 Innovaties bij het ontwikkelen van milieuvriendelijker en maatschappelijk aanvaardbaarder methoden ter verbetering van de dierenfokkerij (bijv. smart breeding) en plantenteelt, op het gebied van biotechniek hebben geleid tot een groot aantal nieuwe productiemethoden. De ontwikkeling van de biotechnologie wordt gezien als een grote sprong voorwaarts bij het optimaliseren van de productie. Ter ondersteuning hiervan zijn dienen nog meer door O&TO-activiteiten gestimuleerd en ondersteund te worden nodig. Behalve de voordelen dient echter ook gekeken te worden naar de eventuele risico's voor het milieu en de gezondheid. Het probleem is dat we in veel gevallen nog niet goed weten wat de mogelijke neveneffecten van biotechnische methoden op de gezondheid van dieren, planten en ecosystemen zijn. Het EESC deelt het standpunt van de Wereldlandbouwwaad, volgens welke de voedselproblemen die mondiaal, althans buiten de EU, almaar nijpender zijn geworden, alleen kunnen worden opgelost met gebruikmaking van methoden die zijn aangepast aan de situatie ter plaatse, d.w.z. met traditionele boerenmethoden, ecologische landbouw e.d., en zeker niet m.b.v. gentechnologie.”

Stemuitslag:

Voor: 34, Tegen: 53, Onthoudingen: 21

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het thema „Voorbij het BBP — maatstaven voor duurzame ontwikkeling”

(2009/C 100/09)

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 16-17 januari 2008 besloten, overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde een initiatiefadvies op te stellen over het onderwerp

Voorbij het BBP — maatstaven voor duurzame ontwikkeling.

De gespecialiseerde afdeling Landbouw, plattelandontwikkeling, milieu (i.c. de Waarnemingspost Duurzame Ontwikkeling), die belast was met de desbetreffende voorbereidende werkzaamheden, heeft haar advies goedgekeurd op 8 oktober 2008. Rapporteur was Martin SIECKER.

Het Comité heeft tijdens zijn op 22 en 23 oktober 2008 gehouden 448^e zitting (vergadering van 22 oktober) het volgende advies uitgebracht, dat met 114 stemmen vóór en 2 stemmen tegen, bij 8 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies & aanbevelingen

1.1. Het BBP is een belangrijke indicator voor economische groei, maar als beleidskompas schiet het tekort om er de uitdagingen van de 21^{ste} eeuw mee tegemoet te treden. Daarvoor zijn andere, aanvullende indicatoren nodig. Dat is de uitkomst van zowel de conferentie „Voorbij het BBP” van de Europese Commissie van 19 en 20 november 2007 in Brussel als van de conferentie „Een comfortabele waarheid” van 10 januari 2008 in Tilburg.

1.2. Het BBP is goed als snelheidsmeter van de economie die aangeeft hoe hard wij met z'n allen geld verdienen, ongeacht of dat nuttige producten en diensten oplevert of dat het schade toebrengt aan mens en milieu. Wat vooral nodig is, is een hoogtemeter die aangeeft hoe ver wij nog van een duurzame en solidaire economie verwijderd zijn.

1.3. Omdat het om twee verschillende zaken gaat — duurzaamheid en welzijn — zijn in feite twee hoogtemeters nodig. Duurzaamheid gaat over een gezonde wereld nu en in de toekomst, over solidariteit tussen generaties en is een voorwaarde, welzijn gaat over sociale ontwikkeling en is een doelvariabele. Bij duurzaamheid is het voldoende als is gewaarborgd dat de leefwijze op langere termijn mondiaal kan worden gecontinueerd. Als aan dat criterium is voldaan is het niet nodig naar nóg meer duurzaamheid te streven. Met welzijn ligt dat anders: meer welzijn is altijd beter dan minder welzijn, dus ligt het in de rede doorlopend naar meer welzijn te streven.

1.4. Er is een indicator om de mate van duurzaamheid en de ontwikkeling daarvan te meten: de ecologische voetafdruk. Dit is geen perfect instrument, maar vooralsnog wel de beste algemene indicator van duurzame ontwikkeling.

1.5. De ecologische voetafdruk is een uitstekend voorlichtingsinstrument en een van de weinige die de milieu-effecten van onze consumptie- en productiepatronen (import en export) op andere landen verdisconteren. Misschien is het hierin zelfs wel uniek.

1.6. De uitdaging is een indicator te ontwikkelen voor sociale ontwikkeling die de verschillende aspecten van de kwaliteit van het bestaan op een realistische manier meet. Dit advies beperkt zich tot zo'n kwaliteit-van-leven-indicator omdat zo'n beleidsinstrument, dat ook nog eens goed functioneert, (nog) niet bestaat.

1.7. Een praktisch bruikbare en wetenschappelijk betrouwbare indicator voor de kwaliteit van het bestaan bestrijkt domeinen van het leven die algemeen als vitaal voor de kwaliteit van het bestaan worden beschouwd en voldoet aan de volgende criteria:

- samengesteld uit objectieve factoren die de capaciteiten van personen bepalen;
- gevoelig voor beïnvloeding door beleid;
- gegevens tijdig beschikbaar;
- vergelijkbaar tussen landen;
- vergelijkbaar in de tijd;
- begrijpelijk voor een groot publiek.

1.8. De volgende zes domeinen worden algemeen beschouwd als vitaal voor de kwaliteit van het bestaan:

- fysieke integriteit & gezondheid;
- materiële welstand;

- toegang tot publieke diensten;
- maatschappelijke participatie;
- vrije tijd;
- kwaliteit van de leefomgeving.

De elementaire gegevens die nodig zijn om ontwikkeling binnen deze domeinen te meten zijn binnen de EU-lidstaten beschikbaar. Verfijning van die gegevens (frequentie, verzameling, verwerking) is nog wel nodig.

1.9. De hier beschreven indicator is niet perfect. Hij is ook niet bedoeld als blauwdruk, maar als een bijdrage in de lopende discussie over dit onderwerp. Meten is een dynamisch proces, je meet immers de veranderingen in een samenleving. Die veranderingen kunnen op hun beurt weer de behoefte opwekken aan andere of verfijndere indicatoren. Het definiëren van een indicator is óók een dynamisch proces en moet het gevolg zijn van debat en discussie, zoals het in een democratische samenleving hoort.

1.10. Door om te schakelen naar een beleid dat niet uitsluitend is gebaseerd op economische groei maar mede wordt bepaald sociale en milieufactoren, kan dat leiden tot een meer duurzame en solidaire economie. Het is geen project van de korte termijn, daarvoor is het te veelomvattend. Om de haalbaarheid in het oog te houden ligt het voor de hand de ambitie te beperken tot de EU-lidstaten, eventueel uitgebreid met de kandidaat-lidstaten Kroatië en Turkije en met landen met een vergelijkbare economische ontwikkeling zoals de Verenigde Staten, Canada, Australië, Nieuw Zeeland en Japan. De enorme verschillen in economische ontwikkeling maken het onmogelijk één instrument te scheppen dat ontwikkelingen in zowel ontwikkelde als ontwikkelingslanden volgens dezelfde schaal meet en inzichtelijk maakt.

2. Beperkingen van het BBP

2.1. Geluk is het ultieme doel van alle mensen. De belangrijkste taak van de overheid is om de voorwaarden te scheppen waaronder iedere burger optimaal in staat is zijn of haar geluk na te streven. Dat betekent dat de overheid constant de vinger aan de pols van de samenleving moet houden om informatie te verzamelen over de staat waarin de samenleving verkeert. Meten is weten; pas als je weet waarover een gevoel van ontevredenheid heerst en waarom dat gevoel bestaat kan je proberen er iets aan te doen.

2.2. Op dit moment wordt het Bruto Binnenlands Product (BBP) door overheden het meest gebruikt als meetinstrument om de staat waarin de samenleving verkeert in beeld te brengen. Het BBP is in de vorige eeuw als meetinstrument ingevoerd na de grote depressie en de daarop volgende tweede wereldoorlog. Het is voor beleidsmakers de belangrijkste, zo niet de enige maatstaf om met name economische prestaties en activiteiten te meten. Het is gebaseerd op een internationaal geaccepteerd systeem van nationale rekeningen die volgens dezelfde systematiek worden opgemaakt. Bovendien wordt alles omgerekend naar een en dezelfde meeteenheid: geld. Om die redenen is het BBP internationaal goed vergelijkbaar.

2.3. Het zegt tegelijkertijd niets over het welbevinden (geluk) van mensen of over de vraag hoe duurzaam de ontwikkeling van de samenleving is. Het BBP per capita in de Verenigde Staten behoort tot de hoogste ter wereld, maar het leidt er niet toe dat Amerikanen gelukkiger zijn dan inwoners van andere landen en ook op het duurzame karakter van de Amerikaanse samenleving is veel af te dingen. Wereldwijd geldt dat het BBP per capita een stuk hoger ligt dan 60 jaar geleden, maar dat heeft niet geleid tot een noemenswaardige toename van geluk. Want behalve de overal gehoorde verzuchting dat vroeger alles beter was, lijdt in 2008 een record aantal van 900 miljoen mensen honger. En van honger wordt een mens in ieder geval niet gelukkig.

2.4. De huidige ontwikkelingen in de samenleving én de huidige economische verhoudingen verschillen fundamenteel van de situatie halverwege de vorige eeuw. Er is, met name in de ontwikkelde landen, een toenemende behoefte om ook zaken te meten die niet het resultaat zijn van markttransacties of van formele economische processen. Veel van die facetten en noden worden in het BBP niet of onvoldoende meegewogen.

2.5. Achter een groeiend BBP kan een aanzienlijk verlies aan welvaart en welzijn schuilgaan. Als een land bijvoorbeeld al zijn bossen zou kappen en het hout verkopen en zijn kinderen zou laten werken in plaats van ze naar school te laten gaan, zou dat voor het BBP heel goed zijn doordat de economische cijfers een toegenomen materiële welvaart laten zien. Het zou absoluut niet duurzaam zijn en de mensen — vooral de kinderen — zouden er niet gelukkig(er) door worden.

2.6. Ook natuurrampen en politieke rampen kunnen een positief effect hebben op het BBP. De orkaan Katrina was een zegen voor het BBP van Louisiana dankzij de geweldige inspanningen en economische activiteiten die nodig waren voor de wederopbouw. Datzelfde geldt voor het BBP in een aantal Aziatische en Afrikaanse landen na de tsunami en voor het BBP in vrijwel alle Europese economieën na de tweede wereldoorlog. Los van het feit dat lang niet iedereen evenredig meedeelde in die toegenomen welvaart droegen al deze rampen niet bepaald bij aan het welbevinden van de mensen of aan verduurzaming van de samenleving.

2.7. Maar ook minder extreme voorbeelden laten zien dat het BBP als meetinstrument niet voldoet. Meer materiële welvaart leidt tot een grotere autoverkoop en tot de aanleg van meer wegen. Het leidt tot meer ongelukken, hogere kosten (vervanging/reparatie van de auto, kosten van de zorg voor gewonden/invaliden, hogere verzekeringspremies). Het leidt ook tot uitwassen als wapenhandel en de verkoop van antidepressiva aan kinderen. Dat draagt allemaal bij aan een hoger BBP maar niet aan het ultieme doel van de mens, het vinden van gelukzaligheid. Misschien met uitzondering van die enkelingen die hun geld met deze activiteiten verdienen.

2.8. De dominantie van het BBP blijkt vooral wanneer het BBP krimpt: dan breekt acuut paniek uit. Dat hoeft niet per definitie terecht te zijn. Het is mogelijk dat het BBP krimpt als gevolg van een positieve ontwikkeling. Als iedereen morgen zijn traditionele gloeilampen vervangt door de nieuwste ledverlichting leidt dat weliswaar tot een eenmalige hoge uitgave aan nieuwe lampen, maar tegelijkertijd ook tot een structurele substantiële verlaging van het gebruik van energie — en dus van het BBP — omdat die lampen slechts een fractie van de elektriciteit gebruiken die traditionele gloeilampen nodig hebben.

2.9. Kortom, het BBP is een goede maatstaf als het erom gaat economische prestaties te meten, maar er bestaat geen direct verband tussen economische groei en vooruitgang op andere terreinen in de samenleving. Om dat beeld compleet te krijgen zijn ook indicatoren nodig die in kaart brengen hoe het met de ontwikkeling van onder meer sociale en milieudimensies is gesteld.

3. Andere welzijnsfactoren

3.1. De discussie over de noodzaak van andere meetinstrumenten naast het BBP wordt tegelijkertijd op verschillende plaatsen gehouden. Zo is naast de conferentie „Beyond GDP” ⁽¹⁾ van de Europese Commissie op 19 en 20 november 2007 in Brussel op 10 januari van dit jaar de conferentie „Een comfortabele waarheid” gehouden aan de Universiteit van Tilburg ⁽²⁾. Er zijn duidelijke parallellen in de uitkomsten van die twee conferenties die beide de noodzaak onderschrijven van andere indicatiefactoren dan economische groei alléén. Het BBP is goed als snelheidsmeter van de economie, die aangeeft hoe hard we geld verdienen, ongeacht of dat nuttige producten en diensten oplevert of dat het schade toebrengt aan mens en milieu. Wat vooral nodig is zijn hoogtemeters die aangeven hoe ver wij nog van een duurzame en solidaire economie verwijderd zijn. Kort na de invoering van het BBP hebben gerenommeerde economen, zoals Samuelson ⁽³⁾, al bepleit om het te verrijken met niet-materiële aspecten, zoals milieu en natuurwaarden, zodat

het niet beperkt zou blijven tot puur economische aspecten. Deze pogingen hebben echter niet geresulteerd in een geaccepteerde aangepaste versie van het BBP, waardoor het traditionele BBP tot op heden nog steeds dominant is. Enkele wetenschappers hebben zich intensief met dit onderwerp bezig gehouden; hun opvattingen worden hieronder kort weergegeven.

3.2. De Britse hoogleraar arbeidseconomie **Richard LAYARD** constateert in zijn boek „Happiness” ⁽⁴⁾ dat de westerse mens er de afgelopen 50 jaar niet in is geslaagd gelukkiger te worden ondanks een fors toegenomen materiële welvaart. Oorzaak is volgens Layard de enorme onderlinge concurrentie, omdat iedereen vooral de ambitie heeft méér te verdienen dan een ander. Die éézijdige fixatie heeft geleid tot achteruitgang bij zaken die belangrijker zijn voor het welbevinden van mensen: stabiele gezinnen, plezier in het werk en relaties met vrienden en met de gemeenschap. Dat blijkt uit het groeiend aantal echtscheidingen, de toegenomen stress op het werk en de hogere misdadencijfers. Om de balans te herstellen moet de focus meer gericht worden op gelijkheid in de mogelijkheden om inkomen te verdienen dan op gelijkheid in inkomen.

3.3. In zijn theorie van de welvaartseconomie legt de Indiase econoom **Amartya SEN** ⁽⁵⁾ er de nadruk op dat het bij welvaart niet gaat om goederen maar om de activiteiten ten behoeve waarvan die goederen worden aangeschaft. Inkomen schept mogelijkheden voor individuen om activiteiten te ondernemen en zich op die manier te ontplooiën. Deze mogelijkheden — door Sen „capaciteiten” genoemd — zijn ook afhankelijk van factoren als gezondheid en levensduur. Vooral in ontwikkelingslanden is informatie over het sterftheniveau van belang omdat die een goede indicatie geeft van zaken als sociale ongelijkheid en de kwaliteit van het leven.

3.4. In haar nieuwste boek *Grensgebieden van het recht* schetst de Amerikaanse filosofe **Martha NUSSBAUM** ⁽⁶⁾ tien minimale sociale rechten die essentieel zijn voor een waardig leven. Een samenleving die deze rechten en vrijheden niet tot op een bepaald passend drempelniveau aan al haar burgers kan garanderen, schiet volgens haar tekort en is geen volledig rechtvaardige samenleving. Concreet gaat het om het vermogen om een menselijk leven van normale duur te leiden, een goede gezondheid te hebben, zich vrij te kunnen verplaatsen, je geest te gebruiken, zich te hechten aan dingen en mensen buiten onszelf, een conceptie van het goede te vormen, om met en voor anderen te leven zonder enige discriminatie, te leven met zorg voor en in relatie tot de dieren en de natuur, te lachen en te spelen, te kunnen participeren in politieke keuzes en in staat te zijn eigen dom te verwerven. Deze lijst is niet absoluut en kan uitgebreid worden.

⁽¹⁾ www.beyond-gdp.eu

⁽²⁾ www.economischegroei.net

⁽³⁾ P. Samuelson, Evaluation of real national income, *Oxford Economic Papers*, 1950; 2: 1-29.

⁽⁴⁾ R. Layard, *Happiness: lessons from a new science*, Penguin Books, 2005.

⁽⁵⁾ A. Sen, *Commodities and capabilities*, Amsterdam North Holland, 1985.

⁽⁶⁾ M. Nussbaum, *Frontiers of justice*, Harvard University Press, 2005.

4. Andere indicatoren

4.1. Er bestaan diverse initiatieven naast het BBP die ook andere zaken meten die van belang zijn om inzicht te krijgen in de staat waarin een gemeenschap verkeert. Hierna volgt ter oriëntatie een kort overzicht en een beknopte beschrijving van vier van deze indicatoren op dit gebied. Er zijn er meer, zoals het initiatief van de Federale Raad voor Duurzame ontwikkeling in België ⁽¹⁾, de Canadese index van welbevinden (CIW) ⁽²⁾, het Bruto Nationaal Geluk in Bhutan ⁽³⁾, het Quars-initiatief in Italië ⁽⁴⁾, de Stiglitz-commissie in Frankrijk ⁽⁵⁾, de OESO ⁽⁶⁾ heeft een wereldwijd project om vooruitgang te meten en ook bij Eurofound ⁽⁷⁾ is relevante informatie te vinden. Maar de ruimte ontbreekt om ze hier allemaal te omschrijven.

4.2. De **Human Development Index** ⁽⁸⁾ is een maatstaf om de vooruitgang van de samenleving en van groepen in de samenleving te meten. Deze methode wordt sinds 1993 door het United Nations Development Programme (UNDP) gebruikt om jaarlijks een rapport op te maken van de stand van zaken per land. Behalve het inkomen spelen levensverwachting, alfabetiseringsgraad en onderwijsniveau een rol. Sinds 1977 wordt ook een Human Poverty Index ⁽⁹⁾ gepubliceerd waarin de toegang tot onderwijs, de toegang tot veilig voedsel en water en de toegang tot gezondheidsvoorzieningen een rol spelen. De HDI is mede gebaseerd op de theorieën van Sen. De HDI werkt goed in ontwikkelingslanden, een nadeel is dat hij minder geschikt is om de vooruitgang in ontwikkelde landen te meten.

4.3. Bij de **Ecologische Voetafdruk** ⁽¹⁰⁾ is het uitgangspunt dat consumptie omgerekend kan worden in een oppervlakte die voor de productie ervan nodig is. Dat maakt het mogelijk om de milieu-impact van verschillend consumptiegedrag (leefstijlen) of van verschillende bevolkingsgroepen (landen) met elkaar te vergelijken. Per inwoner is er wereldwijd 1,8 hectare productieve grond beschikbaar om aan de individuele consumptie te voldoen. Momenteel wordt wereldwijd per persoon 2,2 hectare gebruikt, de mensheid is dus bezig in rap tempo in te teren op de reserves van de aarde. De onderlinge verschillen zijn echter enorm: in de Verenigde Staten is de gemiddelde ecologische voetafdruk 9,6 hectare per capita, in Bangladesh is dat 0,5 hectare. Bij ongewijzigd beleid zullen deze problemen toenemen. Door erosie en woestijnvorming komt er steeds minder productieve grond beschikbaar, door een groeiende wereldbevolking moeten steeds meer mensen dat geringer aantal hectaren delen en tegelijkertijd neemt de vraag toe omdat de mensen door toenemende welvaart meer gaan consumeren. De ecologische voetafdruk is een goede indicator om de duurzame

ontwikkeling te meten, nadeel is dat hij niets zegt over het welbevinden van mensen.

4.4. De **Leefsituatie-index** ⁽¹¹⁾ biedt een systematische beschrijving en analyse van de levensomstandigheden van de Nederlandse bevolking, ook wel de Sociale Staat van Nederland (SSN) genoemd. De SSN beschrijft de ontwikkelingen in de leefsituatie over een periode van ongeveer tien jaar. Onderwerpen zijn inkomen, arbeid, onderwijs, gezondheid, vrijetijdsbesteding, mobiliteit, criminaliteit, wonen en woonomgeving. In aanvulling op de sectorale hoofdstukken is een samenvattende leefsituatie-index opgenomen. Ook worden gegevens gepresenteerd die betrekking hebben op de publieke opinie over politiek en overheid. Het onderzoek wordt elke twee jaar door het Nederlandse Sociaal Cultureel Planbureau gepubliceerd. De Leefsituatie-index heeft in Nederland nooit veel gezag verworven omdat het vooral een ratjetoe van ongelijksoortige zaken is en daarom geen goed en consistent beeld geeft van het gemeenschappelijk welbevinden.

4.5. Hoogleraar Ruut VEENHOVEN van de Erasmus Universiteit in Rotterdam onderzoekt al dertig jaar wereldwijd het geluksgevoel. In zijn **World Database of Happiness** ⁽¹²⁾ concludeert hij dat de correlatie tussen geld en geluk buitengewoon klein is. Bij mensen die meer geld krijgen zie je een kortstondige opleving, maar na een jaar is dat extra geluk weg. Vrijheid in tijd en in keuzemogelijkheden leidt doorgaans tot een dieper ervaren geluksbeleving. Overigens onderscheidt hij net als Layard in dat opzicht een duidelijk verschil tussen ontwikkelde landen en ontwikkelingslanden. In die laatste landen leidt verhoging van het inkomen tot een groter en bestendiger geluksgevoel dan in ontwikkelde landen. Dat verschil valt weg wanneer het BBP per capita een inkomensgrens overschrijdt die tussen de 20 000 en de 25 000 dollar ligt. Nadeel van de World Database of Happiness is dat bij het meten van geluksbeleving verschillen in individuele preferenties een rol kunnen spelen. Bovendien leent geluksbeleving zich niet goed voor beïnvloeding door overheidsbeleid.

5. Mogelijke toepassingen

5.1. Er zijn ruwweg twee mogelijkheden om de dominantie van het BBP in het sociaaleconomische beleid te doorbreken. De eerste is om naast het BBP een reeks van andere indicatoren voor (aspecten van) duurzaamheid en welzijn te construeren die in het beleid evenveel gewicht moeten krijgen als het BBP. De tweede is om het BBP te vervangen door een nieuwe, overkoepelende indicator waarin alle relevante elementen van duurzaamheid en welzijn zijn opgenomen. Deze nieuwe indicator moet dan leidend worden in het sociaaleconomische beleid.

⁽¹⁾ www.duurzameontwikkeling.be

⁽²⁾ www.statcan.ca

⁽³⁾ www.bhutanstudies.org.bt

⁽⁴⁾ www.sbilanciamoci.org

⁽⁵⁾ <http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.htm>

⁽⁶⁾ <http://www.oecd.org/statsportal>

⁽⁷⁾ <http://www.eurofound.europa.eu>

⁽⁸⁾ www.eurofound.europa.eu/

⁽⁹⁾ <http://hdr.undp.org/en/statistics/>

⁽¹⁰⁾ www.footprintnetwork.org

⁽¹¹⁾ <http://hdr.undp.org/en/statistics/indices/hpi/>

⁽¹²⁾ <http://worlddatabaseofhappiness.eur.nl/>

5.2. De eerste mogelijkheid — een reeks andere indicatoren naast het BBP — bestaat feitelijk al maar werkt niet. Er zijn al vele indicatoren die uiteenlopende aspecten van duurzaamheid en welbevinden meten. Indicatoren van democratie, geluk en levenssatisfactie, van gezondheid, opleidingsniveau, geletterdheid, vrijheid van meningsuiting, criminaliteit, kwaliteit van het milieu, uitstoot van CO₂, de ecologische voetafdruk, enzovoorts. Alleen wordt aan deze indicatoren minder gewicht toegekend dan aan het BBP, dat nog steeds wordt gezien als de meest omvattende en minst omstreden indicator voor onze welvaart.

5.3. De tweede mogelijkheid — één overkoepelende indicator in plaats van het BBP — is lastig omdat het om twee wezenlijk verschillende zaken gaat: duurzaamheid en welzijn. Duurzaamheid is een voorwaarde, welzijn een doelvariabele. Bij duurzaamheid is het voldoende als is gewaarborgd dat de leefwijze op langere termijn mondiaal kan worden gecontinueerd. Als aan dat criterium is voldaan is het niet nodig naar nóg meer duurzaamheid te streven. Met welzijn ligt dat anders: meer welzijn is altijd beter dan minder welzijn, dus ligt het in de rede doorlopend naar meer welzijn te streven.

5.4. Omdat die twee wezenlijk verschillende zaken niet goed onder één noemer te brengen zijn komt een derde mogelijkheid in beeld: twee indicatoren als aanvulling op het BBP. Een duurzaamheidsindicator én een kwaliteit-van-het-bestaan-indicator. Er is een goede indicator om de mate van duurzaamheid en de ontwikkeling daarvan te meten: de ecologische voetafdruk. De ecologische voetafdruk is een uitstekend voorlichtingsinstrument en een van de weinige die de milieu-effecten van onze consumptie- en productiepatronen (import en export) op andere landen verdisconteren. Misschien is het hierin zelfs wel uniek. Door het te gebruiken kan het verder verfijnd worden, en wanneer zich een betere maatstaf aandient kan het vervangen worden. Er is nog geen goed functionerende indicator voor sociale ontwikkeling die op een realistische manier alle aspecten van de kwaliteit van het bestaan meet. Dit advies beperkt zich tot zo'n kwaliteit-van-leven-indicator.

6. Indicator voor de kwaliteit van het bestaan

6.1. Een praktisch bruikbare en wetenschappelijk betrouwbare indicator bestrijkt domeinen van het leven die algemeen als vitaal voor de kwaliteit van het bestaan worden beschouwd en voldoet aan de volgende criteria:

- samengesteld uit objectieve factoren die de capaciteiten van personen bepalen;
- gevoelig voor beïnvloeding door beleid;

- gegevens tijdig beschikbaar;
- vergelijkbaar tussen landen;
- vergelijkbaar in de tijd;
- begrijpelijk voor een groot publiek.

6.2. Domeinen van het leven die binnen de EU algemeen worden beschouwd als vitaal voor de kwaliteit van het bestaan en die voldoen aan de criteria zijn:

- **Fysieke integriteit en gezondheid.** Deze indicator meet het percentage van de bevolking dat niet fysiek wordt belemmerd om naar eigen wens te functioneren door hetzij „interne” factoren (ziekte, handicaps) hetzij „externe” factoren (misdaad en gevangenschap).
- **Materiële welstand.** Dat is het gemiddeld gestandaardiseerd besteedbaar inkomen in koopkrachtpariteiten, de beste globale maatstaf voor de effectieve koopkracht van de gemiddelde burger. De koopkracht in verschillende landen wordt vergelijkbaar gemaakt door te corrigeren voor de verschillen in prijsniveau in die landen.
- **Toegang tot publieke diensten.** Percentage van het BBP dat wordt besteed aan gezondheidszorg, onderwijs, openbaar vervoer, huisvesting en cultuur.
- **Maatschappelijke participatie.** Het percentage van de bevolking van 20 tot 65 jaar dat betaald werk verricht + het percentage van de bevolking van 20 jaar en ouder dat vrijwilligerswerk verricht. Betaald werk hebben wordt doorgegaans beschouwd als een van de belangrijkste vormen van maatschappelijke participatie en integratie. Daarnaast is deelname aan vrijwilligerswerk belangrijk voor het in stand houden van allerlei sociale en maatschappelijke structuren in de samenleving, waarmee de dominantie van het economisch domein deels wordt doorbroken.
- **Vrije tijd.** Het gemiddeld aantal uren vrije tijd voor de bevolking van 20 tot 65 jaar dat niet wordt besteed aan onderwijs en aan betaald en onbetaald werk (inclusief reistijd, huishoudelijk werk en zorgtaken). Hierop moet de vrije tijd die het gevolg is van onvrijwillige werkloosheid in mindering worden gebracht. Voldoende vrije tijd is — naast betaald werk — essentieel om het leven naar eigen inzicht vorm te kunnen geven.

— **Kwaliteit van de leefomgeving.** Natuur als percentage van de totale landoppervlakte + het percentage van de bevolking dat niet is blootgesteld aan luchtvervuiling. Het gaat hierbij niet om de bijdrage van natuur en milieu aan de duurzaamheid van de sociaaleconomische ontwikkeling (daar is de ecologische voetafdruk een aparte indicator voor), maar om de kwaliteit van het leven van de burgers. De indicator beperkt zich daarom tot de twee aspecten van natuur en milieu die burgers direct als positief of negatief kunnen ervaren.

6.3. Deze zes domeinen worden in verschillende eenheden gemeten. Om ze in één overkoepelende indicator samen te kunnen vatten moeten ze eerst vergelijkbaar worden gemaakt. De meest simpele — en ook effectieve — manier is om via een internationaal geaccepteerde en veel toegepaste statistische methode van iedere deelindicator een genormaliseerde score (Z-score) te berekenen. Dat is een variabele met als gemiddelde 0 en een standaardafwijking van 1. Dat betekent grofweg dat één derde van de landen tussen 0 en de + 1 scoort, één derde tussen de 0 en de - 1, één zesde boven de + 1 en één zesde onder de - 1. Vervolgens kan de overkoepelende indicator worden berekend als het gemiddelde van de Z-scores van de zes domeinen.

6.4. Om veranderingen in de tijd te meten kunnen niet ieder jaar opnieuw Z-scores berekend worden op basis van het gemiddelde en de standaardafwijking in dat jaar. Dan zou de gemiddelde kwaliteit van het bestaan per definitie elk jaar gelijk zijn. Daarom worden het gemiddelde en de standaardafwijking van het eerste jaar waarin de indicator is gebruikt ook toegepast op de berekening van de Z-scores in de volgende jaren. Als het gemiddelde in een jaar hoger is dan het jaar daarvoor betekent dit dus dat de gemiddelde kwaliteit van het bestaan daadwerkelijk verbeterd is. Als, omgekeerd, het gemiddelde in een jaar lager is dan het jaar daarvoor betekent dit dus dat de gemiddelde kwaliteit van het bestaan daadwerkelijk verslechterd is.

6.5. Voor het grote publiek dat niet bekend is met de wiskundige begrippen die aan de statistiek ten grondslag liggen heeft het resultaat van deze berekening weinig betekenis. Om aan het zesde criterium te voldoen (begrijpelijk voor een groot publiek) verdient het de voorkeur op basis van het statistische materiaal elk jaar een ranglijst op te stellen zodat eenieder direct kan zien hoe goed — of slecht — het eigen land scoort ten opzichte van andere landen én hoe goed — of slecht — het eigen land scoort ten opzichte van vorig jaar. Zulke ranglijsten spreken doorgaans zeer tot de verbeelding en kunnen de populariteit van het instrument bevorderen. Daar kan op zich weer een sterke stimulans van uitgaan om tot verbetering van de kwaliteit van het bestaan te komen.

7. Naar een evenwichtiger beleid

7.1. De gegevens die nodig zijn om die ontwikkeling in deze zes domeinen in kaart te brengen zijn in de EU-landen in het algemeen beschikbaar, zij het (nog) niet overal in dezelfde frequentie en van dezelfde kwaliteit. Financiële en economische verslaggeving is al heel lang gebruikelijk, informatie daarover

is dagelijks beschikbaar in de vorm van beurskoersen. Verslaggeving over het milieu en de kwaliteit van het leven is betrekkelijk nieuw, daarover is dan ook veel minder informatie beschikbaar. Sociale en milieustatistieken zijn vaak 2 tot 3 jaar oud. Samenhang krijgen in kwaliteit en beschikbaarheid van de gegevens is één van de belangrijkste voorwaarden waaraan moet worden voldaan om van een volwaardige en kwalitatief hoogwaardige indicator te kunnen spreken. Maar de basis is aanwezig, het is in principe mogelijk op betrekkelijk korte termijn met deze indicator te beginnen als daarover politieke overeenstemming wordt bereikt. Een van de politiek aantrekkelijke aspecten van zo'n indicator kan zijn dat hij — zeker in de naaste toekomst in de EU — meer groeipotentie heeft dan het BBP.

7.2. Meten alleen is niet voldoende, het resultaat moet ook worden gebruikt in de beleidsvorming. De 21^{ste} eeuw schotelt ons een aantal problemen voor waarvoor nog geen beproefde aanpak bekend is omdat ze tamelijk nieuw zijn. Snelheid is geboden omdat door het ontbreken van structurele oplossingen de planeet wordt uitgeput. Door om te schakelen naar een beleid dat niet uitsluitend is gebaseerd op economische groei maar ook op duurzame ontwikkeling op economisch gebied (continuïteit van economische activiteit), sociaal gebied (mensen in staat stellen gezond te leven en een inkomen te genereren, voor mensen die daar niet toe in staat zijn een redelijk niveau van sociale zekerheid te garanderen) en milieugebied (behoud biodiversiteit, omschakelen naar duurzame productie en consumptie) wordt het mogelijk een aantal schrijnende kwesties (werkgelegenheid, ongelijkheid, scholing, armoede, migratie, geluk, klimaatverandering, uitputting van de aarde) op een beheersbare manier op te lossen.

7.3. De hier beschreven indicator is niet perfect. Hij is ook niet bedoeld als blauwdruk, maar als een bijdrage aan het voortgaande debat hierover. Wellicht moet het aantal domeinen worden uitgebreid, misschien moeten de criteria waar de domeinen aan moeten voldoen worden aangescherpt. Zo'n indicator is ook nooit af. Meten is een dynamisch proces, je meet immers de veranderingen in een samenleving. Die veranderingen kunnen op hun beurt weer de behoefte opwekken aan andere of verfijndere indicatoren. Het definiëren van een indicator is óók een dynamisch proces en moet het gevolg zijn van debat en discussie, zoals het in een democratische samenleving hoort.

7.4. Het is geen project van de korte termijn, daarvoor is het te veelomvattend. Om de haalbaarheid in het oog te houden ligt het voor de hand de ambitie te beperken tot de EU-lidstaten. Het proces kan eventueel worden uitgebreid met de kandidaat-lidstaten Kroatië en Turkije en met landen met een vergelijkbaar politiek en economisch systeem zoals de Verenigde Staten, Canada, Australië, Nieuw-Zeeland en Japan. De enorme verschillen in economische ontwikkeling maken het onmogelijk één instrument te scheppen dat de kwaliteit van het leven in ontwikkelde én ontwikkelingslanden meet én vergelijkbaar maakt volgens dezelfde schaal. Gezien de overeenkomsten tussen de politieke systemen van deze landen is de deelindicator democratische vrijheden niet opgenomen als een van de domeinen die als vitaal worden beschouwd voor de kwaliteit van het bestaan, omdat die verworvenheid binnen deze groep landen als een vanzelfsprekendheid geldt.

7.5. Beleid dat niet langer uitsluitend wordt bepaald door het eenzijdige belang van economische groei, maar mede wordt bepaald sociale en milieufactoren, kan leiden tot betere, evenwichtigere beleidskeuzes en mede daardoor tot een meer duurzame en solidaire economie. Het Comité verwacht van de Europese Commissie dat zij hier duidelijke uitspraken over doet in het voortgangsverslag over de Europese strategie voor duurzame ontwikkeling dat de Commissie in juni 2009 wil publiceren. Als streven kan het Europese sociale model worden gekozen zoals dat is gedefinieerd in een eerder advies van het Comité ⁽¹⁾. Dat model is bedoeld om de weg te effenen naar een democratische, milieuvriendelijke, concurrerende, solidaire, en op maatschappelijke integratie gebaseerde welvaartszone voor alle burgers van de EU.

Brussel, 22 oktober 2008.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Mario SEPI

⁽¹⁾ PB C 309 van 16.12.2006, blz. 119.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over Voedselveiligheid: ingevoerde landbouwproducten en levensmiddelen

(2009/C 100/10)

Het Franse voorzitterschap heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité in een brief d.d. 3 juli 2008 verzocht overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag een advies op te stellen over

Voedselveiligheid: ingevoerde landbouwproducten en levensmiddelen (verkenmend advies).

De gespecialiseerde afdeling Landbouw, plattelandsontwikkeling, milieu, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 8 oktober 2008 goedgekeurd. Rapporteur was de heer BROS.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 21, 22 en 23 oktober 2008 (vergadering van 22 oktober 2008) gehouden 448^e zitting onderstaand advies uitgebracht, dat met 92 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 4 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Na een aantal ernstige voedselcrisissen te hebben doorgemaakt heeft de EU vooruitstrevende regelgeving inzake voedselveiligheid in het leven geroepen, waarmee zij de gezondheid van de consument én van dieren en planten maximale bescherming wil bieden. De internationale handel in landbouwproducten en levensmiddelen neemt echter een steeds hogere vlucht, met als gevolg dat ook de gezondheidsrisico's toenemen. Het gebeurt nog maar al te vaak dat in de EU ingevoerde producten tot verwikkelingen op gezondheidsvlak leiden. Deze brengen risico's mee voor mensen, dieren en planten en kosten de gemeenschap handenvol geld.

1.2. Het Comité is ingenomen met het memorandum over de invoer van levensmiddelen, dieren en planten: voedselveiligheid en naleving van de EU-regels ⁽¹⁾, dat tijdens de Landbouwraad van juni 2008 de steun kreeg van vijftien lidstaten. Een aantal aspecten van de Europese regelgeving inzake voedselveiligheid is nog voor verbetering vatbaar; het Comité hoopt met dit advies oplossingen aan te reiken voor deze punten. Het door de WTO uitgewerkte rechtskader is cruciaal in de strijd tegen ongefundeerde handelsbarrières. Het Comité is zich vanzelfsprekend bewust van het belang van de WTO-voorschriften, maar meent wel dat hier en daar aanpassingen noodzakelijk zijn.

1.3. Dat de lidstaten bij de controle op de invoer elk op hun eigen manier te werk gaan heeft vaak nefaste gevolgen. Het Comité dringt er dan ook op aan dat zij doorgaan met de onderlinge afstemming van hun controlemethoden en hier vaart achter zetten.

1.4. Veel efficiënte maatregelen voor het toezicht op de veiligheid van de voedselimport hebben enkel betrekking op producten van dierlijke oorsprong, terwijl het zeker de moeite zou lonen een aantal daarvan uit te breiden tot plantaardige producten. Op die manier kunnen de risico's op het vlak van residuen van bestrijdingsmiddelen, verontreiniging door giftige stoffen en

plantenziekten worden beperkt. Concreet pleit het Comité ervoor het aantal controles op plantaardige producten op te voeren, lijsten van erkende importbedrijven op te stellen en systematisch grenscontroles uit te voeren.

1.5. De besluitvorming op het gebied van import moet zoveel mogelijk op objectieve gegevens berusten. Het Comité zou in dat verband graag zien dat de beginselen van risicoanalyse systematisch worden toegepast en dat duidelijker wordt aangegeven wat in de overeenkomst over de toepassing van sanitaire en fytosanitaire maatregelen (SPS-overeenkomst) precies wordt bedoeld met „redelijke beschermingsniveaus”.

1.6. De sociaaleconomische aspecten, zoals de economische impact van een besluit of het maatschappelijke draagvlak, moeten worden bestudeerd in een onafhankelijke analyse, waarbij even rigoreus te werk moet worden gegaan als bij de analyse van de gezondheidsrisico's. Een aantal landen, zoals Canada en het Verenigd Koninkrijk, hebben binnen hun agentschappen voor voedselveiligheid al speciale eenheden van sociaaleconomische deskundigen opgericht. Het Comité stelt voor dat de Commissie nagaat of het de moeite loont een onafhankelijk bureau voor sociaaleconomische analyses op te richten.

1.7. Het traceringssysteem, dat de kern vormt van het Europese model voor voedselveiligheid en het mogelijk maakt een product te volgen „van boer tot bord”, moet ook kunnen worden toegepast op producten uit derde landen. Deze kwestie moet bij de bilaterale onderhandelingen bovenaan de agenda staan. Ook in de programma's voor technische bijstand aan de minst ontwikkelde landen moet het traceringssysteem alle aandacht krijgen.

1.8. Het Comité attendeert erop dat het voor de producenten in de minst ontwikkelde landen geen sinecure is de Europese veiligheidsregels toe te passen. Het dringt er daarom op aan dat de technische bijstand voor de handel wordt uitgebreid, dat meer aandacht uitgaat naar de overdracht van technologie en dat wordt gezorgd voor ondersteuning bij de invoering van systemen voor traceerbaarheid en snelle waarschuwing.

⁽¹⁾ Raadsdoc. 10698/08.

1.9. De eisen op het gebied van traceerbaarheid, dierenwelzijn en milieu, waaraan ingevoerde landbouwproducten en levensmiddelen moeten voldoen, zijn minder streng dan de eisen waaraan EU-producten moeten beantwoorden. Aangezien deze voor de EU prioritaire gebieden in de huidige internationale handelsregels niet voldoende worden belicht, dringt het Comité er bij de Commissie met klem op aan dat zij een strategie voorlegt waarmee de gemeenschappelijke Europese waarden kunnen worden verdedigd. Het is niet meer dan legitiem dat dit soort eisen ook deel gaat uitmaken van de internationale handelsregels, en het Comité zou graag zien dat de EU daarbij een voortrekkersrol gaat spelen. Het is dus aan de EU om zelf haar collectieve keuzes ernstig te nemen, bedoelde „legitieme factoren” in de internationale instanties te verdedigen en het debat over het verband tussen de WTO-akkoorden en andere internationale overeenkomsten weer op te starten.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Naar aanleiding van de voedselcrisissen die de EU heeft doorgemaakt, is de voedselwetgeving door de Commissie ingrijpend gewijzigd. We beschikken nu over een nieuw, bijzonder fijnmazig institutioneel en wetgevend kader, waarmee een enorme stap vooruit is gezet.

2.2. In Verordening 178/2002 wordt bepaald dat de Gemeenschap heeft „gekozen voor een hoog niveau van gezondheidsbescherming”, en dat de wetgeving zonder discriminatie wordt toegepast, „ongeacht of de levensmiddelen of diervoeders op de interne markt dan wel internationaal worden verhandeld” ⁽¹⁾.

2.3. Het Europese model berust op de volgende pijlers:

- traceerbaarheid „van boer tot bord”: „de mogelijkheid om een levensmiddel (...) door alle stadia van de productie, verwerking en distributie te traceren en te volgen” ⁽²⁾;
- opsplitsing van risico-evaluatie en risicobeheer;
- juridische aansprakelijkheid van alle verantwoordelijken in de hele voedselketen;
- een efficiënt waarschuwingssysteem.

2.4. Toch komt het ook vandaag nog maar al te vaak voor dat importproducten voor problemen op gezondheidsvlak zorgen. De afgelopen jaren werd de EU geconfronteerd met sporen van bestrijdingsmiddelen in importfruit, aflatoxines in noten en maïs, sporen van diergeneesmiddelen in producten van dierlijke oorsprong, mond- en klauwzeer, enz. In 2007 is het systeem voor snelle waarschuwing 314 keer in gang gezet (d.w.z. in 32 % van alle gevallen) omdat er problemen opdoken met producten uit derde landen ⁽³⁾. Dat dit soort situaties zich herhaaldelijk voordoet wijst erop dat de regelgeving op bepaalde vlakken nog voor verbetering vatbaar is.

2.5. Door importproducten veroorzaakte gezondheidsproblemen zijn zowel een bedreiging voor de Europese consument als een financiële belasting voor de gemeenschap. Als het waarschuwingssysteem in werking treedt en een voedingsproduct wordt teruggenomen of van de markt wordt gehaald, heeft dat ingrijpende gevolgen voor de bedrijven in kwestie. Ook sanitaire maatregelen om dieren- of plantenziekten in een bepaald gebied uit te roeien, zoals verplichte vaccinatie van de veestapel of verplicht gebruik van bestrijdingsmiddelen, hebben een enorme, soms langdurige impact.

3. Beter inspelen op gezondheidsrisico's

3.1. Het is niet onmogelijk de gezondheidsrisico's beter in te schatten en zo het aantal incidenten terug te dringen.

3.2. Op de eerste plaats moet prioriteit worden verleend aan de inspanningen om de mechanismen voor controle van de invoer beter op elkaar af te stemmen. Het feit dat elk van de lidstaten zijn eigen plan trekt heeft immers nefaste gevolgen. Het is onaanvaardbaar dat handelaars uit derde landen ervoor kunnen kiezen hun producten in te voeren via de lidstaat die het minst streng controleert. Zo zijn er meldingen van invoerders van citrusvruchten die de Spaanse havens mijden, omdat de laboratoria daar beschikken over de meest verfijnde instrumenten om ziekten of residuen bij citrusplanten op te sporen.

3.3. Veel maatregelen voor de voedselveiligheid van importproducten zijn enkel van toepassing op levende dieren en producten van dierlijke oorsprong. Er zijn echter nog andere risico's waaraan meer aandacht moet worden besteed, zoals sporen van bestrijdingsmiddelen, chemische of fysische verontreiniging door kankerverwekkende of giftige stoffen (zwarte metalen, biotoxines, kleurstoffen, enz.) en plantenziekten. Maatregelen die efficiënt zijn gebleken zouden dus moeten worden uitgebreid tot producten van plantaardige oorsprong.

3.4. Op de eerste plaats moeten meer controles worden uitgevoerd voor bepaalde categorieën plantaardige producten. Uit de planning van het Voedsel- en Veterinair Bureau voor 2008 blijkt dat maar één op de drie controles betrekking heeft op plantaardige producten.

3.5. Daarnaast dient een lijst te worden opgesteld van landen en bedrijven die producten van plantaardige oorsprong mogen invoeren, zoals dat ook is gebeurd voor een vijftiental categorieën producten van dierlijke oorsprong.

3.6. Voorts moeten importproducten van plantaardige oorsprong systematisch worden gecontroleerd zodra zij de EU binnenkomen, wat vandaag nog niet het geval is. Grenscontroles op dierlijke producten hebben hun nut immers al ruimschoots bewezen. Ook is het zaak dat overheden en particulieren beter gaan samenwerken bij importcontrole. Steeds vaker laten importeurs al op de plaats van productie controles verrichten. De resultaten daarvan zouden toegankelijk kunnen worden gemaakt voor de voedselcontroleautoriteit.

⁽¹⁾ Verordening (EG) 178/2002, 8e overweging.

⁽²⁾ Verordening (EG) 178/2002, art. 3.

⁽³⁾ RASFF jaarverslag 2007.

3.7. Ten slotte kan worden overwogen om de databank TRACES, waarmee gegevens over het verhandelen en importeren van levende dieren en voedingsproducten van dierlijke oorsprong kunnen worden opgeslagen en uitgewisseld, uit te breiden tot planten en plantaardige producten. De databank zou gekoppeld kunnen worden aan het EUROPHYT-systeem.

4. Wijdere toepassing van de beginselen van risicoanalyse

4.1. Door de WTO erkende internationale organisaties beschouwen risicoanalyse als een driestappenproces: risicobeoordeling, risicobeheer en risicocommunicatie. De hervorming van de Europese voedselwetgeving was een eerste stap op weg naar de toepassing van risicoanalyse. Dankzij de oprichting van de Europese Autoriteit voor voedselveiligheid staat risicobeoordeling nu los van risicobeheer. Dit onderscheid is fundamenteel. „Risicobeoordeling is gebaseerd op de beschikbare wetenschappelijke gegevens en wordt op onafhankelijke, objectieve en doorzichtige wijze uitgevoerd” ⁽¹⁾. De voor risicobeheer verantwoordelijke instanties — Commissie of lidstaten — kunnen zo de nodige maatregelen nemen aan de hand van de bevindingen van de Autoriteit voor voedselveiligheid.

4.2. Feit is echter dat de invoermaatregelen van de Commissie, of zij bepaalde producten nu tegenhoudt of juist doorlaat, niet altijd door de lidstaten en de derde landen begrepen worden, getuige de scherpe discussies die onlangs nog werden gevoerd naar aanleiding van de invoer van chloorkippen uit de VS en rundvlees uit Brazilië. Zo is de Commissie er in bepaalde gevallen van beschuldigd handelsbelangen boven de belangen van de consument te stellen. Het Comité vindt dat importbesluiten van de Commissie meer op objectieve gegevens moeten berusten.

4.3. Het komt echter vaak voor dat belangen met elkaar botsen en dan moet er een afweging worden gemaakt. Dit dient op een voor de consumenten transparante wijze te gebeuren.

4.4. Het Comité dringt er bij de Commissie op aan dat zij de beginselen van risicoanalyse systematischer toepast en de Europese Autoriteit voor voedselveiligheid de nodige middelen ter beschikking stelt om hiervoor een methodiek uit te werken.

4.5. In artikel 5.7 van de SPS-overeenkomst wordt bepaald dat voorlopige maatregelen mogen worden genomen als er niet voldoende wetenschappelijke gegevens voorhanden zijn om te bewijzen dat een bepaald product of een bepaald procedé onschuldig is. Het voorzorgsbeginsel, zoals dat is vastgelegd in de Gemeenschapswetgeving, wordt dus ook in de internationale regelgeving gehanteerd. Voorts kunnen op grond van de SPS-overeenkomst normen worden toegepast die strenger zijn dan de internationale regels, op voorwaarde dat daarbij wordt

aangegeven wat een „redelijk beschermingsniveau” inhoudt. Ook de EU zou een betere definitie van een „redelijk beschermingsniveau” moeten opstellen, zodat zij daarnaar kan verwijzen in de risicoanalyse.

4.6. Overigens wordt in de Gemeenschapswetgeving — en de SPS-overeenkomst sluit zich daarbij aan — erkend „dat in sommige gevallen een wetenschappelijke risicobeoordeling alleen onvoldoende gegevens biedt om daarop een risicomanagementbeslissing te baseren, en dat op goede gronden ook andere relevante factoren in aanmerking moeten worden genomen” ⁽²⁾. Het gaat o.m. om de economische impact, het maatschappelijke draagvlak en de kosten-batenverhouding van een besluit. Op dit moment wordt een beeld gegeven van deze factoren via de effectbeoordelingen van de Commissie of via raadpleging.

4.7. Wel is het zaak dat deze sociaaleconomische factoren op objectieve en onafhankelijke basis onder de loep worden genomen en dat zij wetenschappelijk even streng onderbouwd zijn als de evaluatie van het gezondheidsrisico. Er dient dus een beroep te worden gedaan op economische, sociologische en juridische deskundigen. Een aantal landen, zoals Canada en het Verenigd Koninkrijk, hebben binnen hun agentschappen voor voedselveiligheid al speciale eenheden van sociaaleconomische deskundigen opgericht ⁽³⁾. Het Comité stelt voor dat de Commissie nagaat of het de moeite loont een onafhankelijk bureau voor sociaaleconomische analyses op te richten.

5. De uiteenlopende eisen waaraan importproducten moeten voldoen

5.1. De eisen waaraan ingevoerde landbouw- en voedselproducten moeten voldoen zijn op verschillende punten minder streng dan de eisen waaraan EU-producten moeten beantwoorden. Dat geldt niet voor de eigen regels die bedrijven opleggen aan hun leveranciers, maar wel voor bepaalde communautaire regels. De bepaling dat het traject van dieren vanaf hun geboorte te volgen moet zijn, de regels inzake dierenwelzijn en het verbod op bepaalde bestrijdingsmiddelen bv., zijn niet van toepassing op producten uit derde landen.

5.2. Niet iedereen zal zich kunnen vinden in de Europese regelgeving op bv. het vlak van voedselveiligheid, maar feit is dat deze berust op een gezamenlijke keuze van de EU. De institutionele procedure, d.w.z. de besprekingen in EP en Raad en met het maatschappelijk middenveld, mondt uit in regelgeving die dient te worden beschouwd als de legitieme uiting van de keuze van de Europese burgers. De vereisten waaraan de producent tegemoet moet komen zijn het resultaat van een gemeenschappelijke keuze en gelden voor iedereen binnen de EU. Het feit nu, dat bepaalde maatregelen niet van toepassing zijn op producenten uit derde landen, heeft tot gevolg dat er op de interne markt zowel producten zijn die beantwoorden aan de voorwaarden in kwestie, als producten die dat niet doen.

⁽¹⁾ Verordening (EG) 178/2002, art. 6.

⁽²⁾ Verordening (EG) 178/2002, 19e overweging.

⁽³⁾ OESO, 2003, „Prendre en compte les aspects socio-économiques de la sécurité des aliments: un examen des démarches novatrices de certains pays”.

5.3. Een dergelijke situatie, die ook op andere gebieden (milieu, sociale rechten, enz.) problemen schept, is vanuit consumenten-oogpunt onaanvaardbaar. De consument loopt zo immers het risico dat hij zonder zich daarvan bewust te zijn producten koopt die niet beantwoorden aan de keuzes van de Europeanen. Zo zijn er op legale wijze sinaasappelen uit derde landen op de markt gebracht die werden bewerkt met „Lebaicid”, een krachtig bestrijdingsmiddel. De werkzame stof in Lebaicid is Fention, een product dat in de EU al jaren geleden verboden werd op grond van milieuoverwegingen. De EU krijgt zo dus niet waarvoor zij heeft gekozen, zodat de Europese consumenten worden misleid.

5.4. Europese regelgeving die niet van toepassing is op importproducten plaatst de Europese producenten in een nadelige concurrentiepositie. Het Franse instituut voor veeteelt heeft getracht een schatting te maken van deze meerkosten. Op het gebied van traceerbaarheid bijvoorbeeld heeft Europa er krachtig voor geijverd om identificatie van de dieren mogelijk te maken. De rundvleessector betaalt daarvoor 0,4 euro per 100 kilo geslacht gewicht, wat neerkomt op bijna 32 miljoen euro voor de EU-25. Slachtkalveren moeten met het oog op de voorschriften inzake het welzijn van dieren verplicht samen in een hok worden gehouden. Deze maatregel kost de sector 4 euro per 100 kilo geslacht gewicht ofwel 31 miljoen euro voor de EU-25.

6. Gevolgen van Europese regelgeving voor ontwikkelingslanden

6.1. De EU is de grootste invoerder van landbouwproducten en levensmiddelen uit ontwikkelingslanden, wat m.n. te maken heeft met de grootschalige handelsconcessies die in het verleden zijn toegekend. De UNCTAD (de VN-conferentie voor Handel en Ontwikkeling) waarschuwt regelmatig dat de Europese regelgeving op het gebied van gezondheid niet zonder gevolgen is voor de producenten en bedrijven uit de minst ontwikkelde landen.

6.2. De EU kan geen water bij de wijn doen als het gaat om de veiligheid van voedsel. Het Comité is zich er echter wel van bewust dat er voor de ontwikkelingslanden veel op het spel staat, en het is dan ook voorstander van technische bijstand, dialoog en samenwerking met de meest kwetsbare handelspartners. Ook zou het graag zien dat de Commissie de invoering van tracerings- en waarschuwingssystemen in ontwikkelingslanden blijft steunen.

7. Gelijkwaardigheidsbeginsel en traceerbaarheid

7.1. De leden van de WTO baseren zich op de juridische bepalingen van de SPS- en TBT-overeenkomsten (technische handelsbelemmeringen) om te voorkomen dat ongefundeerde invoerbeperkingen worden opgelegd en om de markttoegangsvoorwaarden transparanter te maken.

7.2. Op grond van het Gemeenschapsrecht moeten ingevoerde levensmiddelen voldoen aan de Europese levensmiddelenwetgeving „dan wel aan de voorschriften die door de Gemeenschap

als ten minste gelijkwaardig daaraan zijn aangemerkt” ⁽¹⁾. Het Comité vestigt in dit verband de aandacht op het risico dat de EU het in de internationale regelgeving vastgelegde gelijkwaardigheidsbeginsel te ruim interpreteert.

7.3. De traceerbaarheid van voedingsmiddelen loopt als een rode draad door het Europese voedselveiligheidsmodel. Een product moet traceerbaar zijn „vanaf de primaire productie (...) tot en met (...) verkoop of levering daarvan aan de eindverbruiker” (van boer tot bord), „aangezien elk onderdeel (van de productieketen) (...) op de voedselveiligheid van invloed kan zijn” ⁽²⁾. Gaat het om importproducten, dan wordt meestal slechts traceerbaarheid vereist vanaf het moment waarop het product wordt ingevoerd. Alle inspanningen van de privésector ten spijt betwijfelt het Comité sterk of de maatregelen die bepaalde landen nemen op het vlak van voedselveiligheid kunnen worden aangemerkt als „gelijkwaardig”. Het Comité is er dan ook van overtuigd dat de EU zich hierbij offensiever moet opstellen en traceerbaarheid bovenaan de agenda van de bilaterale onderhandelingen moet plaatsen. Ook in het kader van de technische bijstand aan de minst ontwikkelde landen moet de grootste aandacht uitgaan naar traceerbaarheid.

8. Andere legitieme factoren en ontwikkeling van de internationale wetgeving

8.1. In de teksten van de GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) en de verschillende WTO-overeenkomsten staat te lezen dat bij internationale handelsvoorschriften niet alleen de gezondheid maar ook andere „legitieme factoren” in aanmerking moeten worden genomen. Het internationale recht heeft echter geen gelijke tred gehouden met deze ontwikkelingen. Feit is dat de keuzes van de EU louter vanuit het oogpunt van gezondheid niet altijd gerechtvaardigd zijn. In de zaak van de chloorkippen bv. valt het de Commissie moeilijk te bewijzen dat de gezondheid van de Europese consument gevaar zou lopen door het ontsmettende chloorbad dat de kippen in de VS ondergaan. In de VS wordt nu eenmaal anders aangekeken tegen de kwaliteit van levensmiddelen dan in Europa. Een ander voorbeeld is het besluit om de invoer van zeehondenhuiden te verbieden, dat niet berust op gezondheidsoverwegingen maar is ingegeven door het streven naar dierenwelzijn. Over de vraag of deze maatregelen stroken met de WTO-voorschriften wordt internationaal druk gedebatteerd.

8.2. De jurisprudentie van het Orgaan voor geschillenbeslechting van de WTO is echter bemoedigend. Zo heeft het deskundigenpanel in de zaak „garnalen — zeeschildpadden” de aanklacht van Maleisië tegen de VS verworpen, omdat het verbod op de invoer van garnalen in het licht van de internationale overeenkomst ter bescherming van de biodiversiteit gegrond was. De Maleisische vissers zagen zich verplicht hun visserijtechnieken aan te passen, zodat de uit hoofde van deze overeenkomst beschermde schildpadden niet langer in hun netten terecht konden. Ook over de samenhang tussen de WTO-voorschriften en andere internationale overeenkomsten wordt momenteel gediscussieerd.

⁽¹⁾ Verordening (EG) 178/2002, artikel 11.

⁽²⁾ Verordening (EG) 178/2002, artikel 3.16 en 12^e overweging.

8.3. De EU dient bij deze discussies een voortrekkersrol te spelen. Dit houdt in dat zij haar collectieve keuzes verdedigt, er bij de internationale instanties voor pleit dat rekening wordt gehouden met de hierboven genoemde andere „legitieme factoren” en het debat over de samenhang tussen de WTO-voorschriften en andere internationale overeenkomsten weer aanzwengelt. Voorts moet intensiever worden gezocht naar methoden om de collectieve keuzes en legitieme factoren objectief vorm te geven, zodat zij internationaal kunnen worden erkend.

9. Consumentenvoorlichting

9.1. De Europese consument stelt steeds meer belang in de omstandigheden waarin levensmiddelen worden geproduceerd. De privésector tracht op alle mogelijke manieren in te spelen op die vraag naar informatie. Daarnaast wordt op dit moment gedebatteerd over de invoering van een EU-label en de vraag of op het etiket dient te worden verwezen naar de naleving van de regels inzake dierenwelzijn. In dat verband zou kunnen worden

voorgesteld dat een internationale organisatie de consument objectieve informatie verstrekt over de productiemethoden van de verschillende landen. Zo'n onafhankelijke voorlichtingsinstantie zou er ook mee kunnen worden belast om informatie te verstrekken in het kader van een nog te creëren mondiaal systeem voor vroegtijdige waarschuwing.

9.2. Consumentenvoorlichting is evenwel maar een deel van de oplossing voor de hier behandelde problemen. Feit is dat we steeds meer verwerkte producten gebruiken; etiketinformatie over de herkomst wordt dan zowel voor het bedrijfsleven als voor de consument een ingewikkelde zaak. Het is dan ook aan de overheid erop toe te zien dat alle producten op de markt beantwoorden aan de keuzes van de Europese burgers. Consumenten gaan ervan uit dat deze gezamenlijke keuzes niet worden opgeofferd in politieke processen (voorbeeld: de trans-Atlantische dialoog) die slechts bedoeld zijn om zich te profileren of ertoe moeten dienen om individuele handelspartners gunstig te stemmen.

Brussel, 22 oktober 2008.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Mario SEPI

Initiatiefadvies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over Structurele en conceptuele verandering als voorwaarde voor een wereldwijd concurrerende, op kennis en onderzoek gebaseerde Europese industrie (Europa: de achterstand inhalen of de toon aangeven?)

(2009/C 100/11)

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 17 januari 2008, overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde, besloten een initiatiefadvies op te stellen over

Structurele en conceptuele verandering als voorwaarde voor een wereldwijd concurrerende, op kennis en onderzoek gebaseerde Europese industrie (Europa: de achterstand inhalen of de toon aangeven?).

De Adviescommissie industriële reconversie (CCMI), die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 10 september 2008 goedgekeurd. Rapporteur was de heer TÓTH, corapporteur was de heer LEO.

Het Comité heeft tijdens zijn op 22 en 23 oktober 2008 gehouden 448^e zitting (vergadering van 22 oktober) onderstaand advies uitgebracht, dat met 98 stemmen vóór, bij 1 onthouding, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. De klimaatverandering, de demografische veranderingen, de mondialisering en de grondstoffen- en energieschaarste zullen in Europa leiden tot grote economische en maatschappelijke verschuivingen. De gevolgen voor de levensstandaard en het concurrentievermogen in Europa hangen grotendeels af van de vraag of in een vroeg stadium de juiste maatregelen worden genomen. De noodzaak om voor nieuwe problemen innovatieve oplossingen te vinden, vloeit onder meer voort uit het feit dat Europa het inhaalproces op veel terreinen met succes heeft voltooid. Met het bereiken van de technologische grens worden eigen innovaties de belangrijkste motor achter de ontwikkeling, maar hiervoor zijn veranderingen nodig op gebieden die lange tijd als succesfactoren werden beschouwd (b.v. in onderwijs, opleiding en bijscholing). Het bevorderen van de samenhang binnen de Gemeenschap is een al even legitieme doelstelling. De noodzaak tot aanpassing wordt de vuurproef voor het Europese sociaal model, waarvan de uitslag bepalend wordt voor de levenskwaliteit van de huidige en toekomstige generaties. Bij de aanpak van deze problemen zal een belangrijke en richtinggevende rol zijn weggelegd voor de sociale dialoog en de dialoog tussen het maatschappelijk middenveld en alle relevante belanghebbenden.

1.2. Er zijn in ieder geval een groter aanpassingsvermogen en een grotere aanpassingssnelheid nodig om de dreigende problemen het hoofd te kunnen bieden en extra ontwikkelingspotentieel voor Europa aan te boren. In de Lissabonstrategie⁽¹⁾ zijn doelstellingen geformuleerd die grotendeels bij deze zienswijze aansluiten en voor Europa van belang zijn. De omvang van de vereiste aanpassingen was echter vaak onduidelijk, en ook was de vertaling van de doelstellingen in economische beleidsstrategieën vaak te voorzichtig. De gevolgen van deze aanpak zijn genoegzaam bekend, en er zijn inmiddels hernieuwde inspanningen nodig om de betreffende doelstellingen voortvarend te realiseren. Er wordt dan ook voorgesteld om blijvend meer middelen voor de tenuitvoerlegging van de Lissabonstrategie uit te trekken.

1.3. Tegelijkertijd is duidelijk dat er geen „one size fits all”-strategie mogelijk is. Op sommige beleidsterreinen moet elke lidstaat de Europese streefdoelen met behulp van een specifiek aan de nationale omstandigheden aangepast maatregelenpakket ten uitvoer leggen om de efficiëntie van het beleid te waarborgen. Daarbij moet er evenwel voor worden gezorgd dat de Europese en de nationale maatregelen elkaar aanvullen. Hetzelfde geldt uiteraard voor op Europees niveau genomen maatregelen. In het geval van horizontale beleidsterreinen — d.w.z. onderwerpen waarvoor meerdere directoraten-generaal bevoegd zijn — moeten strategieën tevens gecoördineerd worden uitgevoerd. Deze complementariteit moet in beide gevallen tot stand worden gebracht door middel van nadrukkelijke samenwerking en afstemming ten aanzien van beleidsstrategieën en-maatregelen die gezamenlijk worden opgesteld en uitgevoerd.

1.4. Maar al te vaak worden tegenwoordig toezeggingen omtrent samenwerking en coördinatie gedaan, terwijl er in de praktijk echter maar weinig animo blijkt te zijn om dat waar te maken. Er moeten veranderingen worden doorgevoerd om de positieve effecten van een gecoördineerde tenuitvoerlegging te maximaliseren⁽²⁾. Ook op het niveau van de lidstaten kan de efficiëntie worden vergroot door intensiever samen te werken bij de formulering en uitvoering van maatregelen. Om dit proces te ondersteunen, moet een deel van de extra middelen specifiek voor de ontwikkeling van samenwerkingsprogramma's tussen Europa en de lidstaten worden gereserveerd. Deze middelen mogen dan alleen ter beschikking worden gesteld wanneer maatregelen worden genomen die uitdrukkelijk op elkaar zijn afgestemd en een gemeenschappelijk doel dienen.

1.5. Europa staat met name voor een uitdaging omdat maar weinig lidstaten zich hebben ingesteld op het leveren van top-prestaties. Veel lidstaten hebben de overstap van de inhaalfase

⁽¹⁾ De Lissabonstrategie heeft uiteraard een veel breder toepassingsgebied dan het onderwerp dat in onderhavig advies worden besproken. Kijk voor meer bijzonderheden op http://ec.europa.eu/growthandjobs/index_eu.htm

⁽²⁾ Coördinatie van beleid is bevorderlijk voor de productie van collectieve goederen (zoals voorlichting en kennis, milieu- en klimaatbescherming) en voor het creëren van positieve externe effecten. De toenemende economische interdependentie binnen Europa leidt tot externalisering, en alleen door middel van beleidscoördinatie kan positieve externalisering worden bevorderd en negatieve externalisering worden tegengegaan.

naar een productiefase aan de technologische grens nog niet weten te maken. Bij de overstap naar een kenniseconomie ontstaat een grotere behoefte aan hooggekwalificeerde werknemers. Om hieraan te voldoen, zijn prognoses voor de middellange en lange termijn nodig van het benodigde kwalificatieniveau van de werknemers, op grond waarvan opleiding en bijscholing moeten worden geherstructureerd.

1.6. Om de problemen op te lossen en het economische prestatievermogen te verbeteren, moet worden gezorgd voor wetenschappelijke en onderzoeksstructuren die topprestaties mogelijk maken. Ook hier zijn duurzame inspanningen nodig om zowel de onderzoeksoutput als het onderwijs verder te ontwikkelen en op veel gebieden op internationaal topniveau te brengen. Met de lancering van de hernieuwde Lissabonstrategie is hiervoor op Europees niveau reeds de koers uitgezet. De Europese Onderzoeksraad en het Europees Instituut voor innovatie en technologie zullen dit veranderingsproces bespoedigen. In de toekomst moet nog méér in deze structuren worden geïnvesteerd om de lidstaten ertoe te bewegen om aanvullende strategieën vast te stellen. Daarnaast moet intensieve samenwerking tussen het bedrijfsleven enerzijds en universiteiten en onderzoekskringen anderzijds worden gestimuleerd, en moeten infrastructuurvoorzieningen voor begeleidende diensten zoals wetenschaps-, innovatie-, technologie- en bedrijvensparken, worden ondersteund.

1.7. Naast investeringen in werknemers en wetenschap moeten de lidstaten in hun streven naar méér onderzoek veel meer steun verlenen aan risicovolle innovatieve projecten, intellectuele-eigendomsrechten beter beschermen (bv. door middel van het Gemeenschapsoctrooi en maatregelen tegen piraterij), voor innovatiebevorderende regelgeving voor de product- en arbeidsmarkten zorgen, in goed op de risico's afgestemde financieringsmogelijkheden voorzien, maatregelen ter bevordering van de vraag naar innovaties nemen (bijv. ten aanzien van interne markt, overheidsopdrachten en leidende markten), voor een grotere mobiliteit op alles niveaus en voor een passend concurrentie- en macrobeleid zorgen. Een geslaagde uitvoering van deze beleidsmaatregelen zal leiden tot beduidend grotere inspanningen op het gebied van innovatie, en dus ook tot hogere O&O-uitgaven.

1.8. Uiteindelijk gaat het erom een systeem te creëren dat snel en flexibel reageert op problemen die zich voordoen. De gedachte achter deze aanpak is dat nu niets doen, in de toekomst veel meer gaat kosten dan wanneer op dit moment de vereiste maatregelen worden genomen. Dit geldt vooral — maar niet alleen — voor milieumaatregelen. Juist op milieugebied heeft Europa altijd al een voortrekkersrol gespeeld, die moet worden versterkt door consequent verder te gaan op de ingeslagen weg. Dit levert de industriële (*first-mover-advantage*), maatschappelijke en ecologische voordelen op die kunnen voortvloeien uit milieubeschermingsmaatregelen (zoals geharmoniseerde milieuregeling, normalisering en de bevordering van innovaties op milieutechnologisch en sociaal gebied).

1.9. Voor een dergelijke toekomstgerichte strategie moet echter ook maatschappelijk draagvlak bestaan, wil ze met succes ten uitvoer worden gelegd. Wanneer de noodzaak van verandering niet voor de hand ligt en de voordelen ervan niet duidelijk zijn of ongelijk worden verdeeld, zal ook de bereidheid tot maatschappelijke en individuele aanpassingen gering zijn. De maatschappelijke organisaties zijn onontbeerlijk voor de vormgeving van en de communicatie over deze strategie. Uiteraard kunnen

burgers de strategie en de daaruit voortvloeiende maatregelen alleen aanvaarden wanneer ze invloed kunnen uitoefenen op de invulling ervan. De kans op een gemeenschappelijk project is het grootst indien reeds in de voorbereidende fase sprake is van brede betrokkenheid en discussies. Hoewel het inmiddels bijna al te laat is voor discussies over het vervolg van de Lissabonstrategie, moet niettemin worden getracht om een breed scala aan belanghebbenden hierbij te betrekken.

2. Achtergrond

2.1 De afgelopen vijftig jaar heeft Europa zijn economische prestaties gestaag verbeterd, waarmee het de achterstand die in de 19e en de eerste helft van de 20e eeuw is opgelopen, kleiner heeft gemaakt (¹). Wat betreft de productiviteit per uur haalt Europa inmiddels bijna hetzelfde niveau als de VS, hoewel de *output* per hoofd van de bevolking blijft steken op nauwelijks 70 % van de *output* in de VS (zie Gordon 2007). Dit inhaalproces kwam in 1995 echter abrupt tot stilstand en werd gevolgd door een periode waarin de VS sterker groeide dan Europa. De snellere toepassing van nieuwe technologie — in dit geval informatie- en communicatietechnologie — wordt gezien als de voornaamste reden voor die ontwikkeling. Zowel wat de ontwikkeling als de verspreiding van deze technologie betreft, hebben de VS sneller gereageerd dan de meeste Europese landen.

2.2. De uiteenlopende snelheid bij de ontwikkeling en toepassing van nieuwe technologie geldt evenwel niet specifiek voor informatie- en communicatietechnologie, maar vloeit voort uit het gehanteerde economische systeem. Als koploper op het gebied van veel nieuwe technologie profiteert de VS van een sterk marktgericht systeem met universiteiten en onderzoeksinstituten die tot de wereldtop behoren, hooggekwalificeerde werknemers uit de gehele wereld, een grote bereidheid om risico's te nemen, een snelle groei van nieuwe ondernemingen, en een homogene interne markt.

2.3. De Europese landen daarentegen hebben gezorgd voor structuren en economische beleidsmaatregelen die het inhaalproces bevorderen en een snelle toepassing van technologie mogelijk maken. De hoge investeringscijfers waren en zijn in het oog lopende kenmerken van deze aanpak, evenals de meer baangerichte opleidingen, structuren om bij de financiering van innovaties risico's te vermijden, lagere investeringen in het hoger onderwijs en de vaak te weinig rigoureuze verdere ontwikkeling van producten en technologieën.

2.4. De zwakke economische groei die Europa de afgelopen jaren heeft gekend (zie bijvoorbeeld Breuss 2008) doet vermoeden dat het groeipotentieel van de inhaalstrategie grotendeels is uitgeput. De overgang van een inhaalstrategie naar een koppositie vereist echter ingrijpende veranderingen, die in Europa nog in het beginstadium verkeren en vaak maar halfslachtig worden doorgevoerd. Met het naderen van de technologische grens worden verstrekkende (in de betekenis van nieuwe producten die op de markt worden gebracht) eigen innovaties de belangrijkste

(¹) Al met al heeft de EU haar koppositie in de wereldhandel (in zowel de goederen- als de dienstensector) weten te behouden. De Europese economie is toonaangevend in medium-tech-sectoren en kapitaalintensieve goederen. Het groeiende tekort op de handelsbalans met Azië, en ICT-prestaties die achterblijven bij die van de VS geven daarentegen aanleiding tot bezorgdheid (zie CCMI 043).

motor achter de groei. Om deze aanpak te ondersteunen, moeten sectoren die voorheen als succesfactoren in het inhaalproces werden beschouwd (zoals onderwijs, regulering van product- en arbeidsmarkten, macro-economische sturing) worden geherstructureerd. De behoefte aan verandering in Europa wordt echter mede ingegeven door de huidige problematiek, zoals de klimaatverandering, mondialisering, demografische ontwikkeling, en de schaarser wordende grondstoffen en energiebronnen. Er moet worden gezorgd voor structuren waarmee snel op de nieuwe problemen kan worden ingespeeld en die maatschappelijk aanvaardbare, milieuvriendelijke en concurrerende oplossingen kunnen bieden.

2.5. Uiteindelijk gaat het erom een systeem te creëren dat snel en flexibel reageert op problemen die zich voordoen. De gedachte achter deze aanpak is dat nu niets doen, in de toekomst veel meer gaat kosten dan wanneer op dit moment de vereiste maatregelen worden genomen. Dit geldt vooral – maar niet alleen – voor milieumaatregelen. Juist op milieugebied heeft Europa altijd al een voortrekkersrol gespeeld, die moet worden versterkt door consequent verder te gaan op de ingeslagen weg. Dit zorgt voor de industriële (*first-mover-advantage*), maatschappelijke en ecologische voordelen die kunnen voortvloeien uit milieubeschermingsmaatregelen (zoals geharmoniseerde milieuregeling, normalisering en de bevordering van innovaties op milieutechnologisch en sociaal gebied).

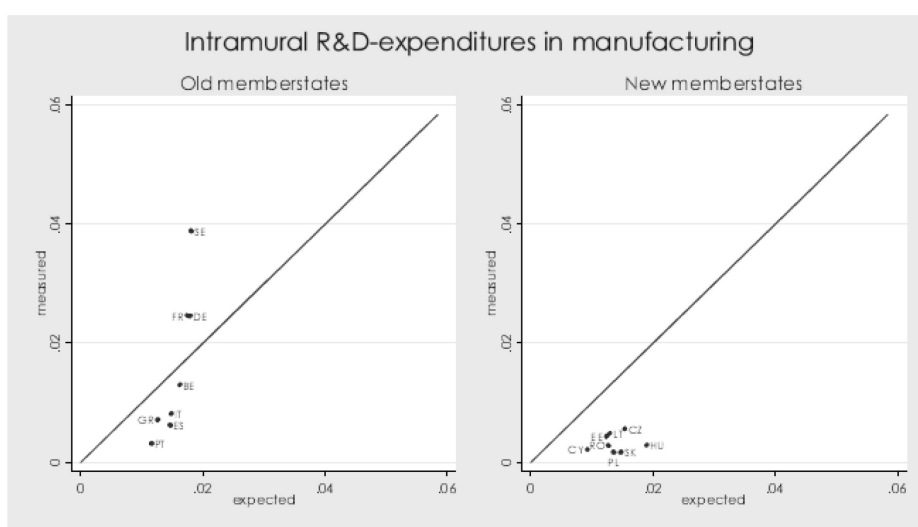
2.6. De hierna volgende opmerkingen gaan over alle onderdelen van de Lissabonstrategie die betrekking hebben op innovatie. Daarbij wordt ingegaan op mogelijkheden om binnen het zo heterogene Europa een efficiënt beleid te formuleren.

3. Het Europese antwoord op de zwakke economische groei van de jaren negentig: de Lissabonstrategie

3.1. De oplossing van Europa op het probleem van de toenemende achterstand op de VS wat productiviteit en economische groei betreft, was de Lissabonstrategie waarmee sinds de herziening in 2005 o.m. wordt gestreefd naar verhoging van de O&O-uitgaven tot 3 % van het BBP en naar een participatiegraad van de beroepsbevolking van 70 %.

3.2. Het streven naar verhoging van de O&O-uitgaven is gebaseerd op een groot aantal economische onderzoeken, die onmiskenbaar een positief verband tussen economische ontwikkeling en het niveau van O&O-uitgaven laten zien. Bij het formuleren van de doelstellingen werd te weinig aandacht besteed aan het feit dat het niveau van de O&O-uitgaven grotendeels afhankelijk is van de sectorale structuur en alleen kan worden beoordeeld in de context van de wijze waarop de sectoren zijn georganiseerd. Uit recentere onderzoeken (Leo — Reinstaller — Unterlass 2007, Pottelsberghe 2008) blijkt dat de meeste „oude” lidstaten aan O&O ongeveer het bedrag uitgeven dat op grond van hun sectorale structuur mag worden verwacht, terwijl de meeste „nieuwe” lidstaten daaronder uitkomen (d.w.z. onder de grens van 45°, zie afbeelding 1). Zweden en Finland (alsook de VS) geven beduidend méér uit aan O&O dan op grond van hun sectorale structuur mocht worden verwacht. Dit komt enerzijds doordat deze landen in sommige sectoren tegen de technologische grens aan zitten, sterker de nadruk leggen op innovatie dan hun concurrenten, en — in het geval van de VS — voor een grote interne markt produceren. Anderzijds kan een hoger niveau van O&O-uitgaven ook zijn terug te voeren op een sector hoger onderwijs waarin veel onderzoek wordt verricht (zie Pottelsberghe 2008).

Afbeelding 1: Voor de sectorale structuur gecorrigeerde uitgaven aan O&O



Source: New-Cronos; Fourth Community Innovation Survey (CIS-4); Countries included: Belgium (BE), Bulgaria (BG), Cyprus (CY), Czech Republic (CZ), Estonia (EE), Finland (FI), France (FR), Germany (DE), Greece (GR), Hungary (HU), Iceland (IC), Italy (IT), Latvia (LV), Lithuania (LT), Norway (NO), Poland (PL), Portugal (PT), Romania (RO), Slovakia (SK), Slovenia (SL), Spain (ES), Sweden (SE). Where available we have included the data for Iceland and Norway. New member states are the countries that have joined the EU since 2004; old memberstates are the countries that were members of the EU prior to 2004.

3.3. Nu blijkt dat de O&O-uitgaven van het Europese bedrijfsleven (tenminste in de „oude” lidstaten) over het geheel genomen in overeenstemming zijn met de sectorale structuur, bestaat er geen dwingende reden om die ingrijpend te wijzigen, te meer daar deze tevens als kostenpost moeten worden beschouwd en gaandeweg minder marginale voordelen genereren. Grotere investeringen in O&O-uitgaven hebben zin als de technologische grens wordt opgezocht of als sprake is van een structurele omschakeling ⁽¹⁾ naar onderzoeksintensieve sectoren ⁽²⁾. Beide veranderingen zijn onontbeerlijk wil men dat Europa concurrerend blijft en dat het „Europese model” in stand wordt gehouden.

3.4. Dit veranderingsproces wordt echter niet zozeer in gang gezet door een incidentele verhoging van de O&O-middelen alswel door een intensievere ondersteuning van riskante innovatiestrategieën, door investeringen in de onderzoeksinfrastructuur en door verbeteringen in opleiding en bijscholing. Andere noodzakelijk veranderingen bestaan in het scheppen van een markt-omgeving die op alle niveaus bevorderlijk is voor innovatie en het zorgen voor een grotere mobiliteit (zie Aho et al. 2006). Aanvullende ingrepen in de regulering van de arbeidsmarkten en het financieringssysteem en in het concurrentiebeleid en het macrobeleid zijn eveneens vereist. Een geslaagde uitvoering van deze beleidsmaatregelen zal leiden tot beduidend grotere inspanningen op het gebied van innovatie, en dus ook tot hogere O&O-uitgaven.

3.5. Door het zwaartepunt in het economisch beleid van O&O naar innovatie te verschuiven, wordt tevens de impliciete voorrecht van „high-tech-sectoren” die het gevolg is van dat streven om de O&O-uitgaven te verhogen, aan banden gelegd. Dit leidt tot een opwaardering van sectoren die wat technologische toepassingen betreft weliswaar high-tech zijn, maar die geen grote investeringen in O&O doen omdat hun inspanningen op het gebied van innovatie gebaseerd zijn op een intelligent gebruik van technologie en op menselijke creativiteit. Zo komen veel technologisch geavanceerde innovaties in de creatieve industrie, de staalindustrie of de textiel- en kledingsector zonder of met slechts weinig eigen O&O-uitgaven tot stand. Verder is gebleken dat vrijwel alle sectoren potentieel bieden voor snel groeiende kleine en middelgrote ondernemingen (de zogenaamde gazellen; zie Hölzl — Friesenbichler 2008), wat ook een sterk argument is voor brede steun voor innovaties. De nadruk op high-tech-sectoren (die het grote belang van deze sectoren in de toekomst waarborgt) komt voort uit de sterk groeiende vraag. Als het lukt om via inspanningen op O&O-gebied innovaties te realiseren, kunnen de voordelen — m.b.t. de groei van economie en werkgelegenheid — vanwege de grote groei van de vraag bovenproportioneel groot zijn (Falk — Unterlass 2006).

⁽¹⁾ Structurele veranderingen ontstaan door de oprichting van nieuwe bedrijven, diversificatie van bestaande bedrijven of de vestiging van nieuwe bedrijven.

⁽²⁾ Hier wordt met opzet van „onderzoeksintensieve” sectoren gesproken, omdat de indeling in high-, medium- en low-tech-sectoren op basis van O&O-uitgaven onvoldoende rekenschap geeft van de toepassing van technologie in veel bedrijfstakken. Indien de integratie in producten en productieprocessen van elders ontwikkelde technologie eveneens in aanmerking worden genomen, dan zouden veel bedrijfstakken die op grond van de traditionele indeling low-tech zijn, in feite in de categorie medium- of high-tech-sectoren moeten worden ingedeeld (zie Peneder 2007).

3.6. De nieuwe en oude uitdagingen vragen om topprestaties, zowel in onderzoek als in de toepassing van de resultaten daarvan. Alleen door topprestaties in het fundamenteel en toegepast onderzoek kan Europa wereldwijd concurrerend blijven. Belangrijke belemmeringen voor de tenuitvoerlegging van deze strategieën zijn gelegen in het menselijk kapitaal, wat in de toekomst nog veel sterker het geval zal zijn. Voor structurele veranderingen en het inlopen van de technologische achterstand zijn meer en beter opgeleide werknemers nodig die voortgezet en hoger onderwijs hebben genoten. De tot dusver getoonde nalatigheid in dezen kan alleen op langere termijn worden goedge maakt en wordt nog steeds niet met de vereiste voortvarendheid aangepakt. Tegelijkertijd moet er in de onderwijssector op worden gelet dat het aanbod aan opleidingsplaatsen op de vraag ⁽³⁾ is afgestemd en dat de voortdurende bijscholing van werknemers (trefwoord: levenslang leren) eveneens de nodige aandacht krijgt, zodat werknemers in alle fasen van het arbeidsproces hun productiviteit en inzetbaarheid op peil kunnen houden.

3.7. De herziening van de Lissabonstrategie heeft op Europees niveau gezorgd voor de nodige veranderingen waarmee de structurele aanpassing in de richting van onderzoeksintensieve economische structuren en topprestaties kan worden bespoedigd. Deze veranderingen krijgen vorm in maatregelen om de beschikbaarheid van durfkapitaal en de mobiliteit van onderzoekers te vergroten. Ook het Europees Instituut voor innovatie en technologie (EIT), de Europese Onderzoeksraad en het initiatief voor leidende markten behoren hiertoe. Bovendien zijn de middelen voor kaderprogramma's verhoogd en zijn de modelprojecten op Europees niveau uitgebreid.

4. Europa: efficiënt beleid in weerwil van de diversiteit?

4.1. De vraag blijft echter of Europa gezien zijn heterogeniteit op dit gebied wel tot beleid kan komen, zelfs al zijn de doelstellingen van de EU duidelijk uiteengezet en algemeen aanvaard. De Europese diversiteit komt niet in de laatste plaats tot uitdrukking in het uiteenlopende prestatievermogen van de lidstaten, in de mate waarin resultaten worden bereikt, in de vorderingen die op technologisch gebied worden gemaakt (bv. de GSM-norm vs. het gebruik van ICT) en in de grote verschillen zowel tussen sectoren onderling als binnen sectoren zelf (zie Falk 2007, Leo — Reinstaller — Unterlass 2007, zie bijlage 3).

4.2 Deze diversiteit vormt een grote uitdaging voor het economisch beleid, aangezien economische beleidsmaatregelen al naargelang het niveau van economische ontwikkeling tot uiteenlopende resultaten leiden. Succesvolle landen stemmen hun economische strategie — expliciet of impliciet — af op hun economische ontwikkelingspeil, en willen aldus ofwel een inhaalproces bevorderen ofwel zich richten op technologische topprestaties. Het rationele karakter van deze aanpassing van

⁽³⁾ Cedefop stelt dat de totale werkgelegenheid in Europa naar verwachting tussen 2006 en 2015 zal toenemen met ruim 13 miljoen banen. Daaronder vallen nagenoeg 12,5 miljoen banen voor de hoogst opgeleiden (om en nabij de ISCED-niveaus 5 en 6) en bijna 9,5 miljoen banen op medium-niveau (ISCED-niveaus 3 en 4). Daar staat tegenover dat er 8,5 miljoen banen minder komen voor weinig en ongeschoolden (ISCED-niveaus 0 tot 2). Bron: Cedefop, Future skills needs in Europe Medium-term forecast, 2008.

het economisch beleid aan het ontwikkelingspeil is naar voren gekomen in een reeks wetenschappelijke studies. Daaruit is gebleken dat dezelfde beleidsmaatregelen tot andere resultaten kunnen leiden al naargelang het ontwikkelingsniveau van het betreffende land. Zo kan een bepaalde maatregel in een land dat technologische topprestaties levert goede resultaten opleveren, terwijl dezelfde maatregel in een land dat met een inhaalslag bezig is, juist weinig effect sorteert of zelfs negatief uitwerkt op de economische ontwikkeling.

4.3. Een en ander kan duidelijk worden geïllustreerd aan de hand van het opleidingsstelsel ⁽¹⁾. Wanneer men de resultaten van investeringen in dat stelsel wil maximaliseren, moet men zich ook rekenschap geven van de relatie tussen de diverse opleidingsvormen, die al naargelang het ontwikkelingspeil verschilt. Hoger onderwijs wordt belangrijker naarmate een land de technologische grens nadert, terwijl beroepsopleidingen nuttiger zijn voor het ondersteunen van een inhaalproces. Aghion et al. (2005) schatten dat wanneer in een land dat de technologische grens heeft bereikt, de uitgaven voor hoger onderwijs worden verhoogd met 1 000 \$ per persoon, de jaarlijkse groei met zo'n 0,27 procentpunten toeneemt. In een land met een technologische achterstand daarentegen zou dezelfde investering leiden tot een toename van de groei met slechts zo'n 0,10 procentpunten. Hoogopgeleiden kunnen meer opbrengen in landen die dichtbij de technologische grens opereren, aangezien daar meer verstrekkende innovaties nodig zijn die alleen met behulp van wetenschappelijk onderzoek kunnen worden gerealiseerd.

4.4. Een hoger opleidingsniveau leidt ook tot grotere flexibiliteit bij de keuze van de technologie. Zo'n 60 % van het verschil in groei tussen de Europese landen en de VS kan worden verklaard door de sterke gerichtheid van het Europese onderwijs op beroepsopleidingen resp. middelbaar onderwijs (Krueger — Kumar 2004). Kennismaatschappijen hebben behoefte aan essentiële vaardigheden en een hoger onderwijs die geschikt zijn voor de aanpassing van nieuwe technologieën en het creëren van nieuwe sectoren met nieuwe bedrijven. Met het bereiken van de technologische grens wordt de traditionele — voor een inhaalproces wel geschikte — Europese gerichtheid op middelbaar onderwijs een belemmering voor groei.

4.5. De EU heeft bij de formulering en tenuitvoerlegging van haar economisch beleid uiteraard te maken met een heterogeen verbond van staten. Wanneer sprake is van een grote mate van heterogeniteit worden de uitvoeringsbevoegdheden doorgaans naar de lidstaten gedelegeerd, zodat deze kunnen komen met oplossingen die zijn aangepast aan de lokale omstandigheden ⁽²⁾. Het is echter van cruciaal belang dat gemeenschappelijke beleidsrichtsnoeren op de verschillende niveaus op elkaar worden afgestemd en gecoördineerd ten uitvoer worden gelegd, zodat een gekozen strategie optimaal effect kan sorteren. Deze stelling wordt geschraagd door de onderlinge afhankelijkheden

binnen de EU. Met de vooruitgang die door bepaalde lidstaten wordt geboekt, kunnen andere lidstaten sowieso hun voordeel doen. Wat niet kan worden geaccepteerd, is een strategie om daarvan te profiteren zonder tegenprestatie.

4.6. Het is duidelijk dat een „one size fits all”-strategie niet mogelijk is, maar dat alleen een op de nationale omstandigheden afgestemd maatregelenpakket kans van slagen heeft. Verder is van belang te onderkennen dat met het bereiken van de technologische grens de economische beleidsstructuren en -strategieën moeten worden gewijzigd, omdat het bestaande instrumentarium — dat vaak over een periode van meerdere decennia is ontwikkeld — niet of nauwelijks meer tot groei leidt en dus in ieder geval ten dele ondoelmatig is geworden. Hetzelfde geldt — zij het omgekeerd — voor landen die nog bezig zijn met een inhaalslag; als daar dezelfde strategieën worden toegepast als in landen die de technologische grens hebben bereikt, leidt dat evenmin tot resultaten. Een EU-strategie moet derhalve steeds antwoord geven op de vraag hoe

- zowel de samenhang als de topprestaties kunnen worden versterkt en aldus rekening kan worden gehouden met het economische ontwikkelingspeil;
- doelstellingen en maatregelen kunnen worden geformuleerd die aansluiten bij het horizontale karakter van veel beleids-terreinen (bv. milieu en innovatie) en die, ondanks de noodzaak van coördinatie tussen deze terreinen, efficiënt kunnen worden uitgevoerd;
- een realistische taakverdeling tussen de EU en de lidstaten kan worden vastgesteld;
- de genomen maatregelen bindend kunnen worden gemaakt en overtredingen kunnen worden bestraft.

4.7. De structuren en instrumenten voor een dergelijk beleid zijn in Europa ruimschoots aanwezig en hoeven „slechts” in een passende vorm en met een passende inhoud te worden gebruikt. Wat die inhoud betreft zijn de belangrijkste kernpunten bekend en al lange tijd onderwerp van discussie. Wat ontbreekt, is de politieke slagkracht om invloed uit te oefenen op de economie en het Europese bedrijfsleven.

5. Geraadpleegde literatuur:

Acemoglu, D., Aghion, P., Zilibotti, F., *Appropriate Institutions for Economic Growth*, 2006.

Aghion, P., *A Primer on Innovation and Growth*, Bruegel Policy Brief 02, 2006.

⁽¹⁾ Hierbij dient te worden opgemerkt dat investeringen in menselijk kapitaal in beginsel zeer lonend zijn; met elk jaar dat langer onderwijs wordt genoten, stijgt de potentiële output van de economie op de lange termijn met ongeveer 6 % (De la Fuente 2003).

⁽²⁾ Hoewel deze verdeling van bevoegdheden steeds weer opnieuw moet worden gecontroleerd, valt een bespreking hiervan buiten het kader van dit advies (zie Falk — Hölzl — Leo 2007).

- Aghion, P., Bloom, N., Blundell, R., Griffith, R., Howitt, P., Competition and Innovation: An Inverted-U Relationship, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 120, No. 2, pp. 701-728, 2005.
- Aghion, P., Blundell, R., Griffith, R., Howitt, P., Prantl, S., The Effects of Entry on Incumbent Innovation and Productivity, NBER Working Paper 12027, 2006.
- Aghion, P., Boustan, L., Hoxby, C., Vandenbussche, J., Exploiting States' Mistakes to Identify the Causal Impact of Higher Education on Growth, Working Paper, Harvard University, 2005.
- Aghion, P., Fally, T., Scarpetta, S., Credit Constraints as a Barrier to the Entry and Post-Entry Growth of Firms: Lessons from Firm-Level Cross Country Panel Data, 2006.
- Aghion, P., Marinescu, I., Cyclical Budgetary policy and Economic Growth: What Do We Learn from OECD Panel Data?, 2006.
- Aho, E., (Chairman), Cornu, J., Georghiou, L., Subirá, A., Ein innovatives Europa schaffen, Bericht der unabhängigen Sachverständigengruppe für FuE und Innovation, eingesetzt im Anschluss an das Gipfeltreffen in Hampton Court, 2006.
- Breuss, F., Die Zukunft Europas, in: BMWA, Das österreichische Außenhandelsleitbild — Globalisierung gestalten — Erfolg durch Offenheit und Innovation, Wien, 2008.
- Cedefop, Future skill needs in Europe, Medium-term forecast, 2008.
- De la Fuente, A., Das Humankapital in der Wissensbasierten globalen Wirtschaft, Teil II: Bewertung auf der Länderebene, Abschlussbericht für die EU-Kommission Beschäftigung und Soziales, 2003.
- Falk, M., Sectoral Innovation Performance, Evidenc from CIS 3 micro-aggregated data, Europe Innova, 2007, <http://www.europe-innova.org>.
- Falk, M., Unterlass, F., Determinanten des Wirtschaftswachstums im OECD-Raum, Teilstudie 1, WIFO-Weißbuch, 2006.
- Falk, R. Hölzl, W., Leo, H., On the Roles and Rationales of European STI Policies, WIFO Working Paper, 299/2007.
- Falk, R., Leo, H., „What Can Be Achieved By Special R&D Funds When There is No Special Leaning Towards R&D Intensive Industries?“, WIFO Working Papers, 2006, (273).
- Gerschenkron, A., „Economic Backwardness in Historical Perspective“, Harvard University Press, 1962.
- Giddens, A., Liddle, R., Diamond, P. (eds.), Global Europe, Social Europe, Polity Press, Cambridge, United Kingdom, 2006.
- Gordon, R. J., Issues in the Comparison of Welfare Between Europe and the United States, Paper presented to Bureau of European Policy Advisers, „Change, Innovation and Distribution“ Brussels, 4 December 2007.
- Griffith, R., Redding, S., Van Reenen, J., Mapping the Two Faces of R&D: Productivity Growth in a Panel of OECD Industries, *The Review of Economics and Statistics*, 86 (4): 883 — 895, 2004.
- Hollanders, H., Innovation Modes: Evidence at the Sector Level, Europe-Innova, Innovation Watch, 2007, <http://www.europe-innova.org>
- Hölzl, W., Friesenbichler, K. Final Sector Report Gazelles, Sectoral Innovation Watch, Europe Innova, 2008, www.europe-innova.org
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (KEG), Umsetzung des Lissabon-Programms der Gemeinschaft: Ein politischer Rahmen zur Stärkung des Verarbeitenden Gewerbes in der EU — Auf dem Weg zu einem stärker integrierten Konzept für die Industriepolitik, KOM(2005) 474 endgültig, Brüssel, 5.10.2005.
- Krueger, D., Kumar, K., US-Europe Differences in Technology-Driven Growth: Quantifying the Role of Education, *Journal of Monetary Economics*, 2004.
- Leo, H., Reinstaller, A., Unterlass, F., Motivating sectoral analysis of innovation, Performance, Europe Innova, 2007, <http://www.europe-innova.org>
- Nicoletti, G., Scarpetta, S., Regulation, Productivity and Growth: OECD Evidence, *Economic Policy*, 18:36 9, 2003.
- OECD, Education at a Glance, OECD, 2006.

Peneder, M., Entrepreneurship and technological innovation, An integrated taxonomy of firms and sectors, Europe Innova, Wifo, 2007, <http://www.europe-innova.org>

Sapir, A. et al. „An Agenda for a Growing Europe”. Oxford University Press, 2004.

Vandenbussche, J., Aghion, P., Meghir, C., Growth, Distance to Frontier and Composition of Human Capital, Journal of Economic Growth, Vol. 11, No. 2, pp 97-127, 2006.

Brussel, 22 oktober 2008.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Mario SEPI

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de Herstructurering en ontwikkeling van de sector huishoudelijke apparaten (witgoed in Europa) en de impact ervan voor werkgelegenheid, klimaatverandering en consument

(2009/C 100/12)

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 17 januari 2008 besloten om overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde een initiatiefadvies op te stellen over de

Herstructurering en ontwikkeling van de sector huishoudelijke apparaten (witgoed in Europa) en de impact ervan voor werkgelegenheid, klimaatverandering en consument.

De Adviescommissie Industriële reconversie (CCMI), die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 10 september 2008 goedgekeurd. Rapporteur was mevrouw DARMANIN, co-rapporteur de heer GIBELLIERI.

Het Comité heeft tijdens zijn op 22 en 23 oktober 2008 gehouden 448^e zitting (vergadering van 22 oktober 2008) het volgende advies uitgebracht, dat met 86 stemmen vóór, bij 2 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. De kracht van de Europese sector huishoudelijke apparaten ⁽¹⁾ ligt in zijn vermogen om hoogwaardige en duurzame producten te maken. Dit vermogen moet worden vergroot met een Europees beleid waarbij voortdurend wordt gewerkt aan technologische innovaties en de vaardigheden van werknemers door middel van cursussen continu worden verbeterd. Dat zou de ontwikkeling van energiezuinige en beter recycleerbare huishoudelijke apparaten ten goede moeten komen. Het totale, aan de hand van een levenscyclusanalyse te bepalen milieu-effect van deze apparaten moet zoveel mogelijk worden beperkt.

1.2. Vooral als het voorstel om de milieukeurverordening breder toepasbaar te maken en de *ecodesign*-richtlijn te herzien wordt goedgekeurd zou de EU-wetgeving de sector rechtstreeks kunnen beïnvloeden en aldus kunnen zorgen voor een hogere energie-efficiëntie en minder CO₂-uitstoot. Op die manier wordt iets ondernomen tegen de aanzwellende stroom van bedrijven die uit Europa wegtrekken, tegen het dreigende verlies van arbeidsplaatsen en tegen het gevaar dat de belangen van consumenten worden geschaad.

1.3. Ter bescherming van de Europese industrie, van al haar werknemers, van de consumenten en van het milieu is markttoezicht van cruciaal belang. In dit verband zouden de volgende maatregelen moeten worden genomen:

- De lidstaten en de EU ⁽²⁾ maken meer geld vrij om strenger te kunnen controleren of met name ingevoerde producten voldoen aan de Europese wetgeving;

⁽¹⁾ Huishoudelijke apparaten zijn koelkasten, wasmachines, vaatwasmachines, boilers, verwarmingstoestellen en alle andere voor huiselijk gebruik bestemde elektronische apparaten.

⁽²⁾ Het nieuwe wetgevingskader, dat ook wel het Ayrat-pakket wordt genoemd, is het laatste onderdeel van het „beter wetgeven“-pakket en heeft betrekking op markttoezicht, veiligheidsaanduidingen op consumentenproducten en homologatie. Het is op 23 juni 2008 door het Europees Parlement en de Raad goedgekeurd (http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/internal_market_package/index_en.htm)

- Oneerlijke concurrentie en dumpingpraktijken worden uitgebannen. Over anti-dumpingmaatregelen moet wel goed worden nagedacht om te voorkomen dat ze schadelijk zijn voor de Europese industrie en alleen maar leiden tot meer uit Europa wegtrekkende bedrijven of tot meer import. Verder moeten ze niet slechts gelden voor het apparaat als geheel, maar ook voor alle onderdelen ervan;

- Het etiketteringssysteem moet steeds worden aangepast aan de innoverende technologie, zonder dat abusievelijk de indruk wordt gewekt dat er sprake is van waardeverbetering;

- Er moet strenger gecontroleerd worden om productvervalsing in de vorm van bedrieglijke namaak aan te pakken;

- Door middel van controles moet worden nagegaan dat etiketten van met name ingevoerde producten geen misleidende informatie bevatten.

1.4. Aanpassingen van het etiketteringssysteem zijn van groot belang. Etiketten moeten altijd worden aangepast als in technisch opzicht efficiëntere apparaten op de markt verschijnen. Een dynamisch systeem verdient de voorkeur: als nieuwe en betere producten op de markt komen, moeten die een nieuw etiket krijgen. Dat is beter dan dat eerder geëvalueerde producten een lagere status krijgen. Dergelijke aanpassingen zouden gelijke tred moeten houden met technologische innovaties, maar dienen in ieder geval elke vijf jaar plaats te vinden, zoals in het actieplan voor energie-efficiëntie staat. Het is van cruciaal belang dat alle partijen hierbij worden betrokken. Bovendien zou de Commissie de handhaving van wetgeving moeten bevorderen door het etiketteringssysteem bindender te maken voor fabrikanten, importeurs en detailhandelaars.

1.4.1. Uit het oogpunt van duurzaamheid zou de EU andere landen moeten overhalen tot toepassing van de strenge normen die zijzelf voor de interne markt wil laten gelden. Dat zou namelijk kunnen leiden tot wereldwijde energiebesparing.

1.5. De Europese sector huishoudelijke apparaten zou een enorme impuls krijgen als huishoudens er door de lidstaten via speciale regelingen toe worden aangezet om hun oude apparaten te vervangen door nieuwe en zuinigere apparaten die al wel te koop maar nog niet erg populair zijn. Deze regelingen mogen niet discriminerend werken; minder bemiddelde mensen moeten met de juiste financiële instrumenten worden geholpen. Succesverhalen uit Europa en de rest van de wereld zouden hierbij tot voorbeeld moeten strekken.

1.6. Het verdient ook aanbeveling om de consument een betere service qua onderhoud en reserve-onderdelen te bieden en om ervoor te zorgen dat de vaardigheden van werknemers ten behoeve van een efficiënte en betrouwbare dienstverlening voortdurend up-to-date worden gehouden. Dit zou ertoe kunnen leiden dat banen behouden blijven of er meer banen bij komen.

1.7. De EU zou het bedrijfsleven steun moeten bieden bij de omschakeling op innovatievere producten en aanverwante diensten, zoals zonnepanelen, fotovoltaïsche cellen, warmtepompen, waterstofcellen, micro-WKK-installaties en zuinige klimaatregelsystemen, die van strategisch belang zijn omdat ze tot lagere CO₂-emissies en een lager energieverbruik leiden. Dit zou goed zijn voor de werkgelegenheid en een ruimere keuze voor de consument opleveren.

1.8. Alleen met een goede sectorale dialoog op EU-niveau heeft de aanbevolen herstructurering van de huishoudelijke sector in Europa kans van slagen.

2. Achtergrond

2.1. Het grootste probleem is momenteel dat de sector huishoudelijke apparaten zich niet alleen naar Midden- en Oost-Europa aan het verplaatsen is, maar ook naar Rusland, Turkije en China. Dus niet alleen binnen de EU vindt er een verschuiving plaats; hele onderdelen van de sector verdwijnen naar China.

2.2. Bedrijven zijn bezig Rusland te ontdekken: ze hebben al witgoedfabrikanten overgenomen en bouwen inmiddels fabrieken voor de productie van wasmachines en koelkasten. Momenteel staan er 15 à 20 witgoedfabrieken in de steigers. Dat is van essentieel belang om zich een plaats te verwerven op deze nieuwe veelbelovende markt. Als de EU de grootste problemen van de interne markt echter niet aanpakt, bestaat het gevaar dat

deze fabrieken mettertijd niet alleen de Russische, maar ook de Europese markt gaan bedienen.

2.2.1. Er liggen voor Europese fabrikanten ook kansen om hun producten naar regio's als Azië, Noord-Afrika en het Midden-Oosten te exporteren. Nu al worden daar steeds meer huishoudelijke apparaten uit de EU ingevoerd. Europese fabrikanten kunnen hun voordeel doen met factoren als de groeiende middenklasse in die regio's en de goede reputatie van Europese producten om op deze markten vastere voet aan de grond te krijgen.

2.3. Nu er steeds meer goedkope producten van twijfelachtige kwaliteit op de markt komen, krijgt de Europese witgoedsector het alleen maar moeilijker. Door middel van deze laagwaardige producten, onderling verschillende belastingsstelsels, lage loonkosten en relatief lage transportkosten wordt de aanval ingezet op Europese bedrijven die van oudsher in deze sector actief zijn.

2.4. Vanzelfsprekend is Europa niet opgewassen tegen bijvoorbeeld de Chinese maandsalarissen. Een koelkast of een vriezer uit China is zo goedkoop dat er niet tegenop te concurreren valt, en hetzelfde geldt voor simpele onderdelen als motoren of compressors. Als de prijs van producten de doorslag moet geven en kwaliteit niet als verkoopargument wordt gebruikt, dan zitten concurrentievoordelen er voor Europa niet in. De kracht van de Europese sector huishoudelijke apparaten ligt juist in zijn vermogen om hoogwaardige en duurzame producten te maken. Andere concurrentievoordelen hebben betrekking op ontwerp, productgaranties, service, passende reserveonderdelen en reparatie. Met behulp van een duidelijk Europees beleid kunnen deze voordelen verder worden uitgebouwd.

2.5. De door Europese fabrieken vervaardigde koelkasten en vriezers vallen in de energiecategorieën A++, A+, A en B. Het merendeel van de momenteel geproduceerde producten valt in de categorie A+ of A. Nog geen 4 % behoort tot de A++-klasse.

2.6. De verkoop van energiezuinige koelkasten blijft aan de lage kant. Volgens de overkoepelende Europese organisatie van fabrikanten van huishoudelijke apparaten CECED bevinden zich in Europese huishoudens nog altijd 188 miljoen koelkasten en vriezers die meer dan 10 jaar oud zijn. Per jaar verbruiken oude apparaten (uit 1990) circa 600 kWh, A+-apparaten circa 255 kWh en A++-apparaten circa 182 kWh. Om uiteindelijk voordelig voor de consument uit te pakken moet een tegen de huidige prijzen en in de huidige omstandigheden ⁽¹⁾ aangeschaft A++-apparaat echter wel zo'n 12 jaar meegaan.

⁽¹⁾ Inclusief energie- en brandstofkosten.

2.7. Meer nog dan oude apparaten zijn het de mogelijk onveilige, niet bepaald zuinige en bovendien onbetrouwbare importproducten die Europese fabrikanten zorgen baren. Dit geldt met name voor onmiddellijk leverbare producten die op de EU-markt binnen de kortste keren aan de man worden gebracht.

2.7.1. Als gevolg van een en ander zijn huishoudens goed voor 25 % van het totale energieverbruik in de EU, waarbij door toedoen van nieuwe toepassingen en producten het verbruik van elektriciteit voor huishoudapparaten in de afgelopen jaren het snelst is gestegen.

2.8. Als voor de magnetische kern van elektromotoren in huishoudelijke apparaten beter materiaal wordt gebruikt en deze — dankzij nieuwe materialen — ook beter worden ontworpen, dan zouden ze tot 15 procent efficiënter kunnen gaan werken. Op die manier zou het energieverbruik van huishoudens aanzienlijk dalen.

2.9. De Commissie zou ook de ontwikkeling van recycleerbare en repareerbare huishoudelijke apparaten moeten steunen. Europese fabrikanten zijn er dankzij enorme inspanningen in geslaagd om het elektriciteits- en waterverbruik van grote apparaten flink omlaag te brengen. Sindsdien zijn steeds meer grondstoffen — zoals staal, kunststoffen, nikkel chroom en koper — uit milieu- en kosten oogpunt echter voor grote problemen gaan zorgen. De prijzen van deze grondstoffen en van de bijproducten van olie gaan omhoog. Wie de hoeveelheid materialen in een product binnen de perken weet te houden behaalt een groot concurrentievoordeel. Van de mogelijkheden die de nanotechnologie en levenscyclusanalyses (om de materiaalkeuze te verbeteren en achteraf te kunnen beoordelen) in dit verband bieden, maakt de sector huishoudelijke apparaten in dit verband nog veel te weinig gebruik.

2.9.1. Met de huidige AEEA-regeling komt niet al het gerecyclede materiaal ook echt bij de fabrikant terug. Terwijl fabrikanten dus wel voor recyclingkosten opdraaien, komen de goederen niet altijd bij hen terecht.

2.10. Verdere miniaturisatie van onderdelen als motoren, radiators en compressors zou het doel moeten zijn van een door de Commissie gefinancierd onderzoeksbeleid. Apparaten die met zo weinig mogelijk materialen worden ontworpen lenen zich wat dit betreft ook beter voor recycling. De kaderrichtlijn van mei 2005, waarin staat dat elektrische apparaten milieugegericht ontworpen dienen te worden (ecodesign), is wat dit betreft een goed uitgangspunt. De Commissie hoeft geen nieuwe beleidsinstrumenten te ontwikkelen; zij kan beter de al bestaande instrumenten verfijnen. Dit geldt bijvoorbeeld voor

het energielabel, dat informatie over het verbruik geeft. Gezien de zich verscherpende energiecrisis en de schaarser wordende grondstoffen zou de Commissie dit label moeten aanvullen met een bindende regeling voor het op de markt brengen van producten. Alleen fabrikanten die apparaten van hoge kwaliteit produceren zouden voortaan toestemming moeten krijgen om hun waar op de Europese interne markt te verkopen. Dat vloeit logisch voort uit de strekking van de wetgeving: van bedrijven eisen dat zij hoogwaardige en duurzame huishoudelijke apparaten maken.

2.11. Het ligt ook voor de hand om via een richtlijn van fabrikanten en detailhandelaren te eisen dat zij repareerbare huishoudelijke apparaten produceren en verkopen, losse onderdelen in voorraad houden en een klantendienst verzorgen. Europese consumenten verwachten een dergelijke service, en Europese fabrikanten en detailhandelaren kunnen zich ermee onderscheiden van de fabrikanten wier tegen lage kosten vervaardigde producten niet kunnen worden gerepareerd en daarom gewoon weggegooid en door nieuwe vervangen worden. Dat kan niet in overeenstemming zijn met een duurzame ontwikkelingsstrategie.

2.11.1. Wat dit betreft kijkt het EESC reikhalzend uit naar de verdere discussie over de uitvoering van het actieplan van de Commissie inzake duurzame consumptie en productie en een duurzaam industriebeleid ⁽¹⁾.

2.12. In de Europese sector huishoudelijke apparaten zijn nog altijd zo'n 200 000 mensen werkzaam, maar de neergang is al jaren geleden ingezet: in de afgelopen twintig jaar zijn er in West-Europa 57 000 banen in deze branche verdwenen. Toen het oude politieke bestel in Midden- en Oost-Europa was ingestort, viel de bodem weg onder de sector huishoudelijke apparaten. Sindsdien zijn er daarin nog slechts 20 000 banen bijgekomen.

2.13. In de sectoren waar klimaatregelaars en kleine apparaten worden gemaakt vallen door bedrijfsverplaatsingen naar landen buiten Europa (Rusland, China, Turkije) de hardste klappen. In Europese fabrieken voor de productie van koelkasten/vriezers zijn nog zo'n 23 000 mensen werkzaam.

2.14. De herstructurering van de Europese sector huishoudelijke apparaten zal de komende jaren doorgaan. Hoe ver deze herstructurering gaat, hangt niet alleen af van markt- en technologische ontwikkelingen, maar ook van politieke besluiten en wetgeving.

3. Specifieke opmerkingen

3.1. *Europa moet een oplossing vinden voor vier problemen:*

⁽¹⁾ COM(2008) 397 final (16-7-2008).

3.1.1. Hoe kan voorkomen worden dat de industrie wegtrekt naar landen buiten Europa? Deze gevaarlijke ontwikkeling is al duidelijk aan de gang, en het is dan ook zaak om het tij te keren.

3.1.2. Hoe kunnen structurele hervormingen in Europa zo worden doorgevoerd, dat West-Europese landen hun wetenschappelijke en technische productiecapaciteit, knowhow en de bijbehorende banen niet kwijtraken en Midden- en Oost-Europese landen de kans krijgen om hun nog prille huishoudelijke-apparatensector door middel van stabiliserende maatregelen op de toekomst voor te bereiden?

3.1.3. Wat is een in economisch opzicht verstandig antwoord op de massale import van Aziatische producten die minder waard of van mindere kwaliteit zijn dan hun Europese tegenhangers dan wel niet voldoen aan de normen die gelden op de interne markt?

3.1.4. Hoe kan ervoor gezorgd worden dat op de interne markt de vraag naar duurzamere apparaten toeneemt én dat er geïnvesteerd blijft worden in de ontwikkeling van apparaten die een minder grote invloed hebben op klimaat en duurzaamheid?

3.2. De sector

3.2.1. Gezien de dankzij O&O geboekte vooruitgang op het gebied van energie-efficiëntie mag van een geavanceerde industrietak worden gesproken. Milieuconvenanten hebben hun waarde bewezen, mede doordat de sector zich eraan heeft gehouden.

3.2.2. Volgens de sector moet de EU er nu echter wel met een aangescherpt beleid voor zorgen dat de fabrikanten ook echt de vruchten kunnen plukken van al hun inspanningen. Als ontmoedigend teken aan de wand weigerde de sector vorig jaar de milieuconvenanten te verlengen die in het verleden juist zo succesvol zijn gebleken.

3.2.3. In de huidige situatie is markttoezicht van eminent belang. Met scherpere controles moet worden nagegaan of een product ook werkelijk de door de fabrikant geclaimde eigenschappen bezit, met name wat de uitwerking op het klimaat betreft.

3.2.4. Er is meer steun van de kant van de lidstaten nodig om ervoor te zorgen dat zeer energiezuinige producten daadwerkelijk door de consument worden aangeschaft. A++ -apparaten

worden nog steeds gezien als te dure producten die hun geld uiteindelijk niet opbrengen. Consumenten blijven daarom vooral kiezen voor A+ -apparaten. Van de verschillende regelingen binnen en buiten de EU kan een aantal worden aangemerkt als *best practices* ⁽¹⁾.

3.2.5. De steun van de kant van de lidstaten en de maatregelen voor eerlijke concurrentie zouden gelijke tred moeten houden met de technologische innovatie die in de lidstaten en in Europa in de sector plaatsvindt.

3.2.6. Een belangrijke schakel van de aanvoerketen is de detailhandelaar. Europese detailhandelaren moeten beter gaan inzien welke gevolgen de invoer van producten en de verkoop van geïmporteerde producten op de interne markt zoal hebben. Bovendien zouden de inspanningen van de industrie nutteloos zijn als de detailhandel producten blijft importeren en verkopen die onder de maat, onveilig en niet duurzaam zijn. Wat dit betreft kan er nog veel bereikt worden door de detailhandel meer bewust te maken van onder meer de duurzaamheid van huishoudelijke apparaten.

3.3. Het sociale aspect

3.3.1. Door de verplaatsing van de sector gaan arbeidsplaatsen verloren. De vaardigheden van de betrokken personen kunnen alleen worden benut als ook zij gaan verhuizen. Om ervoor te zorgen dat deze arbeidsplaatsen behouden blijven en dat de sector aantrekkelijk blijft voor hoogopgeleide werknemers, dient deze geherstructureerd te worden.

3.3.2. Naar de klantenservice, en dan vooral de reparatie van kapotte apparaten, dient de nodige aandacht uit te gaan. Men dient erop toe te zien dat de reparatiebranche goed blijft gedijen door ervoor te zorgen dat hoogwaardige apparaten te repareren zijn en dat er ook echt reserveonderdelen beschikbaar zijn.

3.3.3. Tegelijkertijd zouden de lidstaten en de EU de sector er met een gezamenlijk beleid toe moeten aanzetten om over te schakelen op de productie van innovatieve producten, waarmee eventueel nieuwe arbeidsplaatsen gecreëerd kunnen worden. Dit proces zou moeten worden gedragen door een hechte sociale dialoog tussen sociale partners op Europees, nationaal en bedrijfsniveau. Ook in de nieuwe productievestigingen in de onlangs toegetreden lidstaten dienen de arbeidsverhoudingen van een Europees kwaliteitsniveau te zijn.

⁽¹⁾ **Italië:** tot een maximum van 200 euro mogen consumenten 20 % van de aanschafkosten van koelkasten en vriezers uit de A+- en A++-categorie. aftrekken van de belasting.

Spanje: kortingen voor consumenten. Consumenten die in 2008 energiezuinige apparaten kopen, komen in aanmerking voor subsidies van 50 tot 125 euro (afhankelijk van het type apparaat).

Brazilië wil 10 miljoen huishoudens met een laag inkomen financieel ondersteunen bij de aankoop van een nieuwe koelkast. In ruil voor hun oude, meestal minder zuinige koelkast krijgen consumenten geld om een nieuwe koelkast te kopen die minder energie verbruikt.

3.3.4. Naast een goede, permanente sectorale dialoog op Europees niveau zijn markttoezicht en handhaving van normen in heel Europa van cruciaal belang om ervoor te zorgen dat minder banen verloren gaan.

3.4. *De consument*

3.4.1. Consumenten moeten ervan op aan kunnen dat zij goed werkende en bovendien energiezuinige kwaliteitsproducten aanschaffen. Daarom dienen zij hierover op een eenvoudige, eerlijke en effectieve manier geïnformeerd te worden.

3.4.2. Het etiketteringssysteem moet dynamischer worden en voortdurend worden aangepast aan de innovaties die plaatsvinden in de sector. Verder zou op een etiket precies moeten komen te staan aan welke normen het apparaat in kwestie voldoet. Testen zouden daarom strikter en accurater moeten zijn.

3.4.3. Markttoezicht in de lidstaten is dit verband zeer belangrijk, want zo kan worden nagegaan of apparaten werkelijk de door de fabrikant geclaimde prestaties kunnen leveren en krijgen consumenten waar voor hun geld.

3.4.4. Het kan slecht zijn voor het milieu als consumenten weliswaar nieuwe huishoudelijke apparaten kopen, maar hun oude apparaten ernaast blijven gebruiken. Dat kan leiden tot het *rebound-effect*.

3.4.5. Onafhankelijke consumententesten zijn de beste reclame voor efficiënte huishoudelijke apparaten. Met deze testen is de algemene kwaliteit van zo'n apparaat gegarandeerd en weet de consument dat het doet wat het moet doen.

3.5. *Het milieu*

3.5.1. De sector kan ook een grote bijdrage leveren aan het behoud van het milieu, de reductie van CO₂-emissies en de bestrijding van de klimaatverandering. In dit verband verwijst het EESC naar zijn initiatiefadvies over milieuvriendelijke productiemethoden ⁽¹⁾, waarin het onderstreept dat er op de interne markt ruimte is voor een „groene markt” en ingaat op onder meer de etikettering en de levenscyclus van producten.

3.5.2. Fabrikanten zouden een termijn van een jaar of vijf moeten krijgen om „ondermaats” presterende apparaten zo aan te passen dat ze in overeenstemming zijn met de gewenste normen. Als bijvoorbeeld koelkasten daarna nog niet een bepaalde streefwaarde halen, dan zouden ze van de Europese markt geweerd moeten worden. Dit sluit ook aan bij het actieplan voor energie-efficiëntie dat de Commissie op 24 oktober 2006 publiceerde („Producten die niet aan deze eisen voldoen, zullen niet meer in de handel mogen komen”) en bij de milieukeurverordening en de *ecodesign*-richtlijn.

3.5.3. Verder zou de *ecodesign*-wetgeving zo spoedig mogelijk van toepassing moeten zijn op alle grote huishoudelijke apparaten en zou de etiketteringswetgeving zodanig herzien moeten worden dat het mogelijk is om snel superefficiënte producten te ontwikkelen. Op die manier zouden bedrijven de noodzaak voelen om hoogwaardige en duurzame apparaten te produceren.

3.5.4. Wat het bestaande energiebeleid van de EU betreft, raadt het EESC de Commissie aan om na te denken over nieuwe rechtsinstrumenten ter verwezenlijking van de energiedoelstellingen van de EU, omdat deze met de etiketteringsregeling al één niet gehaald kunnen worden.

Brussel, 22 oktober 2008.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Mario SEPI

⁽¹⁾ Advies (PB C 224 van 20.8.2008, blz. 1); rapporteur: mevrouw DARMANIN.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „De bijdrage die sociale experimenten in Europa kunnen leveren aan de ontwikkeling van het overheidsbeleid ter bevordering van een actieve integratie”

(2009/C 100/13)

Op 5 maart 2008 heeft de Franse minister van Buitenlandse Zaken, met het oog op het toekomstig EU-voorzitterschap van zijn land, het Europees Economisch en Sociaal Comité per brief verzocht, een verkennend advies op te stellen over

„De bijdrage die sociale experimenten in Europa kunnen leveren aan de ontwikkeling van het overheidsbeleid ter bevordering van een actieve integratie”.

De aanvraag voor het advies is tot stand gekomen op initiatief van de „Hoge Commissaris voor actieve solidariteit tegen de armoede”.

De gespecialiseerde afdeling Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap, die belast was met de desbetreffende voorbereidende werkzaamheden, heeft haar advies goedgekeurd op 11 september 2008 (rapporteur: BLOCH-LAINÉ, corapporteur: EHNMARK).

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 448^e zitting van 22 en 23 oktober 2008 (vergadering van 23 oktober) het volgende advies uitgebracht, dat werd goedgekeurd met 66 stemmen vóór en geen stemmen tegen, bij 1 onthouding:

1. Inleiding

1.1. Het verzoek om dit advies op te stellen heeft te maken met de beslissing van de Franse regering om komende november in Grenoble een conferentie over sociale experimenten in Europa te organiseren. Doel hiervan is om op Europees niveau en bij de lidstaten meer belangstelling te kweken voor experimenten als instrumenten om het overheidsbeleid op sociaal gebied gestalte te geven, met name op het terrein van de armoedebestrijding via „actieve integratie”, en om te bevorderen dat dergelijke experimenten gemeenschappelijk worden uitgevoerd. Met deze conferentie wil men bijdragen tot de ontwikkeling van een „cultuur” van experimenteren en zonodig de eerste stap zetten voor nieuwe programma’s op dit gebied, die de steun zouden kunnen krijgen van de Commissie. De volgende voorzitters van de EU — Tsjechië en Zweden — zouden eventueel een vervolg kunnen geven aan dit initiatief.

1.2. In dit verband is het (in de ogen van het Franse voorzitterschap) belangrijk om enerzijds meer informatie te verzamelen over de huidige praktijken op dit gebied in de 27 lidstaten en deze te verspreiden, en anderzijds na te gaan in hoeverre deze praktijken bevredigend zijn resp. zouden kunnen worden verbeterd en waar de mogelijkheden liggen om ze gezamenlijk verder te ontwikkelen, er meer bekendheid aan te geven en ze elders ingang te doen vinden. Er wordt in principe gekeken naar alle geplande, reeds aangevangen of gerealiseerde projecten, van welke aard ook. De bedoeling is te belichten welke verschillende actoren hier allemaal bij betrokken zijn, en te kijken naar de verschillende soorten samenwerking, juridische vormen en praktische actiemodellen. Het streven is erop gericht om zo snel mogelijk de basis te leggen voor een Europees netwerk van excellentie, dat zowel ambitieus als praktisch haalbaar is en waarin voortdurend geactualiseerde gegevens over goed gedocumenteerde experimentele innovaties bijeen worden gebracht.

1.3. Onderhavig advies heeft als doel alle opmerkingen en observaties op een rijtje te zetten en op basis daarvan conclusies te trekken en aanbevelingen te doen.

2. Opmerkingen en observaties

2.1. Dit advies komt niet zomaar uit de lucht vallen. Er is een sterke toename van het aantal sociale experimenten in Europa (evenals in de Verenigde Staten en Canada).

2.1.1. De afgelopen tien jaar zijn er in bepaalde lidstaten van de EU een aantal voortreffelijke studies en onderzoeken op dit gebied verricht. Er zijn tal van nuttige vergaderingen, workshops, seminars en internationale colloquia gehouden, aan de gang of in voorbereiding.

2.1.2. Maar nog altijd is het begrip „sociaal experiment” in veel opzichten een **wazige term**. Het gaat hier om zo’n uitgestrekt en gevarieerd actieterrein dat de grenzen ervan moeilijk af te bakenen zijn. De inhoud van het begrip met al zijn verschillende aspecten evolueert voortdurend. De in dit verband gebruikte terminologie is soms alleen voor insiders te begrijpen en de resultaten worden vaak op te vrijblijvende wijze (of helemaal niet) gepresenteerd of geven aanleiding tot controverses, omdat ze onderling tegenstrijdig en discutabel zijn.

2.1.3. Weliswaar kan men op dit terrein vaak heel interessante catalogi, verslagen, case studies en notities vinden, maar voorzover het EESC bekend (dus met het nodige voorbehoud gezegd) is er op dit moment geen enkele instantie — geen ministerie, gedecentraliseerde overheid, nationale sociaal-economische raad, communautair adviesorgaan, koepelorganisatie van de sociale partners⁽¹⁾ of andere organisatie — die echt een inventaris heeft opgemaakt van de gebruikte terminologie.

⁽¹⁾ Op centraal, federaal, confederaal en ander niveau.

2.1.4. In het kader van dit advies en binnen de termijn waarbinnen de desbetreffende werkzaamheden dienen te worden afgerond, mag men uiteraard niet verwachten dat er een uitgebreide lijst van experimenten wordt opgesteld die zonder meer als uitgangspunt kan dienen voor het formuleren van overheidsbeleid. Om voor de hand liggende praktische redenen is dan ook gekozen voor een kort advies, dat in de ware zin des woord „verkenkend” (in de zin van voorbereidend, de weg bannend) mag worden genoemd en waarin speciaal op betrouwbaarheid en instructiviteit geselecteerde voorbeelden van experimenten in Europa (sommige in officiële instellingen en andere in NGO's) worden gegeven.

2.2. Het begrip „sociaal experiment” heeft niet onmiddellijk ingang gevonden in de krachtlijnen van het communautaire beleid. Niettemin was er al sprake van experimentele miniprojecten in het eerste programma inzake armoedebestrijding (1975-1980). In het tweede programma (1985-1989) en het derde programma (1989-1994) werden o.a. de opgedane ervaringen geëvalueerd. Maar de term „experiment” als zodanig werd niet genoemd. Verder moet worden gezegd dat ondanks het feit dat de fundamentele vernieuwingen van het Verdrag van Amsterdam en de belangrijke verworvenheden van de Raad van Lissabon qua algehele strekking steeds weer getuigen van de wens om gezamenlijk te kijken naar „goede praktijken”, het nog altijd zo is dat de nationale programma's en actieplannen en de gemeenschappelijke rapporten over sociale bescherming maar weinig aandacht besteden aan experimentele projecten. Ook de „open coördinatiemethode” gaat er geheel aan voorbij.

2.2.1. Niettemin is er op dit onderdeel van het sociale beleid van de EU de laatste jaren heel wat bereikt, wat voor een groot deel de verdienste is van de Europese Commissie. Tijdens twee werkvergaderingen met het DG Werkgelegenheid, sociale zaken en gelijke kansen heeft het EESC tot zijn grote tevredenheid kennis kunnen nemen van m.n. de indrukwekkende resultaten van het programma EQUAL, het programma PROGRESS en het systeem van „peer review”. De opzet en omvang van onderhavig advies laten geen uitgebreide beschrijving van deze instrumenten toe.

2.2.2. Er zal tijdig een dossier worden samengesteld dat kan worden gebruikt tijdens de hierboven genoemde conferentie van aanstaande november te Grenoble. Er zal informatie in worden gegeven over geslaagde voorbeelden van innovatieve experimenten en de adressen bevatten van websites die het waard zijn om geraadpleegd te worden.

2.2.3. Hierbij slechts enkele feiten: via het programma EQUAL, dat zes jaar heeft gelopen (2002-2008) en inmiddels afgesloten is, is 3 miljard euro uit het Europees Sociaal Fonds geïnvesteerd in sociale innoveringen op de arbeidsmarkt en in een actieve maatschappelijke integratie in verschillende lidstaten van de EU. Dankzij het programma zijn er 3 480 samenwerkingsprojecten met ruim 2 000 actoren van start gegaan. Hierbij waren meer dan 200 000 kansarme personen betrokken. Het gaat hier waarschijnlijk om het meest doordachte en grootschalige programma voor sociale innovaties dat ooit in Europa is uitgevoerd.

2.2.4. Naast deze cijfers is het goed om te weten dat de Unie via EQUAL en de „peer review” voor het eerst de beschikking heeft gekregen over een methodologische kennisbank. Dit is met het oog op de toekomst misschien wel de belangrijkste verworvenheid. Tal van hierbij opgedane ervaringen worden duidelijk beschreven in gidsen. Het EESC is dan ook van mening dat men door moet gaan met de evaluatie van de impact en resultaten van deze sociale integratieprogramma's.

2.2.5. Van zijn kant heeft het EESC t.a.v. de in dit verkennende stadium beoordeelde acties zijn aandacht in de eerste plaats gericht op innoverende experimenten die tot doel hebben de integratie te bevorderen via economische activiteiten, waarbij het een holistische aanpak hanteert. Het heeft hiertoe advies ingewonnen bij NGO-netwerken en organen⁽¹⁾ die in staat werden geacht om tijdens een hoorzitting⁽²⁾ goed geanalyseerde en geëvalueerde voorbeelden van geslaagde, door Europese sociale ondernemingen uitgevoerde projecten op het gebied van arbeidsintegratie te presenteren. Het Comité is zich wel bewust van het feit dat het terrein van de zogeheten „actieve integratie” zich tot ver buiten deze sector uitstrekt, maar vanwege het feit dat in deze sector betrouwbare actoren met goed georganiseerde netwerken vertegenwoordigd zijn, is er de voorkeur aan gegeven om in eerste instantie deze actoren te horen.

2.2.6. De gegevens die zijn verzameld tijdens voornoemde hoorzitting van 16 juni 2008, en de notulen die hiervan zijn opgemaakt, zullen eveneens worden opgenomen in een dossier dat binnen de hierboven vermelde termijn ter beschikking zal staan. In onderhavig advies worden alvast de volgende vaststellingen gedaan:

2.2.6.1. Tal van experimenten hebben, op basis van zeer uiteenlopende innovatieve ideeën en in juridisch zeer verschillende vorm, bijzonder positieve resultaten opgeleverd;

2.2.6.2. In alle genoemde gevallen is er doeltreffend samengewerkt tussen de ontvangende partijen, die op hun beurt onderling heel verschillend waren en zich actief hebben ingezet;

2.2.6.3. In verschillende landen zijn wetten uitgevaardigd om de nodige maatregelen juridisch te onderbouwen, ook al heeft het vaak veel tijd gekost voordat het zover was;

(1) Conseil National de l'Insertion par l'Activité Economique (Nationale Raad voor Integratie via Economische Activiteiten — CNIAE), het Europees netwerk van verenigingen ter bestrijding van de armoede en sociale uitsluiting (EAPN), EMES, het Europees netwerk van sociale ondernemingen, gericht op integratie (ENSIE) en de Europese Federatie van nationale organisaties die met daklozen werken (FEANTSA).

(2) Na een voorbereidende vergadering op 22 april 2008 is er op 16 juni 2008 een hoorzitting gehouden.

2.2.6.4. De factor „tijd” speelt in dit verband een cruciale rol. Op veel plaatsen is men zeer bezorgd over de voortzetting van de experimenten (zo maakt men zich ongerust over het ten einde lopen van het programma EQUAL). Ook vraagt men zich af hoe de ontvangende partijen — m.n. de plaatselijke overheden — duurzamer bij de projecten kunnen worden betrokken;

2.2.6.5. Met betrekking tot de evaluatie van de experimenten zijn alle partijen het eens over de noodzaak van een globale aanpak bij het beoordelen en nemen van maatregelen in het licht van hun kosten/batenverhouding;

2.2.6.6. Men is het er algemeen over eens dat op Europees niveau actie geboden is om kennis door te geven en de voortzetting van de gelanceerde projecten te garanderen.

3. Conclusies

3.1. Het EESC is overtuigd van het in potentie bijzonder grote nut van innovatieve experimenten als middel om het nationale en transnationale beleid in de Europese Unie mede gestalte te geven. De redenen waarom dit standpunt wordt gehuldigd, kunnen als volgt worden samengevat:

3.1.1. Het is gemakkelijk in te zien dat armoede en uitsluiting tegenwoordig zulke complexe verschijnselen zijn dat betrouwbare analyses en voorspellingen hierdoor lange tijd onmogelijk zijn geweest. Vooral dankzij de studies die op instigatie van de Europese Unie zijn verricht, is de afgelopen jaren verheugenderwijs veel meer inzicht verkregen in de oorzaken ervan. Maar wat betreft de maatregelen om hier iets aan te doen, bestaat er, op zijn zachtst gezegd, nog altijd veel onduidelijkheid en onzekerheid. In een aantal landen heeft het gevoerde beleid in zijn algemeenheid niet tot de gewenste resultaten geleid. Algehele maatregelen, geformuleerd op grond van bepaalde theoretische premisses, zijn al vrij snel na uitvoering ervan ongeschikt, inefficiënt en zelfs achterhaald of contraproductief gebleken. Dit komt enerzijds doordat in dit verband de belangrijkste oorzaken, speciale kenmerken en onderlinge verwevenheid van de te bestrijden misstanden niet concreet zijn onderkend, en anderzijds doordat de schadelijke gevolgen niet op tijd onder ogen gezien of opgemerkt zijn. Experimenten kunnen er door hun bijzondere aard, door de hierbij geboden mogelijkheid om de ontwikkelingen van nabij te volgen, toe bijdragen dat er gemakkelijker aanpassingen en veranderingen kunnen worden doorgevoerd en dat in het algemeen „luchtkastelen” worden vermeden.

3.1.2. Wetenschappelijke onderzoekers bedienen zich voornamelijk van de methode die in de filosofie „inductief” wordt genoemd („de realiteit is gebaseerd op datgene wat ik waarneem”). De omgekeerde methode, de „deductieve” („de realiteit dient overeen te stemmen met datgene wat ik denk”), heeft op het terrein van de sociale wetenschappen verkeerde inschattingen en fouten in de hand gewerkt ⁽¹⁾. Laten we wel wezen: dit advies is geen pleidooi om af te zien van algemene beleidslijnen en deze domweg te vervangen door concrete experimentele activiteiten. Dat zou absurd zijn. Het EESC beveelt alleen aan om waar mogelijk meer gebruik te maken van innovatieve experimenten om het algehele beleid van de overheid te concretiseren en te ondersteunen. We moeten de rol van innovatieve experimenten binnen de EU als hulpmiddel op het gebied van *governance* in de lidstaten en de Europese instellingen verder ontwikkelen en optimaliseren.

3.1.3. Het is vaak beter om experimenten uit te voeren dan rechtstreeks uniforme modellen in te voeren als men wil weten hoe men het beste in de naaste omgeving de diverse in samenwerking geïnteresseerde actoren kan mobiliseren, op een wijze die zoveel mogelijk recht doet aan de werkelijke behoeften van de mensen.

3.1.4. Experimenten bieden de mogelijkheid van een „recht op fouten”: wanneer een experiment verkeerd uitpakt, wordt geen schade aangericht en blijft algehele scepsis uit.

3.1.5. Sociale experimenten moeten vast verankerd zijn in de bestaande systemen van sociale solidariteit en steunen op wel-doordachte concepten en op de verantwoordelijkheidszin van de betrokken actoren. Op dezelfde manier kan ook de „open coördinatiemethode” d.m.v. experimenten worden versterkt en op ruimere schaal worden toegepast.

3.2. Al vinden bovengenoemde argumenten over het algemeen instemming, toch mag men er niet aan voorbijgaan dat er ook hier en daar twijfel en wantrouwen heerst. Deze gevoelens dienen au sérieux te worden genomen en hierover moet worden gepraat om te voorkomen dat nuttige activiteiten in diskrediet worden gebracht en worden tegengewerkt.

3.2.1. De bezwaren die men het meest hoort, zijn de volgende:

3.2.1.1. De term „experiment” op zich is choquerend: immers menselijke wezens zijn geen proefkonijnen. Men kan daarom beter spreken van „probeersels” of nog beter simpelweg van „innovatie”;

3.2.1.2. Probeersels op sociaal gebied zijn meestal niet meer dan laboratoriumproeven. Hoe kan men daar verandering in aanbrengen; hoe kunnen namaak, imitatie, schone schijn, façades, karikaturen en getto's worden ontmaskerd;

⁽¹⁾ Er zij aan herinnerd dat, op een heel ander, veel dramatischer niveau, allerlei soorten ideologieën en dogma's tot verschrikkelijke rampen hebben geleid en nog altijd leiden.

3.2.1.3. Door de plaatsgebondenheid en kleinschaligheid van de experimenten zijn ze over het algemeen eenmalig van karakter;

3.2.1.4. Het gevaar bestaat dat experimenten vaak dienen als alibi voor beleidsmakers die onwillig zijn om algehele hervormingen door te voeren. Ze kunnen er zelfs toe leiden dat bestaande wetgeving op het gebied van sociale bescherming wordt uitgehold of zelfs afgeschaft;

3.2.1.5. Enerzijds kunnen de experimenten ongelijke verhoudingen creëren, waarbij de een bevoordeeld wordt ten koste van de ander, en anderzijds kunnen ze bij stopzetting, na eerst kortstondig verwachtingen te hebben gewekt, tot bittere ontgoocheling bij de mensen leiden;

3.2.1.6. Zijn de evaluaties wel betrouwbaar?

3.3. Om dergelijke bezwaren en twijfels te ontkrachten acht het EESC het noodzakelijk dat er aan de hand van strikte criteria wordt bepaald welke experimenten er kunnen worden uitgevoerd met steun en garanties van de overheid.

3.3.1. Hierboven (in par. 2.1.2) is gesteld dat het begrip „sociaal experiment” een „wazige term” is. Dit is niet zomaar een sneer van het EESC. Dat zou goedkoop, zinloos en ongepast zijn. Het Comité wil hier alleen maar mee zeggen dat het bereid is, ertoe bij te dragen dat dit begrip zoveel mogelijk wordt gepreciseerd.

3.3.2. Om te beginnen zal men het beslist eens moeten worden over een definitie. Dit is geen makkelijke opgave omdat we hier te maken hebben met diepgewortelde meningsverschillen die keer op keer de kop opsteken. Primair staat de vraag of „sociale experimenten” uitsluitend gericht dienen te zijn op continuering van bestaande methodes dan wel op het stimuleren van waarachtige vernieuwing.

3.3.3. Het EESC heeft het verkozen zich niet te wagen aan een fundamentele en semantische discussie over allerlei definities, maar zich te concentreren op twee verschillende benaderingen:

3.3.3.1. De eerste stamt van een gerenommeerd Amerikaans instituut ⁽¹⁾, volgens welke er vier stadia te onderscheiden zijn:

— willekeurige selectie van doelgroep en controlegroep („Random assignment”);

— beleidsinterventie („Policy intervention”);

— follow-up („Follow up data collection”);

— evaluatie („Evaluation”).

3.3.3.2. De andere definitie stamt van de Franse instantie waarvan het initiatief voor het aanvragen van dit advies is uitgegaan. Op grond daarvan worden de volgende criteria onderscheiden:

— vernieuwing op het gebied van sociaal beleid, die aanvankelijk alleen op kleine schaal plaatsvindt, omdat niet zeker is wat de gevolgen zullen zijn;

— uitvoering van projecten onder condities die een evaluatie mogelijk maken;

— vooruitzicht op latere verspreiding.

Het is deze tweede definitie die duidelijk en onvoorwaardelijk de voorkeur geniet van het Europees Economisch en Sociaal Comité.

3.3.4. Er zij hier nogmaals op gewezen dat er een overvloed is aan ideeën voor sociale experimenten. Vaag klinkende goede voornemens zijn er te over: „de hel is ermee geplaveid”. Het ergste wat men het begrip „sociaal experiment” en de toekomst ervan kan aandoen, is dat men ruim baan geeft aan initiatieven die bij voorbaat tot mislukken zijn gedoemd of niet voor herhaling vatbaar zijn.

3.3.5. De grote verdienste van het programma EQUAL is geweest dat er regels en methoden zijn ontwikkeld die het mogelijk maken om vast te stellen welke factoren bijdragen tot succes en welke niet. Het EESC heeft waardering voor deze werkzaamheden, die vooral gericht zijn op degenen die het Europees Sociaal Fonds beheren, maar die ook van nut kunnen zijn voor alle beleidsmakers op lokaal en regionaal niveau die wensen deel te nemen aan innovatieve experimentele projecten.

3.3.6. In feite dient alleen aandacht te worden besteed aan experimenten die:

3.3.6.1. concreet zijn onderbouwd met termijnen en cijfers;

⁽¹⁾ Urba Institute.

3.3.6.2. worden uitgevoerd aan de hand van een exacte planning van de te besteden middelen;

3.3.6.3. worden uitgevoerd met expliciete en effectieve deelname van en in voortdurende samenwerking met diverse betrokkenen: overheidsorganen, onderzoekers, sociale partners en andere maatschappelijke actoren (stichtingen, coöperaties, onderlinge maatschappijen, verenigingen e.d.);

3.3.6.4. waarborgen scheppen voor een actieve en waarachtige betrokkenheid van de „doelgroepen” van het experiment bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie ervan, dus bij een „co-uitvoering” van de experimenten en het beleid. In de Europese cultuur zijn menselijke wezens niet zomaar „begunstigden”, „gebruikers”, „onderdanen”, „ingezetenen”, „clients”, „kiezers” of wat dan ook. Ze zijn **personen**;

3.3.6.5. gekoppeld zijn aan een daadwerkelijk systematisch opgezet mechanisme voor follow-up en vooral evaluatie, waarover voor het van start gaan van het project uitsluitel moet worden gegeven. Dit systeem dient te voorzien in adequate effectbeoordelingen, uit te gaan van de betrokkenheid van betrouwbare beoordelaars en zodanig te zijn opgezet dat de duurzaamheid van de resultaten op een zorgvuldige manier kan worden gemeten;

3.3.6.6. vergezeld gaan van een adequate analyse van de mogelijkheden die er zijn om de experimenten te herhalen (al kan ook een project dat niet voor herhaling vatbaar is, leerzame elementen bevatten).

3.3.7. Deze toch al lange lijst van voorwaarden is op zich nog niet voldoende om te allen tijde succes te garanderen. Met de mogelijkheid van een mislukking van het experiment zal van te voren rekening moeten worden, anders kan er maar helemaal niet aan beginnen.

4. Aanbevelingen

4.1. Algemene richtsnoeren

4.1.1. Experimenten en innovaties maken voorlopig nog geen deel uit van de Europese sociale strategie of van de „open coördinatiemethode”. De afgelopen jaren is men echter dichterbij elkaar gekomen op de belangrijkste punten: het idee van modernisering van het sociale beleid; evaluatie als cruciale voorwaarde voor een goede *governance*; het leren van elkaar, en de

overdracht van goede praktijken. Op 2 juli 2008 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de vernieuwde sociale agenda, waarin veel aandacht is voor toepassing van de open coördinatiemethode op sociaal vlak. Er wordt in benadrukt dat PROGRESS gericht zal zijn op het bevorderen van „sociale experimenten”. Tegelijkertijd is het streven erop gericht om op dezelfde weg door te gaan en te waarborgen dat de uitgangspunten van het programma EQUAL op adequate wijze worden geïntegreerd in het toekomstige beheer en functioneren van het Europees Sociaal Fonds. Men zou zich goed kunnen voorstellen dat, naast de reeds ondernomen acties, de middelen van het Europees Sociaal Fonds en ook van de structuurfondsen worden ingezet om innovatieve, op actieve integratie gerichte programma's te bevorderen.

4.1.2. Het EESC zou willen dat men zijn gedachten laat gaan over een aanpak waarbij de talloze verschillende Europese programma's ter bevordering van innovatieve sociale experimenten op het gebied van cohesie en maatschappelijke integratie meer worden samengebracht. Hierbij wordt o.a. bedoeld op het „Zevende programma voor O&O”, verschillende programma's voor regionale ontwikkeling („Jeremie”, „Jaspers” en „Micro-credits”), verschillende programma's voor plattelandsontwikkeling (zoals „Leader”) en wie weet ook de programma's voor duurzame ontwikkeling.

4.2. In een situatie waarin vooral lokale en nationale actoren het initiatief nemen tot „sociale experimenten” in de strijd tegen sociale uitsluiting, zouden de Europese instellingen en met name de Commissie hun inspanningen kunnen opvoeren en een beslissend hefboomeffect teweeg kunnen brengen. Hiervoor is de tijd rijp.

4.3. Hiertoe is het beslist noodzakelijk dat er meer gegevens worden verzameld over de situatie in de 27 lidstaten van de EU. Dit is trouwens ook een van de belangrijkste motieven voor het aanvragen van dit advies, dat echter, gezien de beperkte tijd en de omvang van de thematiek, niet meer dan een eerste etappe kan zijn als voorbereiding op latere etappes, waarvan het EESC hoopt dat die er zullen komen.

4.3.1. In dit verband raadt het EESC de oprichting van een zoveelste waarnemingspost volgens het traditionele model af. Dit is een ingewikkelde en kostbare oplossing die contra-productief zou kunnen werken. Wel wordt met klem aangehouden op het opzetten van een Europees monitoringnetwerk, dat als taak krijgt om gegevensbestanden over experimenten die

in de lidstaten van de EU zijn uitgevoerd (over het voorkomen, de aard, de doelstellingen, de werkwijzen, de lessen en de resultaten ervan) te ontwikkelen en te verspreiden. Hierbij zouden verschillende actoren betrokken moeten worden, zoals onderzoekscentra en partners die meewerken aan de projecten (politieke, economische, sociale e.a.). De Europese Unie zou het voortouw moeten nemen bij het opzetten, bezielen en duurzaam tot ontwikkeling brengen van een dergelijk netwerk. Een en ander zou moeten plaatsvinden onder de verantwoordelijkheid van de Commissie. Ook het EESC heeft, binnen de grenzen van zijn mogelijkheden, een rol te spelen als „brug” met het maatschappelijk middenveld en zal een eigen bijdrage leveren als het daarom wordt gevraagd.

4.3.2. Het EESC beveelt aan effectief gebruik te maken van reeds bestaande bronnen: EQUAL-rapporten, peer reviews en beproefde werkwijzen van NGO's⁽¹⁾.

4.3.3. Het EESC stelt voor over te gaan tot actieve maatregelen die bedoeld zijn om in de plannen voor de nationale programma's en de gemeenschappelijke rapporten informatie op te nemen over innovatieve sociale experimenten.

4.3.4. Het Parlement en de Raad zouden gezamenlijk op gezette tijden, minstens één keer per jaar, aan „sociale experimenten” gewijde bijeenkomsten kunnen organiseren, die elke keer aan een ander thema zijn gewijd. Ook in het programma van het Europees Jaar ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting kunnen enkele gezamenlijke initiatieven op dit terrein worden opgenomen.

4.3.5. Het zou zinvol zijn om meer plaatselijke Europese ontmoetingen van het type „intercollegiale toetsing” te organiseren.

4.3.6. Deze aanbevelingen zijn erop gericht om geleidelijk te komen tot een inventarisatie van plaatselijke projecten op het gebied van actieve integratie, die eventueel in aanmerking komen voor communautaire steun en de weg kunnen bereiden voor sociale experimenten met een transnationaal karakter. Als de „success stories” en goede praktijken regelmatig in kaart worden gebracht, kan dit in positieve zin bijdragen tot een nuttig proces van uitwisseling tussen de lidstaten en verspreiding van ervaringen op Europees niveau.

4.4. Het EESC hoopt van harte dat er in de toekomst voor de projecten een bedrag beschikbaar zal worden gesteld dat overeenkomt met de middelen die voor EQUAL zijn uitgetrokken.

4.5. Het is opmerkelijk — en verheugend — dat degenen die verantwoordelijk zijn voor EQUAL, en ook anderen die heel goed bekend zijn met dit programma, er zelf de nadruk leggen dat er nog veel denkwerk en visie vereist is op het gebied van „sociale experimenten”, voordat kan worden bepaald op welke wijze de EU haar acties kan versterken en zich meer kennis kan eigen maken, m.n. waar het de aspecten haalbaarheid, herhaalbaarheid en beroepsethiek betreft. Het EESC zou graag willen dat de Commissie, om de geesten rijp te maken voor dit onderwerp, de Raad voorstelt een rapport op te stellen waarin de kwestie van de verwachte meerwaarde van sociale experimenten in Europa van alle kanten wordt belicht. Daarbij zal in het bijzonder moeten worden ingegaan op de volgende kwesties:

4.5.1. We weten nog altijd veel te weinig af van de factoren die er de oorzaak van zijn dat sociale experimenten zo weinig erkenning vinden en, vooral, zo weinig worden nagevolgd. Deze situatie is niet toevallig ontstaan, het gaat hier niet om iets incidentiels of een triviale samenloop van omstandigheden. Hier is sprake van een structurele situatie waarover ernstig zal moeten worden nagedacht.

4.5.2. Moeten er voor de omvang van de sociale experimenten en innovaties exacte drempelwaarden worden bepaald waarboven deze als zodanig kunnen worden erkend?

4.5.3. Moet er een duidelijke lijn getrokken worden tussen datgene wat de naam „innovatie” verdient en datgene wat deze benaming niet verdient? Zo ja, volgens welke criteria?

4.5.4. Experimenten op het gebied van integratie zijn in wezen bedoeld om een antwoord te geven op heersende misstanden, d.w.z. om verbetering aan te brengen in een bestaande situatie. Hoe kunnen we daarnaast meer aandacht gaan besteden aan preventie en een meer proactief beleid voeren t.a.v. toekomstige uitdagingen (demografische, economische, sociologische e.d.), die pas later echt ernstig worden?

⁽¹⁾ In dit verband zou de verbindingsgroep EESC/NGO's een bijdrage kunnen leveren.

4.5.5. Hoe kunnen we de samenwerking tussen de verschillende actoren op het gebied van actieve integratie uitbreiden? Hoe kunnen we m.n. de synergie tussen verenigingen, instroombedrijven en publiekrechtelijke bedrijven versterken en aldus echte integratiestrategieën ontwikkelen en optimaliseren? Hoe kan de kloof tussen uitsluiting en integratie worden gedicht door de praktijk van sociaal verantwoorde bedrijfsvoering opnieuw tot ontwikkeling brengen? Moet een idee als samenwerking met ondernemingsraden gepropageerd worden? Of het idee om ondernemingen met een bepaald minimaal aantal werknemers in dienst te verzoeken jaarlijks een verslag over dergelijke zaken op te stellen?

5. Conclusies

5.1. Sociale experimenten behoren op dit ogenblik tot de belangrijkste uitdagingen voor het openbaar bestuur, zowel op centraal als op decentraal niveau, zowel voor de lidstaten als voor de EU. Het gaat hier om een complexe en veeleisende aanpak die weliswaar nog voor verbetering vatbaar is maar die in potentie een duurzaam instrument is.

5.1.1. Het EESC wijst erop dat eenmalige experimentele acties het algemene sociale beleid niet mogen verdringen, maar dat het toenemend aantal innovatieve experimenten tot doel heeft het beleid uit te werken en in de praktijk om te zetten.

5.2. De Europese Unie heeft het recht om een algemeen kader voor het nationale en lokale beleid vast te stellen. Dit is een van haar belangrijkste taken, ook als het gaat om de strijd tegen armoede en de bevordering van actieve integratie. Hier heeft de Unie reeds de nodige initiatieven ontplooid en een moedige en verstandige pioniersfunctie vervuld. Maar ze kan nog veel meer doen, zulks in het belang van de toekomst van Europa op dit terrein en het gevoel van betrokkenheid van de burgers bij het Europese project.

5.3. Het EESC zou graag willen dat de Europese Unie, in plaats van overspannen verwachtingen te wekken, de nodige tijd en middelen uittrekt om zich nog actiever dan voorheen toe te leggen op het bevorderen, begeleiden en ondersteunen van innovatieve sociale experimenten op de talloze gevoelige en cruciale deelterreinen van het beleid ter bevordering van integratie.

Brussel, 23 oktober 2008.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Mario SEPI

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de ethische en sociale dimensie van de Europese financiële instellingen

(2009/C 100/14)

Het Europees Economisch en Sociaal Comité besloot op 25 september 2007, overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde, een initiatiefadvies op te stellen over:

De ethische en sociale dimensie van de Europese financiële instellingen.

De gespecialiseerde afdeling Economische en Monetaire Unie — economische en sociale samenhang, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 2 oktober 2008 goedgekeurd. Rapporteur was de heer IOZIA.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 448^e zitting van 22 en 23 oktober 2008 (vergadering van 23 oktober) onderstaand advies uitgebracht, dat met 122 stemmen vóór en 23 stemmen tegen, bij 45 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Samenvatting en aanbevelingen

1.1. De laatste ontwikkelingen in de financiële crisis, die zowel onvoorspelbaar als onverwacht waren voor wat betreft de enorme omvang van de verliezen en het onmiskenbare onvermogen om met regulerende instrumenten de markt en dus ook spaarders, bedrijven en investeerders te beschermen, nopen tot specifieke en nadere overwegingen ten aanzien van de inhoud van dit advies. De faillissementen die elkaar wereldwijd zijn opgevolgd en de reddingspogingen van ogenschijnlijk uiterst solide banken en verzekeringsmaatschappijen hebben bij miljoenen Europese burgers tot ongerustheid en spanning geleid.

1.1.1. De Europese Raad van 15 en 16 oktober jl., die hoofdzakelijk gewijd was aan de financiële crisis, heeft uitdrukkelijk te kennen gegeven gezamenlijk op te willen treden om het Europese financiële stelsel en de spaarders te beschermen. De Raad onderschrijft de door de Eurogroep tijdens haar vergadering in Parijs op 12 oktober omschreven beginselen, die gericht zijn op behoud van stabiliteit van het stelsel, verscherpt toezicht op de Europese financiële sector, met name op transnationale concerns, verbetering van de coördinatie van het toezicht op Europees niveau, steun aan de belangrijke financiële instellingen, het voorkómen van faillissementen en de waarborging van de bescherming van spaartegoeden.

1.1.2. De Raad hoopt verder dat er versneld werk wordt gemaakt van de richtlijn ter regulering van de werkzaamheden van de ratingbureaus en betreffende de veiligheid van spaartegoeden. Tevens hoopt hij dat de lidstaten maatregelen treffen om te voorkomen dat managers, met name in de financiële sector, vanwege hun beloningsregelingen en aandelenpakketten, buitensporige risico's nemen of zich blindstaren op kortetermijndoelstellingen.

1.1.3. De Raad benadrukt dat groei en werkgelegenheid moeten worden ondersteund, en hoopt dat het tot een grondige hervorming komt van het internationale financiële stelsel, uitgaande van de volgende beginselen: transparantie, bancaire

soliditeit, verantwoordelijkheid, integriteit, wereldwijde governance en het voorkómen van belangenconflicten.

1.1.4. Het EESC verzoekt al geruime tijd, als een roepende in de woestijn, om maatregelen ter versterking van regulerende instrumenten, om samenwerking tussen controle-autoriteiten, en coördinatie en harmonisatie van toezicht. Het heeft gewezen op de enorme risico's in het Europese en internationale bankstelsel, die gepaard gingen met abnormale beloningen en die gebaseerd waren op resultaten op zeer korte termijn, waardoor de operatoren in de sector verplicht waren lukraak uiterst risikante producten te verkopen.

1.1.5. Ondanks de financiële schandalen, die ook in Europa plaatsvonden, is er in concreto niets gedaan en pas nu, op het moment dat de omvang van de crisis dramatische gevolgen voor de gehele economie kan hebben, wordt beseft dat de beloften van een ongebreideld en onverantwoord kapitalisme, en van mateloze en onbeperkte groei vals waren en een diepe crisis aankondigden.

1.1.6. Het huidige financiële model is onherroepelijk zijn laatste fase ingegaan. Het EESC hoopt dat de beleidsinstanties eindelijk hun verantwoordelijkheid nemen en de volgende maatregelen treffen:

- verruiming van de doelstellingen en de werkingssfeer van de met toezicht belaste autoriteiten;
- verbod op de mogelijkheid om buiten de balans middelen, kredieten en effecten aan te houden;
- uitbreiding en stroomlijning van de werkzaamheden van de nationale regulerende instanties;

- invoering van geschiktere en doorzichtiger normen voor de activiteiten van „hedge funds”, investeringsbanken, t.a.v. off-shore-instrumenten om financiële activiteiten over te brengen, en voor „sovereign” en „equity funds”, door ze te onderwerpen aan het toezicht van de autoriteiten en door ze als „ondernemingen” te bestempelen, waarop de vigerende wetgeving van kracht is, waar het Europees Parlement om heeft verzocht;
- verandering van het belastingstelsel, afzien van financiële prikkels of matiging in geval van grote risico's of uitzonderlijk hoge schulden;
- oprichting van een Europees ratingbureau;
- invoering van regels voor het beloningsstelsel voor topmanagers, en t.a.v. de financiële prikkels voor de verkoop van ongeschikte financiële producten aan operatoren, overeenkomstig de wens van de Raad;
- controle van niet-gereguleerde markten, en
- aanpassing van de kapitaalsvereisten voor complexe financiële producten en derivaten.

1.1.7. Het EESC is ervan overtuigd dat de ernstige financiële crisis en de verwachte ondergang van het casinokapitalisme de mogelijkheid bieden om doeltreffender maatregelen te nemen om in de toekomst het financiële systeem te beschermen en tegelijkertijd de economie te doen opleven. Alle zeilen moeten worden bijgezet om te voorkomen dat het in de financiële sector uitgebroken virus overslaat op de gehele reële economie. Investerings in infrastructuur, „groene investeringen”, zoals in energie-efficiëntie, hernieuwbare energiebronnen, innovatie en onderzoek kunnen helpen om de vraag te ondersteunen. Een door de lidstaten gegarandeerd nieuw Europees fonds, waarvan het beheer kan worden toevertrouwd aan de EIB, zou de tot stilstand gekomen financiering voor de economie weer vloet kunnen trekken, met name voor projecten die in de eerste plaats gebaat zijn bij investeringen voor de middellange en lange termijn.

1.1.8. Het EESC waardeert de tot nu toe verrichte inspanningen van de lidstaten, de Europese Centrale Bank en de Raad; het roept alle Europese instellingen op om in deze voor burgers, werknemers en ondernemingen zo dramatische omstandigheden eendrachtig en snel op te treden zodat het Europese en wereldwijde financiële stelsel zo spoedig mogelijk weer naar behoren werkt.

1.1.9. Het EESC hoopt voorts dat naast het nemen van de vereiste financiële maatregelen voor deze prioritaire doelstelling al het mogelijke wordt gedaan om de hieruit voortvloeiende economische crisis te beteugelen.

1.1.10. Honderden miljarden euro's zijn ter beschikking gesteld om de banken te redden; het EESC hoopt dat met dezelfde energie en bereidheid ook het bedrijfsleven te hulp wordt geschoten, met name het MKB, o.a. door via salaris- en pensioenverhoging de vraagzijde te stimuleren, om te voorkomen dat de recessie zich binnenkort omzet in een depressie.

1.2. Het overvloedige aanbod van financiële diensten valt te vergelijken met de rijke verscheidenheid van de natuur. Iedere burger is er ondertussen van doordrongen dat de biodiversiteit beschermd moet worden. Bescherming van de diversiteit van financiële dienstverleners maakt eveneens deel uit van het cultureel en sociaal erfgoed van Europa dat niet mag teloorgaan, maar beschermd moet worden, ook vanwege de grote sociale waarde die het vertegenwoordigt. De ethische en sociale dimensie van het Europese financiële stelsel dient te worden behouden en versterkt.

1.3. Het Verdrag van Lissabon stelt in art. 2, lid 3 het volgende: „Zij (de Unie) zet zich in voor de duurzame ontwikkeling van Europa, op basis van een evenwichtige economische groei en van prijsstabiliteit, een sociale markteconomie met een groot concurrentievermogen die gericht is op volledige werkgelegenheid en sociale vooruitgang, en van een hoog niveau van bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu. De Unie eerbiedigt haar rijke verscheidenheid van cultuur en taal en ziet toe op de instandhouding en de ontwikkeling van het Europees cultureel erfgoed.”

1.4. De Europese instellingen en de lidstaten dienen niet alleen het concurrentievermogen van de financiële markt te stimuleren en te beschermen, maar ook het ethische en sociale aspect hiervan. „Een sociale markteconomie is ook een sociaal rechtvaardige markteconomie” ⁽¹⁾. Bovendien: „De sociale markteconomie is ook een economie waarmee het uiteindelijke doel kan worden bereikt, namelijk welvaart en welzijn voor de gehele bevolking, en bescherming van de bevolking tegen armoede” ⁽²⁾.

1.5. Bij de lancering van het voorstel om een Europees comité op hoog niveau op te richten om de crisis op de financiële markten het hoofd te bieden, nieuwe regels op te stellen en de „dolgedraaide financiën te beteugelen, die ons niet mogen beheersen”, verklaarde Jacques Delors dat de huidige crisis „het bankroet belichaamt van de weinig of slecht gereguleerde markten en opnieuw aantoonde dat de markten niet tot zelfregulering in staat zijn”.

1.6. Uit de recente crisis blijkt dat het pluralisme en de diversiteit van het financiële systeem niet alleen Europees cultureel en historisch erfgoed zijn, maar ook een voorwaarde voor initiatieven met een ethisch/sociale connotatie. Voorts zijn beide belangrijk voor de vergroting van het concurrentievermogen en de systematische beperking van het risico op een crisis van de financiële stelsels.

⁽¹⁾ A.F. Utz, Economische ethiek, San Paolo, Cinisello Balsamo, 1999.

⁽²⁾ Konrad Adenauer, Memoires 1945-1953.

1.7. Economische groei waarmee bepaalde grenzen zijn overschreden en geen andere behoeften meer kunnen worden bevredigd, maakt mensen niet gelukkiger. De overheersende rol van financiële speculatie in de economie moet worden teruggedrongen en teruggebracht tot een houding die redelijker, sociaal duurzaam en ethisch aanvaardbaar is.

1.8. Er moet daarom waardering komen voor ethisch verantwoord en op het algemeen welzijn gericht bankieren. Het EESC stelt voorop dat in dit verband een dirigistische aanpak misplaatst zou zijn, omdat de ervaring leert dat zeer sociaal en ethisch getinte initiatieven beter spontaan van onderaf kunnen opkomen.

1.9. Het ethische aspect is niet voorbehouden aan één bepaald type activiteit. De gedocumenteerde en belangrijke rol van spaarbanken en diverse coöperatieve bewegingen voor de bevordering van ethisch-sociale initiatieven en van lokale systemen verdient nadere aandacht. Ondanks de erkenning in het EG-Verdrag zijn er nog steeds lidstaten die dit aspect niet erkennen, laat staan uitdrukkelijk beschermen. Er moet gewerkt worden aan een systematischere en uitgebreidere erkenning van deze vorm van maatschappelijk verantwoord bestuur. De bij de Commissie recent ingediende beroepen tegen coöperaties in Italië, Spanje, Frankrijk en Noorwegen bekrachtigen deze eis, zolang het nog schort aan adequate Europese wetgeving.

1.10. Volgens het EESC is een wettelijk kader nooit zonder gevolgen voor het gedrag van organisaties en personen. Hiervan uitgaande zou in een systeem dat bepaald gedrag nu al beloont, de stelselmatige en algemene toepassing van het beginsel dat compenserende maatregelen moeten worden getroffen als er sprake is van ethische/sociale initiatieven, beantwoorden aan criteria van billijkheid en rationaliteit van de rol van de overheid in economie en samenleving.

1.11. Telkens wanneer kan worden aangetoond dat een organisatie ten minste gedeeltelijk, maar structureel en permanent, afziet van winstmaximalisatie ten gunste van ethische of sociale initiatieven, zouden er fiscale en wettelijke regels moeten worden toegepast die, met uitzondering van de essentiële prudentiële regels, in ieder geval tot op zekere hoogte afwijken van de algemene regels. In sommige lidstaten genieten ethische investeerders nu al een uitzondering op de bankrichtlijn: dit beginsel zou tot alle lidstaten moeten worden uitgebreid.

1.12. Het EESC heeft zich afgevraagd of ethisch/sociale initiatieven van typisch op winst gerichte organisaties moeten profiteren van fiscale of wettelijke voordelen. Een naar winst strevende organisatie lanceert een initiatief dat structureel

gescheiden is van haar kerntaken; in dat geval spreekt het min of meer voor zich dat een compensatie moet worden toegekend ten opzichte van de standaardbehandeling. Als de initiatieven daarentegen niet structureel gescheiden kunnen worden van de gebruikelijke activiteiten, moet grondiger worden nagegaan of er wel een compensatieregeling moet komen.

1.13. Het sociale aspect is in veel marktsegmenten een ondergeschoven kindje. Zo wordt bij Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO) de voorkeur gegeven aan een constante en compatibele groei met respect voor mens en milieu, maar wordt in beloningssystemen uitsluitend uitgegaan van de hoeveelheid verkochte producten en niet van de kwaliteit van de prestatie. Dat laatste leidt tot grote ontevredenheid onder de klanten en de werknemers, die onder druk staan van begrotingsoverwegingen ofwel te lijden hebben van stress ten gevolge van voortdurende commerciële druk.

1.14. Het EESC meent dat het zgn. „evenredigheidsbeginsel” systematisch en gericht moet worden toegepast, op grond waarvan voor een kleine tussenschakel met een overzichtelijke bedrijfsvoering niet dezelfde overdaad aan regels mag gelden als voor een complexe multinational, hoewel dezelfde garanties voor de markt van kracht moeten blijven. De regels zijn er om de markt te beschermen.

1.15. Door te garanderen dat de lidstaten geen concurrentieverstorende maatregelen nemen, kan de Commissie een divers aanbod van financiële, bancaire en verzekeringsdiensten begunstigen. In de regels voor staatssteun moet met deze aspecten rekening worden gehouden.

1.16. Casinokapitalisme en turbokapitalisme hebben belangrijke industriële en financiële ondernemingen in het vizier genomen, deze kaalgevreten en verkocht, waarna ze niet meer dan een schaduw van zichzelf waren. Bij deze „vernietiging” van intrinsieke waarde waren duizenden werknemers, gezinnen, aandeelhouders en de economie over het algemeen betrokken, die achterblijven op de puinhopen.

1.17. Met dit advies wil het EESC nog eens wijzen op de noodzaak om de economie weer ten dienste te stellen van de mens, zoals een groot econoom zei ⁽¹⁾: „Het grootste gevaar is dat de gedachte ondergeschikt wordt gemaakt aan de behoeften van het moderne industriële systeem. Deze behoeften komen erop neer dat de technologie altijd gedijt, dat economische groei altijd goed is, dat ondernemingen altijd moeten uitbreiden, dat consumptie van goederen de belangrijkste bron van geluk is, dat luiheid uit den boze is en dat niets mag dwarsbomen dat voorrang wordt gegeven aan de techniek, de groei en de toename van de consumptie.”

⁽¹⁾ J. Kenneth Galbraith, The Atlantic Monthly, juni 1967, „Liberty, Happiness...and the Economy”.

2. Inleiding

2.1. Ethiek en gezamenlijkheid

2.1.1. Het Griekse denken is de bakermat van de westerse cultuur: hieruit moeten we putten om eerst en vooral de begrippen „ethisch” en „sociaal te omschrijven”.

2.1.2. Volgens Aristoteles draait het in de ethiek om het welzijn van de mens, niet in abstracte zin, maar opgevat als het hoogste goed dat hij door actie kan verwerven en voortbrengen. Het hoogste goed waarnaar een ieder streeft, is geluk: de hoogste vorm van geluk is deugdzaam handelen.

2.1.3. Geluk is het edelste, schoonste en aangenaamste goed dat er is; en men moet die kwaliteiten niet scheiden, zoals in het opschrift van Delos:

„a) Het edelst is rechtvaardigheid;

b) het beste gezondheid;

c) maar het aangenaamst is toch te krijgen wat je hart begeert.

d) Al deze kwaliteiten vindt men inderdaad terug in de beste activiteiten. En deze activiteiten, of één ervan, de beste daaronder, identificeren we met geluk” (Aristoteles — *Ethica Nicomachea*, Boek I, vert. C. Pannier en J. Verhaeghe).

2.1.4. De filosofie leert ons dat er naast de absolute realiteit van de ethiek, ook een relatieve realiteit is die volstaat — voor kleine of grote sociale — groepen die dezelfde opvatting van geluk delen en zich aaneensluiten om die na te jagen.

2.1.5. Ethiek en tal van verschillende waarden bestaan naast elkaar en vertegenwoordigen het rijke spectrum van de mensheid in haar diverse uitingen, inclusief het verschijnsel dat recent bekend is geworden onder de naam „economie van het geluk”. In die „economie van het geluk” wordt stelselmatig en proefondervindelijk onderzoek gedaan naar de aard van het geluk en de wegen die ernaartoe leiden.

2.1.6. Het is bewezen dat economische groei zonder daaraan gerelateerde groei van andere behoeftenbevredigende factoren, mensen niet gelukkiger maakt, integendeel: „Boven een bepaalde grens houdt economische groei geen geluk meer in. Ongebreidelde toename van de consumptie impliceert een niet eindige impuls tot werk om die consumptie te financieren en een niet eindige investering

in tijd om te werken. Dit gaat ten koste van de menselijke relaties. En het zijn uitgerekend die relaties die de belangrijkste factor voor geluk uitmaken.”⁽¹⁾.

2.1.7. Uit diverse onderzoeken van Eurostat is gebleken dat het geluk in Europa in de laatste 25 jaar in feite ongewijzigd is gebleven, terwijl het inkomen per hoofd van de bevolking in die tijd voortdurend toenam. Soortgelijke bevindingen zijn ook in de VS gedaan.

2.2. De financiële crisis van 2007-2008 ... en hoe het nu verder moet

2.2.1. De turbulente gebeurtenissen die zich sinds februari 2007 op de financiële markten voordoen en waarbij belangrijke financiële instellingen en banken betrokken zijn, staan onder tusschen in het middelpunt van het internationale politieke debat.

2.2.2. De gevolgen van de Amerikaanse hypotheekcrisis hebben zich verspreid en zijn enorm toegenomen doordat veel van de als „subprime” geclassificeerde schulden, (d.w.z. schulden waarvan de aflossing twijfelachtig is) via securitisatie zijn ingevoegd in grotere „schuldpakketten”, terwijl volstrekt duister is hoe omvangrijk het probleem is. Daardoor beschikken operatoren over onzekere en gedevalueerde waardepapieren.

2.2.3. Deze onzekerheid heeft weer tot verder verlies van vertrouwen in het financiële stelsel geleid en een zeer negatieve uitwerking gehad op activiteiten die gebaseerd zijn op een constante stroom van goedkoop krediet.

2.2.4. De *hedge funds* of speculatieve fondsen waren het eerste slachtoffer van de financiële crisis, inclusief de interne *hedge funds* van grote zakenbanken. Veel Europese banken bleken een groot deel van de Amerikaanse *subprime*-schuld in hun portefeuille te hebben. Enkele Duitse banken, die bekend staan om hun voorzichtigheid, zijn hard getroffen, maar hetzelfde geldt voor immuun geachte financiële instituten, die de kosten van het geld buitenproportioneel hebben zien stijgen. Dat was de oorzaak van de bijna-ondergang van Northern Rock.

2.2.5. De zaak SOCGEN houdt deels verband met de financiële perikelen die afgelopen zomer aan het licht traden, en deels met een zekere neiging om operatoren op de financiële markten aan te moedigen, om buitensporige risico's te nemen, die net zo goed in enorme winsten kunnen resulteren als in astronomische verliezen in geval van onvoorzichtige besluiten. Zo is de vergaande ontoereikendheid gebleken van de in deze sector gehanteerde controleprocedures; tevens zijn er zo twijfels ontstaan over de werkwijze van het gehele bankstelsel op dit gebied.

⁽¹⁾ Luca de Biase, *Economia della felicità*, Feltrinelli 2007.

2.2.6. Voilà het casinokapitalisme, waar helaas, als een bank failliet gaat, het vooral de zwakste spaarders zijn die op de een of andere manier en buiten hun schuld de rekening gepresenteerd krijgen, en de werknemers (ruim 100 000 ontslagen tot nu toe in de financiële sector, en er staan er nog meer op stapel ⁽¹⁾) en de burgers, die zich minder veilig gaan voelen en zich afvragen of het financiële systeem nog wel betrouwbaar is.

2.2.7. De tot nu toe bekende verliezen belopen 400 miljard dollar en volgens gezaghebbende bronnen kan dit bedrag verder stijgen tot 1 200 miljard dollar ⁽²⁾. Vanzelfsprekend hebben de grote institutionele beleggers, de pensioenfondsen, hieronder te lijden, maar het is de economie in het algemeen die zware klappen krijgt, met stijgende kosten, minder beschikbaar geld, dus stijgende prijzen en inflatie, en een vertragende economie: een negatieve spiraal die alle economische activiteiten aantast. In sommige lidstaten wordt al gerept van een recessie.

2.2.8. Het staat vast dat het Europese financiële systeem meer slachtoffer dan schuldige was, afgezien van geïsoleerde en welbepaalde gevallen. Het is echter ook zo dat de verfinanciering van de economie, de zoektocht naar steeds verfijnder middelen om winst te creëren, de steeds agressievere rol van speculatieve fondsen en de komst van staatsinvesteringsfondsen met vrijwel onbeperkte middelen, de echte economie een toenemend ondergeschikte rol toewijzen; verder zijn hierdoor de tekortkomingen van de nationale controlesystemen aan het licht gekomen, evenals de ondoeltreffendheid van de modellen voor samenwerking tussen diverse overheden en de verontrustende rol van ondernemingen die de kredietwaardigheid beoordelen, met inbegrip van de zgn. ethische *rating* bureaus (die een onderneming als Parmalat, met een uitstekende gedragscode, positief hebben beoordeeld).

2.2.9. Deze crisis heeft gevolgen voor alle marktpartijen, ongeacht of zij zich veel, weinig of niet met speculatie inlaten. De marktintegratie is zover gevorderd dat niemand kan beweren geen negatieve gevolgen te ondervinden. Het probleem is dat slechts de nadelen met anderen gedeeld worden, maar dat de winsten stevig in handen van de speculanten blijven.

3. Het Europese financiële systeem

3.1. De banken

3.1.1. Van de financiële tussenpersonen zijn de banken als het ware de spin in het web: in sommige landen oefenen ze veel controle uit op de echte economie en hebben ze een niet

uitsluitend economische macht. Ook bepalen banken daar de ontwikkeling van regio's en ondernemingen en vermenigvuldigen zij hun winstkansen.

3.1.2. Hoewel bankondernemingen in een marktcontext opereren en in wezen alle dezelfde van uiterst gestandaardiseerde tot zeer specialistische diensten aanbieden, lopen ze in oorsprong tot op de dag van vandaag onderling erg uiteen.

3.1.3. Naast de handels- en investeringsbanken die de markt beheersen, zijn er ook spaarbanken, publiek geïnspireerde ondernemingen die opgericht zijn om de burgers, met name de armen onder hen, redding te bieden in tijden van crisis. De naam is verbonden aan de eerste spaarbanken in het Duitse rijk aan het begin van de 19^e eeuw, maar in veel gevallen gaat het in feite om in de 15^e eeuw opgerichte pandjeshuizen die van naam zijn veranderd. Tegenwoordig beslaan zij één-derde van de particuliere markt, met 160 miljoen klanten en 980 duizend werknemers. Voorbeelden van inclusieve acties van spaarbanken zijn „Die Zweite Sparkassen” in Oostenrijk en „Parcours confiance” in Frankrijk.

3.1.4. In enkele afgelegen regio's en op het platteland zijn, op instigatie van Friedrich Wilhelm Raiffeisen, de banken voor de plattelandsbevolking en handwerkers ontstaan om woeker tegen te gaan. Raiffeisen richtte in 1864 de eerste *Darlehnskassenverein* op. De eveneens coöperatief opgezette volksbanken zijn geïnspireerd op ideeën van Franz Hermann Schulze-Delitzsch, die in 1850 de eerste *Vorschussverein* (volksbank) oprichtte. Uit deze experimenten zijn de coöperatieve banken en de volksbanken voortgekomen, met thans in de EU een marktaandeel van ruim 20 %, meer dan 140 miljoen cliënten, 47 miljoen vennoten en 730 000 werknemers.

3.1.5. Uit dit historisch overzicht blijkt dat het maatschappelijk middenveld de banken altijd al een rol in het economisch systeem heeft toebedeeld die ten minste deels anders is dan die van andere ondernemingen. Altijd werd ervan uitgegaan dat er naast het winststreven ook ethische/sociale doelstellingen werden nagestreefd.

3.1.6. Een belangrijk thema waarover de financiële sector zich moet buigen, is de optimale toegankelijkheid tot financiële diensten. Terwijl in ontwikkelingslanden slechts 200 % van de bevolking toegang heeft tot krediet, geldt voor Europa een geruststellende 900 %. Dit is echter nog niet genoeg: de uitgesloten 100 % heeft misschien te kampen met een *de facto* ernstige discriminatie.

⁽¹⁾ Bron: UNI United Network International — Genève 2008.

⁽²⁾ Bulletin van de Banca Italia, nr. 52, april 2008.

3.2. De verzekeringsmaatschappijen

3.2.1. De eerste moderne banken zijn aan het begin van de 15^e eeuw in Italië ontstaan (*Banco di San Giorgio*, 1406); sommige zijn nog steeds actief, zoals de *Monte dei Paschi di Siena* (opgericht in 1472). De ontstaansgeschiedenis van verzekeringsmaatschappijen gaat veel verder terug. De eerste vormen van verzekeringen dateren uit het 3^e en 2^e millennium voor Christus en waren te vinden in China en Babylonië; de Grieken en Romeinen introduceerden begrippen als levens- en ziektekostenverzekering, met de „liefdadigheidsgenootschappen” die medische zorg betaalden, toelagen voor gezinnen en zelfs begravenissen. De middeleeuwse gilden hadden hetzelfde doel. In Genua werd in de 14^e eeuw (1347) het verzekeringscontract uitgevonden dat losstond van investeringen. Daarmee heeft Edward Lloyd zijn fortuin gemaakt, die in 1688 in Londen, in de Towerstreet, een café had geopend waar reders, kooplieden en kapiteins kwamen: de ideale ontmoetingsplaats voor wie een schip of een lading wilde verzekeren en voor wie financieel aan het avontuur wilde deelnemen. Ook in die tijd, na de rampzalige brand van Londen in 1666 waarbij 13 200 huizen in vlammen opgingen, introduceerde Nicholas Barbon de eerste brandverzekering, met zijn „*Fire Office*”.

3.2.2. Na de ervaring van Lloyd's (die technisch gezien geen verzekeringsmaatschappij is) verspreidt zich in geheel Europa het verzekeringsmodel en worden overal verzekeringsmaatschappijen actief. De opkomst van de moderne verzekeringsmaatschappijen houdt verband met de moderne theorie van de kansberekening, met als voorlopers Pascal en Pierre de Fermat, maar ook Galileo. Onderlinge verzekeringsmaatschappijen doen ook hun intrede; de eigenaars daarvan zijn de cliënten zelf, de ondertekenaars van de polissen, en niet aandeelhouders. In de vorige eeuw ontstonden ook coöperatieve verzekeringsmaatschappijen. In sommige landen hebben zij een groot marktaandeel verworven, omdat zij een brede reeks kwaliteitsproducten kunnen aanbieden. Evenals de coöperatieve banken zijn ook de onderlinge verzekeringsmaatschappijen sterk geworteld in de plaatselijke economie en dragen zij in hoge mate bij tot de ontwikkeling ervan, ook doordat zij een belangrijk deel van hun meerwaarde opnieuw investeren.

3.3. Ethische banken en verzekeringsmaatschappijen

3.3.1. Sinds enkele jaren zijn er ethisch verantwoorde banken en verzekeringsmaatschappijen actief, die alleen zakelijke relaties willen onderhouden met en financiële steun willen geven aan ondernemingen die aan zeer strenge ethische criteria voldoen, die worden onderschreven door de cliënten van deze banken en verzekeringen. Enkele voorbeelden van deze „waarden”, die als referentiekader op dit gebied fungeren, zijn: milieuduurzaamheid, de afwijzing van iedere poging om het met de wapenhandel op een akkoordje te gooien en permanente bestrijding van elke vorm van discriminatie.

3.3.2. Ethische financiering en microfinanciering

3.3.2.1. Met „ethische financiering” wordt een financiële activiteit bedoeld ten gunste van humane, sociale en milieudoelinden, op basis van een ethische en economische beoordeling van

het gevolg daarvan voor milieu en samenleving. Die financiële activiteit heeft in de eerste plaats tot doel om financiële steun te verlenen aan die initiatieven of, ook wel, via microkredieten, aan individuen.

3.3.2.2. Microfinanciering wordt verstrekt door gespecialiseerde banken die geringe bedragen lenen aan arme bevolkingsgroepen die geen toegang hebben tot het gewone banksysteem; deze banken zijn vooral actief in de derde wereld. Het mag echter niet vergeten worden dat ook in de westerse landen een belangrijke traditie van microsparen bestond (terwijl het microkrediet een geringere plaats innam, zo waren er ooit pandjeshuizen): voorbeelden van microsparen zijn stortingen voor enkele jaren tegen geringe kosten.

3.3.2.3. Ethische financiering kent de volgende beginselen ⁽¹⁾:

- a) non-discriminatie van de begunstigden van de inleg op grond van geslacht, afkomst of godsdienst, of op basis van vermogen, ervan uitgaande dat krediet, ongeacht de vorm, een mensenrecht is;
- b) toegang voor de zwaksten, op basis van de overtuiging dat vormen van persoonlijke, categoriale of gemeenschappelijke borgstelling evenveel waard zijn als borgstelling door vermogen;
- c) efficiëntie: ethische financiering is geen liefdadigheid, maar een economisch haalbare en sociaal nuttige activiteit;
- d) betrokkenheid van de spaarder bij de keuzes van de onderneming die het spaargeld verzamelt, door de mogelijkheid om aan te geven waar de fondsen bij voorkeur belegd moeten worden of door democratische betrokkenheid bij de besluitvorming;
- e) volledige transparantie van en toegankelijkheid tot alle informatie; daarom dienen de spaartegoeden op naam te staan; de cliënt heeft het recht om te weten hoe de financiële instelling werkt en hoe de besluitvorming voor het gebruik van de middelen en investeringen verloopt;
- f) afwijzing van verrijking die uitsluitend tot stand komt op grond van geldbezit en -wissel, daarom moet de rentevoet zo billijk mogelijk worden vastgesteld, niet alleen op basis van economische, maar ook van sociale en etische overwegingen;

⁽¹⁾ Participatieve democratie: definities ontleend aan een onderzoek uitgevoerd door de dienst Begrotingszaken van de regio Latium/Italië.

- g) uitsluiting van financiële betrekkingen met personen en economische activiteiten die de ontwikkeling van de mens in de weg staan en bijdragen aan schending van fundamentele rechten van de mens, zoals wapenproductie en -handel, productie die de gezondheid en het milieu ernstig schaadt, activiteiten gebaseerd op uitbuiting van minderjarigen of onderdrukking van burgerlijke vrijheden.

3.3.2.4. Onder „ethische verzekering” worden verzekeringsactiviteiten verstaan die gebaseerd zijn op de volgende beginselen⁽¹⁾:

- a) wederkerigheid, opgevat in de oorspronkelijke betekenis die aan verzekeringen is gegeven, nl. als instrument van solidariteit tussen degene die geen schade lijdt en degene die wel schade heeft geleden en schadeloosstelling nodig heeft;
- b) verzekerbaarheid, opgevat als beschermende garantie voor iedereen om eventuele ongemakken te voorkomen, zonder ongerechtvaardigd onderscheid op grond van leeftijd, handicaps of andere sociale nadelen;
- c) transparantie: duidelijke contracten en inzicht in de criteria voor de premievorming;
- d) voorwaarde dat de verzekering voordelen schept voor het grondgebied;
- e) gelijkwaardigheid tussen contractsluitende partijen.

3.3.3. Ethisch beleggen

3.3.3.1. Ethisch investeren richt zich op de financiering van initiatieven op het gebied van het milieu, duurzame ontwikkeling, maatschappelijke diensten, cultuur en internationale samenwerking. De keuze van waardepapieren hangt niet alleen af van de gebruikelijke financiële criteria: er wordt ook gekeken naar maatschappelijke verantwoordelijkheid, zoals de kwaliteit van de arbeidsverhoudingen, milieubescherming en transparantie.

4. Maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO)

4.1. DG Ondernemingen en DG Sociale Zaken van de Commissie werken op enkele terreinen samen met ondernemersorganisaties. Eén daarvan betreft het correct informeren van spaarders, om hun een beter inzicht te verschaffen in de mechanismen van de financiële markten en de aangeboden producten. De initiatieven voor financiële educatie zijn een sociaal verantwoorde manier om te voorkomen dat spaarders in producten investeren die niet aan hun verwachtingen of risicoprofiel voldoen.

⁽¹⁾ Idem als voetnoot 7.

4.2. De deelname van stakeholders aan MVO-initiatieven is nog beperkt tot enkele ondernemingen en deels tot activiteiten die op alle stakeholders gericht zijn: er is dus nog een lange weg te gaan. Complete sectoren evenwel, zoals coöperatieve en volksbanken, spaarkassen, coöperatieve en onderlinge verzekeringsmaatschappijen hebben veel vooruitgang geboekt en zijn van zins deze inspanningen uit te breiden en te verbeteren.

4.3. Eén van de problemen betreft de beloningen die aan topmanagers en bankiers van investeringsbanken worden gegeven: deze zouden moeten worden herzien en teruggebracht tot een redelijk niveau, dat in evenwicht is met de door de onderneming geboekte winst en resultaten. Nu veroordelen de door de financiële crisis getroffen werknemers en consumenten de exorbitante lonen van topmanagers, die hun problemen nog vergroten. Deze beloningen blijven vaak zeer hoog, ongeacht de resultaten.

4.4. De nieuwe managementmodellen van financiële ondernemingen, die naar winstmaximalisatie op zo kort mogelijke termijn streven, o.a. vanwege de kwartaalevaluaties van de prestaties, zetten soms aan tot onverantwoord gedrag, zoals recente financiële schandalen in enkele lidstaten aantonen. MVO daarentegen houdt het vizier gericht op stabiele en duurzame winst, door gebruik te maken van het materieel en immaterieel vermogen van de onderneming, dat in het geval van financiële ondernemingen bestaat uit de werknemers en de vertrouwensrelatie met de cliënten.

4.5. Het EESC hoopt dat op MVO geïnspireerde gedragscodes wijd en zijd worden ingevoerd. Het is cruciaal dat deze controlebaar zijn en gecontroleerd worden, om herhaling te voorkomen van gevallen waarin managers voorbeeldige gedragscodes onderschrijven en publiceren en vervolgens honderdduizenden spaarders bedriegen, zoals in de ernstigste financiële schandalen van de laatste jaren is gebeurd⁽²⁾.

5. Lokale banken, de ontwikkeling van de lokale economie en het MKB

5.1. De verschillende soorten banken die er zijn, concurreren met elkaar op dezelfde markt en bieden in wezen hetzelfde type diensten aan. Economische efficiëntie is een voorwaarde waaraan alle banken moeten voldoen: naamloze vennootschappen en privébanken die vooral oog hebben voor de winst van de aandeelhouders, andere ondernemingen die meer gericht zijn op de economische en sociale ontwikkeling van hun grondgebied, met speciale aandacht voor problemen in verband met de toegang tot krediet, minder welgestelde cliënten, de ontwikkeling van het MKB, steun aan sociaal zwakkeren en perifere en ultraperifere gebieden.

⁽²⁾ Sommige van die managers is zelfs een eredoctoraat verleend, als volgt gemotiveerd: „zet zich op lokaal, nationaal en internationaal niveau in voor bedrijfsactiviteiten, is moedig, vasthoudend, vindingrijk, hoog opgeleid, met een duidelijke visie op de zaken, op grond van moreel hoogstaand gedrag dat degenen, hoewel het er maar weinig zijn, die beweren dat ethiek en economie moeilijk met elkaar te rijmen zijn, logenstraft.”

5.2. In gebieden waar het lokale bankenstelsel goed ontwikkeld is, blijkt dat het groeipercentage van de lokale economie aanzienlijk hoger wordt. Verder moet opgemerkt worden dat in veel landen lokale banken meestal spaarbanken en coöperatieve vennootschappen zijn die een fors deel van hun winst opnieuw plaatselijk investeren.

5.3. „Het banksysteem heeft een tweeledige verantwoordelijkheid: tegenover het bedrijfsleven dient het banksysteem de beheersefficiëntie van de kredietinstellingen te verbeteren, niet alleen afgemeten aan het rendement („winst maken”), maar ook aan het innovatief vermogen en de kwaliteit van het ingezette personeel; tegenover het grondgebied dient het banksysteem bij te dragen aan de lokale ontwikkeling („ontwikkeling stimuleren”), wat niet alleen af te lezen valt aan de omvang van het verstrekte krediet, maar ook aan het vermogen om te investeren in de selectie van projecten en de beoordeling van het potentieel ondernemers en bedrijven, wat als „territoriale efficiëntie” kan worden omschreven. De beheersefficiëntie moet ten dienste staan van de territoriale efficiëntie: de aanwezigheid van efficiënte banken heeft immers geen zin als die niet bijdragen aan de lokale ontwikkeling”⁽¹⁾.

5.4. Het MKB heeft een zinvol instrument ontwikkeld voor een ruimere toegang tot krediet voor zijn leden, te weten via Waarborg- en garantiemaatschappijen, die ook in Europees verband georganiseerd zijn. Via deze maatschappijen kunnen middelgrote en kleine bedrijven eenvoudiger aan krediet voor investeringen komen; zij genieten immers niet het voordeel van persoonlijke garanties die financiers eisen voor een stabiele relatie met de bank.

6. De rol van beleidsmakers

6.1. Het EESC stelt voorop dat in dit verband een benadering van bovenaf een vergissing zou zijn, aangezien de ervaring leert dat sterk sociaal en ethisch getinte initiatieven beter spontaan en van onderaf kunnen opkomen. Elke „actieve” inmenging dreigt het spontane karakter, de belangrijkste garantie voor de „biodiversiteit” van het economisch en financieel systeem, te dwarsbomen en op een zijspoor te zetten. Tegelijkertijd meent het EESC dat beleidsmakers moeten vermijden dat hun optreden reeds bestaande initiatieven in de weg staat of spontane, nieuwe initiatieven belemmert.

6.2. Het EESC heeft zich afgevraagd of initiatieven van ethische of sociale strekking die worden genomen door organisaties die in de regel naar winst streven, in aanmerking moeten komen voor voordelen van fiscale of regelgevende aard. In dit verband bestaan er twee verschillende situaties.

6.2.1. Een op winst gerichte organisatie lanceert een initiatief dat structureel gescheiden is van de gewoonlijke bedrijfsactiviteiten (zie bijv. de actie „Point Passerelle” van de Crédit Agricole). Hier spreekt de wenselijkheid van een compensatie ten opzichte van de standaardbehandeling wel min of meer voor zich.

6.2.2. Een op winst gerichte organisatie lanceert een initiatief dat niet structureel gescheiden is van de gewoonlijke bedrijfsactiviteiten. In deze omstandigheden vergde de vraag of er een compensatiesysteem moet komen meer discussie. Voorstanders van fiscale, financiële of regelgevende compensatie menen dat zulks gerechtvaardigd is op grond van de externe voordelen van het initiatief. De tegenstanders baseren zich hoofdzakelijk op twee argumenten: slechts initiatieven in een autonoom economisch evenwicht (d.w.z. die een redelijke winst garanderen) overleven op den duur. Voorts dient zuiver ethisch/sociaal handelen belangeloos te zijn en niet ingegeven door voordelen van regelgevende, financiële of fiscale aard. Ethisch/sociaal handelen belooft immers zichzelf: voor degene die goed doet, moet de handeling zelf genoeg zijn.

6.2.3. Het EESC stelt vast dat tegenwoordig in alle systemen compensatie voor ethisch/sociale initiatieven een feit is. De fiscale wetgeving staat alleen toe dat onkosten worden afgetrokken als die zijn gemaakt om inkomsten te genereren. Het principe van het verband tussen beide (natuurlijk binnen zekere grenzen en voorwaarden) geldt niet als het kosten betreft voor instellingen voor een goed doel of met maatschappelijk nut. In dit geval mogen van het belastbaar inkomen ook kosten worden afgetrokken die geen verband houden met het genereren van inkomen.

6.2.4. Het EESC meent dat een wettelijk kader voor het gedrag van organisaties en personen nooit zonder gevolgen blijft. Op grond van deze overweging meent het dat de algemene en stelselmatige toepassing van het beginsel dat ethisch/sociale initiatieven moeten worden gecompenseerd in een systeem dat nu al bepaalde vormen van gedrag stimuleert, beantwoordt aan de criteria van billijkheid en rationaliteit van het optreden van de overheid in economie en samenleving.

6.2.5. Als dit door het Comité voorgestelde beginsel wordt goedgekeurd, dan zou de compensatie niet rechtstreeks naar de instellingen gaan, maar naar hun ethisch/sociale initiatieven. Het EESC acht dit op zich wel aangewezen: ethiek en economie kunnen niet geforceerd van elkaar gescheiden worden volgens de redenering, dat slechts activiteiten die geen economisch voordeel opleveren, als zuiver ethisch zijn te beschouwen. Op die manier zouden ethische initiatieven uiteindelijk uitsluitend verwateren tot weldadigheid of vrijgevigheid.

7. Financiële compensatie en belastingen

7.1. Het EESC staat positief tegenover initiatieven van deze strekking. Een dergelijke tendens is ook economisch te rechtvaardigen. Om diverse redenen, in verband met politieke keuzes, begrotingsbeperkingen of het streven naar economische efficiëntie, zijn we in de afgelopen 10-20 jaar getuige geweest van een inkringing van de verzorgingsstaat. Om een rigoreuze achteruitgang in het welzijn van de bevolking te vermijden, mag men het streven naar welzijn of sociale bescherming niet alleen laten afhangen van economische groei; er moet meer ruimte komen voor initiatieven van onderaf.

⁽¹⁾ P. Alessandrini (2003), *Le banche tra efficienza gestionale ed efficienza territoriale: alcune riflessioni* (Banken tussen beheers- en territoriale efficiëntie: enkele overwegingen).

7.2. Een voorbeeld van regelgeving die de overheids- en privésector integreert om hoge sociale normen te kunnen blijven garanderen, is de manier waarop in Nederland de sector ziektekostenverzekeringen is opgezet. Enerzijds moeten verzekeringen immers verplicht voor alle burgers gelden, anderzijds hebben verzekeringsmaatschappijen toegang tot een systeem van compensatie door de overheid voor de grootste risico's die zij op deze wijze moeten verzekeren. De Nederlandse sector heeft tevens voorbeeldige maatregelen genomen om seropositieven toegang te bieden tot levensverzekeringen.

7.3. België biedt een interessant voorbeeld van financiële compensatie om de toegang tot financiële basisdiensten te stimuleren. Er bestaat daar een interbancair fonds dat de tussenpersonen beloont die zorgen voor een vlottere toegang tot de diensten: zo zijn de striktste tussenpersonen netto geldschietters van het fonds, terwijl de meer flexibele tussenpersonen hiervan — netto — de vruchten plukken.

7.4. Verder bestaat er al een wijdverbreid systeem van fiscale faciliteiten voor coöperatieve vennootschappen die als ziekenfonds optreden.

7.5. Een voorbeeld van wetgeving die belastingvoordelen toekent aan organisaties met uitgesproken sociale doeleinden, is de ONLUS-wet in Italië (wet op organisaties van algemeen nut en zonder winstoogmerk).

8. Regelgeving

8.1. De regels brengen kosten en verplichtingen met zich mee die de activiteiten van ondernemingen en tussenpersonen bemoeilijken. Leidraad bij de maatregelen in de laatste 20 jaar

was het „*level playing field*”. Door alle betrokkenen op hetzelfde niveau te plaatsen (bijv. banken en verzekeringsmaatschappijen) konden de regels zorgen voor een hoger concurrentievermogen en meer economische efficiëntie. Door te strenge toepassing van dit beginsel, zonder de nodige correctie, verwordt het tot een onoverkomelijk obstakel voor het opzetten en de voortzetting van ethische en sociale initiatieven. Dit gevaar kan worden beperkt door de stelselmatige en gerichte toepassing van het zgn. „evenredigheidsbeginsel”, op grond waarvan een kleine tussenpersoon met een overzichtelijke bedrijfsvoering niet dezelfde regels kunnen worden opgelegd als een complexe multinational.

8.2. Telkens wanneer kan worden aangetoond dat een organisatie ten minste gedeeltelijk, maar structureel en permanent, afziet van winstmaximalisatie ten gunste van ethische of sociale initiatieven, zouden fiscale of wettelijke regels moeten worden toegepast die in ieder geval voor een deel afwijken van de algemene regels. In sommige lidstaten genieten ethische investeerders nu al een uitzondering op de bankrichtlijn: dit beginsel zou tot alle lidstaten moeten worden uitgebreid.

8.3. Ondanks de erkenning in het EG-Verdrag zijn er nog lidstaten die dit aspect niet erkennen, laat staan uitdrukkelijk beschermen. Er moet gewerkt worden aan een systematischere en uitgebreidere erkenning van deze vorm van maatschappelijk verantwoorde *governance*.

8.4. Door te garanderen dat de lidstaten geen concurrentieverstorende maatregelen nemen, kan de Commissie ertoe bijdragen dat de verscheidenheid van het aanbod van financiële, bancaire en verzekeringsdiensten behouden blijft. In de regels betreffende staatssteun moet met deze aspecten rekening worden gehouden.

Brussel, 23 oktober 2008.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Mario SEPI

Advies van de gespecialiseerde afdeling Externe betrekkingen over „De betrekkingen tussen de Europese Unie en Brazilië”

(2009/C 100/15)

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 16 januari 2008 besloten om overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde een initiatiefadvies op te stellen over:

„De betrekkingen tussen de Europese Unie en Brazilië”.

De gespecialiseerde afdeling Externe betrekkingen, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 30 september 2008 goedgekeurd. Rapporteur was de heer BARROS VALE, corapporteur de heer IULIANO.

Tijdens zijn op 22 en 23 oktober 2008 gehouden 448^e zitting (vergadering van 22 oktober 2008) heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité het volgende advies uitgebracht, dat met 116 stemmen vóór, bij 1 onthouding, werd goedgekeurd.

1. Samenvatting

1.1. Dit advies gaat over de ontwikkeling van de betrekkingen tussen de EU en Brazilië en over de steeds grotere politieke en economische rol van dit land op het wereldtoneel.

1.2. Tijdens de eerste Top van staatshoofden en regeringsleiders van de EU en Brazilië op 4 juli 2007 werd het Strategisch Partnerschap EU-Brazilië gelanceerd ⁽¹⁾. In het onderhavige advies formuleert het Comité aanbevelingen bij de voorstellen van het gemeenschappelijk actieplan dat in het kader van dit partnerschap werd opgesteld, o.m. op het vlak van participatie en economische en sociale cohesie, economische en handelssamenwerking, onderwijs, onderzoek en ontwikkeling, sociale dialoog, milieu, klimaatverandering en biobrandstoffen, en immigratie.

1.3. Wat de rol van het Comité in dit geheel betreft: net als het eerder al met India en China heeft gedaan zou het nu ook met Brazilië een rondetafelconferentie kunnen opzetten voor de maatschappelijke organisaties uit dat land en hun tegenhangers uit de EU. De gesprekspartner van het EESC in dit nieuwe orgaan wordt dan de Braziliaanse Raad voor Economische en Sociale Ontwikkeling (CDES), die in 2003 door president Lula da Silva werd opgericht. In dit advies beschrijft het Comité hoe deze rondetafelconferentie eruit zou moeten zien en hoe zij te werk zou moeten gaan. Ook somt het een aantal onderwerpen op die op de gespreksagenda zouden moeten staan, zoals: economische, sociale en milieukwesties; multilaterale betrekkingen; samenwerking tussen de EU, Brazilië en derde landen; de rol van Brazilië bij de integratie binnen de Mercosur alsook bij de betrekkingen tussen de EU en Mercosur.

2. Motivering van het advies

2.1. Het Comité wil met onderhavig advies de basis leggen voor de organisatie van een rondetafelconferentie van de maatschappelijke organisaties uit de EU en Brazilië (zoals eerder ook al rondetafelconferenties op touw zijn gezet met India en China) en meteen ook zijn standpunt ter zake uiteenzetten.

2.2. Deze rondetafelconferentie past in de bredere EU-strategie die aan de basis heeft gelegen van het strategisch partnerschap tussen EU en Brazilië. Dit blijkt uit de conclusies van de EU-Brazilië-Top in Lissabon, waarin wordt gepleit voor meer samenwerking tussen het Europees Economisch en Sociaal Comité en de Braziliaanse Raad voor Economische en Sociale Ontwikkeling (CDES), als onderdeel van de geïnstitutionaliseerde betrekkingen tussen beide partijen ⁽²⁾.

2.3. In dit advies worden de betrekkingen tussen de EU en Brazilië in kaart gebracht en worden ook de historische achtergrond en de toekomstperspectieven geschetst. Voorts wordt aandacht besteed aan de positie van Brazilië binnen de Mercosur en op het wereldtoneel en wordt de klemtoon gelegd op de thema's die direct of indirect van (doorslaggevend) belang zijn voor de banden tussen de EU en Brazilië op alle mogelijke niveaus.

2.4. Met dit initiatief wil het Comité de lijnen uitzetten voor deze toekomstige vorm van overleg en aangeven wat de belangrijkste onderwerpen zijn die tijdens deze conferentie ter tafel zouden moeten komen. Verder dient dit advies als bijdrage van het Europees maatschappelijk middenveld aan de Top EU/Brazilië, die in december 2008 zal plaatsvinden en waar hopelijk het politieke startschot wordt gegeven voor de organisatie van bovengenoemde rondetafelconferentie.

⁽¹⁾ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en aan de Raad „Naar een strategische partnerschap tussen de EU en Brazilië”, COM(2007) 281 final, 30.5.2007.

⁽²⁾ EU-Brazilië-Top, Lissabon, 4.7.2007 — punt 16 van de gemeenschappelijke verklaring — PR 11531/07 (Presse 162).

3. Actiekader

3.1. Achtergrond

3.1.1. Na zijn periode als kolonie is Brazilië steeds goede betrekkingen blijven onderhouden met alle Europese landen. Het idee om de banden tussen de EU en Brazilië te institutionaliseren bevat dan ook slechts één nieuw element: het is de EU zelf die de bestaande contacten tussen beide geografische gebieden op systematische en georganiseerde wijze wil voortzetten en verdiepen en daaraan een meerwaarde toekent.

3.1.2. Overigens getuigt al een aantal initiatieven van de wil om de betrekkingen op de verschillende niveaus op formele leest te schoeien. Zo is er op het niveau van de maatschappelijke organisaties de interinstitutionele overeenkomst tussen het EESC en de CDES van juli 2003, die werd voorafgegaan door de Kaderovereenkomst voor samenwerking tussen de Europese Economische Gemeenschap en de Federale Republiek Brazilië uit 1992. De CDES, waarmee het EESC sinds kort nauw samenwerkt, zag het licht in mei 2003 en wordt op dit moment voorgezeten door de president van de Republiek. De Raad telt nu 102 leden ⁽¹⁾.

3.1.3. De inspanningen van beide partijen ten spijt beantwoordt de verdieping van m.n. de sociaal-economische betrekkingen niet aan de verwachtingen. Wel lijkt het erop dat 2007 het begin markeerde van een heropleving van de betrekkingen, en dan vooral die van niet-commerciële aard. Zo werd in het kader van het Strategisch Partnerschap tussen de EU en Brazilië, en gehoor gevend aan het pleidooi uit de Commissiemededeling van mei 2007, een aantal uiteenlopende initiatieven genomen ⁽²⁾ waarop in 2008 nog zal worden voortgeborduurd. Toch blijft de samenwerking tussen de EU en Brazilië op alle vlakken ver achter bij de steeds intensievere bilaterale samenwerking tussen de lidstaten en Brazilië in de economische sector en het bedrijfsleven. De investeringen van Europese landen in Brazilië, de samenwerking op industrieel en handelsvlak en op het gebied van ontwikkelingshulp alsook de dialoog tussen de sociale actoren, duiden op een gunstige ontwikkeling en tonen aan dat de rol van het maatschappelijk middenveld duidelijker en sterker moet worden zodat in het streven naar nauwere sociale en economische betrekkingen niet wordt voorbijgegaan aan het sociale aspect.

3.1.4. Met de top van Lissabon op 4 juli 2007 hebben de bilaterale betrekkingen op het hoogste politieke niveau een solide institutionele basis gekregen. Zo zijn duurzame mechanismen voor dialoog ingesteld waarmee de deur wordt opengezet

voor een nieuwe vruchtbare fase van samenwerking. Concreet betekent dit dat de politieke sectorale dialoog wordt aangezwengeld, dat oplossingen worden gezocht voor de huidige en toekomstige problemen op het vlak van globalisering, dat de handel en de economische betrekkingen worden uitgebreid en verdiept en dat de volkeren van Europa en Brazilië nader tot elkaar komen.

3.1.5. Zoals de Commissie in haar mededeling aangeeft, moet het strategische partnerschap tussen Brazilië en de EU het land ondersteunen om wereldwijd en regionaal een positief leiderschap te tonen. Zo kan het strategisch partnerschap er mede toe bijdragen dat de regionale integratie, met name binnen Mercosur, nieuw leven wordt ingeblazen, dat de onderhandelingen tussen Mercosur en de Europese Unie over een toekomstige biregionale associatieovereenkomst vlot worden getrokken en dat ook het streven naar een Unie van Zuid-Amerikaanse Naties (UNASUR) wordt gestimuleerd.

3.2. Context

3.2.1. Het bevolkingsaantal en de omvang van het grondgebied (het land grenst aan bijna alle landen van Zuid-Amerika) en van de economie maken dat Brazilië vandaag een van de belangrijkste spelers is op het wereldtoneel. Het land heeft een cruciale rol vervuld bij de totstandkoming van de Mercosur en in Latijns-Amerika in het algemeen, en is niet meer weg te denken uit de onderhandelingen over de wereldhandel. Het behoort nu al tot de economische grootmachten (BRIC-landen ⁽³⁾) en zal naar het zich laat aanzien deze eeuw steeds meer gewicht in de schaal gaan leggen. Het Braziliaanse ontwikkelingsmodel is gebaseerd op de Europese ervaringen inzake sociaaleconomische ontwikkeling. Ook heeft Brazilië ertoe bijgedragen dat de sociale en politieke dimensie centraal zijn komen te staan in de Mercosurstrategie, die overigens veel weg heeft van het integratiemodel van de EU.

3.2.2. Om de in het kader van de betrekkingen tussen de EU en Brazilië vastgelegde ambitieuze doelstellingen op het vlak van economische en sociale integratie te bereiken zal het waarschijnlijk nodig zijn aan Braziliaanse zijde de institutionele grondslag voor de betrekkingen te versterken.

3.2.3. Alleen op die manier kan de doeltreffendheid van het strategisch partnerschap worden vergroot en kan meer resultaat worden geboekt. Tot nog toe heeft Brazilië vooral ingezet op de economische en handelsbetrekkingen met de EU. We denken dan aan biobrandstoffen, driehoekssamenwerking (EU, Brazilië en ontwikkelingslanden), en gezamenlijke standpunten en acties op het gebied van klimaatverandering, wetenschap en technologie.

⁽¹⁾ De helft van de leden van de CDES behoort tot de sociale partners. Andere afgevaardigden zijn afkomstig uit particuliere instanties, seculiere en religieuze ngo's, gehandicaptenorganisaties, volks- en coöperatieve verenigingen, studentenorganisaties, het bestuur van universiteiten, studiecentra en instellingen voor maatschappelijk, economisch en statistisch onderzoek enz.

⁽²⁾ Het maatschappelijk middenveld was o.m. verantwoordelijk voor de organisatie van een gemeenschappelijk seminar (CDES en EESC) over het thema „De EU en de Mercosur: bijdrage van de maatschappelijke organisaties aan de nationale en regionale ontwikkeling”, dat in juli plaatsvond in Brazilië, alsook voor de ondertekening, door het EESC en de CDES, van een gemeenschappelijke intentieverklaring ter verbetering van de betrekkingen tussen de EU en Brazilië.

⁽³⁾ Brazilië, Rusland, India en China.

3.2.4. De bilaterale betrekkingen die Brazilië dankzij zijn vooraanstaande internationale positie met de EU-lidstaten onderhoudt, reiken veel verder dan economie en handel, wat alles te maken heeft met de omvangrijke Europese kolonies in Brazilië en de vele Braziliaanse immigranten overal in Europa. Er is m.a.w. al eeuwenlang sprake van migratie in beide richtingen, waardoor een nauwe verwantschap is ontstaan tussen Brazilië en tal van EU-lidstaten.

3.2.5. In december 2008 vindt in Rio de Janeiro de volgende top van de EU en Brazilië plaats, die ongeacht de voortgang van de onderhandelingen tussen de EU en Mercosur weer als een mijlpaal mag worden beschouwd. De EU zou in dit verband graag de volgende doelstellingen op de gemeenschappelijke agenda willen zetten: versterking van het multilateralisme, strengere eisen op het vlak van mensenrechten, democratie en *good governance*, bevordering van sociale en menselijke ontwikkeling, milieubescherming, energiezekerheid, stabiliteit en welvaart in Latijns-Amerika, versterking van de economische en handelsbetrekkingen (waarbij het accent moet komen te liggen op de financiële markten), informatiemaatschappij, lucht- en zeevervoer, wetenschappelijke en technologische samenwerking, vrede, en ten slotte uitwisselingsprogramma's op cultureel en onderwijsgebied en tussen de maatschappelijke organisaties van beide partijen. Om een en ander te verwezenlijken is een gemeenschappelijk actieplan noodzakelijk dat uiterlijk tijdens de top van dit jaar moet worden goedgekeurd.

3.2.6. Dat een duidelijk kader voor de betrekkingen tussen de EU en Brazilië nodig is, staat vast. De dagelijkse contacten echter verlopen vanzelfsprekend niet via zogeheten „politieke vertegenwoordigers”, maar via het maatschappelijk middenveld in al zijn vormen. De echte drijvende kracht achter de betrekkingen zijn het bedrijfsleven, allerhande ideële organisaties en de individuele burgers en hun verenigingen. De werkgevers- en werknemersorganisaties zijn bijv. van fundamenteel belang geweest voor de hervormingen in het land en blijven dat ook: de IAO heeft in haar algemeen verslag over Noord- en Zuid-Amerika (2006) geconstateerd dat Brazilië meer aandacht besteedt aan gezondheid en veiligheid op het werk en dat de werkgevers- en werknemersorganisaties hebben ingezien dat zij het belang van de werknemer voorop moeten stellen en daarbij niet alleen over looneisen moeten praten. Ook de ngo's waren betrokken bij het nationale streven naar herverdeling van de middelen, te beginnen bij de meest kansarme bevolkingsgroepen en de armste regio's. Daarbij ging het niet alleen om armoedebestrijding maar ook om de bevordering van de sociale en economische samenhang, waaraan de sociale partners, coöperaties en ngo's uit het hele land eveneens een bijdrage hebben geleverd. Het gaat hier om een succesvol, door het Ontwikkelingsprogramma van de Verenigde Naties (UNDP) erkend ontwikkelingsmodel waarbij grote delen van het maatschappelijk middenveld betrokken zijn en dat ervoor gezorgd heeft dat de prestaties van vijfduizend Braziliaanse gemeenten, mede dankzij de actieve medewerking van de samenleving, kunnen worden gemeten met behulp van de menselijke ontwikkelingsindex. Bovendien wijst de Commissie ⁽¹⁾ erop dat de EU in

2005 met de steun van plaatselijke ngo's maar liefst 37 projecten (voor een bedrag van 24 miljoen euro in totaal) heeft uitgevoerd. De Commissie constateert ook dat de partners bij deze projecten hun verantwoordelijkheid nemen, competent zijn en in staat zijn om de uitdagingen het hoofd te bieden en zich aan te passen aan veranderingen.

3.2.7. De betrekkingen op meerdere terreinen van de EU met Brazilië zijn nog niet volledig uit de verf gekomen wegens gebrek aan een duidelijk beleid ter promotie van de Portugese taal en gebrek aan instrumenten voor taalverspreiding.

3.2.8. Ook de bevordering van de toeristische mogelijkheden voor de EU in Brazilië en voor Brazilië in de EU laat, mede door de omvang van de markten en de bijzondere kenmerken ervan, nog op zich wachten.

3.3. Vooruitzichten

3.3.1. Participatie en economische en sociale samenhang. In het Braziliaanse politieke bestel staan ontwikkeling en consolidatie van de democratie voorop. Alles draait hierbij om versterking van de participatiedemocratie. De participatiedemocratie is verankerd in de Braziliaanse grondwet en er zijn verschillende participatiemechanismen in het leven geroepen. Het maatschappelijk middenveld en met name de Braziliaanse Raad voor Economische en Sociale Ontwikkeling hechten veel belang aan deze vormen van burgerinspraak.

Brazilië streeft bij de tenuitvoerlegging van de voornaamste programma's voor herverdeling van de middelen en verbetering van de sociale omstandigheden naar participatie op alle niveaus. De EU heeft in het kader van haar beleid voor economische en sociale samenhang al enkele tientallen jaren geleden een vergelijkbare regeling uitgewerkt. Het zou nuttig zijn dat beide partijen hun ervaringen met elkaar vergelijken, vooral omdat de regionale verschillen in Brazilië nog groot zijn, ondanks de verbetering die de Gini-coëfficiënt laat zien ⁽²⁾. Er dient op te worden gewezen dat niet alleen de sociale partners (vakbonden en werkgeversorganisaties), maar ook ngo's en de nationale, regionale en plaatselijke autoriteiten deel uitmaken van dit participatiemodel. Op die manier ontstaan netwerken van actoren die allen een deel van de verantwoordelijkheid dragen voor het beleid inzake ontwikkeling en gelijke kansen.

⁽¹⁾ Brazilië — Landenstrategiedocument 2007-2013.

⁽²⁾ De Gini-coëfficiënt is een maat die meestal wordt gebruikt om inkomensongelijkheid in kaart te brengen. Deze ongelijkheid wordt weergegeven in een grafiek waarin de inkomens cumulatief worden afgezet tegen de bevolking.

3.3.2. Economische en handelssamenwerking, de landbouwkwestie. Er moeten strategieën en instrumenten worden ontwikkeld om de steeds hechtere samenwerking tussen Brazilië en de EU op economisch en handelsgebied te ondersteunen, te beginnen bij de strategische sectoren waarin beide landen een sterke internationale concurrentiepositie innemen. Ook moet plaats worden ingeruimd voor het maatschappelijk middenveld, dat betrokken moet worden bij en toezicht moet uitoefenen op de investeringen en de resultaten van de samenwerking. Brazilië, dat reeds een van de grootste exporteurs van voedingsmiddelen ter wereld is, gelooft thans dat het kan inspelen op de stijgende internationale vraag naar voedsel als het hiervoor de noodzakelijke externe investeringen bijeen weet te krijgen. De groei van de Braziliaanse landbouwproductie is overigens eerder te danken aan een stijging van de productiviteit dan aan een uitbreiding van het landbouwareaal, wat een belangrijke factor kan zijn voor de afname van de ontbossing van het Amazonegebied. De moeizame WTO-onderhandelingen (Doha-ronde en G20-overleg) over landbouwsubsidies en de invoerheffingen op landbouwproducten weerspiegelen de verschillende belangen van de EU en Brazilië. Meer rechtvaardigheid en een evenwichtige handel in landbouwproducten moeten vooropstaan bij de hervorming van het GLB. Belangrijk is ook dat de markt transparanter wordt en de voedsel- en veterinaire veiligheid groter wordt, zodat het consumentenvertrouwen toeneemt.

3.3.3. Samenwerking op onderwijsgebied. Dit thema, dat ook prioritaire aandacht van de Commissie krijgt, dient bovenaan de agenda van de rondetafelconferentie te staan. Het Comité vindt dat rekening moet worden gehouden met deze prioriteit en dat speciale aandacht moet worden besteed aan de Europese ervaringen op het gebied van levenslang leren. Initiatieven in die richting worden ook gesteund door de Europese sociale partners in het kader van de sociale dialoog en de Luxemburgstrategie voor de werkgelegenheid. Brazilië zou zijn voordeel kunnen doen met deze goede Europese praktijkvoorbeelden. De in het *Country Strategy Paper* uitgewerkte benadering van hoger onderwijs verdient zeker steun, maar de grootste uitdagingen voor Brazilië liggen in het lager en secundair onderwijs. Uitwisselingen tussen onderwijsinstellingen op alle niveaus, m.n. tussen leerlingen en leraren, zullen de verstandhouding tussen Brazilië en de EU ongetwijfeld ten goede komen. De ervaringen met de uitwisseling van studenten binnen de EU zijn bijzonder goed en moeten, samen met het in het *Country Strategy Paper* 2007-2013 voorziene Erasmus Mundus (dat noodgedwongen beperkt van omvang is), de basis vormen voor de uitwerking van soortgelijke uitwisselingsprogramma's tussen de EU en Brazilië. Op die manier wordt de deur geopend voor verdere toenadering en zullen beide partijen elkaar beter leren kennen.

3.3.4. Samenwerking op het gebied van onderzoek en ontwikkeling. De sectoren O&O kunnen elkaar in hoge mate aanvullen en voor een sterk synergie-effect zorgen, wat te danken is aan het feit dat de wetenschappelijke en technologische kringen in de EU en Brazilië elk hun eigen aanpak hebben en dat beide regio's hun eigen economische en culturele accenten leggen. De EU zou met name moeten nagaan of er in het kader van het 7e kaderprogramma voor onderzoek en ontwikkeling van de EU niet een „snelle route” (*fast track*) kan worden gevolgd door Braziliaanse onderzoekers.

3.3.5. De sociale dialoog in de Europese multinationals die ook in Brazilië actief zijn. Een ander voorbeeld van Europese goede praktijken zijn de Europese vakbondscomités, die de werknemers in Europese multinationals informatie verschaffen en hen ook raadplegen. Europese multinationals die ook in Brazilië actief zijn, zouden dit voorbeeld vrijwillig of in het kader van maatschappelijk verantwoord ondernemen kunnen volgen.

3.3.6. Milieu, klimaatverandering en biobrandstoffen. Nu zowel het tegengaan van de klimaatverandering als het zoeken naar duurzame en minder vervuulende energiebronnen bovenaan de internationale agenda staat, kan Brazilië ook een belangrijke partner zijn voor Europa en voor de rest van de wereld als leverancier van biobrandstoffen, met name bio-ethanol, een sector waarin onlangs grote vooruitgang is geboekt. Bovendien zouden Europa en Brazilië gezamenlijk een samenwerkingsverband met Afrika kunnen aangaan om met behulp van Braziliaanse technologie en *knowhow* de productie van bio-ethanol in Afrika op gang te brengen en zo door middel van een nieuwe politiek van tripartiete samenwerking de ontwikkeling van dit continent te bevorderen.

Bescherming van het Amazonegebied⁽¹⁾ is zowel in Europees als in internationaal belang. Hiervoor moeten, binnen de grenzen van de Braziliaanse wetgeving inzake dit werelderfgoed, internationale publiek-private partnerschappen worden opgezet. De publieke opinie en de Braziliaanse autoriteiten zijn heel gevoelig voor dit onderwerp, maar gezien de huidige situatie in de wereld en de verwachte ontwikkeling en moet dit onderwerp absolute prioriteit krijgen in de samenwerking tussen Brazilië en Europa.

Overigens voeren de EU en Brazilië sinds ongeveer 3 jaar officieel de zogeheten „dialoog over duurzame ontwikkeling en klimaatverandering”, maar de bijeenkomsten in het kader hiervan zijn tot dusver beperkt gebleven tot het vaststellen van een agenda met als doel beide partijen in de gelegenheid te stellen hun standpunt ten aanzien van de discussiethema's te bepalen.

⁽¹⁾ De Braziliaanse regering voert momenteel het „Plan voor een duurzaam Amazonegebied” uit. In dit plan worden strategieën, verwachtingen en maatregelen voor het Amazonegebied uiteengezet en wordt aangegeven op welke manier de overheid actie onderneemt in dit uitgestrekte gebied om met name de ontbossing te bestrijden, niet als pure milieukwestie maar als kwestie die het hele overheidsbeleid aangaat. Er bestaat ook een fonds, waaraan iedereen kan bijdragen, ter bevordering van het terugdringen van de CO₂-uitstoot in het Amazonegebied; dit fonds steunt alleen acties die al goede resultaten hebben opgeleverd, d.w.z. geen experimentele of proefprojecten.

3.3.7. Armoede en sociale problemen. In 2007 stond Brazilië op de 70e plaats van de menselijke ontwikkelingsindex van de Verenigde Naties: een bescheiden plaats, zeker vergeleken met de landen die een soortgelijk economisch en technologisch ontwikkelingspeil hebben. Volgens de gegevens van de VN nam het aantal Brazilianen dat onder de armoedegrens leeft tussen 2003 en 2005 met 19,3 % af; tegenwoordig maken zij nog 22,8 % van de bevolking uit (ofwel 43 miljoen). Dankzij de sociale programma's van de regering-Lula zijn enkele kleine, maar ferme stappen gezet in de strijd tegen armoede en ongelijkheid⁽¹⁾. Toch blijft Brazilië een land met grote binnenlandse ongelijkheden: de armste 20 % ontvangt 4,2 % van de nationale middelen, voornamelijk in het noordoosten. De toegankelijkheid van het onderwijs is de laatste jaren verbeterd, maar regionale verschillen blijven bestaan, vooral in het hoger onderwijs. De alfabetisering onder jongeren (15-24 jaar) is vrij groot (93,6 %) maar het analfabetisme onder volwassenen blijft hoog (12 %). Ook op het gebied van de gezondheidszorg is de situatie verbeterd: Brazilië besteedt 7,9 % van zijn BBP aan gezondheidszorg (het OESO-gemiddelde ligt op 8,72 %). Het sociaal beleid heeft invloed gehad op het kindersterftecijfer (dat gedaald is naar 36 op 1 000), hoewel in het noorden en noordoosten van het land nog een lange weg te gaan is op dit vlak. Volgens UNAIDS zijn ongeveer 650 000 Brazilianen besmet met HIV. Het is wettelijk vastgelegd dat zij allemaal recht hebben op medische behandeling en toediening van HIV-remmers. In de periode 2004-2006 is de werkloosheid gedaald van 12,3 % naar 8,4 %. De jeugdwerkloosheid (onder 18- tot 24-jarigen) is in die periode afgenomen, maar blijft onverminderd hoog. Het scheppen van banen en de bestrijding van kinder- en dwangarbeid blijven daarom bovenaan de regeringsagenda staan⁽²⁾. Het grondbezit is en blijft echter een heikele kwestie: de helft van alle vruchtbare grond is in bezit van 1 % van de landeigenaren. De regering wil de landbouw hervormen en het land over 430 000 boerengezinnen verdelen; de uitvoering van dit plan had in 2007 al afgerond moeten zijn, maar laat nog steeds op zich wachten⁽³⁾. Ook de huisvestingsproblemen van de miljoenen Brazilianen die nog steeds in sloppenwijken wonen zijn nog niet opgelost.

3.3.8. Migratiestromen. Migratie tussen de Europese landen en Brazilië is al jarenlang een constant verschijnsel dat zich in twee richtingen voordoet. (N.B. In de 20^e eeuw waren het vooral migranten uit Italië en Duitsland die zich in Brazilië vestigden, gevolgd door Portugezen, Spanjaarden en Polen, in die volgorde. Dat verklaart waarom Brazilië tegenwoordig meer dan 30 miljoen inwoners van Italiaanse afkomst en 8 miljoen inwoners van Duitse afkomst telt.) Migratiekwesties komen tegenwoordig aan de orde in de initiatieven en voorstellen van de EU ten aanzien van immigranten uit derde landen, die erop

gericht zijn onregelmatige migratie tegen te gaan maar migrantenstromen die gunstig zijn voor beide partijen te bevorderen⁽⁴⁾. De Europese regeringen moeten inzien dat Europa een periode van onmiskenbare demografische neergang doormaakt, terwijl Brazilië in sommige delen van het land⁽⁵⁾ een duidelijk groeiperspectief heeft. Met het oog op een eventuele strategische alliantie tussen de EU en Brazilië moet de migratie van en naar Brazilië aan de hand van specifieke criteria worden behandeld: de procedures voor het verkrijgen van een visum of verblijfsvergunning moeten aan weerskanten worden vereenvoudigd; er moet meer en betere informatie worden verstrekt over de mogelijkheden van legale migratie, met name uitwisselingen van studenten en onderzoekers, zonder echter een *brain drain* te stimuleren. Bovendien moet er een systeem komen voor de wederzijdse erkenning van diploma's, beroepskwalificaties en ervaring, en moet de overdracht van pensioenrechten worden geregeld.

3.3.9. „Bringing Our People Together”. Het belang dat deze kwestie voor de regeringen van beide partijen heeft kwam duidelijk tot uiting tijdens de Top van Lissabon en werd ook genoemd in punt 16 van de conclusies van die Top⁽⁶⁾. Van elkaar gescheiden door de Atlantische Oceaan maar verenigd door een gemeenschappelijke geschiedenis kunnen en moeten Brazilië en Europa de onderlinge contacten en de kennis van elkaars sociale, natuurlijke, artistieke, culturele en wetenschappelijke situatie bevorderen. Het maatschappelijk middenveld kan hierbij een cruciale rol spelen door culturele en sportevenementen en allerlei andere activiteiten op touw te zetten waardoor de volkeren van Brazilië en van Europa elkaar beter kunnen leren kennen en ertoe aangezet worden om voortdurend gezamenlijke initiatieven te ontplooiën.

3.3.10. Stand van de economische betrekkingen. De handel tussen Brazilië en de EU neemt duidelijk toe. Dat blijkt uit de gegevens van de Braziliaanse regering over de periode januari-mei 2008. De Braziliaanse export naar de EU steeg met 19 % ten opzichte van het voorgaande jaar. Na de Latijns-Amerikaanse Associatie voor Geïntegreerde Ontwikkeling (ALADI), Azië en de VS is de EU de belangrijkste bestemming van de Braziliaanse export. De EU is de op een (Azië) na grootste handelspartner. Als dat zo doorgaat, kan de handel in 2008 een recordhoogte bereiken van 84 miljard USD (+25 % ten opzichte van 2007)⁽⁷⁾. De handel tussen de EU en Brazilië kan nóg meer groeien, maar dan moeten de procedures wel eenvoudiger en minder bureaucratisch worden en moet het toezicht op de naleving van de normen en de regels van intellectuele eigendom worden gegarandeerd. Ook is het van fundamenteel belang dat de Braziliaanse regering de importheffing op bepaalde producten aanpast, zodat Europese producten gemakkelijker hun weg vinden naar de Braziliaanse markt.

⁽¹⁾ Zie met name het vernieuwende „Bolsa Familia”-programma (2,38 miljard reais), waarvan 87 miljoen gezinnen hebben geprofiteerd (volgens gegevens van eind 2007).

⁽²⁾ Vooral kinderen zijn hiervan het slachtoffer: volgens de IAO werden in 2004 ongeveer 450 000 minderjarigen gedwongen om huishoudelijk werk te verrichten dan wel op het land of in de seksindustrie te werken.

⁽³⁾ De beweging van landloze boeren („Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra”), die 1,5 miljoen leden telt, pleit voor radicale landhervormingen. Vooralsnog is zij niet vertegenwoordigd in de CDES.

⁽⁴⁾ Over de voorgestelde maatregelen in het kader van het migratiebeleid van de EU heeft het EESC een reeks verkennende en initiatiefadviezen uitgebracht, waarin het zijn standpunt uiteenzet en aanbevelingen formuleert.

⁽⁵⁾ Volgens gegevens van de PNAD (Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios) lag het Braziliaanse vruchtbaarheidscijfer in 2006 op 2 kinderen per vrouw.

⁽⁶⁾ http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/er/95167.pdf

⁽⁷⁾ Zie de financiële bijlagen voor meer informatie over dit onderwerp.

4. Rondetafelconferentie EU-Brazilië

4.1. Organisatie en werking

4.1.1. De organisatie van een rondetafelconferentie EU-Brazilië alleen al wijst erop dat beide partijen veel belang hechten aan hun toekomstige betrekkingen.

4.1.2. Deze conferentie zou twee keer per jaar moeten plaatsvinden, één keer in Brazilië en één keer in Europa, om de rol van het maatschappelijk middenveld in het partnerschap tussen de EU en Brazilië te vergroten en versterken.

4.1.3. Aan de rondetafelconferentie moet van elke partij een gelijk, door het EESC en de CDES aan te wijzen aantal vertegenwoordigers deelnemen; 12 lijkt een redelijk aantal.

4.1.4. De deelnemers aan de rondetafelconferentie moeten zelf, na onderling overleg, een werkwijze vaststellen die een evenwichtig en stabiel verloop van de werkzaamheden garandeert.

4.1.5. Het Comité dringt er met klem op aan dat op de internetsite van het Comité een aparte rubriek wordt gewijd aan de rondetafelconferentie EU-Brazilië, zodat een platform ontstaat waar het maatschappelijk middenveld zijn stem kan laten horen.

4.2. Voorstellen voor toekomstige agendapunten

De meerwaarde van de rondetafelconferentie voor het toekomstige strategische partnerschap houdt vanzelfsprekend nauw verband met de kwesties die bovenaan de agenda worden gezet. Het Comité pleit ervoor dat zeker de volgende discussiethema's prioriteit krijgen ⁽¹⁾:

4.2.1. Sociaaleconomische thema's

— economische samenwerking, bilaterale handel en investeringen;

— gevolgen van de globalisering, afzwakken van de negatieve impact en vergroten van het potentieel ervan;

— evaluatie van de sociale modellen, uitwisseling van ervaringen en uitwerking van beleidsvoorstellen terzake, waarbij steeds de versterking van de rol van het maatschappelijk middenveld voor ogen wordt gehouden;

— follow-up van de voorstellen, modellen en maatregelen van de WTO;

— analyse van de migratiestromen en samenwerking inzake de rechten van Europese immigranten in Brazilië en Braziliaanse immigranten in Europa, met het oog op volwaardige integratie in het land van bestemming;

— uitwisseling van ervaringen op het gebied van sociale en arbeidsverhoudingen — mogelijke aandachtspunten hierbij zijn m.n. de rol van de sociale partners in de evenwichtige ontwikkeling van een land, de betrekkingen tussen werkgevers en werknemers, de organisatie en samenstelling van werkgeversorganisaties en vakbonden, de arbeidswetgeving en de onderhandelingen over collectieve arbeidsovereenkomsten;

— debat over de problemen op het gebied van voeding en plantenbescherming en op het niveau van de werking van landbouwmarkten en de handel in landbouwproducten; met het oog op een duurzame ontwikkeling van de landbouwsector is het raadzaam de uitwisseling van ervaringen en goede praktijkvoorbeelden te stimuleren;

— debat over de problematiek van de informatiemaatschappij en de rol van de informatie- en communicatietechnologieën bij duurzame ontwikkeling;

— aanzwengelen van het debat over maatschappelijk verantwoord ondernemen en stimuleren van initiatieven om de betrokkenen te sensibiliseren zodat het bedrijfsleven zo snel en efficiënt mogelijk de nodige regelingen treft;

⁽¹⁾ Bij het opstellen van de agendapunten werd rekening gehouden met de doelstellingen van de Lissabonstrategie. Aangezien dit strategische instrument van bijzonder groot belang is voor de EU, moest het Comité bij het formuleren van deze voorstellen de richtsnoeren, opvattingen en doelstellingen van deze strategie wel in het oog houden.

— debat over gelijke kansen voor mannen en vrouwen en de rechten van etnische en sociale minderheden en het stimuleren van concrete initiatieven op dit vlak;

— debat over infrastructuur en diensten, vooral over zaken als het aanleggen van wegen en het opzetten van consortia van energieleveranciers;

— uitwisseling van ervaringen op het gebied van de fundamentele arbeidsnormen;

— debat over de mogelijkheden en eventuele beperkingen van publiek-private partnerschappen bij het nastreven van publieke doelstellingen.

4.2.2. Politiek-diplomatieke thema's en ontwikkelingshulp

— tripartiete samenwerking tussen de EU, Brazilië en derde landen, waarbij de huidige situatie en de bestaande initiatieven in kaart worden gebracht, maar ook overleg wordt gepleegd over verdere gezamenlijke initiatieven en acties;

— follow-up van het proces van regionale integratie van de EU en van de Mercosur;

— exploitatie van de strategische associatie tussen de EU en Brazilië als motor achter de regionale integratie en ontwikkeling van de Mercosur alsook achter de betrekkingen met Europa.

4.2.3. Milieu en energie

— onderzoek en actie op het gebied van milieubescherming en duurzame ontwikkeling, die doorslaggevend zijn voor nationale groei en wereldwijde ontwikkeling;

— evaluatie van uitdagingen op energiegebied, alternatieve energiebronnen en samenwerking ter zake, als prioritaire thema's die van doorslaggevend belang zijn voor de toekomst van mensen, landen en de wereld. Hierbij moet speciale aandacht besteed worden aan biobrandstoffen en aan de noodzakelijke vaststelling van regels en normen voor de handel hierin.

4.2.4. Onderzoek en technologie en intellectuele eigendom

— wederzijdse bescherming van intellectuele-eigendomsrechten;

— ontwikkeling van regelingen voor wetenschappelijke en technologische samenwerking en stimuleren van onderzoek dat gericht is op wederzijdse vooruitgang.

4.2.5. Onderwijs

— bevordering van uitwisselingen tussen scholen en universiteiten, m.n. via uitwisselingsprogramma's voor studenten en professoren, stages, en andere projecten ter bevordering van de kennis en ontwikkeling van de academische wereld;

— bespreking en analyse van thema's die verband houden met het proces van levenslang leren, dat van fundamenteel belang is voor de individuele en collectieve ontwikkeling.

4.2.6. Culturele contacten en toerisme

— bevorderen van culturele contacten en verspreiding van kennis over de geschiedenis en de huidige situatie, zodat beide partijen elkaar beter leren kennen en meer begrip voor elkaar kunnen opbrengen;

— analyse van de rol van het toerisme in de toenadering tussen de EU en Brazilië, en strategieën voor een duurzame en evenwichtige groei van de toeristische sector.

Brussel, 22 oktober 2008.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Mario SEPI

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de rol van de Europese Unie bij het vredesproces in Noord-Ierland (initiatiefadvies)

(2009/C 100/16)

Tijdens de zitting van 12 en 13 december 2007 heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig art. 19, lid 1, van zijn reglement van orde besloten een subcomité op te richten dat tot taak heeft een initiatiefadvies op te stellen over:

De rol van de Europese Unie bij het vredesproces in Noord-Ierland.

Het subcomité Vredesproces in Noord-Ierland, dat met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft zijn advies op 23 september 2008 goedgekeurd. Rapporteur was mevrouw MORRICE.

Het Comité heeft tijdens zijn op 22 en 23 oktober 2008 gehouden 448^e zitting het volgende advies uitgebracht, dat met 151 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 2 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies

1.1. Er kunnen talrijke lessen worden getrokken uit de betrokkenheid van de EU bij het Noord-Ierse vredesproces. In sociaal, economisch en vooral politiek opzicht is er veel vooruitgang geboekt sinds de regio de meest zwarte bladzijde uit haar geschiedenis heeft omgeslagen en in rustiger vaarwater is terechtgekomen. De veiligheid is verbeterd, de hervorming van het openbaar bestuur is in volle gang, de grensoverschrijdende samenwerking overtreft alle verwachtingen, de gezamenlijke uitoefening van de macht door de vroegere vijanden is de gewoonste zaak van de wereld geworden en de komst van migranten en buitenlandse toeristen is niet alleen goed voor de economie, maar helpt ook om een einde te maken aan het traditionele wij-zij-denken.

1.2. Toch is zelfgenoegzaamheid niet op zijn plaats. Het is schokkend om te zien dat de „vredesmuren” de katholieken en protestanten in Belfast nog altijd van elkaar scheiden. Op een even trieste als tastbare wijze wordt zo duidelijk gemaakt hoe ernstig de problemen van het vredesproces nog altijd zijn en vooral hoeveel inspanningen er nog moeten worden geleverd om daadwerkelijk tot verzoening te komen. Na jaren van geweld, haat, argwaan, onwetendheid en intolerantie zijn de twee gemeenschappen in Noord-Ierland volledig van elkaar vervreemd. De burgers leiden achter hun muren, op hun scholen en in hun huizen, dorpen, kerken en stadions „min of meer” een vreedzaam leven, maar dit „parallele bestaan” zou eigenlijk niet meer dan een tussenstation moeten zijn op wellicht een lange weg naar wederzijds respect, begrip en harmonie.

1.3. De bijdrage van de EU aan het Noord-Ierse vredesproces is en blijft uniek in de geschiedenis. Het feit dat hier betrekkelijk weinig ruchtbaarheid aan is gegeven, laat zien hoe juist haar aanpak is geweest. Op geen enkel moment heeft zij zich overmoedig opgesteld of geprobeerd om fouten te verdoezelen. Haar methode bestond uit een unieke en langdurige inzet van allerlei middelen, ging uit van een duidelijke strategie voor zowel de opzet als de uitvoering, was gestoeld op de principes van sociaal partnerschap en subsidiariteit, en ging bij elke stap vergezeld van een uitgebreide raadpleging op lokaal niveau.

1.4. Dankzij de combinatie van directe en indirecte steun heeft de EU ertoe bijgedragen dat er met het vredesproces een klimaat is gecreëerd waarin het conflict kan worden opgelost zodra de politieke omstandigheden dat toelaten. Ook heeft ze een proces van vredesopbouw op gang gebracht dat, hoewel het nog lang niet is voltooid, daadwerkelijk effect sorteert.

1.5. De EU heeft nooit geprobeerd om het succes van het vredesproces te claimen. Het zou historisch gezien echter een vergissing zijn om haar rol niet op de juiste waarde te schatten, niet alleen omdat zij het verzoeningsproces in Noord-Ierland nog jarenlang moet blijven ondersteunen, maar ook omdat de ervaringen met de Peace-programma's goed van pas kunnen komen bij het streven naar vrede en verzoening elders in de wereld. Het Noord-Ierse vredesproces laat zien dat de EU niet altijd op alles een antwoord heeft, maar dat ze wel de middelen en ervaring in huis heeft om anderen te helpen het juiste antwoord te vinden.

1.6. Wat vredesopbouw betreft, vervult de EU een voorbeeldfunctie voor de rest van de wereld. Samen met de lidstaten beschikt ze over voldoende deskundigheid, ervaring, diversiteit, middelen en faam om waar dan ook conflicten te helpen oplossen en te werken aan vrede. Maar dat is nog niet alles: de EU heeft ook de plicht om dat te doen en om in haar toekomstige beleidsstrategieën een centrale plaats in te ruimen voor vredesopbouw.

2. Aanbevelingen

2.1. De aanbevelingen in dit advies zijn van tweeërlei aard. Een eerste reeks heeft betrekking op de ondersteuning van het verzoeningsproces in Noord-Ierland en de aangrenzende graafschappen in Ierland. Bij de tweede reeks gaat het meer in het algemeen om het bevorderen van vrede en verzoening in conflictgebieden elders in de wereld op basis van de ervaring die in Noord-Ierland is opgedaan (zie onderstaande „toolkit” voor conflictoplossing).

2.2. Noord-Ierland

2.2.1. De ervaringen in Noord-Ierland leren dat vredesopbouw niet alleen een strategisch proces, maar vooral ook een kwestie van lange adem is. Eerst moet er een einde worden gemaakt aan de gewelddadigheden, vervolgens moet er worden gewerkt aan politieke stabiliteit, vreedzame coëxistentie en verzoening, en ten slotte moet er een „gedeelde samenleving” worden opgebouwd waarin economische welvaart heerst en waarin de burgers in goede harmonie met elkaar omgaan. Aangezien de vrede nog broos is en het nog wel enige tijd zal duren voordat het tot echte verzoening komt, zal de EU dit proces nog een hele poos moeten blijven ondersteunen. Naarmate het conflict steeds meer tot het verleden gaat behoren, zal zij wellicht minder — maar wel meer gerichte — steun gaan verlenen. Zij moet echter het vredesproces op de voet blijven volgen en blijven zoeken naar andere creatieve manieren om haar betrekkingen met de regio verder uit te bouwen.

2.3. **Aanbeveling 1:** de EU dient het vredesproces in Noord-Ierland ook **op langere termijn te blijven ondersteunen** en zich daarbij vooral te richten op:

- de **verzoening tussen de gemeenschappen** via samenwerking op het gebied van kunst, cultuur, sport, recreatie, huisvesting, onderwijs, werkgelegenheid en openbare voorzieningen;
- de **integratie van kansarmen** door bij voorrang steun te verlenen aan gezamenlijke initiatieven ten behoeve van dit deel van de bevolking en door alleen in uitzonderlijke gevallen **projecten binnen één gemeenschap** te ondersteunen (wanneer dit noodzakelijk is voor de capaciteitsopbouw in beide gemeenschappen);
- het **helpen van slachtoffers van de „Troubles”** bij het opbouwen van een nieuw leven, het verwerken van trauma's en het uitwisselen van ervaringen met lotgenoten uit de andere gemeenschap en uit andere conflictgebieden;
- het **ondersteunen van de opbouw van een „gedeelde samenleving”** zonder dubbele voorzieningen op het gebied van huisvesting, gezondheidszorg, onderwijs, sport en recreatie;
- de **participatie van vrijwilligers- en gemeenschapsorganisaties, vakbonden en ondernemingen** in alle fasen van de besluitvorming over de Peace-programma's;
- het **herstel van de lokale partnerschapsstructuren** die hebben geholpen om de sociale partners en politici in de beginfase van het Peace-programma tot elkaar te brengen;

- het **verminderen van de regeldruk** voor met name kleinschalige projecten in gemeenschappen in steden en op het platteland, en het evalueren van projecten vanuit sociaal en economisch oogpunt.

2.4. **Aanbeveling 2:** de **taskforce voor Noord-Ierland** van de Europese Commissie moet zich blijven richten op de bevordering, begeleiding en ondersteuning van creatieve en innovatieve ontwikkelingsinitiatieven die niet vanuit het Peace-programma worden gefinancierd (bijvoorbeeld op het gebied van onderzoek, kennisoverdracht, onderwijs en opbouw van internationale netwerken voor conflictbeheersing).

2.5. Wereldwijd

2.6. De EU dient niet alleen lessen te trekken uit haar ervaringen in Noord-Ierland, maar heeft ook de plicht om die te delen met andere gebieden (binnen haar eigen grenzen, langs haar buitengrenzen of elders in de wereld) die in meer of mindere mate met conflicten worden geconfronteerd. Op die manier kan zij haar bijdrage aan de oplossing van conflicten in de wereld aanzienlijk vergroten.

2.7. **Aanbeveling 3:** de Europese instellingen, de lidstaten en de andere leden van de internationale gemeenschap dienen **cruciale ervaringen uit te wisselen**, waarvoor ze gebruik dienen te maken van:

- een uitgebreide database van goede praktijkvoorbeelden op het gebied van conflictoplossing (voorstel van het EP);
- een handboek met evaluaties van de Peace-programma's en een overzicht van succesvolle projecten;
- verder onderzoek naar de rol van de EU bij allerlei conflict-situaties (intern, grensoverschrijdend en extern).

2.8. **Aanbeveling 4:** om een en ander in goede banen te leiden zou een **Europees institutioneel orgaan voor conflict-oplossing in Noord-Ierland** kunnen worden opgericht, dat zou kunnen voortborduren op bestaande initiatieven op het gebied van lokale en internationale conflictoplossing. Voor de precieze invulling zou het EESC een Europees debat met de sociale partners moeten organiseren om na te gaan hoe zo'n Europees orgaan het beste kan worden opgezet.

2.9. **Aanbeveling 5:** er moet gebruik worden gemaakt van onderstaande **toolkit** — die nog verder moet worden ontwikkeld — om conflictsituaties te analyseren en informatie in te winnen als en wanneer een Europees ingrijpen noodzakelijk is. De toolkit bestaat uit verschillende instrumenten die als uitgangspunt en hulpmiddel kunnen dienen voor initiatieven op

het punt van bescherming van minderheden, gelijke rechten, capaciteitsopbouw, samenwerking tussen gemeenschappen, grensoverschrijdende samenwerking en sociaaleconomische ontwikkeling in andere conflictgebieden binnen de EU, langs haar buitengrenzen of elders in de wereld.

EU-toolkit voor conflictoplossing

Diagnostische instrumenten: Sociaaleconomische en politieke analyse	Referentiemateriaal: Ervaring op andere gebieden (bijv. met structuren voor conflictoplossing) Handboek/database met programma's/projecten Theorieën op het gebied van conflictoplossing	Strategische visie: Objectief (supranationaal) langetermijnperspectief in combinatie met een risicovolle aanpak Toepassing van opgedane ervaringen Opgedane en ontwikkelde kennis Beoordeling van de fase van het conflict Vaststelling van een routekaart voor interventie, afhankelijk van de fase en de locatie van het conflict (binnen de EU, aan de buitengrenzen, in een ander deel van de wereld)
	FINANCIËLE INSTRUMENTEN	NIET-FINANCIËLE INSTRUMENTEN
Grote instrumenten (macroniveau)	Door EU gefinancierde netwerken voor conflicttransformatie, EU-instellingen, communautair beleid, door EU geboden mogelijkheden, ethiek, methodiek en voorbeeldfunctie van de EU	Europeanisering (op nationaal niveau): normen, waarden, instituties, procedures van de EU (in overleg met de sociale partners) Neutrale ruimte voor het bevorderen van de dialoog/het scheppen van consensus. Onpartijdigheid om vertrouwen te wekken EU-vredesmodel — goede voorbeeld geven Nauwe samenwerking met grote donoren
Tangen en sleutels (tussenniveau)	Peace-programma's op maat Structuurfondsen met specifieke criteria en voorzieningen voor conflictoplossing Bilaterale/grensoverschrijdende samenwerking Overeenkomsten en initiatieven Model inzake sociale partnerschappen Evaluatie op programmaniveau	Taskforce om ter plekke informatie in te winnen, samenwerkingsmogelijkheden in kaart te brengen en deelname aan EU — programma's te bevorderen Partnerschapsbenadering: samenwerking met lokale politici en sociale partners Lokaal overleg om betrokkenheid te creëren bij de (verdere) ontwikkeling van het programma Participatie van lokale instellingen Wegnemen van barrières m.b.v. EU-maatregelen
Afstemknoppen (microniveau)	Inzet van lokale functionarissen om de gewone burgers te bereiken Globale subsidies voor bewustmaking op lokaal niveau en het bereiken van de juiste doelstellingen Voorwaardelijke financiering ter bevordering van goede praktijken Toezicht om te leren van fouten Steun voor capaciteitsopbouw en samenwerking Grensoverschrijdende samenwerking van onderaf („ bottom-up ”) op economisch, sociaal en cultureel terrein Zelfevaluatie	Europeanisering (op lokaal niveau): participatie van sociale partners, burgers en lokale gemeenschap, inschakeling van EU-functionarissen Aandacht voor successen Bewustmaking via de media

3. Inleiding

3.1. Het EESC vertelt in dit advies het relatief onbekende succesverhaal van de Europese bijdrage aan het Noord-Ierse vredesproces, met als doel het Europese middenveld meer inzicht te geven in de daarbij opgedane ervaringen en een „toolkit” samen te stellen aan de hand van de methoden die de EU in Noord-Ierland heeft gehanteerd om de strijdende partijen tot elkaar te brengen. De bedoeling is dat deze aanpak eventueel ook bij andere conflicthaarden kan worden toegepast.

werden opgezet, welk effect zij hebben gehad op de sociaaleconomische en politieke situatie in de regio en vooral in hoeverre zij ook ten goede zijn gekomen aan het maatschappelijk middenveld (werkgeversorganisaties, vakbonden, vrijwilligersorganisaties).

3.2. Centraal staat de bijdrage die via de Peace-programma's, het Internationaal Fonds voor Ierland (IFI) en Interreg is geleverd. Daarbij wordt ingegaan op de vraag hoe deze fondsen

3.3. Er wordt ook stilgestaan bij de door de EU geboden mogelijkheden voor politieke, diplomatieke en bestuurlijke samenwerking tussen Groot-Brittannië en Ierland. En tot slot wordt er nog nagegaan in hoeverre het „Europese pacificatiemodel” in Noord-Ierland het een en ander in beweging heeft gebracht.

4. Methode

4.1. Het subcomité heeft in totaal vier werkvergaderingen gehouden, waaronder een raadplegende conferentie in Noord-Ierland in april 2008, waar de persoonlijke ervaringen van *stakeholders* en deskundigen tegen het licht zijn gehouden, uitgaande van de uitkomsten van een schriftelijke en elektronische enquête. De bedoeling was om conclusies te kunnen trekken op basis van directe ervaringen met Europese programma's en beleidsmaatregelen. Daarnaast hebben de leden van het subcomité een studiereis gemaakt naar Belfast, waar ze een aantal door de EU gefinancierde projecten hebben bezocht.

4.2. De conferentie in Noord-Ierland vond plaats op een moment dat er belangrijke politieke vooruitgang werd geboekt. Deelnemers waren onder meer de premier en de vicepremier van Noord-Ierland alsmede de Ierse staatssecretaris en de EU-functionarissen die het Peace-programma hebben helpen op zetten.

4.3. Dit advies is tot stand gekomen dankzij de vruchtbare samenwerking tussen de drie groepen binnen het EESC, hun deskundigen, de leden van het subcomité (afkomstig uit Frankrijk, Spanje, Italië, Ierland en het Verenigd Koninkrijk), het Europees Parlement (rapport-De Brún) en de Europese Commissie.

5. Achtergrond

5.1. Geografie en economie

5.1.1. Noord-Ierland ligt in het noordoosten van het eiland Ierland en heeft een oppervlakte van circa 14 425 km². Volgens de laatste volkstelling (in 2001) heeft het 1 685 000 inwoners, van wie 53,1 % protestant en 43,8 % rooms-katholiek is, 0,4 % een ander geloof aanhangt en 2,7 % zich als niet-gelovig beschouwt. Meer dan 40 % van de inwoners is jonger dan 29 jaar, waardoor Noord-Ierland min of meer de jongste bevolking van Europa heeft. Hoewel er als gevolg van het negatieve migratiesaldo tot voor kort geen sprake was bevolkingsgroei, zal het inwonersaantal tegen 2011 waarschijnlijk de grens van 1,8 miljoen passeren.

5.1.2. Op economisch terrein verschuift het zwaartepunt steeds meer van de traditionele industrie (zoals scheepsbouw en textiel) richting dienstverlenende en naar buiten gerichte activiteiten. Sinds 2004-2005 is de bruto toegevoegde waarde (BrTW) met 3,5 % (in reële termen) gestegen. Dit is slechts iets minder dan het Britse gemiddelde, maar een heel stuk minder dan de 10 % BBP-groei die Ierland in zijn jaren als „Keltische tijger” realiseerde. De BrTW per hoofd van de bevolking bedraagt nu circa 80 % van het Britse gemiddelde en de werkloosheid is sinds 1986 gedaald van 17,2 % naar 3,6 %. Toch gaan er achter deze mooie cijfers een aantal ernstige problemen schuil, zoals de omvang van de economische inactiviteit (met 26,9 % de hoogste in het Verenigd Koninkrijk) en de sterke steunafhankelijkheid van de publieke en particuliere sector, wat de ondernemersgeest bepaald niet aanwakkert (de overheidssteun bedraagt 62 % van het BrTW).

5.2. Recente (politieke) ontwikkelingen

5.2.1. Sinds de „Government of Ireland Act” uit 1921, waarbij Ierland werd opgedeeld in een noordelijk en een zuidelijk gedeelte, maakt Noord-Ierland deel uit van het Verenigd Koninkrijk. Het gevolg van deze opdeling was dat er een grens werd getrokken en dat de twee gebieden elkaar in sociaal, economisch en politiek opzicht de rug toekeerden. Sederdien vormt de splitsing een twistpunt tussen (overwegend katholieke) Noord-Ierse nationalist, die aansluiting zoeken bij Ierland, en (vooral protestantse) unionisten, die willen dat Noord-Ierland bij het Verenigd Koninkrijk blijft.

5.2.2. In 1921 was circa 60 % van de Noord-Ierse bevolking protestant en 40 % katholiek. Gedurende bijna een halve eeuw had de unionistische meerderheid de touwtjes in handen. Aan het eind van de jaren zestig gingen burgerrechtenbewegingen de straat op om te demonstreren tegen de discriminatie van de katholieken. De rellen en gewelddadigheden die daarop volgden, worden door velen gezien als het begin van het Noord-Ierse conflict (de zogeheten „Troubles”). Op het hoogtepunt daarvan, in 1972, werd het Noord-Ierse parlement ontbonden en kwam Noord-Ierland onder direct bestuur van Londen te staan.

5.2.3. In de daaropvolgende decennia werden talrijke pogingen ondernomen om de situatie onder controle te krijgen, onder meer via verzoeningsinitiatieven van vakbonden en andere maatschappelijke organisaties. Dit heeft echter niet kunnen voorkomen dat Noord-Ierland 35 jaar lang werd geteisterd door bloedig geweld, waarbij naar schatting meer dan 3 500 slachtoffers zijn gevallen. Om nog maar te zwijgen van de vele duizenden die lichamelijk en/of geestelijk voor hun leven werden getekend.

5.2.4. Het staakt-het-vuren van de paramilitaire groeperingen in 1994 maakte de weg vrij voor onderhandelingen tussen de verschillende politieke partijen. In 1998 werd het Goede-Vrijdagakkoord (de Overeenkomst van Belfast) gesloten, dat in referenda aan beide kanten van de Noord-Ierse grens door een overweldigende meerderheid werd goedgekeurd. Het jaar daarop kreeg Noord-Ierland een eigen regering en een eigen Assemblée en werden er verschillende Noord/Zuid-organen opgericht. Op de valreep van het nieuwe millennium kreeg Noord-Ierland ook zijn bevoegdheden weer terug.

5.2.5. In 2002 werden de activiteiten van de Assemblée opgeschort. Pas in mei 2007 werd, met het aantreden van een coalitieregering van de DUP (unionisten) en Sinn Féin (republikeinen), het zelfbestuur weer hersteld. In de afgelopen (bijna) veertig jaar heeft de regio niet zo'n lange periode van politieke stabiliteit meegemaakt.

5.3. Rol van de EU in het vredesproces

5.3.1. De toetreding van het Verenigd Koninkrijk en Ierland, in 1973, gebeurde op een moment dat het Noord-Ierse conflict in alle hevigheid woedde. Noord-Ierland kreeg een „speciale status” binnen de EU, wat onder meer inhield dat het onder „Doelstelling 1” kwam te vallen, ofschoon het niet aan alle economische voorwaarden voldeed. Dankzij die speciale status kwam er extra geld voor economische en sociale ontwikkeling. Dit was bedoeld als aanvulling op de ondersteuning die het Verenigd Koninkrijk bood, maar volgens velen kwam de EU-steun gewoon in de plaats van de Britse steun.

5.3.2. Bij de eerste rechtstreekse verkiezingen voor het **Europees Parlement**, in 1979, werden drie leden uit Noord-Ierland gekozen (nl. Ian Paisley, John Hume en John Taylor). In 1984 bracht het EP het **Haagerup-rapport** over Noord-Ierland uit, waarna de toenmalige vicevoorzitter van de Europese Commissie, Lorenzo Natali, beloofde dat hij „het voorstel voor een geïntegreerd plan voor Noord-Ierland en de grensregio's serieus zou bestuderen”. Voorwaarde was wel dat de Britse en Ierse regering hun fiat gaven.

5.3.3. In 1986 besloten de Britse en Ierse regering tot de oprichting van het **Internationaal Fonds voor Ierland** (IFI), dat tot doel had om „de sociale en economische ontwikkeling te bevorderen en de verzoening tussen nationalist en unionisten dichterbij te brengen”. Inmiddels heeft de EU, samen met de VS, Canada, Australië en Nieuw-Zeeland, 849 miljoen euro in dit fonds gestoken, waarmee in ruim twintig jaar tijd meer dan 5 700 projecten in Noord-Ierland en de Ierse grensregio's zijn opgezet. Tegen 2013 zal de EU in totaal 349 miljoen euro in het IFI hebben gestoken.

5.3.4. Nadat hij in 1992 een bezoek had gebracht aan Noord-Ierland en overleg had gevoerd met lokale vertegenwoordigers beloofde toenmalig Commissievoorzitter **Jacques Delors** dat hij zich meer zou inzetten voor het vredesproces in de regio. In hetzelfde jaar verdwenen als gevolg van de voltooiing van de Europese interne markt ook de handelsbarrières tussen Noord-Ierland en Ierland, waarmee de weg werd geëffend voor allerlei grensoverschrijdende zakelijke activiteiten.

5.3.5. In 1994 vond er, vlak na het staakt-het-vuren tussen de paramilitaire groeperingen, een ontmoeting plaats tussen Delors en de toenmalige drie Noord-Ierse EP-leden (Ian Paisley, John Hume en Jim Nicholson), waarbij afspraken werden gemaakt over een nieuw en omvangrijk pakket aan Europese maatregelen. Delors riep een taskforce in het leven en na uitgebreid overleg op lokaal niveau stemde de Europese Raad enkele weken voor het einde van Delors' mandaat als Commissievoorzitter in met het voorstel om een bedrag van 300 miljoen euro ter beschikking te stellen voor het Peace-programma. De looptijd van dit programma bedroeg oorspronkelijk drie jaar, maar werd later met twee jaar verlengd, waarbij de EU met nog eens 204 miljoen euro over de brug kwam.

5.3.6. Daarmee was het eerste **speciale steunprogramma voor vrede en verzoening in Noord-Ierland en de aangrenzende graafschappen van Ierland (Peace I)** een feit. In het kader van de uitgebreide raadpleging die daaraan voorafging, heeft het EESC zich positief over het voorgestelde steunprogramma uitgesproken, maar tevens gepleit voor een langetermijnbenadering en enige souplesse bij de toekenning van financiële middelen ⁽¹⁾.

5.3.7. Na onderhandelingen met de coalitiepartners van de nieuwe Noord-Ierse regering maakte **Peace I** in 2000 plaats voor het **Peace II-programma**, waarvoor 531 miljoen euro was uitgetrokken. De voortzetting van Peace II in de periode 2005-2006 ging gepaard met een financiële injectie van nog eens 78 miljoen euro. In een nieuw advies (rapporteur: John Simpson) riep het EESC op om meer aandacht te besteden aan verzoeningsprojecten en de problemen van migrerende werknemers. In 2007 ging het derde en mogelijk laatste programma — **Peace III** — van start, dat nog tot 2013 loopt en waarvoor 225 miljoen euro is gereserveerd. De totale Europese bijdrage aan de Peace-programma's bedraagt daarmee 1,338 miljard euro.

5.3.8. Na het herstel van het zelfbestuur in 2007 richtte **Commissievoorzitter José Manuel Barroso** een nieuwe **taskforce** op om, onder leiding van **Europees commissaris voor Regionaal beleid, Danuta Hübner**, te onderzoeken hoe de toekomstige samenwerking tussen Noord-Ierland en de EU eruit moet zien. In zijn rapport van april 2008 doet de taskforce allerlei voorstellen om Noord-Ierland meer bij het Europese beleid te betrekken. Verder wijst hij op de belangstelling van de Noord-Ierse overheid voor de oprichting van een **Europees institutioneel orgaan** dat door middel van onderzoek, advies en uitwisseling van ervaringen **conflicten moet helpen oplossen**.

6. Effect van de Europese betrokkenheid

6.1. Van politieke steun op hoog niveau tot financiële hulp voor de gewone burgers: de EU heeft op allerlei manieren aan het vredesproces deelgenomen. De inspanningen waren het grootst in de jaren negentig, toen er met het staakt-het-vuren en de ondertekening van het Goede-Vrijdagakkoord (de Overeenkomst van Belfast) een politieke doorbraak werd bereikt. Maar nog altijd is de EU volop bij het vredesproces betrokken via de taskforce van de Commissie, die zich nu focust op nieuwe samenwerkingsterreinen en op Peace III, IFI en Interreg.

6.2. De **financiële** ondersteuning is altijd een belangrijk onderdeel geweest van de Europese bijdrage aan het Noord-Ierse vredesproces, hoewel niet mag worden vergeten dat de **niet-financiële** factoren, die direct voortvloeien uit het EU-lidmaatschap, eveneens een cruciale rol hebben gespeeld. De Europese invloed is dan ook van tweeërlei aard, nl. **financieel** en **niet-financieel**. Deze twee „invloedssferen” zijn echter niet strikt van elkaar gescheiden.

⁽¹⁾ Zie de EESC-adviezen over de Ontwerp-mededeling aan de lidstaten tot vaststelling van richtsnoeren voor een initiatief in het kader van het speciaal steunprogramma voor vrede en verzoening in Noord-Ierland en de aangrenzende graafschappen van Ierland (COM(1995) 279 final), PB C 155 van 21.6.1995 en PB C 236 van 11.9.1995.

6.3. Niet-financiële factoren

6.3.1. Met hun toetreding tot de EU kregen het Verenigd Koninkrijk en Ierland de beschikking over een „**neutraal terrein**” waar politici regelmatig met elkaar in **overleg** konden treden. Zo'n terrein bleek ook voor de Noord-Ierse europarlementariërs van grote waarde, getuige de ontmoeting van **Paisley, Hume** en **Nicholson** met **Delors** in 1994, die uiteindelijk resulteerde in het eerste Peace-programma en die Paisley later als een van de meest vruchtbare bijeenkomsten uit zijn carrière bestempelde. Het feit dat de **grensoverschrijdende samenwerking** rondom alledaagse aangelegenheden Britse en Ierse functionarissen dichterbij elkaar bracht, heeft ongetwijfeld ook een positieve uitwerking gehad op het vredesproces.

6.3.2. De betekenis van de EU als „**neutraal terrein**” groeide toen zij ter plekke ondersteuning ging bieden. De Europese instellingen en de functionarissen die moesten toezien op een **onpartijdige** en geïntegreerde aanpak, hebben geholpen om de betrokkenheid en inspraak van het maatschappelijk middenveld te vergroten.

6.3.3. Het feit dat de Britse en Ierse beleidsmakers kennis konden maken met de **op consensus gerichte aanpak** van het Europese wetgevingsproces, moet eveneens als een belangrijke niet-financiële factor worden gezien. De nieuwe benadering bij het multilaterale overleg in de Raad — een benadering die is gebaseerd op „geven en nemen” en compromissen sluiten — kon goed van pas komen in de politieke besprekingen op lokaal niveau.

6.3.4. Ook de invoering, in 1992, van de **interne Europese markt** is van grote betekenis geweest voor het vredesproces. Het wegvallen van de administratieve barrières aan de grens heeft geresulteerd in meer handel tussen Noord-Ierse en Ierse bedrijven en meer grensoverschrijdende samenwerking tussen vakbonden bij projecten die al jaren op een laag pitje stonden. Toch kwam de economische en sociale samenwerking als gevolg van de aanhoudende veiligheidscontroles aan de grens niet echt van de grond.

6.3.5. Een laatste **niet-financiële factor**, die aanvankelijk echter nauwelijks effect sorteerde, is het **Europese model van vrede en verzoening**, dat als voorbeeld had moeten dienen voor de regio. Menigeen hoopte dat de toetreding van Noord-Ierland tot de EU bijna onmiddellijk stabiliteit zou brengen. De tegenstellingen tussen de twee gemeenschappen waren echter zo diep geworteld, dat de positieve invloed van het Europese model op het vredesproces pas na enige tijd voelbaar werd.

6.3.6. Zelfs nu, 35 jaar na de toetreding tot de EU, worden de twee gemeenschappen in Belfast nog altijd door zogeheten „vredesmuren” van elkaar gescheiden. De meeste kinderen gaan naar aparte katholieke of protestantse scholen en 90 % van de bevolking leeft nog altijd in gescheiden buurten.

6.4. Financiële factoren

6.4.1. Het enorme financiële effect van Peace I op het vredesproces moet worden toegeschreven aan het feit dat de EU nooit eerder zo'n **uniek en vernieuwend** initiatief lanceerde en nooit eerder zo veel geld — 500 miljoen voor de periode 1995-1999 — in een programma voor vrede en verzoening stak. De EU-bijdrage was goed voor 73 % van de totale hulp; de rest was afkomstig van overheden in beide landen en van de niet-gouvernementele sector.

6.4.2. Een factor die in belangrijke mate heeft bijgedragen aan het positieve effect van Peace I was de **uitgebreide raadpleging** voorafgaand aan de lancering van het programma. Het feit dat men de eigen suggesties en ideeën daarin terugzag, leidde tot veel enthousiasme bij het maatschappelijk middenveld (ngo's, vakbonden en werkgeversorganisaties) voor Peace I. Ook de Noord-Ierse europarlementariërs waren direct betrokken bij de uitwerking van het programma, dat veel media-aandacht kreeg en daardoor grote bekendheid genoot in de regio en nog altijd op veel waardering kan rekenen. De statistieken wijzen uit dat bijna de helft van de bevolking in Noord-Ierland van de Peace-programma's heeft geprofiteerd.

6.4.3. Het succes van Peace is ook in belangrijke mate te danken aan de originele opzet van zijn **financieringsmechanismen**. Het gebruik van **intermediaire financieringsorganen** was een slimme manier om de verantwoordelijkheid over te dragen aan de lagere bestuursniveaus en om tegelijkertijd aan capaciteitsopbouw te doen. De **districtpartnerschappen** van lokale bestuurders en vertegenwoordigers van bedrijfsleven, agrarische sector, vrijwilligersorganisaties, gemeenten en vakbonden waren nieuw voor Noord-Ierland. Deze **partnerschapsbenadering** van de besluitvorming vormde een integraal onderdeel van zowel het vredesproces als het achterliggende financieringsmechanisme.

6.4.4. Algemeen wordt erkend dat mensen aan de onderkant van de samenleving dankzij deze **bottom-up** benadering meer toegang hebben gekregen tot Europese financiële steun. Het programma verbeterde niet alleen de financiële armslag van bijvoorbeeld **vrouwen- en jongerenorganisaties** en **organisaties die zich inzetten voor meer grensoverschrijdende samenwerking en samenwerking tussen de twee gemeenschappen**, maar richtte zich vooral ook op groepen die tot dan toe weinig of geen hulp ontvingen, zoals **slachtoffers** en **ex-gedetineerden**.

6.4.5. Dat het programma in vergelijking met eerdere financiële steunmaatregelen van de EU zo veel effect wist te sorteren, is te danken aan het strikt **additionele karakter van de steun**. Het programma oogstte veel bekendheid en waardering omdat de steun een **aanvulling** vormde op de ondersteuning die de regio van overheidswege ontving. Vaak wordt beweerd dat dit bij andere Europese structuurfondsprogramma's niet het geval was.

6.4.6. Een succesfactor van Peace was ook dat het accent bij elk programma verschoof. Terwijl bij Peace I het meeste geld uitging naar **sociale integratie**, stonden Peace II en Peace III vooral in het teken van resp. **economische vernieuwing** en **verzoening**. Velen zien Peace III als hét instrument bij uitstek voor het aanpakken van de hardnekkige verdeeldheid tussen de twee gemeenschappen.

6.4.7. Vanaf Peace II kwam de verantwoordelijkheid voor het programma in handen van het toen net opgerichte orgaan „**Special EU Programmes Body**” (SEUPB), dat op bepaalde onderdelen werd ondersteund door comités van toezicht bestaande uit vertegenwoordigers van overheden, vakbonden en bedrijven in Noord-Ierland en Ierse grensregio's. Sommigen meenden dat deze verandering de lokale betrokkenheid geen goed heeft gedaan, terwijl anderen het juist als een voordeel zagen dat er één aanspreekpunt kwam voor alle vraagstukken met betrekking tot Peace en grensoverschrijdende financiering.

6.4.8. Ook het **IFI** heeft dankzij zijn projecten en opzet veel betekend voor het Noord-Ierse vredesproces. Door vertegenwoordigers van de donorlanden bij elkaar te brengen zorgde het voor een unieke vorm van samenwerking tussen met name de EU en de VS, die als voorbeeld zou kunnen dienen voor andere conflicthaarden.

6.4.9. Tot slot heeft ook **Interreg** — in feite een pan-Europees programma — een bijzonder waardevolle bijdrage geleverd aan het Noord-Ierse vredesproces. Mede dankzij de inbreng van Peace heeft het de weg vrijgemaakt voor investeringen in grensoverschrijdende infrastructurele projecten en sociaaleconomische samenwerkingsprogramma's voor de twee strijdende gemeenschappen.

6.4.10. EU-programma's als **Urban**, **Equal** en **Leader** mogen dan een minder grote directe invloed hebben gehad, ze spelen nog altijd een belangrijke rol in de regio.

6.5. Effect op de grensoverschrijdende samenwerking

6.5.1. Na de deling in 1921 ontstonden er twee verschillende rechtsgebieden op het eiland Ierland. De gevolgen van deze tweedeling waren vóór de „Troubles” al voelbaar en werden door het 35 jaar durende geweld alleen maar verergerd. Vanwege de gevaren en problemen waren er nauwelijks enige contacten tussen het noorden en het zuiden. Bij geen enkele Europese binnengrens was er zo weinig grensoverschrijdende handel te bespeuren als hier.

6.5.2. De Europese maatregelen hebben de aanzet gegeven tot een „paradigmaverschuiving” in de grensoverschrijdende samenwerking, waarbij de toetreding van Ierland en het Verenigd Koninkrijk tot de Europese Gemeenschap duidelijk een katalysatoreffect teweeg heeft gebracht. Waar de **interne markt** economisch gezien een zeer belangrijk top-down effect met zich meebracht, leidde het plan om de zes graafschappen aan de Noord-Ierse zuidgrens bij Peace I te betrekken op sociaal en cultureel terrein juist tot een bottom-up effect in de vorm van een kort daarvoor nog ondenkbare interactie tussen noord en zuid.

6.5.3. De doelstellingen aan beide kanten waren o.a. meer economische ontwikkeling, meer sociale interactie en nauwere samenwerking op regeringsniveau. Een hoeksteen van het Goede-Vrijdagakkoord (de Overeenkomst van Belfast) was de oprichting van een Noord-Zuid-**ministerraad** en **grensoverschrijdende samenwerkingsorganen**. Dergelijke gemeenschappelijk gefinancierde organen waren op dat moment een unicum in Europa. Het idee van „één economie voor het hele eiland”, dat lange tijd als extreem en zelfs onaanvaardbaar werd bestempeld, wordt nu door bijna iedereen omarmd en als zinvol beschouwd.

6.5.4. De intensivering van de grensoverschrijdende samenwerking is grotendeels op het conto te schrijven aan de **sociale partners**. Het is dankzij hun baanbrekende activiteiten dat de beleidsmakers in het noorden en zuiden de handen ineen hebben geslagen om gezamenlijk te werken aan meer wederzijds begrip, respect en vertrouwen. De nauwe samenwerking die daardoor ontstond, nam allerlei vormen aan, maar was het meest zichtbaar op economisch terrein en in de gezondheidszorg en het onderwijs.

6.5.5. Deze samenwerking leidde tot veel positieve resultaten, waaronder het „Trade and Business Development Programme” van de Britse werkgeversorganisatie **CBI** en diens Ierse evenknie **IBEC**, dat een looptijd had van zeven jaar en werd gefinancierd door het IFI, Peace en Interreg. Tussen 1991 en 1997 zijn leveranciers en afnemers meer dan driehonderd keer bij elkaar gekomen en is de handel verdubbeld tot ruim 2 miljard Britse pond.

6.5.6. De vakbeweging heeft ook een belangrijke bijdrage geleverd aan het herstel van de betrekkingen tussen de gemeenschappen en tussen Noord-Ierland en Ierland. Vooral het **Iers Verbond van Vakverenigingen (ICTU)**, dat in heel Ierland actief is, heeft zich daarvoor tijdens de „Troubles” eindeloos ingespannen, zonder echter om financiële steun te vragen. Alleen enkele gelieerde organen ontvingen geld van de EU.

6.5.7. Het grensoverschrijdende effect van Peace in termen van economische ontwikkeling bleef al bij al beperkt, omdat slechts zes aangrenzende graafschappen direct van het programma konden profiteren en de voornaamste groeimogelijkheden destijds niet daar lagen.

6.5.8. De grensoverschrijdende samenwerking kreeg allengs een geheel nieuwe en aanzienlijk bredere invulling. Nadat de meeste fysieke, fiscale en technische belemmeringen waren opgeheven en er ook op het punt van veiligheid geen obstakels meer waren, ontstonden er ongekende mogelijkheden voor grensoverschrijdende handel, contacten en samenwerking. Het was nu zaak om de aloude hardnekkige culturele en sociale barrières aan te pakken.

6.5.9. De Europese aanpak van ondersteuning van vrede en verzoening op economisch en sociaal terrein en binnen de verschillende gemeenschappen vormt een uniek en vernuftig regionaal model dat steeds meer vruchten begint af te werpen en door de EU zou moeten worden ingezet voor de verspreiding van haar inzichten, deskundigheid en methodiek.

6.6. *Effect op de economische ontwikkeling*

6.6.1. Door haar betrokkenheid bij het vredesproces heeft de EU een impuls gegeven aan de economische ontwikkeling van Noord-Ierland en de aangrenzende graafschappen in Ierland. Uit een aantal evaluaties achteraf blijkt dat het onmiddellijke effect van Peace I en II op dat punt aanzienlijk is. Het belangrijkste indirecte effect is dat de EU met haar ondersteuning van de politieke vooruitgang en vredesopbouw de sociaaleconomische ontwikkeling in een stroomversnelling heeft gebracht.

6.6.2. Peace, IFI en Interreg hebben, met name in de door het conflict getroffen gebieden, gezorgd voor een structurele verbetering van de werkgelegenheid, betere infrastructuurvoorzieningen en een schoner milieu. Verder hebben zij geleid tot meer welvaart en ondernemingszin bij groepen en gemeenschappen aan de onderkant van de samenleving en hebben zij in belangrijke mate bijgedragen aan de snelle groei van de grensoverschrijdende handel in de afgelopen tien jaar.

6.6.3. Iedereen is het erover eens dat bovengenoemde programma's een wezenlijke bijdrage hebben geleverd aan de opbouw van een vreedzame en stabiele samenleving. Het feit dat gemeenschappen en vrijwilligersorganisaties speciaal werden toegerust om het vredesproces te ondersteunen, was daarbij van doorslaggevende betekenis.

6.6.4. „Sociaal partnerschap” is een belangrijke pijler van de „Europese” benadering van vredesopbouw en verzoening. Deze typisch Europese aanpak heeft de zoektocht naar nieuwe vormen van interactie tussen politieke en economische belangen ten gunste van de hele samenleving een krachtige impuls gegeven.

6.6.5. Mede dankzij de inbreng van de EU is er een strategische visie ontwikkeld over de wederopbouw van de Noord-Ierse economie na het conflict. Zoals ook de taskforce van de

Commissie aangeeft, liggen er nog talloze nieuwe en aantrekkelijke kansen voor deze regio, bijvoorbeeld mogelijkheden voor nauwere samenwerking met andere EU-regio's op het gebied van onderzoek, innovatie en kennisoverdracht en voor een verdere uitbouw van de handelsbetrekkingen met de eurozone.

6.7. *Effect op de sociale integratie*

6.7.1. Uit onderzoek blijkt dat er dankzij Peace hulp is geboden aan groepen die voorheen niet of nauwelijks steun ontvingen. Ook heeft het programma de integratie van etnische minderheden bevorderd en heeft het gezorgd voor capaciteitsopbouw, voor de verbetering van het algemene vertrouwen, voor lokale inspraak van het maatschappelijk middenveld en voor de integratie van kansarmen. Daarmee wordt aangetoond dat sociale integratie nog altijd een cruciaal en overkoepelend element is in de Europese vredesopbouwmissies.

6.7.2. Doordat meer dan de helft van de bevolking wel aan een of ander project deelnam, kwamen de burgers via het Peace-programma direct in aanraking met de EU. Nooit eerder was de lokale betrokkenheid bij Europa dan ook zo groot. Vrijwilligers die binnen hun gemeenschap veranderingen probeerden te bewerkstelligen, werden op allerlei manieren begeleid en ondersteund. Deze erkenning leidde tot een sterke toename van het vertrouwen.

6.7.3. Dankzij innovatieve financieringsmechanismen zoals intermediaire financieringsorganen en districtpartnerschappen (de latere „lokale strategische partnerschappen”) kon er lokaal heel gericht ondersteuning worden geboden, iets wat met veel andere initiatieven niet lukte. Door de financiële besluitvorming in handen te leggen van dergelijke lokale organen, kon er aan capaciteitsopbouw worden gedaan en konden de lokale gemeenschappen bij de ontwikkeling en tenuitvoerlegging van het programma worden betrokken.

6.7.4. Het bijzondere aan de Europese aanpak was het feit dat er in het Peace-programma gebruik werd gemaakt van het Europese partnerschapsmodel. Vertegenwoordigers van bedrijfsleven, vakbonden, vrijwilligersorganisaties en andere belangengroepen werden geraadpleegd en bij het vredesproces betrokken. Hoewel het partnerschapsbeginsel nog altijd een centrale plaats inneemt, hebben veel van de oorspronkelijke partnerschapsstructuren uit Peace I het niet lang volgehouden. Dat is jammer, omdat overleg tussen sociale partners en politici over de besluitvorming integraal deel uitmaakte van het vredesproces.

6.7.5. Veel burgers uit de zwaar verdeelde en achtergestelde gebieden hebben dankzij Peace, Interreg en IFI financiële steun ontvangen. Uit raadplegingen blijkt dat er grote waardering is voor de rol die de EU in dat opzicht heeft gespeeld.

6.8. Effect op het vredes- en verzoeningsproces

6.8.1. De EU heeft bijgedragen aan de **vredesopbouw** door het vredesproces gaande te houden en haar schouders onder het streven naar politieke stabiliteit te zetten. Ook heeft ze de gemeenschappen een gevoel van lokale verantwoordelijkheid gegeven in perioden van politieke onzekerheid. Uit het overleg dat het EESC met *stakeholders* heeft gevoerd, blijkt overduidelijk dat het mede aan de EU en haar programma's te danken is dat Noord-Ierland nog altijd vrede kent.

6.8.2. Wat de **verzoening** op de lange termijn betreft, zijn er legio voorbeelden te noemen van positieve effecten van „bottom-up”-contacten en -samenwerking op lokaal niveau tussen de twee gemeenschappen en tussen het noorden en het zuiden. Dankzij Peace en IFI hebben verschillende groepen binnen de gemeenschappen elkaar de hand gereikt. Dit heeft in een aantal gebieden — maar helaas nog niet overal — tot meer wederzijds begrip en vertrouwen geleid.

6.8.3. Er is dan ook algemene steun voor het besluit om de Europese financieringsprogramma's aan te passen zodat gericht kan worden gewerkt aan verzoening tussen de twee gemeenschappen. Dit zou degenen die achter de vredesmuren leven, moeten aanmoedigen om meer zelfvertrouwen te kweken, goede betrekkingen aan te knopen met leden van de andere gemeenschap en vooral een situatie te creëren waarin ze zonder enige vrees de muren kunnen afbreken. Maar dat laatste moet

wel van henzelf uitgaan. Steun voor vertrouwensopbouw binnen één gemeenschap werd wel als een middel daartoe gezien. Het nadeel daarvan is echter dat het kan aanzetten tot meer segregatie, aangezien groepen worden gestimuleerd om vooral voor hun eigen belangen op te komen. En omdat sommige groepen nu eenmaal dichter bij het vuur zitten dan andere, kan de indruk ontstaan dat niet iedereen binnen de samenleving op dezelfde manier wordt behandeld.

6.8.4. Er is nog weinig vooruitgang geboekt met het creëren van een „gedeelde samenleving” voor alle Noord-Ierse burgers. Uit een onlangs verschenen rapport blijkt dat de segregatie een enorme kostenpost vormt, vooral vanwege de aparte voorzieningen voor katholieken en protestanten. Deze dubbele voorzieningen, die slechts tot doel hebben om gevoelens van angst en onzekerheid weg te nemen, trekken een zware wissel op de openbare middelen voor bijvoorbeeld huisvesting, gezondheidszorg, sport en recreatie. Slechts 6 % van de kinderen in Noord-Ierland gaat naar een echte „geïntegreerde” school voor katholieken en protestanten.

6.8.5. Uitgaande van het idee dat stabiliteit en welvaart elkaar versterken, heeft de EU met haar financieringsprogramma's willen bijdragen aan het wegwerken van de sociaaleconomische problemen die uit het conflict voortvloeiden, maar ook aan de basis daarvan lagen. Toch is ze nooit bij machte geweest om de diepgewortelde politieke of grondwettelijke oorzaken van het conflict weg te nemen. Ze kon daarbij slechts als bemiddelaar fungeren en het goede voorbeeld geven.

Brussel, 23 oktober 2008.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Mario SEPI

III

(Vorbereidende handelingen)

EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

448E PLENAIRE ZITTING OP 21, 22 EN 23 OKTOBER 2008

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de vereenvoudiging van de voorwaarden voor de overdracht van defensiegerelateerde producten binnen de Gemeenschap

COM(2007) 765 final — 2007/0279 (COD)

(2009/C 100/17)

De Raad heeft op 29 januari 2008 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 95 van het EG-Verdrag te raadplegen over het

Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de vereenvoudiging van de voorwaarden voor de overdracht van defensiegerelateerde producten binnen de Gemeenschap

De gespecialiseerde afdeling „Interne markt, productie en consumptie”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 1 oktober 2008 goedgekeurd. Rapporteur was de heer OPRAN.

Het Comité heeft tijdens zijn op 21, 22 en 23 oktober 2008 gehouden 448^e zitting (vergadering van 23 oktober) het volgende advies uitgebracht, dat met 39 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 16 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Een van de hoofdverplichtingen van iedere regering is voor veiligheid in te staan. Geen enkele lidstaat kan alleen voor die veiligheid zorgen en daarom moet er worden afgestemd en samengewerkt om het verkeer van oorlogsmaterieel, en meer algemeen, defensie-uitrusting afdoende te controleren.

1.2. Daarom stelt het Comité een oplossing voor in de vorm van een gemeenschappelijk Europees veiligheidskader en eliminatie van de intracommunautaire obstakels met al hun schadelijke gevolgen. Men dient uiteraard wel te beseffen dat het huidige gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidbeleid (GBVB) en het Europees veiligheids- en defensiebeleid (EVDB) (titel V van het EU-Verdrag) van intergouvernementele aard zijn terwijl de Commissie haar initiatief om intracommunautaire overdrachten te vergemakkelijken in het kader van de eerste pijler heeft genomen (als onderdeel van de internemarktwetgeving).

1.3. Opvattingen over de lasten in verband met de overdrachten

1.3.1. Het bedrijfsleven acht het huidige wettelijke kader lastig en ontoereikend omdat het veel administratieve rompslomp meebrengt.

1.3.2. Bij hun klachten kijken de bedrijven zelfs verder dan uitsluitend de perspectieven voor intracommunautaire overdrachten. Mondialisering is een feit in de defensie-industrie. Weinig complexe systemen zijn namelijk nog 100 % Europees maar zij bevatten alle in ieder geval een aantal onderdelen uit derde landen.

1.3.3. Ondanks deze globalere visie beschouwt het bedrijfsleven het initiatief van de Commissie als een belangrijke stap vooruit en schaaft het zich achter de hoofdlijnen.

1.4. De kostenimpact

1.4.1 De kosten van de belemmeringen voor overdrachten binnen de Gemeenschap zijn moeilijk te berekenen. Weinig ervan zijn namelijk openbaar en de meeste kosten worden veroorzaakt omdat men de dingen niet goed doet of in het geheel niets doet ⁽¹⁾. Geschat wordt (een studie van UNISYS) dat de

⁽¹⁾ Prof. K. Hartley presenteert in zijn studie „A single European market for defence equipment: organisation and collaboration” vier liberaliseringsscenario's waarmee jaarlijks veel meer kan worden bespaard (van 3,8 tot 7,8 miljard per jaar).

belemmeringen voor intracommunautaire overdrachten in 2003 maar liefst 3,16 miljard euro hebben gekost, hetgeen als volgt wordt uitgesplitst:

— indirecte kosten: 2,73 miljard euro

— directe kosten: 0,43 miljard euro.

1.4.2. De kosten kunnen over het algemeen als volgt worden onderverdeeld:

a) directe kosten: structurele en procedurele kosten die door de vergunningsprocedures worden veroorzaakt;

b) indirecte kosten ⁽¹⁾: die zijn vooral eraan toe te schrijven dat de industrie niet optimaal is georganiseerd (bijv. obstakels voor onderaanneming) en dat de lidstaten weinig efficiënt inkopen (zij leggen bijv. grote voorraden aan vanwege de lange vergunningsprocedures in de lidstaat van de leverancier).

1.5. Het Comité acht het prioritair dat de lidstaten een reeks gemeenschappelijke instrumenten goedkeuren ten behoeve van hun intracommunautaire overdrachten. Aangaande het werkingsgebied van de voorgestelde richtlijn bevat de oude „gemeenschappelijke EU-lijst van militaire goederen”, die overigens systematisch bijgewerkt zou moeten worden, reeds een uniforme terminologie.

1.6. Het Comité steunt het voorstel van de Commissie waarin de lidstaten wordt verzocht om globale en algemene vergunningen in te voeren en minstens twee algemene vergunningen te publiceren:

1.6.1. Een algemene vergunning voor militaire goederen (inclusief reserveonderdelen en onderhoudsdiensten) voor alle strijdkrachten van de lidstaten.

1.6.2. Een algemene vergunning voor de overdrachten van onderdelen naar gecertificeerde ondernemingen ⁽²⁾.

1.7. De lidstaten behouden alle vrijheid ten aanzien van exporten van op hun grondgebied gevestigde bedrijven naar derde landen. Een en ander met aanvullende coördinatie via de Working Party on Conventional Arms (COARM). Het Comité vindt wel dat de richtlijn voldoende garanties moet bevatten, zodat

⁽¹⁾ Cruciaal in verband met de indirecte kosten is het substantieel gebrek aan bevoorradingszekerheid voor lidstaten die bij in een andere lidstaat gevestigde leverancier inkopen.

⁽²⁾ Volgens het Commissievoorstel betreft de certificering ontvangst van goederen via een algemene en niet via een globale vergunning. Dat laat onverlet dat gecertificeerde bedrijven ook bepaalde defensieproducten met een globale vergunning kunnen leveren. Het gaat dan om producten die niet voor een nationale algemene vergunning in aanmerking komen.

het vertrouwen tussen de lidstaten betreffende de doelmatigheid van de exportcontrole wordt verhoogd.

1.8. In het voorstel wordt benadrukt dat het ontvangende bedrijf bij uitvoer van het defensiegerelateerd product naar een derde land eventuele door het land van oorsprong bij de overdrachtvergunning gevoegde exportbeperkingen dient na te leven.

1.9. Echter, nadat een onderdeel later op dusdanige wijze in een product is ingebouwd dat het als zodanig niet meer kan worden overgedragen, zouden de lidstaten er geen specifieke exportbeperkingen meer op moeten nahouden.

1.10. Het Comité constateert dat de effectbeoordeling bij het voorstel op alle 27 lidstaten betrekking heeft en vindt die evaluatie daarom een nuttige aanvulling op de UNISYS-studie van 2005.

1.11. Verder zal het voorstel een substantieel gunstige impact hebben op de industriële samenwerking in Europa en de ontwikkeling van het concurrentievermogen van de Europese defensie-industrie. Het beveelt dan ook aan om het, onder voorbehoud van de in dit advies gemaakte opmerkingen, goed te keuren.

2. Aanbevelingen en voorstellen

2.1. Het Comité is ervan overtuigd dat de beginsel aanpak die de Commissie voorstelt om overdracht binnen de Gemeenschap van defensiegerelateerde producten te vereenvoudigen (gemeenschappelijke vergunningsinstrumenten en garanties waarmee wordt gezorgd voor vertrouwen tussen de lidstaten betreffende de efficiëntie van hun exportcontrole) substantiële voordelen en vergaande vereenvoudigingen in deze ingewikkelde sector zal meebrengen.

2.2. Het Comité kan er zich daarnaast volledig in vinden dat het voorstel het exportbeleid van de lidstaten onverlet laat. Dat beleid blijft onderwerp van internationale samenwerking in bijv. het kader van de Gedragscode van de Raad betreffende wapen-uitvoer.

2.3. Ook benadrukt het Comité dat de verantwoordelijkheid van een bedrijf in verband met eventueel in een vergunning opgenomen uitvoerbeperkingen in de voorgestelde richtlijn wordt gehandhaafd. Gaat het om exportbeperkingen betreffende componenten die uit een andere lidstaat worden betrokken, dan berust de verantwoordelijkheid voor de naleving van de beperking bij het bedrijf dat de uitvoervergunning aanvraagt. Dat bedrijf moet garanderen de beperkingen te respecteren en er dus voor zorgen dat de exportdocumenten inclusief beperkingen worden overgelegd aan de nationale autoriteit die de eindvergunning afgeeft.

2.4. Wat betreft gevoelige overdrachten vanuit de Unie naar derde landen ⁽¹⁾ moet volgens het Comité:

2.4.1. Betreft de overdrachtvergunning niet-gevoelige subsystemen of onderdelen die in een later stadium op dusdanige wijze in een groter systeem moeten worden geïntegreerd dat zij in een later stadium niet als individueel product kunnen worden overgedragen of naar een derde land kunnen worden uitgevoerd, dan zouden de lidstaten ermee moeten volstaan om de afnemer om een integratieverklaring te verzoeken in plaats van specifieke exportvergunningen af te geven.

2.4.2. Heruitvoer naar een derde land zou voorts alleen kunnen plaatsvinden indien de lidstaat van oorsprong daarmee instemt.

2.4.3. Het ontvangende bedrijf dient bij uitvoer van het defensiegerelateerd product naar een derde land eventuele door het land van oorsprong bij de overdrachtvergunning gevoegde exportbeperkingen na te leven.

2.4.4. De lidstaten moeten niet alleen voorschrijven maar ook controleren dat de op hun grondgebied gevestigde leveranciers gedetailleerde verslagen van hun overdrachten bijhouden.

2.4.5. Leveranciers dienen de lidstaat in kwestie over de eindbestemming van de goederen te informeren wanneer het eindgebruik vóór de overdracht bekend is.

2.4.6. De certificeringperiode moet worden verkort, zodat er gemakkelijker verantwoording ter zake van de desbetreffende procedures kan worden afgelegd.

2.4.7. Ook zouden de nationale autoriteiten zouden gedurende een langere periode de stukken van hun leveranciers moeten kunnen inzien. Dat verleent de zaken meer transparantie en ook is er dan meer tijd voor onderzoek naar eventuele schendingen van de omgezette regelgeving.

2.5. Het Comité stelt in dit verband voor om gebruik te maken van reeds bestaande nationale middelen. De nationale administraties die zijn belast met afgifte en beheer van certificaten houden reeds toezicht op de op hun grondgebied gevestigde defensiebedrijven en zijn dus in staat om onderzoeken en audits uit te voeren.

2.6. Het Comité vindt voorts dat er vergaand moet worden geharmoniseerd om zo veel mogelijk te profiteren van de vruchten van industriële samenwerking en de verwezenlijking van de interne markt.

2.7. Het benadrukt in dit verband dat er middels het voorstel op een stelsel van algemene en globale vergunningen moet

worden aangestuurd en dat afgifte van specifieke vergunningen tot slechts noodzakelijke gevallen zou moeten worden beperkt.

2.8. Het Comité beschouwt de huidige gemeenschappelijke lijst van militaire goederen (CML) nog altijd als „lingua franca”, die de komende tijd moet blijven dienen voor het beheer van de intracommunautaire overdrachten.

2.9. Om interpretatie- en uitvoeringsperikelen te vermijden, zou de huidige lijst moeten blijven worden gebruikt en ieder jaar worden geactualiseerd, waarbij gebruik wordt gemaakt van de algemene definities betreffende het soort apparatuur waarop de nieuwe regels van toepassing zullen zijn. De CML zou dan dé lijst zijn van wapens, munitie, oorlogsmaterieel en bijbehorende diensten en werkzaamheden, alsook van de desbetreffende IT-hard en software.

2.10. Daarbij moet worden benadrukt dat de Commissie bij haar voorstellen rekening heeft gehouden met de impact van de mondialisering op Europa, en met name op de defensie-industrie. Daarbij heeft zij vooral oog voor de versterking van de Europese defensiecapaciteit.

2.11. De Commissie wordt ten eerste aanbevolen om goed op Verdragsinbreuken op het door de voorgestelde richtlijn bestreken gebied te letten en daarbij gebruik te maken van de know how van een deskundigenraad, die met name daartoe zou moeten worden opgericht.

2.12. De in de Unisys-studie gedane suggestie om een centrale gegevensbank voor intracommunautaire overdrachten op te richten strookt niet met de huidige praktijk en moet dus van de hand worden gewezen.

2.13. Wel dienen de bevoegde autoriteiten van de lidstaten elkaar tevens transparante informatie te verstrekken over verkoop van producten of technologieoverdracht binnen de Unie ten einde mogelijke vergrijpen, discriminatie en/of corruptie te vermijden.

3. Bijzondere opmerkingen

3.1. Nationale regelgeving en procedures:

3.1.1. De wetgevingen van de lidstaten kennen twee soorten goederen: bestemd voor militair of tweëerlei gebruik. Meestal worden vergunningen door twee verschillende autoriteiten afgegeven. Het onderscheid tussen die twee soorten producten moet worden gehandhaafd.

⁽¹⁾ Een „derde land” is een land dat geen lid van de EU is.

3.1.2. Goederen voor tweërlei gebruik hebben een civiel einddoel maar worden gecontroleerd voor zover die in bepaalde militaire toepassingen of vooral zeer gevoelige niet-militaire toepassingen (bijv. veiligheid) kunnen worden gebruikt. Die controle wordt geregeld bij Verordening 1334/2000 (handelspolitiek) waarin is bepaald dat exporten naar derde landen onderworpen zijn aan individuele, globale of algemene vergunningen. Daarentegen is, overeenkomstig het interne-marktbeginsel van vrij goederenverkeer, voor intracommunautaire overdrachten van goederen voor tweërlei gebruik geen vergunning nodig (met uitzondering van de meest gevoelige, zoals nucleair materiaal).

3.1.3. Defensieproducten hebben een militair eindgebruik. Er bestaat momenteel geen EG-kader voor hun circulatie op de interne markt en overdrachten binnen de EU worden gehinderd door uiteenlopende nationale wetgeving en onevenredig zware vergunningsvereisten. Slechts enkele lidstaten kennen een stelsel van globale vergunningen en slechts één lidstaat geeft algemene vergunningen. De meeste overdrachten binnen de Unie worden belemmerd omdat er een individuele vergunning nodig is waardoor bedrijven met distributiekanaal in meerdere lidstaten dat net niet optimaal kunnen benutten vanwege de uiteenlopende vergunningspraktijken in de lidstaten waar zij leveren.

3.1.4. De lidstaten zijn het eens over de toepassing van de verordening voor tweërlei gebruik, die juridisch bindend is en deel uitmaakt van de eerste pijler van de Unie ⁽¹⁾.

3.1.5. Verder hebben zij verschillende munitielijsten voor militaire goederen goedgekeurd (enverwijzen zij daar ook naar) en hetzelfde geldt voor de lijst van militaire goederen die in het kader van de Gedragscode van de Europese Unie betreffende wapenuitvoer wordt gebruikt. Veel lidstaten verwijzen in hun nationale wetgeving naar deze documenten, maar andere houden er hun eigen lijsten op na. ⁽²⁾

3.1.6. De zes grootste wapenproducerende lidstaten ⁽³⁾ hebben middels een kaderovereenkomst (ook bekend als de Intentieverklaring of LoI (Letter of Intent)) samenwerkingsregels vastgesteld voor overdrachten en exporten ten behoeve van samenwerkingsprogramma's, maar deze maken geen deel uit van de EU-regelingen.

3.1.7. Het initiatief van de Commissie is daarom beperkt tot intracommunautaire overdrachten terwijl export naar derde landen onder de vergunningsstelsels dienaangaande blijft vallen.

⁽¹⁾ Verordening (EG) nr. 1334/2000 van 22. 6. 2000 tot instelling van een communautaire regeling voor controle op de uitvoer van producten en technologie voor tweërlei gebruik.

⁽²⁾ Europese Unie 1998, EU Code of Conduct on Arms Exports, 25 mei — <http://ue.eu.int/Newsroom/>

⁽³⁾ FR, UK, DE, ES, IT en SE.

4. Bedreigingen en belemmeringen

4.1. Wat het toepasselijk recht betreft, moeten de volgende kwesties worden aangepakt:

4.1.1. De veelsoortigheid van wetgeving.

4.1.2. Verschillen tussen de nationale wetten.

4.2. Wat de bevoegde autoriteiten betreft, moet op het volgende worden gelet:

4.2.1. Voor overdrachten binnen de EU is er een brede waaier aan administraties bevoegd voor het afhandelen van vergunningsaanvragen (afhankelijk van het land zijn er 11 verschillende soorten administraties).

4.2.2. Verder moet de exporteur in sommige landen (HU, PL, FR, CH, CZ, PT) over bijkomende vergunningen/goedkeuringen beschikken om een uit-, in- of doorvoervergunning aan te kunnen vragen.

4.2.3. De lidstaten brengen het beginsel van „Juste retour” (compensaties) vaak in de praktijk om industriële en werkgelegenheidsredenen. Zij doen dat echter ook omdat zij deels als gevolg van de huidige gang van zaken betreffende overdrachten binnen de Gemeenschap niet werkelijk op bevoorrading door hun EU-partners kunnen rekenen en daarom de voorkeur geven aan nationale producten, waarvoor een andere lidstaat immers geen vergunning hoeft af te geven.

5. Maatregelen om de belemmeringen voor intracommunautaire overdrachten uit de wereld te helpen

5.1. Alle verbeteringen ten aanzien van overdrachten op de Europese defensiemarkt dienen in het teken te staan van de volgende basisprioriteiten:

5.1.1. Veiligheid: vereenvoudiging van overdrachten en wederzijds vertrouwen zijn onlosmakelijk verbonden. Momenteel is er te weinig vertrouwen en dus moet dat in het kader van de vereenvoudigingsmaatregelen worden verhoogd. Bestrijding van terrorisme en van verspreiding van WMD (massavernietigingswapens) is voor alle lidstaten prioriteit. Dit houdt in dat de controles op verspreiding van wapens in derde landen moeten worden versterkt door naleving van de exportrestricties die de lidstaten in dit verband hebben vastgesteld.

5.1.2. Vereenvoudiging van vergunningverlening: vergunningen belichamen de verantwoordelijkheid van de lidstaten met betrekking tot wapenhandel. Ook helpen vergunningen om beperkingen op te leggen aan het eindgebruik en de eindbestemming van wapens. Dat moet een nationale verantwoordelijkheid blijven en daarom moeten nationale vergunningen blijven bestaan. Daarmee zijn de lidstaten de bron van de vereenvoudiging en harmonisatie die de lidstaten voorspelbaarheid bieden. Verder dient dit alles te strekken tot versteviging van de Europese technologische en industriële basis voor defensie middels toepassing van uniforme regels en vergemakkelijking van de toegang, voor vooral het MKB, tot de pan-Europese mogelijkheden en partnerschappen.

5.1.3. Harmonisatie van juridische verplichtingen: naast verplichtingen in verband met de overdracht van defensiegerelateerde producten, dienen daartoe nog andere verplichtingen van bedrijven in de sector te behoren. Daarom moet hoe dan ook worden doorgegaan met de harmonisatie op EDEM-gebied (onder meer een gemeenschappelijk kader voor de controle op bedrijfsmiddelen).

5.1.4. Vrede: bij alle zakelijke activiteiten moet het beginsel voor ogen worden gehouden dat defensieproducten en goederen voor tweërlei gebruik niet in de weg mogen staan van bevordering van democratische waarden en de vrede die de Unie voorstaat.

5.2. Het nieuwe interne stelsel kan op twee manieren de export raken:

— de lidstaten kunnen worden geraadpleegd in geval van uitvoer van hudefsiegerelateerde producten, tenzij die in een breder systeem zijn geïntegreerd.

— Dank zij certificering zullen ondernemingen worden gestimuleerd om meer bij te dragen tot de naleving van de besluiten van de lidstaten op het gebied van het exportbeleid, die reeds in het kader van de Gedragscode worden gecoördineerd, en risicopreventie. Daarmee worden exporten ook veiliger omdat de risicopreventie in verband met illegale uitvoer wordt opgevoerd.

6 Slotopmerking

6.1 Het Comité is van mening dat de Commissie met haar mededeling over „een strategie voor een sterkere en meer concurrerende Europese defensie-industrie” en haar richtlijnvoorstellen voor „de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van bepaalde overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten op defensie- en veiligheidsgebied” en „vereenvoudiging van de voorwaarden voor de overdracht van defensiegerelateerde producten binnen de Gemeenschap” een belangrijke stap heeft gezet in de richting van de versterking van de Europese defensie- en veiligheidsmarkt. Het roept Raad en Europees Parlement ertoe op om gevolg aan die initiatieven te geven en deze op te nemen in een alomvattende aanpak om het EVDB verder op weg te helpen.

Brussel, 23 oktober 2008.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Mario SEPI

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van bepaalde overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten op defensie- en veiligheidsgebied

COM(2007) 766 final — 2007/0280 (COD)

(2009/C 100/18)

De Raad heeft op 24 januari 2008 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig de artikelen 47 (2), 55 en 95 van het EG-Verdrag te raadplegen over het

Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van bepaalde overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten op defensie- en veiligheidsgebied

De gespecialiseerde afdeling „Interne markt, productie en consumptie”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 1 oktober 2008 goedgekeurd. Rapporteur was de heer OPRAN.

Het Comité heeft tijdens zijn op 21, 22 en 23 oktober 2008 gehouden 448^e zitting (vergadering van 23 oktober) het volgende advies uitgebracht, dat met 46 stemmen vóór en 5 stemmen tegen, bij 2 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies

uitzonderlijke gevallen van de toepassing van het Gemeenschapsrecht kunnen worden vrijgesteld ⁽²⁾.

1.1. Een brede dialoog tussen de sociale partners

1.1.1. Het Comité constateert met grote tevredenheid dat deskundigen van de lidstaten en vertegenwoordigers van de defensie-industrie, stakeholders en, voor het eerst, leidende personen van de sociale partners actief betrokken zijn geweest bij de voorbereiding en de formulering van onderhavig, op 5 december 2007 door de Commissie goedgekeurd richtlijnvoorstel. Over alle aspecten van defensieaanbestedingen (vraag, aanbod, regelgeving en producten) zijn vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld van de EU multi- en bilateraal geraadpleegd.

1.2.2. Onderhavig voorstel strekt ertoe om het aantal gevallen te beperken waarin de lidstaten een beroep op artikel 296 doen wanneer zij vinden dat de EG-aanbestedingsregels niet zijn toegesneden op de specifieke kenmerken van wapens, munitie en oorlogsmateriaal.

1.2.3. Artikel 296 blijft echter bestaan. De lidstaten kunnen er zich dus nog steeds op beroepen indien zij contracten als dusdanig vertrouwelijk of geheim beschouwen dat zelfs de bepalingen van de nieuwe richtlijn ontoereikend zijn om hun veiligheidsbelangen te beschermen. Er bestaat dus een nauw verband tussen de nieuwe richtlijn en artikel 296.

1.2. Beperking van de toepassing van „artikel 296”

1.2.4. Omwille van samenhang moeten primair en secundair EG-recht (resp. het Verdragsrecht en de richtlijn) hetzelfde toepassingsgebied hebben. Anders ontstaat er rechtsonzekerheid.

1.2.1. Het Comité is ervan overtuigd ⁽¹⁾ dat er met de oplossing van de Commissie: (volstrekt respect voor de prerogatieven van de lidstaten op defensiegebied) op innovatieve wijze gezorgd wordt voor enerzijds naleving van artikel 296 van het Verdrag (defensie) en artikel 14 van de huidige aanbestedingsrichtlijn op veiligheidsgebied. Krachtens deze regelingen kan een lidstaat, indien hij zulks noodzakelijk acht voor de bescherming van de wezenlijke belangen van zijn veiligheid, contracten op dat gebied uitzonderen. De oplossing strookt anderzijds ook met de rechtspraak van het Hof van Justitie dat zich uitdrukkelijk op het standpunt stelt dat defensiecontracten slechts in

1.3. Er dient een einde te worden gemaakt aan de huidige verwarring die het resultaat is van de coëxistentie van twee militaire lijsten en het willekeurig gebruik dat de contracterende autoriteiten van de lidstaten en de industrie ervan maken. Dat moet gebeuren via invoering van een gemeenschappelijke lijst die geldt voor alle aanbestedings- en contractprocedures. Optimaal zou zijn wanneer er voor het gehele toepassingsgebied van de twee door de Commissie voorgestelde richtlijnen met één lijst zou worden gewerkt. Momenteel zijn de twee belangrijkste opties de volgende:

⁽¹⁾ Het Comité geeft in dit advies zijn standpunt weer en constateert dat: 1. de landen die een centrale rol vervullen op het gebied van de Europese economische, industriële en technologische defensiecapaciteiten voorstander zijn van handhaving van de vrijstellingsmogelijkheid van artikel 296 van het EG-Verdrag; 2. de toepassing van dat artikel door de rechtspraak van het HvJ wordt ingeperkt.

⁽²⁾ Overheidsopdrachten op het gebied van defensie en veiligheid vallen momenteel onder Richtlijn 2004/18/EG, behalve wanneer er sprake is van de in de artikelen 30, 45, 46, 55 en 296 van het EG-Verdrag genoemde situaties. Het is vaste jurisprudentie dat een beroep op deze vrijstellingsbepalingen beperkt dient te blijven tot uitzonderlijke en welbepaalde gevallen.

1.3.1. Optie 1: er wordt verder gewerkt, hoofdzakelijk om redenen van continuïteit, met de lijst van 15 april 1958. Die is vertrouwd en gemakkelijk toegankelijk voor gebruikers met ervaring. Wel is het zo dat die te algemeen en te uitgebreid is, sinds de goedkeuring ervan 50 jaar geleden nooit is geactualiseerd en niet alle nieuwe technologieën omvat die nodig zijn om de zonder meer aanwezige en ingewikkelde bedreigingen het hoofd te bieden.

1.3.2. Optie 2: er wordt voortaan gewerkt met de door de Raad op 19 maart 2007 goedgekeurde en op 10 maart 2008 bijgewerkte „gemeenschappelijke EU-lijst van militaire goederen”, aangevuld met de goederen die worden genoemd in de door de Raad op 7 juli 2000 goedgekeurde Gedragscode voor wapenexporten van de Unie. Die code zal ook worden gebruikt in verband met de nieuwe richtlijn voor de overdracht van defensiegerelateerde producten binnen de Gemeenschap.

1.4. Artikel 296 van het EG-Verdrag blijft in speciale gevallen van toepassing ⁽¹⁾

1.4.1. Het Comité is niet overtuigd van de aanpak van de Commissie om artikel 14 van Richtlijn 18/2004 (geheime contracten) niet in de nieuwe regeling over te nemen maar in plaats daarvan rechtstreeks te verwijzen naar de Verdragsartikelen betreffende openbare veiligheid (met name de artikelen 30 en 296). Dit kan verwarring in de hand werken wanneer de aanbesteders moeten besluiten welke regel van toepassing is.

1.4.2. De meeste opdrachten voor gevoelig defensie- of veiligheidsmaterieel bevatten minstens enige geheime of vertrouwelijke informatie. Daarom stelt de Commissie specifieke bepalingen voor de veiligheid van gegevens voor. Expliciete uitsluiting van alle geheime overeenkomsten of overeenkomsten met speciale veiligheidsmaatregelen, zonder deze te definiëren, zou namelijk het toepassingsgebied van de nieuwe richtlijn wel eens drastisch kunnen beperken met als groot risico dat de aard van het voorstel fundamenteel wordt gewijzigd.

1.4.3. Enerzijds aanvaardt het Comité de aanpak van de Commissie om deze gevoelige zaak in twee stappen te regelen:

- geheime opdrachten hoeven niet per se buiten het werkingsgebied van de nieuwe richtlijn te blijven, maar
- indien noodzakelijk, kunnen de lidstaten wel tot vrijstelling overgaan.

De Commissie stelt aldus een voor alle betrokkenen niet onredelijke oplossing voor. Anderzijds evenwel beveelt het Comité aan om de relevante elementen van artikel 14 van de algemene aanbestedingsrichtlijn in het voorstel voor defensieaanbestedingen op te nemen.

⁽¹⁾ Volgens het Hof is deze vrijstelling beperkt tot uitzonderlijke en welbepaalde gevallen en leent zij zich niet voor een ruime uitleg.

1.5. *Een rechtskader voor de gunning van overheidsopdrachten*

1.5.1. De nieuwe richtlijn is om de volgende redenen perfect toegespitst op de specifieke kenmerken van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten (voor werken, leveringen en diensten) ⁽²⁾ op defensie- en veiligheidsgebied.

1.5.1.1. Opdrachten aangaande wapens, munitie en oorlogsmateriaal zijn uitgezonderd van het WTO-akkoord inzake openbare aanbestedingen.

1.5.1.2. Er bestaat in iedere lidstaat slechts één aanbesteder: de centrale overheid ⁽³⁾.

1.5.1.3. Er moet voor duurzame bevoorradingszekerheid ⁽⁴⁾ worden gezorgd.

1.5.1.4. De lidstaten moeten bij aanbestedingen over veel handelsvrijheid beschikken.

1.5.2. Wat O&O betreft, merkt de Commissie terecht op dat het marktmechanisme en aanbestedingen in de praktijk niet altijd een reële optie vormen omdat de lidstaten dit werk deels zelf uitvoeren en vaak lange-termijnbetrekkingen met onderzoeks- en technologie-instellingen en het bedrijfsleven aangaan om de systemen te ontwikkelen waaraan de strijdkrachten behoefte hebben.

— Uit die betrekkingen kunnen weer andere projecten ontstaan om continuïteit en groei van het ontwikkelingsproces te waarborgen.

— Het Comité is er echter niet van overtuigd dat deze werkelijkheid voldoende in de bewoordingen van de ontwerprichtlijn tot uiting komt en vreest voor negatieve gevolgen voor de lidstaten en het bedrijfsleven indien O&O en productieprocessen kunstmatig van elkaar zouden moeten worden gescheiden.

⁽²⁾ Een overeenkomst kan als een overheidsopdracht worden aangemerkt als het onderwerp ervan specifiek betrekking heeft op het uitvoeren van activiteiten in de zin van afdeling 45 van de „Gemeenschappelijke Woordenlijst Overheidsopdrachten” (CVP).

⁽³⁾ Aankopen van geringe omvang door particuliere beveiligingsbedrijven en de lokale overheden daargelaten.

⁽⁴⁾ Bevoorradingszekerheid: de specifieke behoeften van de lidstaten op het gebied van gevoelige defensie- en veiligheidsopdrachten wettigen specifieke voorschriften. Dat geldt voor zowel de contractuele vereisten als de criteria voor de selectie van kandidaten.

1.6. „Koop Europees” — een besluit van de individuele lidstaat

1.6.1. Het Comité acht het voorstel van de Commissie om het beginsel „Koop Europees/Voorkeur voor Europees” of een „wederkerigheids”clausule te vermijden om de volgende redenen voor de lidstaten aanvaardbaar.

1.6.1.1. De voorgestelde richtlijn bevat regels voor de wijze van aankoop van defensiematerieel maar bepaalt niet welk materieel moet worden aangeschaft. Dat laatste wordt door de klanten, d.w.z. de lidstaten, besloten.

1.6.1.2. Het blijft het prerogatief van de individuele lidstaat om, binnen de grenzen van de Overeenkomst inzake overheidsopdrachten (GPA), te besluiten leveranciers uit derde landen al dan niet mee te laten dingen.

1.6.1.3. Het blijft de aanbestedende autoriteiten dus vrijstaan om eventueel uitsluitend EU-bedrijven uit te nodigen.

1.6.2. Ten slotte is het Comité van mening dat een voorkeur voor Europees niet hetzelfde is als protectionisme maar eerder een noodzakelijke stap om weer evenwicht aan te brengen in de internationale industriële en technologische samenwerking op defensiegebied en wel met name met de VS.

1.7. De handel met derde landen

1.7.1. Het Comité is van mening dat de nieuwe richtlijn de huidige situatie van de handel in defensieproducten met derde landen niet zal wijzigen en de juiste oplossing is.

1.7.2. De sector zal over het algemeen onderworpen blijven aan de WTO-regelingen, en met name de GPA.

1.8. Verwezenlijking van de Europese markt voor defensie-uitrusting (EDEM)

1.8.1. De nieuwe richtlijn vormt om de volgende redenen een grote stap in de richting van deze zo gewenste markt.

1.8.1.1. Openstelling van de interne markt voor defensieproducten zal de concurrentiekracht van de EDEM verhogen.

1.8.1.2. De invoering van transparante, competitieve en in de gehele Unie geldende aanbestedingsregels is doorslaggevend voor de verwezenlijking van de EDEM. De defensiemarkten van de lidstaten zullen op die manier opener worden en dat is in het voordeel van iedereen: strijdkrachten, belastingbetalers en bedrijven.

1.9. Beleid inzake compensaties ⁽¹⁾

1.9.1. De Commissie heeft geen concrete en directe voorstellen aangaande compensaties gedaan. Zij vindt dat dergelijke voorstellen geen soelaas bieden en de marktwerking verstoren. Zij beseft evenwel dat er ook andere standpunten kunnen worden ingenomen.

1.9.2. Het is inderdaad zo dat de lidstaten en het bedrijfsleven er hier uiteenlopende denkbeelden op nahouden. Momenteel buigt het Europees Defensieagentschap (EDA) zich erover, hoe met compensatie om te gaan en hoe die praktijk voor de ontwikkeling van een Europese industriële en technologische en defensiebasis (EDTIB) kan worden aangewend. Daarbij geeft het agentschap blijk van het besef dat compensatie in een goed functionerende EDEM niet langer nodig is.

2. Voorstellen

2.1. Het Comité beveelt met klem aan dat alle initiatieven van de Unie op defensie- en veiligheidsgebied op het hoogste politieke niveau worden genomen: de Europese Raad, de hoge vertegenwoordiger voor het GBVB en het EDA-stuurcomité in ministeriële samenstelling.

2.2. Voorts moeten de Europese instellingen hun ondersteuning richten op de volgende centrale doelstellingen van de defensie-industrie:

2.2.1. Duurzaamheid van de prestaties en het concurrentievermogen van EDTIB op mondiaal niveau. Zulks om de echte industriële en militaire hoofddoelstellingen in een vroeg stadium te identificeren — zulks ten behoeve van zowel het grootbedrijf als het MKB;

⁽¹⁾ Het gaat om de volgende procedure: wordt de waarde van leveringen van een buitenlandse verkoper van defensiematerieel hoger geschat dan een door de regering van het land van de aanbesteder vastgesteld bedrag, dan neemt die verkoper de globale verplichting op zich om industrieel voordeel te verschaffen ten belope van een minimumpercentage van de door het aanbestedende land toegevoegde waarde en zulks evenredig aan de totale waarde van de opdracht. De door die verkoper bij de industrie van het aanbestedingsland te plaatsen compensatieorders dienen technologisch hoogwaardig te zijn en nieuwe industriële bedrijvigheid op te leveren. Verkoper komt die economische verplichting binnen een welbepaalde en redelijke termijn na en zal een boete moeten betalen indien hij dat nalaat. Van industrieel voordeel is sprake wanneer bedrijven van het aanbestedende land binnen de periode hun rekening hebben gestuurd.

2.2.2. Internationale zichtbaarheid verschaffen aan de hoofdprogramma's van deze belangrijke industrietak;

2.2.3. Huidige en toekomstige investeringen in de ontwikkeling van innovatieve technologieën steunen;

2.2.4. Op EU-niveau banen in de defensie-industrie garanderen. Personeel, d.w.z. gespecialiseerde arbeidskrachten, vormt een hoofdvoorwaarde voor duurzame groei van de sector en voor de ontwikkeling en toepassing van moderne technologieën;

2.2.5. Zorgen voor dezelfde mededingingsvoorwaarden voor alle spelers, niet in het minst door interventie van de staat in de activiteiten van ondernemingen te elimineren, zodat de groei van de sector een forse impuls krijgt;

2.2.6. Stimulering van EDA-initiatieven, die als katalysator moeten kunnen dienen voor de initiatieven van een of meer lidstaten. Het EDA kan het aantal lidstaten dat aan programma's deelneemt uitbreiden, zoals bijv. in het geval van de toekomstige Europese helikopter voor zwaar vervoer, UAV's, interoperabele software-radio's (JTRS), etc.

2.3. Verder wordt de Europese Raad, de hoge vertegenwoordiger voor het GBVB en genoemd stuurcomité aanbevolen om de voor de bij EDEM en EDTIB betrokken lidstaten geldende definitieve lijst van defensieaankopen samen te stellen, te evalueren en daarbij te kiezen uit:

2.3.1. Doorgaan met de militaire lijst van 1958 (zulks hoofdzakelijk om redenen van continuïteit). Zelfs al is die lijst is te algemeen, te uitgebreid en is, sinds de goedkeuring ervan 50 jaar geleden, nooit geactualiseerd;

2.3.2. Voortaan te werken met de door de Raad op 19 maart 2007 goedgekeurde en op 10 maart 2008 bijgewerkte „gemeenschappelijke EU-lijst van militaire goederen”, aangevuld met de goederen die worden genoemd in de door de Raad op 7 juli 2000 goedgekeurde Gedragscode voor wapenexporten van de Unie. Die code is al ingevoerd in verband met de nieuwe richtlijn voor de overdracht van defensiegerelateerde producten binnen de Gemeenschap.

2.3.2.1. Samenvoeging van de lijst 1958, waarin de voor vrijstelling in aanmerking komende goederen en technologie worden genoemd, en de gemeenschappelijke EU-lijst, zoals

gedefinieerd in de Gedragscode, lijkt het Comité een mogelijke oplossing.

2.3.3. Voorts moet het EDA een van de motoren van de sector worden. Zulks als forum voor intergouvernementeel overleg over de toekomst van de Europese defensie-industrie, O&O op ten behoeve van defensie en uitbreiding van de EDTIB.

2.3.4. Wel is het Comité zich bewust van de belangrijke rol van de Commissie op het gebied van aanbestedingen en het activeren en versterken van de EDTIB en ook denkt het dat haar ervaring nuttig zal blijken bij haar inspanningen om de defensie-industrie van de lidstaten te herstructureren en uit te bouwen.

2.3.5. Verder is het zaak dat er bij de ontwikkeling van een beleid aangaande de Europese defensie-uitrusting oog bestaat voor de belangen en voorstellen van de defensie-industrie zelf. Daarnaast kan de efficiëntie van het EDA fors worden opgevoerd door vertegenwoordigers van de defensie-industrie en non-gouvernementele deskundigen officieel nauwer bij de werkzaamheden van de directie van het agentschap te betrekken. Die vertegenwoordigers en deskundigen (voortkomend uit het maatschappelijk middenveld) zouden in het stuurcomité moeten worden vertegenwoordigd, waartoe zaken als status, spreek- en stemrecht, enz. moeten worden geregeld.

2.3.6. Wat de toepassing van de Gedragscode voor defensieaanbestedingen betreft, vindt het Comité dat alle lidstaten van de Unie en Europese leden van de NAVO, voor zover hun financiële, industriële en technologische vermogens dat toelaten, mee moeten kunnen doen aan samenwerkingsprogramma's en dat de belangen van kleine en middelgrote landen moeten worden gerespecteerd.

2.4. Het stelt verder ten behoeve van statistische evaluatie en vergelijking van goede praktijken voor dat de Commissie regelmatig verslag uitbrengt over de zowel op nationaal als EG-niveau geboekte vooruitgang met de tenuitvoerlegging van de richtlijn.

2.5. Ook zou het toepassingsgebied van de voorgestelde richtlijn moeten worden uitgebreid tot de gehele Europese Economische Ruimte (EER).

3. Algemene informatie

3.1. De huidige situatie

3.1.1. Veel lidstaten hebben vaak gebruik gemaakt van artikel 296 ⁽¹⁾ van het EG-Verdrag en artikel 14 van de huidige aanbestedingsrichtlijn waardoor opdrachten op defensie- en veiligheidsgebied bijna automatisch buiten de reikwijdte van de EG-wetgeving bleven. Uitzondering is dus in feite regel.

3.1.2. Het ontbreekt momenteel aan passende Europese wetgeving voor aanbestedingen op het gebied van gevoelige defensie- en veiligheidsopdrachten.

3.1.3. Beroep op niet-geharmoniseerde normen belemmert de samenwerking aangaande O&O, aanbestedingen en productieprogramma's.

3.1.4. De 27 lidstaten (zijnde de klanten) hebben de grootste problemen om hun militaire behoeften te harmoniseren en tot gezamenlijke aankoop over te gaan.

3.1.5. De wetgeving van de Unie bestaat uit 27 nationale materiële en procedurele regelingen voor alle betrokken gebieden (uitvoer, overdrachten, aanbestedingen, enz.). Dat vormt een grote belemmering voor mededinging en samenwerking en werkt ook nog eens extra kosten in de hand ⁽²⁾.

3.1.6. De verwezenlijking van de EDEM is cruciaal voor het Europees veiligheids- en defensiebeleid.

3.2. Convergentie van defensie en veiligheid

3.2.1. Het Comité kan zich vinden in het initiatief van de Commissie om gevoelige niet-militaire aanbestedingen op veiligheidsgebied onder de reikwijdte van de nieuwe richtlijn te brengen. Het vindt namelijk dat:

3.2.1.1. Bedreigingen in het huidige strategische klimaat transnationaal en asymmetrisch ⁽³⁾ zijn geworden. De scheidslijnen tussen militair/niet-militair, interne/externe veiligheid vervagen steeds meer en vragen om een alomvattende reactie;

3.2.1.2. Strijdkrachten en veiligheidstroepen vaak nauw samenwerken en gelijksoortige apparatuur gebruiken die met dezelfde technologie en door dezelfde bedrijven wordt vervaardigd;

3.2.1.3. Op bepaalde gebieden, zoals terrorismebestrijding, niet-militaire aankopen net zo vertrouwelijk als militaire aankopen kunnen zijn en gedurende het gunningsproces dezelfde of zelfs strengere veiligheidsgaranties vergen;

3.2.1.4. Wanneer veiligheids- en defensieaanbestedingen dezelfde kenmerken hebben, het logisch is dat dezelfde aanbestedingsregels gelden.

3.2.2. Voorts acht het Comité het de optimale oplossing wanneer alle Europese instellingen die verantwoordelijkheid dragen op het gebied van defensie, interne veiligheid en informatievergaring op dezelfde manier worden behandeld.

3.3. Innovatieve oplossingen

3.3.1. Om aan de unieke vereisten van de sector tegemoet te komen, bevat de richtlijn drie competitieve procedures en een pragmatische stap vooruit: De procedures:

— voor de **procedure van gunning door onderhandelingen** met bekendmaking van een aankondiging van een opdracht ⁽⁴⁾ is geen specifieke rechtvaardiging nodig;

— ook kan worden gegrepen naar de **beperkte procedure** ⁽⁵⁾ en de **concurrentiegerichtte dialoog** ⁽⁶⁾;

— de **open procedure**, waarin de specificaties worden verstrekt aan iedere economische actor die daarom vraagt, werd echter niet passend geacht vanwege de met deze opdrachten samenhangende vereisten in verband met vertrouwelijkheid en veiligheid van informatie.

3.3.1.1. De procedures kennen specifieke bepalingen voor gegevensbeveiliging ⁽⁷⁾ ten einde te voorkomen dat onbevoegden toegang hebben tot gevoelige gegevens.

⁽¹⁾ Dit artikel luidt als volgt : 1. De bepalingen van dit Verdrag vormen geen beletsel voor de volgende regels: (a) geen enkele lidstaat is gehouden inlichtingen te verstrekken waarvan de verbreiding naar zijn mening strijdig zou zijn met de wezenlijke belangen van zijn veiligheid ; (b) elke lidstaat kan de maatregelen nemen die hij noodzakelijk acht voor de bescherming van de wezenlijke belangen van zijn veiligheid en die betrekking hebben op de productie van of de handel in wapenen, munitie en oorlogsmateriaal. Die maatregelen mogen de mededingingsverhoudingen op de gemeenschappelijke markt niet wijzigen voor producten die niet bestemd zijn voor specifiek militair doeleinden. 2. De Raad kan met eenparigheid van stemmen op voorstel van de Commissie wijzigingen aanbrengen in de lijst van de producten waarop de bepalingen van lid 1, onder b), van toepassing zijn, die hij op 15 april 1958 heeft vastgesteld.

⁽²⁾ Zo werden de bijkomende kosten voor intracommunautaire overdrachten alleen al voor 2003 op 3.16 miljard euro geschat (Unisys, Intra-Community Transfers of Defense Products), Commissie, Brussel 2005, blz. 6.

⁽³⁾ Zie de mededeling van de Commissie „Naar een EU-beleid voor defensiematerieel”, COM(2003) 113 final van 11.3.2003. Zie voor het desbetreffende EESC-advies (rapporteur: de heer Wilkinson) PB C 10, blz. 1 van 10.1.2004.

⁽⁴⁾ In deze procedure overlegt en onderhandelt de aanbestedende dienst met de economische actoren van zijn keuze.

⁽⁵⁾ Iedere economische actor kan om deelname verzoeken maar uitsluitend de door de aanbestedende dienst daartoe uitgenodigde actoren kunnen een offerte indienen.

⁽⁶⁾ In de beperkte procedure, de procedure via onderhandelingen met aankondiging van een opdracht en de in de concurrentiegerichtte dialoog kan de aanbestedende dienst het aantal kandidaten beperken. Dat dient wel te geschieden aan de hand van in de aankondiging van de opdracht aangegeven objectieve criteria.

⁽⁷⁾ Gegevensbeveiliging: de vaak vertrouwelijke aard van informatie in verband met defensie- en veiligheidsaanbestedingen vereist 1. waarborgen met betrekking tot de gunningsprocedure 2. criteria voor de selectie van kandidaten en 3. door de aanbestedende diensten opgelegde contractuele vereisten.

3.3.1.2. Middels speciale clausules betreffende de bevoorradingszekerheid wordt gewaarborgd dat vooral in tijden van crisis of gewapend conflict op tijd aan de strijdkrachten wordt geleverd:

- a) de procedure behelst een gemeenschappelijk stelsel van toereikende garanties, die worden geflankeerd door een methode voor benchmarking;
- b) de Commissie heeft er terecht voor gekozen dat de nieuwe richtlijn uitsluitend betrekking heeft op specifieke defensie- en veiligheidsopdrachten waarvoor de huidige aanbestedingsrichtlijn ongeschikt is;
- c) de opdrachten betreffen de aankoop van militair materieel (wapens, munitie, oorlogstuig) en veiligheidapparatuur die hoogst gevoelig is en qua karakter vergelijkbaar is met defensie-uitrusting;
- d) aankoop van niet-gevoelige en civiele uitrusting blijft onder de huidige aanbestedingsrichtlijn (2004/18) vallen, zelfs wanneer wordt gekocht door defensie- en veiligheidsdiensten.

3.4. *De rechtsgrondslagen van de ontwerprichtlijn zijn:*

3.4.1. Het bijdragebeginsel, dat vereist dat er een eind dient te worden gemaakt aan inbreuken die voortvloeien uit het ontbreken van EG-bepalingen voor de coördinatie van de desbetreffende aanbestedingen.

3.4.2. Het evenredigheidsbeginsel: zolang de richtlijn integraal wordt toegepast, kan iedere lidstaat naar nationaal aanbestedingsrecht inspelen op de voor defensie- en veiligheidsaankopen specifieke gevoeligheden.

3.5. *Keuze van de instrumenten*

3.5.1. Bij de omzetting van de richtlijn kunnen de lidstaten wetgeving uitvaardigen voor al hun aanbestedingen, inclusief gevoelige opdrachten op defensie- en veiligheidsgebied.

3.5.2. Het is de bedoeling dat de nieuwe regeling veel flexibiliteit, het juiste transparantieniveau en markttoegang voor aanbieders (met name mkb's) uit andere landen biedt.

3.5.3. Er dient te worden gezorgd voor normalisering en toereikende regelingen voor het intracommunautair verkeer om de richtlijn te laten slagen.

3.6. *Mkb's en de Europese defensie-industrie*

3.6.1. Aangaande de tenuitvoerlegging van de Gedragscode voor defensieaanbestedingen benadrukt het Comité de essentiële rol die kleine en middelgrote leveranciers van defensiemateriaal en -technologie spelen bij het opvoeren van de nationale en Europese militaire capaciteit en zulks zowel als bijdrager aan onderzoek als werkverschaffer.

3.7. *Slotvraag*

3.7.1. Los van de hervormingen bestaat het bekende risico dat iedereen het erover eens is dat er „iets” gedaan moet worden, maar dat er geen concrete maatregelen zullen worden genomen of geen overeenkomst zal worden ondertekend waarmee de sector kan doorgaan.

3.7.2. Hoofdvraag: hoe lang kan de Europese industriële en technologische defensiebasis overleven indien Europa de als onvermijdelijk aangemerkte hervormingen blijft uitstellen?

Brussel, 23 oktober 2008.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Mario SEPI

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende voor meetmiddelen en metrologische controlemethoden geldende algemene bepalingen (herschikking)

COM(2008) 357 final — 2008/0123 (COD)

(2009/C 100/19)

De Raad heeft op 8 september 2008 overeenkomstig artikel 95 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het

Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende voor meetmiddelen en metrologische controlemethoden geldende algemene bepalingen (herschikking)

Aangezien het Comité volledig instemt met het voorstel en er geen commentaar op heeft, heeft het tijdens zijn op 21, 22 en 23 oktober 2008 gehouden 448^e zitting (vergadering van 22 oktober) met 117 stemmen voor, bij 2 onthoudingen, besloten om een positief advies uit te brengen.

Brussel, 22 oktober 2008.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Mario SEPI

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de totstandbrenging van een kader voor het vaststellen van eisen inzake ecologisch ontwerp voor energiegerelateerde producten

COM(2008) 399 final — 2008/0151 (COD)

(2009/C 100/20)

De Raad heeft op 10 september 2008 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 95 van het EG-Verdrag te raadplegen over het

Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de totstandbrenging van een kader voor het vaststellen van eisen inzake ecologisch ontwerp voor energiegerelateerde producten

Aangezien het Comité volledig instemt met het voorstel en er geen commentaar op heeft, heeft het tijdens zijn op 21, 22 en 23 oktober 2008 gehouden 448^e zitting (vergadering van 22 oktober) met 113 stemmen voor, bij 1 onthouding, besloten om een positief advies uit te brengen.

Brussel, 22 oktober 2008.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Mario SEPI

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de volgende documenten: Voorstel voor een verordening van de Raad tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening aan landbouwers in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers — Voorstel voor een verordening van de Raad tot wijziging van het gemeenschappelijk landbouwbeleid aan de hand van wijzigingen van de Verordeningen (EG) nr. 320/2006, (EG) nr. 1234/2007, (EG) nr. 3/2008 en (EG) nr. [...] /2008 — Voorstel voor een verordening van de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1698/2005 inzake steun voor plattelandontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandontwikkeling (ELFPO)

COM(2008) 306 final — 2008/0103+0104+0105 (CNS)

(2009/C 100/21)

De Raad heeft op 18 juni 2008 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig de artikelen 36 en 37 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap te raadplegen over de volgende documenten:

Voorstel voor een verordening van de Raad tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening aan landbouwers in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers

Voorstel voor een verordening van de Raad tot wijziging van het gemeenschappelijk landbouwbeleid aan de hand van wijzigingen van de Verordeningen (EG) nr. 320/2006, (EG) nr. 1234/2007, (EG) nr. 3/2008 en (EG) nr. [...] /2008

Voorstel voor een verordening van de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1698/2005 inzake steun voor plattelandontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandontwikkeling (ELFPO)

De afdeling Landbouw, plattelandontwikkeling, milieu, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 8 oktober 2008 goedgekeurd. Rapporteur was de heer VAN OORSCHOT en co-rapporteurs waren de heren KALLIO en WILMS.

Het Comité heeft tijdens zijn op 21, 22 en 23 oktober 2008 gehouden 448^e zitting (vergadering van 23 oktober) onderstaand advies uitgebracht, dat met 113 stemmen vóór en 28 stemmen tegen, bij 18 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. De Europese Commissie is op 20 mei 2008 met een aantal voorstellen gekomen om het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) te stroomlijnen en te optimaliseren nu de EU is uitgebreid en de internationale situatie aan veranderingen onderhevig is. Het gaat hierbij om een zgn. *health check* (doorlichting).

1.2. Volgens het EESC moet er in de discussie over de doorlichting meer rekening worden gehouden met de verschillende taken van het GLB (zoals het Europese landbouwmodel, voedselzekerheid als centraal thema). De EU heeft voor de korte en langere termijn dan ook behoefte aan een adequaat landbouwbeleid dat vergezeld gaat van voldoende financiële middelen. Dat betekent vermoedelijk dat — op zijn minst — bedragen van de huidige omvang nodig zullen zijn. De burgers dienen beter te worden geïnformeerd over het waarom van het GLB en de afzonderlijke maatregelen, zodat de begroting niet voortdurend tot discussie leidt.

1.3. Het EESC heeft er in zijn eerdere advies over de toekomst van het GLB op gewezen dat de boeren een moeilijke overgangperiode doormaken. De doorlichting moet er daarom vooral voor zorgen dat het GLB gemakkelijker en vlotter ten uitvoer kan worden gelegd en dat het met inachtneming van de multifunctionele rol van de landbouw kan inspelen op nieuwe uitdagingen die zich op de markt en in de samenleving aandienen.

1.4. Het EESC vindt steun ter financiering van de vele activiteiten van landbouwers die niet door de markt worden gehonoreerd, nog steeds noodzakelijk. Tegelijkertijd is het van mening dat steunbedragen op basis van in het verleden behaalde productiecijfers steeds moeilijker te rechtvaardigen zijn. De lidstaten zouden de mogelijkheid moeten krijgen om hun steun aan te passen en meer op forfaits te baseren; hier dient een uitgebreid debat aan vooraf te gaan in het kader van de vraag waar men na 2013 met het GLB naar toe wil. De lidstaten zouden een voldoende lange overgangperiode moeten kunnen instellen, zodat bedrijven niet in moeilijkheden komen. De regels inzake de randvoorwaarden dienen te worden vereenvoudigd en dubbele controles moeten worden voorkomen.

1.5. Het EESC stemt in met verdere ontkoppeling van steun en productie zodat landbouwers „de vrijheid om te boeren” krijgen. Lidstaten mogen echter niet worden verplicht tot ontkoppeling om bepaalde sectoren en kwetsbare gebieden in stand te houden; voorwaarde daarbij is wel dat de mededinging niet wordt verstoord. Het EESC steunt de in artikel 68 neergelegde doelstellingen, al is dit artikel geen panacee. Het vindt dat er in sommige gevallen meer flexibiliteit nodig is. De lidstaten moeten vóór de tenuitvoerlegging van deze maatregel grondig nagaan welke gevolgen de herverdeling van de steun zal hebben.

1.6. Volgens het EESC moet in eerste instantie worden bekeken welke andere manieren dan openbare inschrijving er zijn om de huidige interventieregeling aan te passen. Het dringt er ook op aan dat nieuwe instrumenten in het leven worden

geroepen om een duurzaam vangnet tot stand te brengen. Daarnaast stelt het EESC voor om vast te houden aan het mechanisme van de braaklegging, waarbij het percentage braak te leggen grond wel aangepast zou moeten kunnen worden aan de marktvooruitzichten.

1.7. Voordat er een definitief besluit wordt genomen over het verstrijken van de melkquota in 2015 zou het EESC graag zien dat de eventuele toekomstige ontwikkelingen op de zuivelmarkt en de gevolgen daarvan uitvoeriger worden geëvalueerd. De Commissie zou veel meer duidelijkheid moeten scheppen over de maatregelen die ze voor ogen heeft om de zuivelproductie in kwetsbare regio's in stand te houden, alsook over de financiering en de financiële gevolgen daarvan. Zolang het ontbreekt aan een dergelijke strategie, kan het EESC geen goedkeuring hechten aan de geplande verhoging van de quota. Voorts wenst het EESC dat er een Europese melkinstantie wordt opgericht om vraag en aanbod op elkaar af te stemmen, het inkomen van de producent op peil te houden en te garanderen dat er overal in Europa melkveehouders actief blijven. Een dergelijke instantie zou het evenwicht in de krachtsverhoudingen tussen de industrie, de producenten, de distributeurs en de consumenten kunnen herstellen.

1.8. Terecht benadrukt de Commissie de nieuwe uitdagingen op het gebied van klimaat, water, hernieuwbare energie en biodiversiteit, waarvoor beslist extra middelen uit de tweede pijler nodig zijn. Deze nieuwe uitdagingen kunnen slechts gefinancierd worden via modulatie, aangezien de bestaande middelen op grond van de begroting tot 2013 reeds elders zijn toegekend en het onwaarschijnlijk is dat er nieuwe financiële bronnen worden aangeboord.

2. Inleiding

2.1. Op 20 mei 2008 heeft de Europese Commissie voorstellen voor verordeningen van de Raad uitgebracht betreffende verschillende wijzigingen van het GLB (COM(2008) 306/4). Hoofddoel van deze zgn. *health check* (doorlichting) was de tenuitvoerlegging van de GLB-hervorming van 2003 te evalueren en het hervormingsproces waar nodig aan te passen om het GLB verder te vereenvoudigen, toe te rusten voor nieuwe marktkansen en voor te bereiden op nieuwe uitdagingen op de markt en in de samenleving.

2.2. Naast de doorlichting moet ook worden besproken hoe het GLB er na 2013 moet komen uit te zien om te kunnen inspelen op de nieuwe uitdagingen waarmee de landbouw, de samenleving en de aanbodketen in de landbouw worden geconfronteerd.

3. De veranderende voedselsituatie in de wereld

3.1. Prijzen van landbouwproducten zijn in reële termen dertig jaar lang geleidelijk gedaald. In 2007 zijn de prijzen van sommige landbouwproducten echter plotseling scherp gestegen. Dat kwam onder meer door de groeiende wereldvraag, de zeer kleine voorraden en misoogsten als gevolg van slecht weer. Dit had een domino-effect op veetelers, die met hoge veevoederprijzen werden geconfronteerd. De landbouwproducten begonnen echter weer te dalen. Tussen najaar 2007 en april 2008 is melk ca. 30 % en graan ca. 20 % goedkoper geworden ⁽¹⁾. Dit feit, gecombineerd met stijgende kosten, betekent bijvoorbeeld dat het inkomen van akkerbouwers in 2008 naar verwachting met 16 tot 24 % zal teruglopen. In reële termen zijn de prijzen van landbouwproducten nog steeds lager dan tijdens de oliecrises van 1973 en 1979 ⁽²⁾.

3.2. De laatste maanden is duidelijk geworden dat we in een periode zijn aanbeland met instabiele prijzen van landbouwproducten. Dit is niet goed voor de consumenten, die geconfronteerd worden met duurdere landbouwproducten, noch voor de boeren en de belanghebbenden in de voedselketen, die hun investeringen voortdurend tegen het licht moeten houden. Wil men blijven streven naar voedselzekerheid, dan moet deze situatie in discussies over de toekomst van het landbouwbeleid hoe dan ook in aanmerking worden genomen.

3.3. Gezien de stijgende wereldvraag naar voedsel wordt het onwaarschijnlijk geacht dat de consumentenprijzen op korte tot middellange termijn weer tot het aanvankelijke peil zullen teruglopen. Wel worden er grotere schommelingen in producentenprijzen verwacht.

3.4. Het effect van de hogere prijzen van basisproducten op de consumentenprijzen wordt beperkt doordat het aandeel van grondstoffen in de voedselproductiekosten kleiner wordt ten opzichte van energie en arbeid. Zo vormen de kosten van graan slechts 4 % van de kosten van een brood ⁽³⁾. Daarbij komt dat de uitgaven aan levensmiddelen maar een klein aandeel hebben in de totale huishouduitgaven (in de EU-27 bedraagt dit aandeel circa 14 %). In het belang van boeren en consumenten acht het EESC het noodzakelijk de voedselketen te rationaliseren ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Presentatie van het *Health check*-voorstel aan commissie AGRI, 20 mei 2008.

⁽²⁾ Europese Commissie: *What caused the present boom in agricultural prices?*

⁽³⁾ Toespraak van Mariann FISCHER BOEL: Food, feed or fuel, Berlijn, 18 januari 2008.

⁽⁴⁾ Dit vraagstuk wordt momenteel door het EESC uitgediept in zijn verkennend advies „De EU en de wereldvoedseluitdaging”.

3.5. De Voedsel- en Landbouworganisatie van de VN (FAO) moet het beheer van de voedselvoorziening verbeteren. Sinds de landbouwsector onder de Wereldhandelsorganisatie (WTO) valt, is de ongelijkheid op landbouwgebied nog groter geworden. Er is een omslag in denken nodig; op mondiaal niveau moet de landbouw georganiseerd worden door een discussieforum waarin de meest representatieve nationale landbouworganisaties en niet noodzakelijkerwijs de meest welvarende vertegenwoordigd zijn.

3.6. Bij de doorlichting van het GLB zouden deze veranderingen in de wereldvoedselsituatie in aanmerking moeten worden genomen. In dit verband wijst het EESC erop dat de boeren hun multifunctionele rol binnen het Europees landbouwmodel moeten kunnen blijven vervullen.

4. Algemene opmerkingen

4.1. Het EESC herinnert aan zijn eerdere advies „Toestand van het GLB en hoe het na 2013 verder moet” ⁽⁵⁾. Daarin merkt het op dat landbouwers en ondernemingen in de verwerkende industrie een moeilijke aanpassingsfase doormaken. Zij getuigen daarbij van ondernemingszin en grote bereidheid om op de nieuwe marktomstandigheden in te spelen mits de bij de hervorming gedane beloften worden nagekomen en er voldoende rechts- en planningszekerheid wordt geboden. Volgens het EESC moet bij de doorlichting vooral worden nagegaan waar bestaande voorschriften moeten worden aangepast om

— de tenuitvoerlegging te vereenvoudigen en te vergemakkelijken, en

— hinderpalen voor een doelgerichte tenuitvoerlegging van overeengekomen hervormingsmaatregelen weg te nemen.

Los van deze kwesties erkent het EESC dat de EU geconfronteerd wordt met nieuwe uitdagingen waarbij landbouwers een belangrijke rol kunnen spelen en dat de situatie op de voedselmarkt een nieuwe aanpak vergt.

Bij de doorlichting zouden stabiliteit via marktordening, vereenvoudiging en aanpassing echter voorop moeten staan.

4.2. Met de maatregelen in het kader van de doorlichting moet er tevens voor worden gezorgd dat het Europese landbouwmodel verder wordt ontwikkeld en dat de boeren hun multifunctionele rol kunnen vervullen, teneinde

— te voldoen aan de hoogste normen wereldwijd inzake voedselveiligheid en -kwaliteit, milieubescherming en dieren welzijn;

— het platteland en de natuur in stand te houden;

— een wezenlijke bijdrage te leveren aan de werkgelegenheid, het behoud van de landbouwproductie en de vitaliteit van het platteland in alle EU-regio's, en

— te voorkomen dat landelijke gebieden leeglopen en landbouwgrond in verval raakt.

Het EESC stelt vast dat de Commissievoorstellen substantiële wijzigingen bevatten ten opzichte van de huidige situatie. Op deze wijzigingen moet dieper worden ingegaan.

5. De maatregelen in het kader van de doorlichting

5.1. *Bedrijfstoeslagregeling (BTR)*

5.1.1. De Commissie stelt in het belang van de doeltreffendheid van de BTR voor om de lidstaten toe te staan hun BTR-model aan te passen door geleidelijk te evolueren naar meer op forfaits gebaseerde betalingsniveaus per toeslagrecht. In dit verband bevatten de voorstellen tevens een aantal maatregelen om de BTR te vereenvoudigen.

5.1.2. In Europa bekommert men zich in toenemende mate over duurzaamheid. In internationale overeenkomsten echter wordt nog steeds nauwelijks rekening gehouden met niet-commerciële overwegingen. Als de EU de wens van de Europese burgers serieus neemt, zou zij er juist voor moeten zorgen dat dit wel gebeurt. Daar komt nog bij dat de bescherming van de EU-grenzen steeds zwakker wordt. Om deze redenen is het EESC van mening dat de regeling waarbij landbouwers via een systeem van directe betalingen in staat worden gesteld om de kosten van duurzame productie die niet via de markt worden gedekt, vergoed te krijgen, ook na 2013 van cruciaal belang zal zijn voor het behoud van het Europese landbouwmodel en het landbouwersinkomen. Dit moet duidelijk een taak van het GLB blijven.

⁽⁵⁾ PB C 44 van 16.2.2008, blz. 60.

5.1.3. Het EESC vindt compensatiesteun nog steeds nodig ter financiering van de vele activiteiten van landbouwers die niet door de markt worden gehonoreerd. Tegelijkertijd is het van mening dat steunbedragen op basis van in het verleden behaalde productiecijfers steeds moeilijker te rechtvaardigen zijn. Het zou lidstaten (voorzover ze zulks nog niet hebben gedaan) moeten worden toegestaan de verdeling van hun nationale maximum aan te passen om te komen tot meer uniforme betalingsniveaus in de periode 2009-2013, of in 2013. Vooraleer zij dit doen zouden de lidstaten grondig onderzoek moeten verrichten naar de gevolgen voor het inkomen van landbouwbedrijven, het aanpassingsvermogen van landbouwers en de behoefte aan planingszekerheid op lange termijn. Moet er voor een dergelijke koers worden gekozen, dan zouden de lidstaten een voldoende lange overgangperiode moeten kunnen instellen, zodat bedrijven die geïnvesteerd hebben toen er andere regels golden, niet in moeilijkheden komen.

5.1.4. De in de meeste nieuwe lidstaten toegepaste REA is eenvoudig te beheren, maar kan ook te eenvoudig worden wanneer het erop aankomt intensieve landbouwbedrijven (fruit en groenten, veeteelt, tabak, enz) op een zinvolle manier te ondersteunen in vergelijking met de akkerbouwsector. Op middellange termijn moet er, bv. in het kader van de BTR, een evenwichtiger oplossing worden gezocht door gebruik te maken van de andere bestaande instrumenten of van nieuwe instrumenten die voor de gehele EU moeten worden ontwikkeld.

5.1.5. Alle grond in de nieuwe lidstaten waarvan de bewerking ten tijde van de steunaanvraag aan goede landbouw- en milieucondities (GLMC) voldoet, moet voor steun in aanmerking kunnen komen.

5.2. Randvoorwaarden

5.2.1. De Commissie wil de randvoorwaarden vereenvoudigen en doelgerichter maken. Zij stelt voor om bepaalde vereisten die niet tot de verantwoordelijkheid van de boer behoren af te schaffen en om nieuwe GLMC-regels in te voeren.

5.2.2. Het EESC pleit voor handhaving van de koppeling tussen de bedrijfstoelage en de inachtneming van EU-normen inzake landbouwactiviteit via naleving van randvoorwaarden. De voorstellen van de Commissie om de randvoorwaarden te stroomlijnen, worden door het EESC toegejuicht. Hoe dan ook is het zaak dat het systeem van randvoorwaarden eenvoudiger wordt gemaakt, met name door de regels te verduidelijken (invoering van een de *minus*-regel) en het aantal inspectiebezoeken aan afzonderlijke landbouwbedrijven te beperken. Ook dubbele controles, zoals audits op basis van kwaliteitsborgingsystemen, zouden moeten worden vermeden.

5.2.3. De landbouw is een belangrijke sector die in de hele EU voor veel werkgelegenheid zorgt. Er moet voor worden geijverd om het aantal ongevallen in de landbouw terug te dringen en meer gekwalificeerde arbeid te bevorderen. Het EESC vindt bepaalde aspecten van arbeidsveiligheid in het landbouwbedrijf dan ook zeer belangrijk, bv. instructies voor het gebruik van machines, hygiëne en adequate opslag van gevaarlijk materiaal. Deze aspecten moeten in nationale sociale wetgeving aan de orde komen en zouden in de randvoorwaardenregeling kunnen worden opgenomen. Om de boeren te stimuleren beveelt het EESC aan de mogelijkheden van het Europees Sociaal Fonds op het gebied van arbeidsveiligheid en vaardigheden te verruimen.

5.2.4. In verband met het streven om de randvoorwaardenregeling doeltreffender te maken en meer rechtstreeks aan landbouwactiviteiten te koppelen, is het EESC van mening dat de uit de regelgeving voortvloeiende voorschriften om het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen in goede banen te leiden, niet tot de verantwoordelijkheden van het boerenbedrijf behoren. Deze voorschriften moeten bijgevolg worden ingetrokken.

5.2.5. Het EESC pleit voor een effectbeoordeling van de tenuitvoerlegging van de GLMC-normen vooraleer nieuwe elementen aan de werkingssfeer van de GLMC-normen worden toegevoegd. Bij deze beoordeling moet worden gekeken naar zowel de gevolgen voor landbouwers als de administratieve rompslomp. De milieuvoordelen die verbonden zijn met braaklegging, bufferstroken en landschapkenmerken moeten volgens het EESC behouden blijven, ook al wil men af van de verplichte braakligging. Indien men dit via vrijwillige maatregelen in het kader van het plattelandsontwikkelingsbeleid wil realiseren, dan moeten er nieuwe, passende stimulansen komen. Deze maatregelen moeten dienovereenkomstig worden beloond.

5.2.6. Voor de nieuwe lidstaten zou een aparte aanpak moeten worden gehanteerd. De randvoorwaardenregeling zou geleidelijk moeten worden ingevoerd, gelet op het feit dat het systeem van rechtstreekse betalingen geleidelijk wordt toegepast. Zij zouden volledig aan de randvoorwaarden moeten voldoen wanneer zij het 100 %-niveau van de regeling inzake een enkele areaalbetaling bereiken (REA).

5.3. Gedeeltelijk gekoppelde steun

5.3.1. De Commissie is van mening dat ontkoppeling de landbouwers in staat heeft gesteld hun productie duurzamer te maken en beter af te stemmen op wat de markt vraagt. Ten tijde van de GLB-hervorming in 2003 werd besloten om in bepaalde sectoren een zeker niveau van gekoppelde steun te behouden. De Commissie wijst erop dat het naast elkaar bestaan van twee regelingen de vereenvoudiging niet ten goede is gekomen. Volgens het Commissievoorstel mogen de lidstaten alleen de gekoppelde premies voor zoogkoeien en schapen- en geitenvlees handhaven.

5.3.2. Het EESC is sceptisch over verdere ontkoppeling in lidstaten die vasthouden aan gedeeltelijk gekoppelde steun, ten einde de marktgerichtheid te verbeteren. Het EESC is zich ervan bewust dat ontkoppeling er in bepaalde gevallen toe kan leiden dat sommige teelten verdwijnen en de productie in sommige regio's wordt stopgezet, met alle gevolgen van dien voor het milieu, de economie en de werkgelegenheid op het platteland. Om deze problemen het hoofd te bieden zou gebruikgemaakt moeten kunnen worden van artikel 68. Lidstaten mogen niet tot ontkoppeling worden verplicht. De resterende gekoppelde steun mag niet tot marktverstoringen tussen de lidstaten leiden.

5.4. Specifieke steun

5.4.1. De Commissie stelt voor om de werkingssfeer van (het huidige) artikel 69 te verruimen, in die zin dat dit voortaan ook betrekking zou moeten kunnen hebben op o.m. maatregelen om de nadelen waarmee landbouwers in bepaalde regio's in bepaalde sectoren worden geconfronteerd, te ondervangen, en om toeslagrechten in herstructureringsgebieden aan te vullen. Lidstaten die de BTR toepassen, kunnen momenteel tot 10 % van hun nationale begrotingsplafond inhouden voor maatregelen om het milieu te beschermen of de kwaliteit en afzet van landbouwproducten te verbeteren.

5.4.2. Volgens de Commissie hebben veranderingen in de traditionele marktinstrumenten en de overschakeling naar rechtstreekse producentensteun aanleiding gegeven tot een discussie over andere manieren van risicobeheer. Het prijs- en het productierisico worden als de twee hoofdoorzaken van inkomenschommelingen beschouwd. De Commissie stelt voor dat de lidstaten artikel 68 kunnen gebruiken voor oogstverzekeringen en onderlinge fondsen ter bestrijding van dier- en plantenziekten.

5.4.3. Het EESC onderschrijft de in artikel 68 aangegeven doelstellingen, al biedt dit artikel geen oplossing voor alle problemen die zich kunnen voordoen. Het EESC kan ermee instemmen dat artikel 68 soepeler wordt toegepast, op voorwaarde dat alle eventuele extra middelen worden aangewend om de positie van landbouwers te versterken. Het is van mening dat het steunplafond in sommige lidstaten in zeer specifieke gevallen hoger zou kunnen liggen dan de huidige algemene 10 % van het nationale maximum. Het EESC steunt de voorstellen inzake oogstverzekeringen en onderlinge fondsen voor dier- en plantenziekten, omdat het oogmerk moet zijn om consumenten en landbouwers te beschermen. Deze maatregelen mogen bestaande verzekeringsregelingen of Gemeenschapsmaatregelen (art. 44 en veterinaire fondsen) niet ondermijnen. Aangezien preventie van ziekten van belang is voor de gehele samenleving, is het EESC het eens met het Commissievoorstel om deze fondsen mede door de lidstaten te laten financieren.

5.4.4. Volgens het EESC kan het gebruik van artikel 68 leiden tot een aanzienlijke herverdeling van de steun aan de boeren.

Daarnaast vreest het dat artikel 68 op zichzelf niet volstaat om alle kwesties aan te pakken. Daarom zouden de lidstaten grondig moeten nagaan welke gevolgen een eventueel gebruik van artikel 68 zal hebben voor de boeren. Het EESC is van mening dat de bedragen die eerder aan de landbouwbegroting zijn toegewezen, binnen de agrarische sector moeten blijven en gebruikt zouden kunnen worden voor artikel 68.

5.4.5. De cumulatieve impact van modulatie en artikel 68 op het inkomen van de landbouwers zou moeten worden onderzocht. Als de Commissievoorstellen geïmplementeerd worden, zouden de rechtstreekse betalingen er met $10 + 13 = 23\%$ op achteruit kunnen gaan. Daarom bepleit het EESC dat de effecten grondig worden bestudeerd.

5.5. Beperking van betalingen

5.5.1. Volgens de Commissie heeft invoering van de bedrijfs-toeslag de steunverdeling zichtbaarder gemaakt. De kleine bedragen die aan een groot aantal landbouwers worden betaald, leiden tot heel wat administratieve rompslomp. De Commissie stelt voor dat de lidstaten voor de steun een bedrag van 250 EUR en/of een areaalgrootte van één hectare als minimum hanteren. Daarnaast stelt de Commissie een progressieve modulatie voor. Tevens wordt voorgesteld dat de nieuwe lidstaten vanaf 2012 voor modulatie in aanmerking komen.

5.5.2. Het EESC kan zich in principe vinden in de voorstellen van de Commissie om minimumeisen voor de steun in te voeren, zodat de administratieve kosten kunnen worden beperkt. Wel moeten de lidstaten zelf kunnen beslissen over de tenuitvoerlegging van deze minimumeisen.

5.5.3. Bij de discussie over progressieve modulatie gaat het in eerste instantie om de vraag of van ondernemingen die jaarlijks meer dan 100 000 EUR aan rechtstreekse betalingen ontvangen, een hoger modulatie-percentage mag worden verwacht. Aangezien grote begunstigden doorgaans schaalvoordelen genieten, valt er wel wat te zeggen voor gematigde progressie, vooral omdat bedrijven de maatregelen van de tweede pijler gebruiken en op die manier toch weer geld uit het GLB kunnen ontvangen.

5.6. Markten

5.6.1. De Commissie vraagt zich af hoe een doeltreffend interventiemechanisme kan worden gecreëerd dat als vangnet fungeert zonder dat daarbij gebruik wordt gemaakt van gesubsidieerde uitvoer. Zij stelt voor om de bepalingen inzake overheidsinterventies te vereenvoudigen door de toepassing van openbare inschrijvingen te verruimen, en om de interventieaankopen voor durumtarwe, rijst en varkensvlees af te schaffen.

5.6.2. Door de GLB-hervormingen en handelsbesprekingen die sinds 1992 hebben plaatsgevonden, zijn de beheerssystemen van de interne markt verzwakt en de grenscontroles vermindert. Als gevolg hiervan is de EU veel meer blootgesteld aan fluctuaties op de wereldmarkt. Bovendien nemen deze wereldmarktschommelingen, en daarmee ook de risico's, toe. De klimaatverandering leidt wereldwijd tot extremere variaties in oogsten en het wereldwijde reisgedrag tot een grotere kans op de verspreiding van ziekten. Landbouwers worden met al deze uitdagingen geconfronteerd. Tegen deze achtergrond zou volledige afschaffing van beheersmechanismen gevaarlijk kunnen blijken in een periode waarin de vraag groot is en het aanbod tekortschiet.

5.6.3. Een van de belangrijkste doelstellingen van het GLB, en met name de eerste pijler, moet zijn dat de 500 miljoen consumenten in de EU op voldoende, veilig en gevarieerd voedsel kunnen rekenen. Adequate instrumenten zijn nodig om deze doelstelling te verwezenlijken. Een inschrijvingssysteem zou de marktgerichtheid kunnen verbeteren, maar verkleint het vangnet voor de landbouwers en kan de onzekerheid op de markt vergroten. Het EESC stelt daarom voor eerst na te gaan of het huidige interventiesysteem niet op een andere manier kan worden aangepast, bv. via een kortere interventieperiode. Het dringt erop aan dat nieuwe instrumenten in het leven worden geroepen om een duurzaam vangnet tot stand te brengen, gelet op de behoefte aan voedselzekerheid voor de Europese burgers en een redelijk inkomen voor de landbouwers.

5.6.4. Het EESC stelt voor om Europese marktbeheersinstellingen op te richten die op duurzame wijze vraag en aanbod op elkaar kunnen afstemmen en een netwerk van producenten in heel Europa in het leven kunnen roepen om tegemoet te komen aan de maatschappelijke verwachtingen. Aldus wordt een nieuw evenwicht tussen de marktkrachten tot stand gebracht waardoor de verwachtingen van de consumenten beter kunnen worden ingelost. Het komt de Commissie toe dit te organiseren.

5.7. Braaklegging

5.7.1. De Commissie stelt op basis van de marktvooruitzichten voor om braaklegging als instrument ter beheersing van het aanbod stop te zetten. De lidstaten worden instrumenten ter hand gesteld om de milieuvoordelen te kunnen behouden.

5.7.2. Braaklegging kan een flexibel en nuttig instrument voor aanbodbeheersing zijn. Momenteel zijn de marktprijzen goed, maar de marktsituatie kan op een bepaald moment ook weer

verslechteren. Daarom zou het EESC het logisch vinden om vast te houden aan het mechanisme van de braaklegging⁽⁶⁾, waarbij het percentage braak te leggen grond wel aangepast zou moeten kunnen worden aan de marktvooruitzichten.

5.7.3. De milieuvoordelen die braaklegging oplevert, moeten volgens het EESC behouden blijven om het draagvlak binnen de landbouw te vergroten. Dit kan alleen worden gerealiseerd via vrijwillige braaklegging als onderdeel van plattelandsontwikkeling indien er voldoende stimulansen zijn, wat tot dusverre nog niet het geval is geweest.

5.8. Melkquota

5.8.1. De melkquota zijn in 1984 ingevoerd om de overproductie af te bouwen. De omstandigheden die destijds aan de invoering ervan ten grondslag lagen, zijn inmiddels volkomen veranderd. Gezien de toenemende vraag naar melk en zuivelproducten stelt de Commissie voor om de melkquota in de komende vijf jaar te verhogen met 1 % per jaar. Deze stijging is bedoeld om bij verstrijken van de quotaregeling in 2015 een „zachte landing” te bewerkstelligen. De Commissie heeft de sociale impact van veranderingen in de melkquotaregeling onderzocht. Het aflopen van de quotaregeling zal leiden tot een herstructurering van de melkproductiesector, waarbij vooral kleinere melkproducenten verdrukt dreigen te worden in de concurrentiestrijd, wat voor bepaalde regio's gevolgen kan hebben.

5.8.2. Aangezien de quotaregeling volgens de huidige wetgeving in 2015 afloopt, zou het EESC graag zien dat de Commissie veel meer in detail analyseert hoe er na 2015 op een duurzame markt voor voorspelbaarheid en een regionaal evenwicht kan worden gezorgd. Melk is een essentieel en gezond levensmiddel en bovendien spelen melkveehouders een belangrijke rol in de plattelandseconomie. Het is met name zaak maatregelen te treffen die landbouwers helpen hun concurrentiepositie te verbeteren.

5.8.3. De zuivelsector is in de kwetsbare regio's van de EU van groot belang. Daarom verzoekt het EESC de Commissie tevens na te denken over maatregelen (ook van financiële aard) om in deze kwetsbare gebieden de zuivelproductie en een vitale plattelandseconomie in stand te houden. Volgens het EESC bieden de Commissievoorstellingen geen werkbaar concept. Artikel 68 is als instrument maar tot op zekere hoogte geschikt en lang niet in staat om de te verwachten hoge kosten te dekken.

⁽⁶⁾ PB C 44 van 16.2.2008, blz. 63, par. 5.7.1.

5.8.4. Het EESC is tegen aanpassingen van de quota, omdat daar geen echt plan voor bestaat. De quota moeten worden aangepast naar gelang van de vraag en niet op arbitraire wijze. Met het oog op de periode na 2015 moet een Europese melkinstantie worden opgericht in het kader waarvan productie en consumptie onderling kunnen worden afgestemd en de krachtsverhoudingen in evenwicht kunnen worden gebracht. Aldus kan de melkproductie in de kwetsbaarste gebieden behouden blijven.

5.9. *Andere steunregelingen*

5.9.1. De Commissie stelt voor om in de sectoren eiwithoudende gewassen, hennep, durumtarwe en noten onmiddellijk tot ontkoppeling over te gaan. Voor rijst, aardappelzetmeel, gedroogde voedergewassen en vlas pleit de Commissie voor ontkoppeling met een overgangsperiode van twee jaar.

5.9.2. Zonder koppeling zou de productie kunnen verdwijnen, met zeer negatieve gevolgen voor de regionale economieën, het milieu en de bevoorrading van de EU. Volgens het EESC moet de mogelijkheid van overheveling van deze betalingen naar de BTR dan ook zorgvuldig geval per geval worden bekeken. Indien noodzakelijk moet worden doorgegaan met gekoppelde betalingen om een aanzienlijke daling van de productie in kwetsbare gebieden te voorkomen. Deze sectoren hebben behoefte aan een redelijke overgangsperiode en begeleidende maatregelen om nieuwe marktkansen te creëren.

5.9.3. De premie voor energiegewassen brengt veel administratieve rompslomp met zich mee en gelet op de door de Raad vastgestelde doelstellingen betreffende de toevoeging van biobrandstoffen aan andere brandstoffen, moeten er niet langer productieprikkels worden gegeven. De middelen die thans niet langer naar energieprijzen gaan, zouden moeten worden gebruikt om de positie van de boeren te versterken.

5.10. *Klimaatverandering*

5.10.1. De Commissie stelt vast dat klimaat- en energievraagstukken tegenwoordig bovenaan de agenda staan. In maart 2007 besloten de EU-leiders om de CO₂-uitstoot tegen 2020 met minstens 20 % (30 % indien mondiale streefcijfers worden afgesproken) te verminderen. Volgens de Commissie kan de landbouw de uitstoot van broeikasgassen in belangrijke mate helpen terugdringen.

5.10.2. Het EESC is van mening dat de landbouw in de EU al meer dan vele andere sectoren tot een vermindering van de

broeikasgasuitstoot heeft bijgedragen en hiermee ook moet doorgaan⁽⁷⁾. De landbouw behoort tevens tot de sectoren die het meest zijn blootgesteld aan de gevolgen van klimaatverandering.

5.10.3. Het wordt steeds urgenter om een beter inzicht in het effect van klimaatverandering op de landbouw te krijgen. Onderzoek is daarom van prioritair belang. Dergelijk onderzoek wordt gefinancierd via het zevende EU-kaderprogramma voor onderzoek, maar een en ander moet versneld en geïntensiveerd worden.

5.10.4. Ook is het zaak dat boeren meer worden gestimuleerd om zich aan de klimaatverandering aan te passen en klimaatneutrale productiesystemen in gebruik te nemen. In dit verband onderschrijft het EESC de indicatieve lijst van soorten acties m.b.t. klimaatverandering in het plattelandsontwikkelingsplan.

5.11. *Waterbeheer*

5.11.1. De EU-doelstellingen op het vlak van waterbeleid zijn vastgelegd in de kaderrichtlijn water. De Commissie vindt dat de landbouw op het vlak van waterbeheer een belangrijke rol moet spelen.

5.11.2. Water vormt een van de meest dringende problemen, waarbij het zowel gaat om schaarste en kwaliteit als om natheid en overstromingen. Het EESC stemt ermee in dat een deel van de uit modulatie afkomstige middelen wordt gebruikt om meer prikkels te geven op het gebied van waterbeheer, als onderdeel van plattelandsontwikkelingsmaatregelen in het kader van as 2. Deze acties moeten volgens het EESC rechtstreeks verband houden met landbouw.

5.12. *Hernieuwbare energie*

5.12.1. In 2007 hebben de EU-leiders als bindende streefdoelen vastgesteld dat 20 % van de gebruikte energie afkomstig moet zijn uit hernieuwbare bronnen en dat biobrandstoffen een aandeel van 10 % in het benzine- en dieselverbruik moeten hebben.

5.12.2. Het EESC onderschrijft de indicatieve lijst van soorten acties m.b.t. hernieuwbare energiebronnen.

⁽⁷⁾ Studie van de Commissie *Climate change: the challenges for agriculture* (december 2007).

5.12.3. Het EESC acht het uitermate belangrijk verder te onderzoeken hoe productiesystemen kunnen worden geoptimaliseerd, teneinde ervoor te zorgen dat bio-energie maximaal kan bijdragen aan energie-efficiëntie en vermindering van de CO₂-uitstoot. Zo moet verder onderzoek worden verricht naar de mogelijkheid om biobrandstoffen van de tweede generatie te ontwikkelen met gebruik van agrarische nevenproducten.

5.12.4. Landbouwers zouden een cruciale rol kunnen spelen in het garanderen van duurzame bio-energievoorziening op lokaal of regionaal niveau (bv. micro-energiecentrales met gebruik van lokale biomassa), waardoor zij ook tot de Kyotodoelstellingen zouden bijdragen. In staatssteunregels zou voor dit soort projecten een uitzondering moeten worden gemaakt.

5.13. Biodiversiteit

5.13.1. De Commissie merkt op dat de biodiversiteit in Europa voor een groot deel afhangt van de landbouw en de bosbouw en dat de inspanningen ter bescherming van de biodiversiteit moeten worden opgevoerd. De landbouw is voor de bescherming van de biodiversiteit van groot belang. De lidstaten hebben zich ertoe verbonden de achteruitgang van de biodiversiteit tegen 2010 een halt toe te roepen.

5.13.2. In tal van lidstaten zijn er voorbeelden van goede projecten die de biodiversiteit verbeteren. Het EESC stemt in met de indicatieve lijst van soorten acties die de Commissie aangeeft om biodiversiteit te bevorderen op voorwaarde dat de steun rechtstreeks naar de landbouwers gaat daar zij van cruciaal belang zijn voor het behoud van een vitaal platteland met goede economische en werkgelegenheidskansen.

5.14. Versterking van de tweede pijler

5.14.1. De Commissie is van plan om deze vier nieuwe uitdagingen (par. 5.10 t/m 5.13) aan te gaan met behulp van een nieuw pakket maatregelen dat in de tweede pijler moet worden ondergebracht. De daarvoor benodigde extra financiële middelen zullen via modulatie beschikbaar moeten komen. De Commissie merkt op dat aanvullende financiële middelen voor plattelandontwikkeling alleen kunnen worden verkregen door het percentage verplichte modulatie op te voeren, aangezien alle andere EU-fondsen tot 2013 zijn geoormerkt. In dit verband stelt zij voor om de verplichte modulatie tot 2012 in vier stappen met 8 % te verhogen.

5.14.2. Naar het oordeel van het EESC zijn de onderhandelingen over de financiële vooruitzichten voor de periode 2007-2013 uitgemond in onvoldoende middelen voor de tweede pijler. Het vindt dat moet worden vastgehouden aan

de verschillende taken die het GLB verricht. Deze vereiste moet bij eventuele verdere modulatie van rechtstreekse betalingsmiddelen van de eerste pijler hoe dan ook gerespecteerd worden⁽⁸⁾. Het EESC zal daarom alleen instemmen met de voorgestelde modulatie als wordt gegarandeerd dat deze middelen duidelijk en specifiek bestemd zijn om landbouwers te helpen op de nieuwe uitdagingen in te spelen. Er moet erkenning komen voor de rol van werkgelegenheid en agrarische werknemers in dit veranderingsproces. De tenuitvoerlegging via de nationale plannen voor plattelandontwikkeling moet doeltreffender en voor landbouwers toegankelijker worden. Nationale cofinanciering moet van tevoren verzekerd zijn.

6. Gevolgen van de voorstellen voor de begroting

6.1. De Commissie memoreert dat in het GLB een mechanisme voor begrotingsdiscipline is ingebouwd. Aangezien er inmiddels vaste tarieven voor de meeste vormen van GLB-steun zijn vastgesteld en de marktvooruitzichten aanzienlijk zijn verbeterd, is de kans dat dit mechanisme wordt toegepast kleiner geworden. Voorts stelt de Commissie dat de modulatievoorstellen begrotingsneutraal zijn, maar wel extra nationale uitgaven met zich mee kunnen brengen. Wat de marktmaatregelen betreft, verwacht de Commissie nauwelijks extra uitgaven.

6.2. De totale GLB-begroting is afgenomen van 0,6 % van het BBP van de EU in 1993 tot minder dan 0,4 % in 2007. De reële begrotingsuitgaven (inclusief plattelandontwikkeling) zijn gestegen van ca. 40 miljard euro in 1995 tot ca. 50 miljard euro in 2007, terwijl het aantal lidstaten bijna is verdubbeld (van 15 naar 27).

6.3. De EU gaf 15 jaar geleden jaarlijks 10 miljard euro aan exportsubsidies uit. In 2009 gaat het hierbij nog maar om 350 miljoen euro⁽⁹⁾. De Commissie heeft afgesproken om de exportsubsidies in 2013 volledig af te schaffen, op voorwaarde dat de handelspartners soortgelijke toezeggingen doen.

6.4. Het EESC beschouwt het GLB als een van de hoekstenen van de EU. Men hoeft alleen maar naar de voedselsituatie in de wereld te kijken om te constateren dat het landbouwbeleid uitermate belangrijk zal blijven. Volgens het EESC zijn boeren niet alleen essentieel voor de voedselvoorziening, maar hebben zij ook een multifunctionele rol te vervullen.

⁽⁸⁾ zie voetnoot 5.

⁽⁹⁾ *The Common Agricultural Policy: sorting the facts from the fiction*, 20 juni 2008.

7. Langetermijndoelstellingen van het GLB na 2013/financieel kader

7.1. Volgens het EESC is het van nut duidelijke doelstellingen en prioriteiten voor het GLB na 2013 vast te stellen om aldus een bijdrage te leveren aan het debat over de volgende financiële vooruitzichten.

7.2. Aangezien verwacht wordt dat de wereldbevolking zal blijven toenemen tot 9 miljard mensen in 2050 en dat de consumptie per hoofd zal stijgen, zullen ook de behoeften inzake voedselproductie groter worden. Tegelijkertijd neemt de bruikbare landbouwgrond in oppervlakte wereldwijd af door factoren als erosie, verzilting en verstedelijking. Bijgevolg zullen Europese consumenten er in de komende jaren misschien ook niet op kunnen rekenen dat hun voedselvoorziening verzekerd blijft. In het toekomstige GLB moet met deze nieuwe ontwikkelingen rekening worden gehouden.

7.3. Op Europees niveau verlangen consumenten voedsel dat gezond en gevarieerd is en in voldoende hoeveelheden op duurzame wijze wordt geproduceerd. Ingevoerde producten moeten aan de EU-normen voldoen, wat momenteel niet altijd het geval is. Tegelijkertijd maken Europese burgers zich zorgen over klimaatverandering en duurzaamheid. Landbouwers in de EU kunnen een belangrijke rol spelen om aan de verwachtingen van de samenleving tegemoet te komen.

7.4. Landbouwers willen hun inkomen het liefst uit de markt genereren. De Europese samenleving verwacht echter van landbouwers dat zij ook een aantal diensten leveren die niet via de markt worden gehonoreerd. Daarom zal het ook in de toekomst van wezenlijk belang zijn dat rechtstreekse steun wordt gegeven om landbouwers te belonen die de hoogste normen inzake duurzame productiemethoden in acht nemen en aanvullende diensten verlenen, en dat via betalingen de plattelandsontwikkeling wordt bevorderd. Het GLB zal voorts

een cruciaal instrument blijven om regionale economieën te ondersteunen.

7.5. Om de in paragraaf 4.3 vermelde doelstellingen te halen, dient in het toekomstige GLB meer te worden benadrukt dat:

- de levering van veilig en gevarieerd voedsel en hernieuwbare energie moet worden gewaarborgd;
- de landbouwers een redelijk inkomen moet worden gegarandeerd;
- een duurzame en concurrerende productie in alle EU-regio's moet worden verzekerd;
- moet worden bijgedragen aan een vitaal platteland met goede economische en werkgelegenheidskansen.

7.6. Het EESC bepleit voor de langere termijn dat de lidstaten betere afspraken maken over verdere harmonisering van de GLB-doelstellingen en van de instrumenten om deze te verwezenlijken.

7.7. De EU heeft voor de korte en langere termijn behoefte aan een adequaat landbouwbeleid dat vergezeld gaat van voldoende financiële middelen. Dit betekent vermoedelijk dat — op zijn minst — bedragen van de huidige omvang nodig zullen zijn. Het is de taak van de politiek om de burgers beter te informeren over het waarom van het GLB en de afzonderlijke maatregelen, zodat de begroting niet voortdurend tot discussie leidt.

Brussel, 23 oktober 2008.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Mario SEPI

BIJLAGE

De volgende passages uit het afdelingsadvies, waarvoor ten minste een vierde van de stemmen was uitgebracht, werden vervangen door wijzigingsvoorstellen die door de voltallige vergadering zijn goedgekeurd.

Par. 1.7:

„In verband met het verstrijken van de melkquota — op grond van de huidige wetgeving zal dat in 2015 gebeuren — zou het EESC graag zien dat de ontwikkelingen op de zuivelmarkt uitvoeriger worden geanalyseerd dan tot dusverre is gebeurd. Landbouwproducenten moeten met het oog op hun planning weten waar zij aan toe zijn. Daarom dringt het EESC aan op quota-aanpassingen die een „zachte landing” garanderen, mits de markt daardoor niet wordt verstoord. De Commissie zou maatregelen moeten plannen om de zuivelproductie in kwetsbare regio's in stand te houden en moeten toelichten hoe zij gefinancierd worden en welke financiële gevolgen zij hebben”.

Stemuitslag

Vóór: 66 Tegen: 42 Onthoudingen: 41

Par. 1.8:

„Terecht benadrukt de Commissie de nieuwe uitdagingen op het gebied van klimaat, water, hernieuwbare energie en biodiversiteit. Voor deze nieuwe uitdagingen moeten er extra middelen beschikbaar worden gesteld via modulatie en via het gebruik van de Structuurfondsen. Naar het oordeel van het EESC moet ook de verbetering van de voedselzekerheid als een nieuwe uitdaging worden beschouwd”.

Stemuitslag

Vóór: 64 Tegen: 58 Onthoudingen: 37

Par. 1.9:

„Het EESC constateert dat de standpunten over modulatie sterk uiteenlopen. Het stelt als compromis voor om het percentage voor de aanvullende modulatie ter financiering van de nieuwe uitdagingen tot in totaal 3 % te beperken en om de drempel tot 7 500 EUR te verhogen. Het EESC is geen voorstander van verdere progressieve modulatie. De extra middelen zouden specifiek moeten worden gebruikt om landbouwers te helpen”.

Stemuitslag

Vóór: 64 Tegen: 58 Onthoudingen: 37

Par. 5.5.3:

„Bij de discussie over progressieve modulatie staan verschillende aspecten op het spel. Door de progressiviteit wordt de administratieve afwikkeling van de betalingen nog ingewikkelder. Vaak bieden grote en kleine landbouwbedrijven werkgelegenheid die van belang is voor de regio. Het EESC is van mening dat de winsten van de grootste begunstigden reeds het hardst worden getroffen door de modulatie. Anderzijds profiteren grote begunstigden doorgaans van schaalvoordelen. Hieruit volgt dat progressieve modulatie van cruciaal belang is om landbouwbedrijven van verschillende grootte gelijke mededingingsvoorwaarden te bieden. Boeren moeten vooruit kunnen plannen en dienen dan ook te kunnen rekenen op de toezeggingen die door de overheid zijn gedaan. Op basis van deze argumenten is het EESC geen voorstander van progressieve modulatie”.

Stemuitslag

Vóór: 64 Tegen: 58 Onthoudingen: 37

Par. 5.7.3:

„De milieuvoordelen die braaklegging oplevert, moeten volgens het EESC behouden blijven om het draagvlak binnen de landbouw te vergroten. Dit kan alleen worden gerealiseerd via vrijwillige braaklegging als onderdeel van plattelandsontwikkeling indien er voldoende stimulansen zijn en indien deze dienovereenkomstig worden beloond. Het EESC pleit ervoor om deze steun voor plattelandsontwikkeling aan activiteiten van landbouwers te koppelen”.

Stemuitslag

Vóór: 64 Tegen: 58 Onthoudingen: 37

Par. 5.8.3:

„De zuivelsector is in de kwetsbare regio's van de EU van groot belang. Daarom verzoekt het EESC de Commissie tevens na te denken over maatregelen (ook van financiële aard) om in deze kwetsbare gebieden de zuivelproductie en een vitale plattelands economie in stand te houden. Volgens het EESC is artikel 68 daarbij als instrument maar tot op zekere hoogte geschikt en lang niet in staat om de te verwachten hoge kosten te dekken”.

Stemuitslag

Vóór: 66 Tegen: 42 Onthoudingen: 41

Par. 5.8.4:

„Het EESC vindt dat de quota in de periode 2009-2015 moeten worden aangepast aan de ontwikkeling van de markt. Melkveehouders hebben behoefte aan planningszekerheid en een soepele overgang. Daarom dringt het EESC aan op quota-aanpassingen die een „zachte landing” garanderen. Deze aanpassingen mogen de stabiliteit van de markten niet in gevaar brengen en moeten rekening houden met de kwetsbare positie van kleine melkveehouders en regio's”.

Stemuitslag

Vóór: 66 Tegen: 42 Onthoudingen: 41

Par. 5.14.1:

„De Commissie is van plan om deze vier nieuwe uitdagingen (par. 5.10 t/m 5.13) aan te gaan met behulp van een nieuw pakket maatregelen dat in de tweede pijler moet worden ondergebracht. De daarvoor benodigde extra financiële middelen zullen via modulatie beschikbaar moeten komen. De Commissie merkt op dat aanvullende financiële middelen voor plattelandsontwikkeling alleen kunnen worden verkregen door het percentage verplichte modulatie op te voeren. In dit verband stelt zij voor om de verplichte modulatie tot 2012 in vier stappen met 8 % te verhogen”.

Stemuitslag

Vóór: 64 Tegen: 58 Onthoudingen: 37

Par. 5.14.2:

„Naar het oordeel van het EESC zijn de onderhandelingen over de financiële vooruitzichten voor de periode 2007-2013 uitgemond in onvoldoende middelen voor de tweede pijler. Het vindt dat moet worden vastgehouden aan de verschillende taken die het GLB verricht. Deze vereiste moet bij eventuele verdere modulatie van rechtstreekse betalingsmiddelen van de eerste pijler hoe dan ook gerespecteerd worden ⁽¹⁾. Het EESC kan alleen instemmen met verdere modulatie als wordt gegarandeerd dat deze middelen duidelijk en specifiek bestemd zijn om landbouwers te helpen op de nieuwe uitdagingen in te spelen. Het stelt voor om naast de vier door de Commissie genoemde uitdagingen ook voedselzekerheid en voedselveiligheid als uitdagingen aan te merken, in het licht van de recente discussies over de voedselprijzen. De tenuitvoerlegging via de nationale plannen voor plattelandsontwikkeling moet doeltreffender en voor landbouwers toegankelijker worden. Nationale cofinanciering moet van tevoren verzekerd zijn”.

Stemuitslag

Vóór: 64 Tegen: 58 Onthoudingen: 37

Par. 5.14.3:

„Rechtstreekse betalingen zijn uitermate belangrijk voor de waarden die de landbouw voor de samenleving vertegenwoordigt. Daarnaast hebben boeren behoefte aan planningszekerheid. Niettemin erkent het EESC de door de Commissie aangegeven nieuwe uitdagingen. Het constateert dat de meningen over modulatie sterk uiteenlopen. Als compromis stelt het een modulatiepercentage voor van 8 % in totaal (de huidige 5 % + 3 × 1 %). Het zou graag zien dat niet alleen wordt gekeken naar het plattelandsontwikkelingsbeleid, maar ook naar andere financieringsmogelijkheden, bv. de Structuurfondsen. Voorts beveelt het EESC aan om de drempel tot 7 500 EUR te verhogen. Dit moet vrijwillige modulatie vervangen. De mogelijke negatieve gevolgen van modulatie voor het inkomen van de landbouwers in combinatie met artikel 68 moeten ook grondig worden onderzocht”.

Stemuitslag

Vóór: 64 Tegen: 58 Onthoudingen: 37

Par. 6.4:

„Het EESC beschouwt het GLB als een van de hoekstenen van de EU. Men hoeft alleen maar naar de voedselsituatie in de wereld te kijken om te constateren dat het landbouwbeleid uitermate belangrijk zal blijven. Volgens het EESC zijn boeren niet alleen essentieel voor de voedselvoorziening, maar hebben zij ook een multifunctionele rol te vervullen. Blijft er geld over op de begroting, dan zou dit dan ook moeten worden gebruikt om de positie van de boeren te versterken in hun streven naar duurzaamheid”.

Stemuitslag

Vóór: 64 Tegen: 58 Onthoudingen: 37

⁽¹⁾ Zie voetnoot 5

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van gezondheidsvoorschriften inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten (Verordening dierlijke bijproducten)”

COM(2008) 345 final — 2008/0110 (COD)

(2009/C 100/22)

De Raad van de Europese Unie heeft op 7 juli 2008 overeenkomstig artikel 152, lid 4, sub b), van het EG-Verdrag besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het:

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van gezondheidsvoorschriften inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten (Verordening dierlijke bijproducten)

De gespecialiseerde afdeling „Landbouw, plattelandontwikkeling, milieu”, die was belast met de voorbereidende werkzaamheden, heeft haar advies op 8 oktober 2008 goedgekeurd; rapporteur was de heer Leif E. NIELSEN.

Tijdens zijn 448^e zitting op 21, 22 en 23 oktober 2008 (vergadering van 22 oktober 2008) heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité het volgende advies uitgebracht, dat met 82 stemmen voor en 1 stem tegen, bij 2 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusie

1.1. Wat het gebruik van dierlijke bijproducten betreft is het van belang dat de gezondheid van mens en dier goed beschermd blijft worden. Het EESC kan zich vinden in het Commissievoorstel, dat grondig is voorbereid en uitgaat van de opgedane ervaringen. Wijzigingen in de indeling van dierlijke bijproducten mogen — zoals de Commissie ook voorstelt — uitsluitend worden doorgevoerd nadat de relevante wetenschappelijke instanties concrete risicobeoordelingen hebben verricht. Er moet duidelijkheid worden geschapen ten aanzien van andere wettelijke voorschriften, waaronder de afvalstoffen- en milieuwetgeving.

1.2. Wel moeten sommige definities in de voorgestelde verordening worden aangescherpt en moet er meer duidelijkheid komen rond de goedkeuring en het gebruik van dierlijke bijproducten in biogasinstallaties. Daarnaast zouden nog bepaalde andere punten gespecificeerd moeten worden en er zou moeten worden nagegaan of het onder bepaalde voorwaarden verdedigbaar is om gebruik te maken van eiwitten uit bijproducten van varkens en pluimvee voor visvoer, mits de gezondheid van mens en dier daarbij niet in gevaar wordt gebracht.

2. Achtergrond

2.1. De Commissie wil een meer op risico's gebaseerde aanpak voor de indeling en de controle in de Verordening inzake dierlijke bijproducten ⁽¹⁾ invoeren en daarnaast een duidelijker onderscheid maken tussen deze voorschriften en de voorschriften voor levensmiddelen, diervoeder, afvalstoffen, cosmetische producten, farmaceutische producten en medische hulpmiddelen. Volgens de Commissie zal het voorstel bovendien leiden tot

minder administratieve lasten voor bepaalde bedrijven en tot een grotere verantwoordelijkheid van de exploitanten, met name wat het gebruik van bijproducten buiten de voedsel- en voedingsmiddelenketen betreft.

2.2. Net als voorheen worden de producten ingedeeld in drie categorieën. Uitgangspunt is dat materiaal waarbij kans op besmetting met overdraagbare spongiforme encefalopathieën (TSE's) bestaat, niet voor diervoeder gebruikt mag worden (zoals ook nu al het geval is), terwijl materiaal met een laag risico of helemaal geen risico wel gebruikt mag worden na een risicobeoordeling door de EFSA, het Europees Geneesmiddelenbureau of het Wetenschappelijk Comité voor consumentenproducten, al naar gelang het type materiaal. Sommige producten in categorie 2 worden heringedeeld als categorie 3-materiaal zodat zij voor bepaalde vervoederingsdoeleinden gebruikt kunnen worden. Mits er sprake is van veilige grondstoffen, veilige productieprocessen en veilige eindtoepassingen mogen alle categorieën dierlijke bijproducten voortaan in de praktijk worden gebruikt. Bovendien is begraving en verbranding toegestaan in geval van uitbraken van ziekten en in situaties waarin het in de praktijk moeilijk is om de kadavers te verzamelen.

2.3. De verbranding van dierlijke bijproducten moet gebeuren volgens de regels in Richtlijn 2000/76/EG ⁽²⁾. De Commissie stelt wel voor het gebruik als brandstof toe te staan als aan bepaalde voorwaarden ter bescherming van de gezondheid van mens en dier en aan bepaalde milieunormen wordt voldaan. Bovendien sluit dit beleid aan bij de voorschriften inzake de uitvoer van afvalstoffen ⁽³⁾, onder meer voor gebruik in biogas- en composteerinstallaties in derde landen buiten de OESO.

⁽¹⁾ Verordening 1774/2002 van 3.10.2002 tot vaststelling van gezondheidsvoorschriften inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten.

⁽²⁾ Richtlijn 2000/76/EG van 4.12.2000 betreffende de verbranding van afval.

⁽³⁾ Verordening 1013/2006/EG van 14.6.2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Voor het gebruik van dierlijke bijproducten gelden uitgebreide en ingewikkelde regels. Het is van essentieel belang dat wetgeving en bestuur optimaal fungeren en dat de EU ook op dit gebied een hoog niveau van bescherming van de gezondheid van mens en dier blijft handhaven. De verspreiding van TSE's en andere besmettelijke dierziekten kan immers aanzienlijke economische en sociale consequenties hebben. Het EESC kan zich in principe vinden in de op risico's gebaseerde aanpak, waarbij wijzigingen in de indeling van de bijproducten worden doorgevoerd op basis van concrete risicobeoordelingen door relevante wetenschappelijke instanties; ook het gebruik van HACCP⁽¹⁾ is doelmatig mits de lidstaten dit systeem op dezelfde manier invoeren en toepassen.

3.2. Vanwege de steeds grotere vraag naar eiwitten voor visvoer zou in verband met een herziening van de „TSE-verordening”⁽²⁾ overwogen moeten worden of het onder bepaalde voorwaarden verdedigbaar is gebruik te maken van eiwitten uit bijproducten van varkens en pluimvee, mits de gezondheid van mens en dier daarbij niet in gevaar wordt gebracht.

4. Specifieke opmerkingen

4.1. Volgens het voorstel mogen dierlijke bijproducten en daarvan afgeleide producten worden verwijderd door verbranding of gebruik als brandstof. Het gebruik van dierlijke bijproducten als brandstof wordt in het voorstel niet beschouwd als afvalverwijdering. Wel moet dit soort gebruik plaatsvinden onder voorwaarden ter bescherming van de volksgezondheid en de diergezondheid en volgens passende milieunormen. In dit verband moet een duidelijker onderscheid worden gemaakt tussen de verordening inzake dierlijke bijproducten en de afvalstoffen- en milieuwetgeving. Ook moeten de begrippen in zowel artikel 3 van de verordening als de afvalstoffenrichtlijn verduidelijkt en nader omschreven worden om interpretatieproblemen te voorkomen.

4.2. Biogasinstallaties, waar dierlijke bijproducten en daarvan afgeleide producten overeenkomstig standaardparameters worden omgezet, vallen onder de regels inzake registratie en traceren, maar op grond van artikel 7, lid 1, sub c) niet onder de erkenningsvereiste van artikel 6, lid 1, sub b). Deze installaties zouden echter bij het uitwerken van de uitvoeringsbepalingen alleen voor zover dat nodig is moeten vallen onder de eisen

inzake zelfcontrole, opdeling in reine en onreine zones enz., alsook de documentatie-eisen met betrekking tot ontvangst, behandeling en verdere verwerking van grondstoffen.

4.3. Bovendien moet de mogelijkheid worden geboden om alternatieve temperaturen/tijdsduren toe te staan naast de huidige mogelijkheid om categorie 3-materiaal bij 70 ° in één uur te ontsmetten. Ook zouden er flexibelere mogelijkheden moeten zijn om aan te tonen dat de voorschriften worden nageleefd.

4.4. Het EESC schaart zich zonder meer achter de mogelijkheid om de glycerine die ontstaat bij de productie van biodiesel te gebruiken voor de productie van biogas, ongeacht de categorie waarin de glycerine valt. Het is wetenschappelijk bewezen dat zowel biodiesel als de bijproducten daarvan ongeacht categorie risicovrij zijn, zolang zij conform de geldende regels zijn vervaardigd⁽³⁾.

4.5. Op grond van artikel 7, lid 1, sub a), is erkenning niet vereist voor bepaalde activiteiten in verband met bedrijven en inrichtingen die in het kader van andere wetgeving zijn erkend. Voor bijvoorbeeld exportbedrijven is het met het oog op de veterinaire controle echter wel zinvol om op basis van de verordening inzake bijproducten erkend te worden.

4.6. Gezien de beschikbare middelen zouden bijproducten van dieren die na een „ante mortem”-onderzoek zijn goedgekeurd, onder categorie 3 moeten vallen (bijvoorbeeld producten die op de grond vallen, chronisch gewijzigd materiaal, e.d.), mits de producten niet in contact zijn geweest met categorie 2-materiaal.

4.7. Er zou een manier gevonden moeten worden om bloedproducten uit te sluiten van het toepassingsgebied van artikel 25, lid 1, sub c), zodat deze producten gemakkelijker als meststoffen gebruikt kunnen worden.

4.8. Op grond van artikel 28, lid 1, sub d), kan voor kleinere hoeveelheden dierlijke bijproducten een uitzondering op de regels inzake verwijdering worden gemaakt. Het EESC vindt dat hierbij de grootst mogelijke behoedzaamheid betracht moet worden omdat deze bijproducten niet te traceren zijn.

⁽¹⁾ Hazard Analysis and Critical Control Points (risicoanalyse en kritische controlepunten).

⁽²⁾ Verordening 999/2001 van 22.5.2001 betreffende preventie, bestrijding en uitroeiing van bepaalde overdraagbare encefalopathieën.

⁽³⁾ Advies van 22.4.2004 van de Europese Autoriteit voor voedselveiligheid (EFSA) en Verordening nr. 92/2005 van de Commissie van 19.1.2005 zoals gewijzigd bij Verordening nr. 2067/2005 van 16.12.2005.

4.9. Dierlijke mest valt op grond van artikel 12 onder categorie 2-materiaal en moet dus overeenkomstig de regels in artikel 20 verwijderd en gebruikt worden. In dit verband moet nader verduidelijkt worden dat dierlijke mest die voor energiedoeleinden wordt gebruikt — maar op een andere manier dan in biogas-installaties — niet als afval behandeld en dus in erkende of geregistreerde verbrandingsinstallaties verbrand moet worden.

Brussel, 22 oktober 2008.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Mario SEPI

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de ozonlaag afbrekende stoffen (herschikking)

COM(2008) 505 final — 2008/0165 COD
(2009/C 100/23)

De Raad heeft op 30 september 2008 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 95 van het EG-Verdrag te raadplegen over het

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de ozonlaag afbrekende stoffen (herschikking)

Het Comité kan zich volledig in dit voorstel vinden. Het heeft bovendien in een op 2 december 1998 (*) goedgekeurd advies reeds een standpunt over dit onderwerp ingenomen. Daarom heeft het tijdens zijn op 21, 22 en 23 oktober 2008 gehouden 448^e zitting (vergadering van 22 oktober) met 119 stemmen vóór, bij 1 onthouding, besloten een advies over dit voorstel uit te brengen en daarin te verwijzen naar zijn eerder geformuleerde standpunt ter zake.

Brussel, 22 oktober 2008.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Mario SEPI

(*) Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité betreffende het voorstel voor een Verordening (EG) van de Raad betreffende de ozonlaag afbrekende stoffen (PB C 40 van 15.2.1999, blz. 34).

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een aanbeveling van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een Europees referentiekader voor kwaliteitsborging in beroepsonderwijs en -opleiding

COM(2008) 179 final — 2008/0069 (COD)

(2009/C 100/24)

De Raad heeft op 23 april 2008 besloten om het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig art. 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, te raadplegen over het

Voorstel voor een aanbeveling van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een referentiekader voor kwaliteitsborging in beroepsonderwijs en -opleiding

De gespecialiseerde afdeling Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 11 september 2008 goedgekeurd; rapporteur was mevrouw HERCZOG.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 21, 22 en 23 oktober 2008 gehouden 448^e zitting (vergadering van 23 oktober 2008) onderstaand advies uitgebracht, dat met 59 stemmen vóór en 2 stemmen tegen, bij 4 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Samenvatting en aanbevelingen

1.1. Het EESC is het geheel eens met het Commissievoorstel om een Europees referentiekader voor kwaliteitsborging in beroepsonderwijs en -opleiding tot stand te brengen (*European Quality Assurance Reference Framework for Vocational Education and Training*, afgekort: EQARF), daar beroepsonderwijs en -opleiding (*Vocational Education and Training*, afgekort: VET) van hoge kwaliteit een centraal en integraal aspect is van de herziene Lissabonstrategie⁽¹⁾, die gericht is op een op kennis gebaseerde maatschappij, sociale inclusie en cohesie, mobiliteit, inzetbaarheid op de arbeidsmarkt en concurrentievermogen.

1.2. De invoering van een EQARF zou volgens het EESC de Europese dimensie van beroepsonderwijs en -opleiding kunnen versterken, waardoor de mobiliteit van studenten en werknemers gestimuleerd wordt, en de transparantie en het wederzijds vertrouwen tussen en binnen nationale beroepsonderwijssystemen kunnen vergroten. Voorts kan dit kader een oplossing van de huidige werkloosheid nabijbrengen, door de kloof aan te pakken tussen de behoefte van de arbeidsmarkt en de kwalificaties van arbeidskrachten.

1.3. Volgens het EESC is het EQARF zinvol omdat het bijzondere nadruk legt op de verbetering en evaluatie van de „eindproducten” en de „eindresultaten” van beroepsonderwijs en -opleiding, gelet op de drie centrale EU-beleidsprioriteiten: ruimere inzetbaarheid op de arbeidsmarkt, betere aansluiting tussen vraag naar en aanbod van opleidingen en het stimuleren van een betere toegang tot permanente educatie (vooral voor kwetsbare groepen).

1.3.1. Het EESC roept de Commissie op om zich verder toe te spitsen op de eindgebruikers, studenten, docenten, onderwijsinstellingen en particuliere opleidingsinstituten. Bijzondere aandacht dient uit te gaan naar degenen die het risico lopen om van onderwijs en de arbeidsmarkt te worden uitgesloten (bijv.

voortijdige schoolverlaters, jongeren en ouderen die met hoge werkloosheid te kampen hebben, mensen met bijzondere behoeften, mensen met een immigrantenachtergrond, enz.). Ook hun (her-)integratie in het opleidingstraject mag niet over het hoofd gezien worden.

1.4. Volgens het EESC zijn de resultaten uit het verleden⁽²⁾ op het gebied van Europese samenwerking voor kwaliteitsborging in VET een solide basis om het huidige werk voort te zetten en voor verdere ontwikkelingen. Als het Europees Parlement en de Raad zich serieus inzetten voor een EQARF, dan komt een maximale verspreiding van een cultuur van permanente kwaliteitsverbetering een belangrijke stap dichterbij⁽³⁾. Dit kan ook de toepassing van een EQARF op nationaal niveau ten goede komen.

1.5. Het EESC is ingenomen met de grote betrokkenheid van de lidstaten bij de permanente verbetering van de kwaliteit van beroepsonderwijs en -opleiding, dat nu is opgenomen in het Europees Netwerk voor kwaliteitsborging in beroepsonderwijs en -opleiding (ENQA-VET), dat in 2005 is opgezet met het oog op de duurzaamheid op lange termijn van het proces en waarvoor in de afgelopen jaren 23 landen actief en effectief hebben samengewerkt.

1.5.1. Het EESC wil dat de Commissie bekijkt hoe (op welke terreinen, op welke manier en met welke praktische instrumenten) het ENQA-VET, met behulp van de nationale referentiepunten voor kwaliteitsborging (QANRP), de toepassing van een EQARF in de lidstaten tegen 2010 (of later?) op nog efficiëntere en doeltreffender wijze kan bevorderen en ondersteunen.

⁽²⁾ Conclusies van de Raad inzake kwaliteitsborging in beroepsonderwijs en -opleiding (28 mei 2004);

Verklaring van Kopenhagen (30.11.2002): „... het bevorderen van de samenwerking in de kwaliteitswaarborging, met bijzondere aandacht voor de uitwisseling van modellen en methoden, alsmede gemeenschappelijke criteria en beginselen voor kwaliteit in beroepsonderwijs en -opleiding”;

Communiqué van Maastricht (14 december 2004), communiqué van Helsinki (5 december 2006).

⁽³⁾ Communiqué van Helsinki (5 december 2006).

⁽¹⁾ Lissabonstrategie (2000).

1.6. Volgens het EESC dient er aantoonbare samenhang te zijn tussen het EQARF en de andere, op wederzijds vertrouwen gebaseerde Europese initiatieven, zoals het Europees kwalificatiekader (EKK) ⁽¹⁾ en het Europees systeem van studiepuntenoverdracht voor beroepsonderwijs en -opleiding (ECVET) ⁽²⁾. De activiteiten van deze gemeenschappelijke Europese referentie-instrumenten moeten, zowel op Europees als nationaal niveau, om de vruchten te plukken van wederzijdse voordelen en meer synergie, en om de voorwaarden te scheppen voor kwalificaties die in geheel Europa kunnen worden erkend en overgedragen.

1.7. Beroepsonderwijs en -opleiding is een publiek goed, en het is in het belang van de burgers en de samenleving in haar geheel dat de kwaliteit daarvan wordt gecontroleerd. Overheidsinstanties, waarvan de kwaliteit eveneens gewaarborgd is, dienen te zorgen voor het toezicht op en de uitvoering van de controle. De rol van deze organen, in de meeste lidstaten door de overheid ingesteld, is van fundamenteel belang; het zou goed zijn als de Commissie hun taken uitbreidt.

1.8. Het EESC roept alle partijen op — instellingen, werkgevers, vakbonden, sectororganisaties, kamers van koophandel, bedrijfs- en beroepsverenigingen, uitzendbureaus, regionale organen, organisaties voor de sociale economie enz. — om hun verantwoordelijkheid te nemen en bij te dragen aan de verwezenlijking van de gezamenlijke doelstellingen. De samenwerking van onderaf op het gebied van kwaliteitsborging in beroepsonderwijs en -opleiding dient tijdens alle fasen van de werkzaamheden te worden opgevoerd.

1.8.1. Het EESC wil dat het maatschappelijk middenveld actiever betrokken wordt en wijst de Commissie erop dat ze nauw moet samenwerken met het maatschappelijk middenveld op het gebied van kwaliteitsborging in beroepsonderwijs en -opleiding, zodat het systeem meer gaat omvatten, uitgaande van de bestaande netwerken en de positieve ervaring. Het gebrek aan deze samenwerking en dialoog in vele landen belemmert de geslaagde invoering van een dergelijke kwaliteitscultuur.

1.8.2. De sociale partners zouden als belangrijkste partij op de arbeidsmarkt het voortouw moeten nemen voor de verwezenlijking van de vier hoofddoelstellingen op het gebied van beroepsonderwijs en -opleiding (mobiliteit, toegankelijkheid, aantrekkelijkheid en sociale inclusie). Zij zouden ook een centrale rol moeten spelen bij het definiëren en controleren van de kwaliteitscriteria van onderwijsstelsels op Europees en nationaal niveau. Alleen met de actieve medewerking van de sociale partners kan het beroepsonderwijs inspelen op de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, wat een absolute voorwaarde is voor het bewaken van kwaliteit in deze onderwijssector.

⁽¹⁾ Aanbeveling van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van een Europees kwalificatiekader.

⁽²⁾ Instelling van een Europees systeem van studiepuntenoverdracht voor beroepsonderwijs en -opleiding.

2. Inleiding

2.1. Gezien de verscheidenheid en complexiteit van de diverse beroepsonderwijsstelsels en de verschillen in kwaliteitsbewaking binnen en tussen de lidstaten is er behoefte aan gemeenschappelijke referentiepunten om, ondanks de verschillen in onderwijsbeleid en praktische ontwikkelingen in Europa, transparantie, samenhang en overdraagbaarheid van studiepunten te garanderen met als doel het wederzijds vertrouwen te vergroten.

2.2. Na langdurige voorbereiding en raadpleging heeft de Europese Commissie een voorstel voor een aanbeveling geformuleerd voor het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een Europees referentiekader voor kwaliteitsborging in beroepsonderwijs en -opleiding.

2.3. De aanbeveling is bedoeld als hart onder de riem van de lidstaten die permanent de kwaliteit van hun beroepsonderwijsstelsels en -programma's willen verbeteren door de invoering van een gemeenschappelijk Europees referentie-instrument: het kader voor kwaliteitsborging en -evaluatie, het zgn. EQARF.

2.4. Het EQARF dient in de eerste plaats nationale, door de betrokken partijen onderschreven referenties te bieden die lidstaten en stakeholders in staat stellen de doeltreffendheid van hun beroepsopleidingen en het bijbehorende kwaliteitsbeheer in kaart te brengen, te ontwikkelen, te volgen, te evalueren en te verbeteren.

2.5. Het standpunt van het EESC over het Commissievoorstel is feitelijk gebaseerd op zijn opgedane kennis en ervaring ⁽³⁾.

⁽³⁾ Zie de volgende EESC-adviezen:

- over het „Voorstel voor een aanbeveling van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een Europees kwalificatiekader voor een leven lang leren”, rapporteur: de heer RODRIGUEZ GARCÍA-CARO (PB C 175 van 27.7.2007)
- over het „Voorstel voor een aanbeveling van het Europees Parlement en de Raad inzake kerncompetenties voor levenslang leren”, rapporteur: mevrouw HERCZOG (PB C 195 van 18.8.2006)
- over het „Voorstel voor een aanbeveling van het Europees Parlement en de Raad over transnationale mobiliteit in het onderwijs en de beroepsopleiding in de Europese Gemeenschap: Europees handvest voor kwaliteit bij mobiliteit”, rapporteur: de heer CZAJKOWSKI (PB C 88 van 11.4.2006)
- over het „Voorstel voor een aanbeveling van de Raad en het Europees Parlement over verdere Europese samenwerking op het gebied van de kwaliteitsborging in het hoger onderwijs”, rapporteur: de heer SOARES (PB C 255 van 14.10.2005)
- over „Opleiding en productiviteit”, rapporteur: de heer KORYFLIS (PB C 120 van 20.5.2005)

3. De opmerkingen van het EESC

3.1. Het EESC onderschrijft het standpunt van de Commissie dat gemeenschappelijke referentiecriteriën voor kwaliteitsborging nodig zijn voor het bepalen en vervolgens verwezenlijken van gemeenschappelijke doelstellingen van een Europees beleid inzake beroepsonderwijs en -opleiding.

3.2. Het EESC is verheugd over het Commissievoorstel voor EQARF, te weten: toepassing van het kader door de lidstaten op vrijwillige basis, aanpasbaarheid van het kader aan verschillende nationale systemen overeenkomstig nationale wetgeving en praktijken, en de verplichting dat besluiten over de uitvoering op nationaal, regionaal en/of lokaal niveau moeten worden genomen.

3.3. Het EQARF is gebaseerd op en verbetert het gemeenschappelijke referentiekader voor kwaliteitsborging in beroepsonderwijs en -opleiding (CQAF), dat zelf gebaseerd is op goede praktijken uit de lidstaten. Het is verheugend dat het EQARF eenvoudiger is dan het CQAF, met specifiekere en duidelijker kwaliteitscriteria en indicatieve descriptoren, die het kader voor de lidstaten aanzienlijk gemakkelijker moeten maken om te interpreteren, te begrijpen en te gebruiken.

3.4. Het EESC meent dat de nieuwe en moderne criteria voor kwaliteitsborging en indicatieve descriptoren, die opgenomen zijn in Bijlage 1 bij de aanbeveling en gebaseerd zijn op consensus, het EQARF tot een waardevol instrument maken voor de permanente verbetering van de kwaliteit van beroepsonderwijs en -opleiding op Europees en nationaal niveau. Deze kwaliteitscriteria en indicatieve descriptoren geven fundamentele aspecten van de kwaliteitsbewaking weer, en zijn een steun in de rug voor de proactieve planning, implementatie, evaluatie en verdere ontwikkeling van kwaliteitsborging op nationaal en institutioneel niveau (d.w.z. de VET-aanbieders). De criteria en descriptoren bieden tevens de mogelijkheid om de transparantie van en samenhang tussen beleidsmaatregelen en initiatieven van afzonderlijke lidstaten in de praktijk te verbeteren.

3.5. Het is heel belangrijk dat de Commissie toegang heeft tot betrouwbare data, gebaseerd op objectieve feiten, over de geboekte vooruitgang omtrent afgesproken doelstellingen over kwaliteitsborging, aansluitend op de drie hoofddoelstellingen van het beleid (zie par. 1.3). Het EESC is derhalve ingenomen met Bijlage 2 bij de aanbeveling, met een voorstel voor een set gemeenschappelijke indicatoren voor het meten en evalueren van de kwaliteit van het nationale beroepsonderwijs.

3.6. Indicatoren zijn belangrijk voor een goed beheer en een goede kwaliteit van het beroepsonderwijs aangezien zij op feiten gebaseerde beleidsvorming ondersteunen en benchmarking door het gehele land stimuleren. Het EESC wil de Commissie er echter op wijzen dat het aanbeveling verdient als de in de lidstaten gebruikte methoden om data voor EQARF-indicatoren te verzamelen en samen te voegen, gecoördineerd of

gestandaardiseerd zijn (uniforme definities, interpretatie en berekeningsmethoden voor indicatoren) zodat de gegevens betrouwbaarder en beter te vergelijken zijn.

3.7. Het EESC acht het heel belangrijk om de diverse betrokkenen in het beroepsonderwijs ertoe aan te moedigen zichzelf stelselmatig te beoordelen (indien mogelijk, in combinatie met een onafhankelijke externe evaluatie, zoals het regelmatige *European Peer Review*). Toepassing van zelfbeoordeling op bepaalde gebieden is een steun in de rug voor opleidingen van hoge kwaliteit en komt dus tegemoet aan de verwachtingen en belangen van betrokken partners (zowel deelnemers aan opleidingen en werkgevers). Zelfbeoordeling zorgt voor regelmatige feedback over de mate van tevredenheid onder de partners over de opleidingen en het onderwijs, over de behoeften van de arbeidsmarkt en over de vaardigheden van werknemers en de door opleiding verworven vaardigheden.

3.8. Het EQARF zorgt met name voor meerwaarde doordat het het gebruik van gemeenschappelijke kwaliteitscriteria, indicatieve descriptoren en indicatoren aanmoedigt, alsook verbetering van kwaliteit stimuleert, gebaseerd op regelmatige zelfbeoordelingen, zowel in de beroepsonderwijsstelsels, als bij de dienstverleners/instellingen in deze sector. Het EESC wil partijen erop wijzen dat ontwikkeling van kwaliteit op systeemniveau in sommige landen uitsluitend mogelijk is als het EQARF niet alleen wordt ingevoerd in de onderwijsinstellingen, maar ook op (management)niveau van het onderwijsbestel. Voorts biedt het gebruik van gemeenschappelijke kwaliteitscriteria, indicatieve descriptoren en indicatoren de mogelijkheid om zowel het beroepsonderwijs zelf als het management ervan in de hele EU te vergelijken.

3.9. Volgens het EESC is de belangrijkste voorwaarde voor de verwezenlijking van de gemeenschappelijke doelstellingen de onvoorwaardelijke inzet van de lidstaten voor de invoering en toepassing van het EQARF. Bij deze verplichting hoort het omzetten van de gemeenschappelijke uitgangspunten, kwaliteitsvereisten en indicatieve descriptoren in specifieke doelstellingen en praktijkinitiatieven, en een samenhangende uitvoering van de doelstellingen en maatregelen.

3.10. Het EESC spoort de Commissie aan om het gebruik van het EQARF te ondersteunen en te stimuleren, alsook de permanente verbetering ervan op Europees en nationaal niveau. Daartoe zou de Commissie voortaan de middelen moeten vinden om relevante regelingen te financieren. Bovendien zou ze de huidige en toekomstige kwaliteitspartners moeten wijzen op de subsidiemogelijkheden op elk niveau. De Commissie zou voorts nauwer samen moeten werken met het Europees netwerk voor kwaliteitsborging in het beroepsonderwijs en opleidingen ter wille van de permanente aanpassing en verbetering van gemeenschappelijke uitgangspunten voor kwaliteit, kwaliteitscriteria, indicatieve descriptoren en indicatoren.

3.11. Het EESC is verheugd dat het voorstel een solide kwaliteitsgarantie bevat in de vorm van regelmatige (om de drie jaar) herzieningen en beoordelingen van de invoering van het EQARF op nationaal niveau; de resultaten hiervan zouden ook een aanzet zijn tot de herziening van het referentiekader op Europees niveau. Volgens het EESC zou vooral moeten worden beoordeeld in hoeverre het EQARF de kwaliteit van het nationale en Europese beroepsonderwijs werkelijk heeft beïnvloed, op welke gebieden zich ontwikkelingen of verbeteringen hebben voorgedaan en, ten slotte, in welk opzicht de toepassing van het EQARF is gewijzigd en wat de consequenties daarvan zijn.

3.12. Het EESC beveelt een grootschalige informatiecampaagne aan en verbeterde communicatie over het EQARF om zoveel mogelijk potentiële deelnemers en betrokkenen te bereiken. Er dienen een communicatieplan en -strategie te komen om bekendheid te geven aan en de aandacht te vestigen op de voordelen en mogelijke resultaten van het EQARF op alle niveaus, vooral voor aanbieders van beroepsonderwijs (instellingen). Actie op diverse niveaus is geboden om doeltreffende communicatie te garanderen, niet alleen op Europees en nationaal niveau, maar ook op beleids- en onderwijsniveau. Samen met de Commissie zou het ENQA-VET een belangrijke rol kunnen vervullen voor communicatie op Europees niveau, terwijl dit op nationaal niveau mogelijk is met behulp van nationale referentiepunten voor kwaliteitsborging.

3.13. Aansluitend op het advies over opleidingen en productiviteit ⁽¹⁾ wil het EESC opnieuw wijzen op de behoefte aan nauwere samenwerking tussen de diverse niveaus voor onderwijs- en opleidingssystemen op Europees en nationaal niveau, met betrekking tot levenslang leren. Dit vergt ook een coherente benadering van kwaliteitsborging en -evaluatie in de gehele onderwijs- en opleidingssector.

3.14. Het EESC meent dat beroepsonderwijs en -opleiding op elk niveau dient te worden ontwikkeld om een essentieel en

integraal onderdeel van levenslang leren te worden. Het is belangrijk dat beroepsonderwijs en -opleiding nauw aansluit op de eerdere en volgende onderwijsniveaus, met name op de algemene vorming en het hoger onderwijs. De diverse leeftijdsgroepen, inclusief jonge kinderen, moeten de vereiste ontwikkelingsmogelijkheden en infrastructuur aangeboden krijgen en op grond van hun levensfase worden geëvalueerd.

3.14.1. Alle vormen van onderwijs en onderwijsinstellingen dienen, ook voor de jongste leerlingen, geëvalueerd te worden, aangezien het onderwijs op jonge leeftijd de latere academische en beroepsprestaties beïnvloedt. Een en ander zou ook voor het basisonderwijs moeten gelden, om te garanderen dat leerlingen over basisvaardigheden beschikken voordat ze aan het voortgezet onderwijs beginnen. De evaluatie van het beroepsonderwijs zal minder geloofwaardig en doeltreffend zijn als uitsluitend gekeken wordt naar de periode waarin beroepsonderwijs werd gevolgd, en niet naar de prestaties op school, die succes in het latere leven en de carrières beïnvloeden. Volgens het EESC is het belangrijk dat de Commissie beseft wat het verband is tussen verschillende onderwijsniveaus en rekening houdt met factoren en omstandigheden die losstaan van het onderwijs, en ook met hun gecombineerde invloed op de kwaliteit van beroepsonderwijs en -opleiding.

3.14.2. Het EESC wil het belang benadrukken van een sterker verband tussen kwaliteitsborging en kwaliteitsevaluatie in het beroepsonderwijs en overige onderwijssectoren, met het oog op verbetering van de communicatie, toename van het wederzijds vertrouwen en een gemeenschappelijk perspectief voor kwaliteitsborging en gezamenlijke ontwikkelingen. Het EESC is ingenomen met de in het hoger onderwijs begonnen samenwerking voor kwaliteitsborging en stelt voor dat deze samenwerking wordt voortgezet en uitgebreid. De uitvoering van het EQARF vergt een samenhangende benadering van kwaliteitsborging, met name tussen het beroepsonderwijs en het hoger onderwijs, aangezien bevordering van levenslang leren voor beide een aandachtspunt is.

Brussel, 22 oktober 2008.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Mario SEPI

⁽¹⁾ Zie het EESC-advies over „Opleiding en productiviteit”, rapporteur: de heer KORYFIDIS (PB C 120 van 20 mei 2005).

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een aanbeveling van het Europees Parlement en de Raad betreffende de invoering van het Europees systeem van studiepuntenoverdracht voor beroepsonderwijs en -opleiding (ECVET)

COM(2008) 180 final — 2008/0070 (COD)

(2009/C 100/25)

De Raad heeft op 23 april 2008 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag te raadplegen over de

Invoering van het Europees systeem van studiepuntenoverdracht voor beroepsonderwijs en -opleiding (ECVET)

De gespecialiseerde afdeling Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 11 september 2008 goedgekeurd. Rapporteur was mevrouw LE NOUAIL-MARLIÈRE.

Het Comité heeft tijdens zijn op 22 en 23 oktober gehouden 448^e zitting (vergadering van 22 oktober 2008) onderstaand advies uitgebracht, dat met 109 stemmen vóór en zonder stemmen tegen, bij 1 onthouding, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. De voorgestelde aanbeveling betreft de invoering van een Europees systeem om de overdracht en de erkenning van leerresultaten te vergemakkelijken en zo de mobiliteit van werknemers te bevorderen.

1.2. Onderwijs en opleiding vormen een onlosmakelijk onderdeel van de strategie van Lissabon, het hervormingsprogramma dat de Europese Unie in staat moet stellen de uitdagingen aan te gaan die de kennismaatschappij en de economie inhouden. De Lissabondoelstellingen inzake concurrentievermogen, ontwikkeling, werkgelegenheid en sociale samenhang kunnen onmogelijk gerealiseerd worden als de kennis, competenties en knowhow van de burgers niet op een hoger peil worden gebracht door middel van onderwijs en scholing.

1.3. Weliswaar is er vooruitgang geboekt, maar de doelstellingen zijn nog niet bereikt; met name op het gebied van levenslang leren en de mobiliteit van werknemers is nog een lange weg met allerlei hindernissen te gaan. Het is dan ook overduidelijk dat er instrumenten en mechanismen voor samenwerking moeten komen om de deelname aan levenslang leren en de overdracht van leerresultaten tussen de verschillende lidstaten, instellingen en stelsels gemakkelijker te maken. Om een dergelijke strategie te kunnen uitvoeren en werknemers en andere burgers in Europa alsook alle andere betrokken partijen (met name opleidingsinstellingen) de noodzakelijke kennis, knowhow en competenties te kunnen bijbrengen, moet beslist eerst de transparantie op het gebied van leerresultaten worden vergroot.

1.4. ECVET⁽¹⁾, waarvan de burgers de doelgroep zijn, moet de erkenning bevorderen van leerresultaten die in de context van levenslang leren en in andere landen worden bereikt. ECVET bouwt voort op de bestaande praktijken en stelsels in Europa en berust op de volgende elementen:

- omschrijving van de eenheden waarin kwalificaties zijn onderverdeeld (vereiste kennis, knowhow en vaardigheden); deze eenheden zijn overdraagbaar en accumuleerbaar;
- transparante mechanismen voor de overdracht en accumulatie van leerresultaten en validatie daarvan;
- partnerschappen tussen de instellingen om een klimaat te creëren waarin leerresultaten kunnen worden overgedragen en een ruimte wordt gecreëerd voor onderwijs in meerdere landen.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Uit de effectbeoordeling blijkt dat ECVET de transparantie, vergelijking, overdracht en accumulatie van leerresultaten binnen Europa bevordert. Het systeem vereist niet dat kwalificaties in nog kleinere eenheden worden uitgesplitst en er wordt geen harmonisatie van kwalificaties of opleidingsstelsels voorgesteld. ECVET ondersteunt en versterkt de bestaande instrumenten ter bevordering van de mobiliteit (ECTS⁽²⁾ en EQF⁽³⁾). Op termijn kan het systeem bijdragen aan de noodzakelijke hervormingen van de opleidingsstelsels van de lidstaten in de richting van levenslang leren. ECVET biedt dus een meerwaarde op het gebied van mobiliteit en levenslang leren.

2.2. Dit neemt niet weg dat de problemen die zich bij deze instrumenten voordoen, niet gebagatelliseerd mogen worden. Doel van EQF is vergelijkingen tussen lidstaten mogelijk te maken, maar dan moeten de nationale stelsels wel zodanig opgezet en ingericht zijn dat de partners in de andere lidstaten er inzicht en vertrouwen in hebben. Het is de taak van de Commissie om criteria inzake relevantie, transparantie en vergelijking vast te stellen die het vertrouwen tussen de partners bevorderen. Het EQF is ingevoerd om kwalificaties op Europees,

⁽¹⁾ ECVET staat voor *European Credits System for Vocational Education and Training*.

⁽²⁾ Systeem voor de overdracht van studiepunten in het hoger onderwijs.

⁽³⁾ Europees kwalificatiekader voor een leven lang leren.

nationaal en sectorniveau op vrijwillige basis met elkaar te kunnen vergelijken en over te kunnen dragen, maar daarbij mag niet onderschat worden hoe complex de huidige systemen zijn. Daarom moet een impuls worden gegeven aan de instrumenten die het mogelijk maken de transparantie te vergroten en de juiste stappen te zetten om in 2012 diploma's of getuigschriften te kunnen invoeren.

2.3. ECVET komt niet in de plaats van andere beleidsmaatregelen van de Europese Unie, zoals Richtlijn 2005/36/EG inzake migrerende werknemers. Daar staat tegenover dat er ook geen link wordt gelegd met andere Europese programma's, wat wel zou moeten gebeuren. Te denken valt aan de programma's die ervoor zorgen dat de minst ontwikkelde EU-regio's ESF-steun krijgen om hun onderwijs- en opleidingsstelsel te hervormen, teneinde mensen bewuster te maken van de belangrijke eisen die de kennismaatschappij stelt, met name op het gebied van levenslang leren, en teneinde kwalitatief hoogwaardig onderwijs toegankelijker te maken.

2.4. Met ECVET wordt een doorlopend proces ingevoerd, dat continue inspanningen van alle betrokkenen vergt alsook synergie tussen de initiatieven die op Europees, nationaal of sectorniveau zijn afgestemd. Helaas wordt niet uitdrukkelijk voorzien in een manier om voort te bouwen op vorderingen of innovaties (*best practices*) waardoor ook een dynamiek onder de betrokkenen en potentiële partners kan worden gegenereerd met het oog op de geplande evaluatie in 2012.

2.5. Het is het Comité zeker niet ontgaan dat er door het overleg op alle niveaus en met vele publieke en private partijen een gemeenschappelijke terminologie is ontstaan. Het systematische gebruik van een aantal acroniemen — in de voorstellen, mededelingen, aanbevelingen, effectbeoordelingen en verslagen van de Commissie — leidt echter tot verwarring en een aanenschakeling van acroniemen, hetgeen niet veel goeds belooft voor de doelstelling van ECVET. Een afkorting, acroniem of letterwoord waaraan in de ene taal een bepaalde betekenis is verbonden, is mogelijk in een andere taal betekenisloos of roept misschien zelfs een zeer negatief beeld op. Ook dreigt hierdoor het gevaar dat de toegang voor nieuwe opleidingsorganen wordt beperkt en dat de doelgroepen worden afgeschrikt en juist geen belangstelling krijgen voor een systeem dat is bedoeld om de overdracht van leerresultaten in het beroepsonderwijs tussen lidstaten te vergemakkelijken en niet om de situatie ondoorzichtiger te maken. Daarnaast zou bij deze maatregelen om de beroepsopleidingsstelsels te harmoniseren en verenigbaar te maken met opleidingen in het kader van levenslang leren, rekening moeten worden gehouden met taalkundige aspecten en met andere maatregelen van de Commissie.

2.6. De Commissie zal erop moeten toezien dat de doelstelling ⁽¹⁾ om het een ieder veel gemakkelijker te maken om een opleiding bij verschillende onderwijsinstellingen en in verschillende landen te volgen, hetgeen de mobiliteit van lerenden in heel Europa ten goede zal komen — wat een buitengewone prestatie zou zijn omdat de Europese Unie meer dan 30 000 beroepsopleidingsinstellingen telt — niet ten koste gaat van de taalverscheidenheid of van de kwaliteit van het talenonderwijs, waarvoor de Commissie zich ook sterk maakt.

3. Specifieke opmerkingen

3.1. Als rechtsinstrument voor de invoering van ECVET heeft de Commissie gekozen voor een aanbeveling van het Europees Parlement en de Raad op basis van artikel 150 van het Verdrag. Op deze manier kunnen de beginselen van ECVET worden toegepast terwijl deelname aan het systeem vrijwillig is. Deze werkwijze ligt in het verlengde van het raadplegingsproces en versterkt dat proces, waarin tal van betrokken partijen, waaronder de sociale partners, ruimschoots de gelegenheid krijgen om hun standpunt te kennen te geven.

3.2. De vrijwillige aanpak heeft weliswaar enkele tekortkomingen, maar biedt wel de mogelijkheid de coördinatie tussen Commissie, sociale partners en lidstaten te versterken om de problemen die zich zullen voordoen goed te kunnen identificeren en vooral om de meest geschikte innovaties en oplossingen uit te werken. Zo kan van ECVET een werkbaar en doeltreffend systeem worden gemaakt, dat werknemers en andere burgers in Europa een echte Europese meerwaarde biedt wat de erkenning van competenties betreft, waardoor levenslang leren en mobiliteit bevorderd zullen worden.

3.3. De ambitie van de Commissie om de vorderingen te evalueren en hieraan bekendheid te geven, teneinde van ECVET een systeem te maken dat doorlopend herzien en aangepast wordt, lijkt een voldoende garantie dat er zal worden samengewerkt. De verschillende betrokken partijen en dan vooral de doelgroepen of de vertegenwoordigers daarvan zouden in belangrijke mate bij de evaluatie en bij het opstellen van het verslag betrokken moeten worden.

3.4. Het streven van de Commissie om de grensoverschrijdende mobiliteit en de toegang tot onderwijs en scholing tijdens het gehele leven te ondersteunen en te bevorderen moet mede tot uiting komen in een bekrachtiging van de onderliggende beginselen van de aanbeveling, met name waar het plaats en rol van de actoren betreft:

⁽¹⁾ Perscommuniqué van de Commissie IP/08/558.

- ECVET is bedoeld voor lerenden die er op vrijwillige basis aan deelnemen om hun leerresultaten te laten valideren en zo een erkende kwalificatie te behalen;
- het kwalificatiesysteem, waarbij studiepunten aan leerresultaten worden toegekend, moet onpartijdigheid en gelijke toegang waarborgen en mag geen belemmeringen opwerpen of selectiecriteria inhouden;
- Europese samenwerking op het gebied van onderwijs, initiële opleiding en levenslang leren is een vereiste om de nodige transparantie en erkenning van kwalificaties tot stand te brengen;
- er moeten netwerken en partnerschappen worden opgericht, die speciaal op ECVET geënt zijn, om nieuwe instrumenten en praktijken ten aanzien van leerovereenkomsten en de overdracht van studiepunten te ontwikkelen;
- de Commissie dient erop toe te zien dat de normen, waarvan momenteel wordt gewerkt, een gelijke behandeling van lerenden én onderwijsinstellingen waarborgen. Uit recent onderzoek ⁽¹⁾ blijkt opnieuw dat levenslang leren vooral ten goede komt aan die mensen die sowieso al over de beste papieren beschikken; ongeschoolde en laaggeschoolde werknemers profiteren er veel minder van. Hier zijn verschillende verklaringen voor, maar belangrijk is dat dit probleem bij ECVET wordt voorkomen; de Commissie moet ervoor zorgen dat het systeem ook open staat voor mensen met *weinig of geen diploma's*;
- in sommige lidstaten zijn de laatste tijd vele opleidingsinstellingen (verenigingen en organisaties) die zich speciaal op deze kansarme groepen richten en daarbij op een ruime praktijkervaring kunnen bogen, van de aanbodzijde van de markt geweerd vanwege kortetermijnbezuinigingen die ten koste zijn gegaan van die groepen die het minst „opleveren”. Maar er moet juist meer geld en mankracht voor worden uitgetrokken, met name waar het gaat om gebieden als cultuur, sociale economie en voortdurende scholing, die voor deze groepen vaak de toegangspoort tot een beroepsopleiding vormen.

⁽¹⁾ „Progress towards the Lisbon objectives in Education and Training, Indicators and Benchmarks, 2007”, SEC(2007) 1284, en de studie van NIACE (National Institute of Adult Continuing Education, VK) naar de deelname van volwassenen aan onderwijs „Counting the cost”.

3.5. Om door middel van nauwere samenwerking te kunnen komen tot een Europees kwalificatiesysteem worden gemeenschappelijke normen opgesteld. Dit is vooral in het geval van de zgn. informele leerresultaten geen sinecure. De desbetreffende normen zouden ontwikkeld en bestudeerd moeten worden op basis van criteria, vooral die welke in het verslag van Cedefop zijn voorgesteld (zie hieronder), in overleg met opleidingsinstellingen met gedegen ervaring die geen eliminatie en selectie aan de poort hebben toegepast.

3.6. Het Comité wijst de Commissie op haar eigen actieplan inzake volwasseneneducatie ⁽²⁾. Doel daarvan is sneller zoveel mogelijk mensen te bereiken door de aandacht te richten op die mensen die het het hardst nodig hebben, d.w.z. niet alleen op kwetsbare of benadeelde groepen, maar ook op mensen die om sociale redenen, ter bestrijding van sociale uitsluiting of ter bevordering van de economische en territoriale samenhang, voorrang moeten krijgen ⁽³⁾.

3.7. Bijlagen 1 en 2 van de aanbeveling, die geïnspireerd zijn door de aanbevelingen van Cedefop ⁽⁴⁾, zijn belangrijk voor het slagen van ECVET; de bijlagen komen de transparantie en coherentie ten goede en bevatten beginselen voor verdere ontwikkeling op alle niveaus. De bijlagen zouden verduidelijkt moeten worden en een follow-up en meer publiciteit moeten krijgen; dit is belangrijk om een solide systeem te kunnen opzetten.

3.8. Bij de vaststelling van een gemeenschappelijke lijst en een gemeenschappelijk terrein voor het vaststellen van onderwijsvakken in de context van de raadpleging en de fase vóór de raadpleging die door de Commissie wordt georganiseerd, die op zich vooruitgang inhouden, mag niet worden vergeten dat onderwijs geen commerciële dienst is. Onderwijs moet een basisdienst blijven die voor zoveel mogelijk mensen toegankelijk is, die wordt gegarandeerd door overheidsinvesteringen en politieke cohesie, zowel op nationaal niveau als in het kader van WTO-onderhandelingen; alleen dan kan worden vastgehouden aan het credo van Europa's concurrentievermogen in brede zin, d.i. dat het algemeen belang daarmee wordt gediend.

⁽²⁾ Advies EESC over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Actieplan inzake volwasseneneducatie — Het is nooit te laat om te leren”, rapporteur: mevrouw HEINISCH (PB C 204 van 9.8.2008, blz. 89).

⁽³⁾ Advies van het Comité van de Regio's van 19.6.2008 over het „Actieplan inzake volwasseneneducatie — Het is nooit te laat om te leren”, rapporteur: mevrouw SHIELDS, goedgekeurd tijdens de zitting op 18 en 19 juni 2008.

⁽⁴⁾ Europees Centrum voor de ontwikkeling van de beroepsopleiding, werd in 1975 opgericht bij Verordening (EEG) nr. 337/75 van de Raad en is het referentiecentrum van de Europese Unie op het gebied van het beroepsonderwijs. Hier wordt bedoeld op het verslag over kwaliteitsindicatoren in het beroepsonderwijs van de heer SEY-FRIED van het FHVR-FBAE te Berlijn (*Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege — Forschungsstelle für Berufsbildung, Arbeitsmarkt und Evaluation*).

3.9. Een consequente aanpak impliceert dat het streven naar fatsoenlijk werk en het streven naar hoogwaardig onderwijs hand in hand moeten gaan om zo het concurrentievermogen te waarborgen, en bij een Europees kwalificatiesysteem moet overleg gevoerd blijven worden tussen de lidstaten, de sociale partners op alle niveaus en de doelgroepen, die centraal moeten blijven staan. De doelstellingen moeten voor alle doelgroepen begrijpelijk en duidelijk blijven: erkenning van leerresultaten in de vorm van competenties, overdraagbaarheid, mogelijkheden om in een ander land te werken en naar een andere baan over te stappen en — voor de onderwijsinstellingen — erkenning en toegang tot financiering voor diensten van algemeen belang. Een Europees kwalificatiesysteem kan de inzetbaarheid en de mobiliteit vergroten als wordt voldaan aan de volgende voorwaarden: de best presterende onderwijsinstellingen (ervaring, aantal geslaagde validaties, kwaliteit van de validaties) moeten behouden blijven, de ervaring van de instellingen (organisaties en verenigingen) die methodes in de praktijk hebben getest, moet erkend worden, instellingen die aan de kant zijn gezet, moeten voorrang krijgen en hun vertrouwen moet teruggewonnen worden (instanties die migranten hulp verlenen, Roma ondersteuning bieden, volwassenen leren lezen en schrijven, taalkundige ondersteuning bieden, enz.).

3.10. De werknemers die momenteel het meest te maken hebben met mobiliteit zijn mannen die gedetacheerd zijn in de dienstverlening aan de bouwsector. De sectoren die daarop volgen zijn informatica en nieuwe technologie, toerisme en vervoer.

3.11. Aangezien ECVET speciaal gericht is op het initiële beroepsonderwijs en bij- en nascholing, erkenning en validering van formele leerresultaten (onderwijs) en niet-formele leerresultaten (beroepservaring) pleit het EESC ervoor binnen het kwalificatiesysteem speciale aandacht te schenken aan levenslang leren en erkenning van de leerresultaten van gedetacheerde werknemers ⁽¹⁾.

3.12. Aan de balans die over vier jaar zal worden opgemaakt, moet onder leiding van de Commissie in brede kringen van de lidstaten bekendheid worden gegeven. Zo kan ECVET een blijvende factor worden in de ontwikkeling van de onderwijsstelsels en in de evolutie van de maatschappij.

Brussel, 22 oktober 2008.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Mario SEPI

⁽¹⁾ EESC-advies over de „Medeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Detachering van werknemers met het oog op het verrichten van diensten — de voordelen en het potentieel maximaliseren en de bescherming van werknemers garanderen”, rapporteur: mevrouw LE NOUAIL-MARLIÈRE (PB C 224 van 30.8.2008, blz. 95).

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Gewijzigd voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende minimumvoorschriften inzake veiligheid en gezondheid bij het gebruik door werknemers van arbeidsmiddelen op de arbeidsplaats

COM(2008) 111 final — 2006/0214 (COD)

(2009/C 100/26)

De Raad van de Europese Unie heeft op 4 juni 2008 besloten om het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig art. 262 van het EG-Verdrag te raadplegen over het

Gewijzigd voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende minimumvoorschriften inzake veiligheid en gezondheid bij het gebruik door werknemers van arbeidsmiddelen op de arbeidsplaats.

De afdeling Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 11 september 2008 goedgekeurd. Afdelingsrapporteur was de heer VERBOVEN.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 22 en 23 oktober 2008 gehouden 448^e zitting (vergadering van 22 oktober) onderstaand advies uitgebracht, dat met 102 stemmen vóór en 0 tegen, bij 4 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Comité kan zich grotendeels vinden in het richtlijnvoorstel, maar roept de Commissie wel op zijn kanttekeningen in aanmerking te nemen en de tekst van de overwegingen dienovereenkomstig aan te passen. Het pleit verder voor een spoedige goedkeuring door het Europees Parlement en de Raad ⁽¹⁾.

2. Toelichting

2.1. Samenvatting van het Commissievoorstel

2.1.1. Onderhavig voorstel beoogt de codificatie van Richtlijn 89/655/EEG van de Raad van 30 november 1989 betreffende minimumvoorschriften inzake veiligheid en gezondheid bij het gebruik door werknemers van arbeidsmiddelen op de arbeidsplaats. De nieuwe richtlijn vervangt de verschillende besluiten die erin zijn verwerkt ⁽²⁾; volgens de Commissie laat dit voorstel de inhoud van de besluiten die worden gecodificeerd onverlet en beperkt het zich ertoe deze samen te voegen en daarin slechts de formele wijzigingen aan te brengen die voor bedoelde codificatie vereist zijn.

2.2. Opmerkingen

2.2.1. De naleving van veiligheids- en gezondheidsvoorschriften bij het gebruik door werknemers van arbeidsmiddelen op de arbeidsplaats vormt een belangrijk aspect van de preventiemaatregelen. Sinds 1989 wordt er een minimale harmonisering van deze regels doorgevoerd. De richtlijn van 30 november 1989 is herhaaldelijk gewijzigd om er een groter aantal arbeidssituaties

(met name werkzaamheden op hoogte) onder te laten vallen en om gezondheid op de werkplek ruimer, d.w.z. met inachtneming van ergonomische beginselen, te benaderen. Ook is er door de goedkeuring van Richtlijn 2007/30/EG een verandering opgetreden in de wijze waarop de lidstaten hun nationale rapporten over de toepassing van de communautaire wetgeving inzake veiligheid en gezondheid op de arbeidsplaats opstellen. Al deze wijzigingen kunnen moeilijkheden veroorzaken voor degenen voor wie de wetgeving bedoeld is.

2.2.2. Codificatie zou geen enkele inhoudelijke wijziging in de richtlijnen met zich mee mogen brengen, noch in de artikelen, noch in de bijlagen of de overwegingen. De verschillende soorten bepalingen in een richtlijn vormen een coherent en onderling samenhangend geheel. De overwegingen zelf zijn weliswaar geen dwingende bepalingen, maar ze helpen wel bij de interpretatie van de dwingende bepalingen en ze geven de lidstaten criteria in handen voor een coherente toepassing ervan. Het Comité heeft na bestudering van het voorstel kunnen vaststellen dat bij de codificatie van de artikelen aan dit grondbeginsel is voldaan, maar dat daarvan wordt afgeweken wat de overwegingen betreft:

— Het Comité stelt vast dat de overwegingen (7), (8), (9), (10) en (11) van Richtlijn 2001/45/EG evenals overweging (9) van Richtlijn 89/655/EEG niet in de codificatie zijn opgenomen;

⁽¹⁾ Zie ook het EESC-advies van 15 februari 2007 over het Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende minimumvoorschriften inzake veiligheid en gezondheid bij het gebruik door werknemers van arbeidsmiddelen op de arbeidsplaats (tweede bijzondere richtlijn in de zin van artikel 16, lid 1, van Richtlijn 89/391/EEG) (gecodificeerde versie), rapporteur: dhr. Verboven (PB C 97 van 28.4.2007).

⁽²⁾ Richtlijn 89/655/EEG van de Raad, Richtlijn 95/63/EG van de Raad, Richtlijn 2001/45/EG van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 2007/30/EG van het Europees Parlement en de Raad.

— In de overwegingen (10) en (11) van Richtlijn 2001/45/EG wordt de aandacht gevestigd op het feit dat werknemers die geacht worden bij werkzaamheden op hoogte arbeidsmiddelen te hanteren een speciale opleiding nodig hebben. Het Comité dringt erop aan dat een dergelijke overweging ook in onderhavig voorstel voor codificatie wordt opgenomen.

- Het Comité is van mening dat onderhavig voorstel krachtens besluit 2003/C 218/01 van de Raad van 22 juli 2003 aan het Raadgevend Comité voor veiligheid en gezondheid op de arbeidsplaats moet worden voorgelegd. Een dergelijke raadpleging zou moeten worden vermeld in de considerans van de richtlijn, conform wat tot op heden gebruikelijk was. Gezien de sinds het begin van de codificatieprocedure verstreken termijn is het overduidelijk dat niets de raadpleging van het Raadgevend Comité in de weg had kunnen staan.

2.2.3. Onder voorbehoud van de hierboven geformuleerde opmerkingen is het Comité van mening dat de Commissie de vigerende bepalingen op rationele wijze heeft samengevoegd, hetgeen de duidelijkheid ten goede komt en geen inhoudelijke problemen met zich meebrengt.

2.2.4. Het Comité kan zich derhalve grotendeels vinden in het richtlijnvoorstel, maar roept de Commissie wel op om de door hem geplaatste kanttekeningen in aanmerking te nemen en de tekst van de overwegingen dienovereenkomstig aan te passen. Het pleit verder voor een spoedige goedkeuring door het Europees Parlement en de Raad.

Brussel, 22 oktober 2008.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Mario SEPI

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een richtlijn van de Raad houdende een algemene regeling inzake accijns

COM(2008) 78 *final*/3 — 2008/0051 (CNS)

(2009/C 100/27)

De Raad heeft op 4 maart 2008 besloten om het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig art. 93 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap te raadplegen over het:

Voorstel voor een richtlijn van de Raad houdende een algemene regeling inzake accijns

De gespecialiseerde afdeling Economische en Monetaire Unie, economische en sociale samenhang, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 2 oktober 2008 goedgekeurd; rapporteur was de heer BURANI.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 22 oktober 2008 gehouden 448^e zitting onderstaand advies uitgebracht, dat met 107 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 1 onthouding, werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het EESC onderschrijft het besluit van de Commissie om Richtlijn 92/12/EEG, de basisrichtlijn inzake de toepassing van accijnzen, geheel te vervangen door een nieuwe tekst waarin rekening gehouden wordt met de invoering van de elektronische procedure EMCS (*Excise Movement and Control System*), die daarmee dan een rechtsgrondslag krijgt. De Commissie grijpt de gelegenheid aan om enkele noodzakelijke wijzigingen en innovaties in te voeren op grond van de ervaringen van de overheidsdiensten in de lidstaten en van operatoren. Verder zijn enkele procedures gestroomlijnd. Over het algemeen bestaat er geen bijzonder bezwaar tegen de te wijzigen of te vernieuwen onderdelen, maar bij enkele aspecten wil het EESC kanttekeningen plaatsen als bijdrage voor de komende discussies.

1.2. De Commissie stelt vooralsnog als datum van inwerking-treding van de richtlijn 1 januari 2009 voor, maar beseft dat de bestudering van het voorstel veel meer tijd zal vergen. Verder stelt zij voor dat de EMCS-procedure voorlopig uitsluitend kan worden ingevoerd door de lidstaten die haar hebben goedgekeurd, terwijl de andere lidstaten voorlopig met de papieren procedure verdergaan.

1.3. Het EESC meent, samen met andere betrokkenen, dat er kritisch naar deze maatregel moet worden gekeken: twee procedures tegelijk werkt verwarrend en is kostbaar, zowel voor de overheidsdiensten als voor de operatoren. Maar het alternatief, pas starten met het EMCS als iedereen daarvoor klaar is, is net zo nadelig, zowel voor degenen die al gereed zijn als voor de operatoren. Een weinig bevredigend compromis, dat invoering van EMCS in Europa tot onbepaalde datum zou kunnen uitstellen, bestaat erin EMCS uitsluitend te gebruiken voor

binnenlandse transacties in de lidstaten die de elektronische procedure al kunnen toepassen. De papieren procedure zou dan door alle lidstaten gebruikt worden voor internationaal verkeer totdat iedereen op de elektronica kan overschakelen.

1.4. Het belangrijkste deel van het Commissiedocument betreft het verkeer van goederen onder schorsing van accijns; de verschillende vernieuwingen die worden voorgesteld, krijgen de instemming van het EESC, behalve enkele nadere preciseringen en voorstellen (zie par. 4.6 tot 4.9) die hoofdzakelijk het nu beter omschreven begrip „onherstelbaar verlies” van goederen betreffen. De formulering van „afstandsverkoop” in artikel 34 (zie par. 4.9) kan aanleiding geven tot twijfel van wettelijke aard: in welk land moeten de accijnzen betaald worden?

1.5. Het EESC stelt verder voor in de nieuwe richtlijn maximale hoeveelheden en bedragen op te nemen voor goederen die een burger in een andere lidstaat als „privé-aankopen” mag aanschaffen. Nu bestaat de kans dat de overheidsdiensten een en ander verschillend uitleggen en toepassen.

2. Het voorstel van de Commissie

2.1. Richtlijn 92/12/EEG van 25 februari 1992 bevat de bepalingen van de algemene regeling voor accijnsproducten, die grotendeels uitgaan van de papieren procedure. Op 16 juni 2003 is bij Beschikking nr. 1152/2003/EG van het EP en de Raad een **geautomatiseerde procedure** ingevoerd, het EMCS, die de formaliteiten voor operatoren vereenvoudigt en de auto-riteiten in staat stelt om geïntegreerde en doeltreffendere controles uit te voeren. Door de goedkeuring van het EMCS moeten de bepalingen betreffende **het verkeer van goederen onder schorsing van accijns** gewijzigd worden.

2.2. De Commissie grijpt deze gelegenheid aan om **Richtlijn 92/12/EEG geheel te vervangen**. Er wordt niet alleen rekening gehouden met de goedkeuring van het EMCS, dat hiermee een rechtsgrondslag krijgt; tegelijk **krijgt de nieuwe richtlijn een andere opzet**: aanpassing van de formuleringen om rekening te houden met nieuwe wetgevingsnormen, herschikking van de tekst om de logische structuur ervan te verbeteren, schrapping van achterhaalde bepalingen, aanpassing aan nieuwe wetsbegrippen, vereenvoudiging van procedures waardoor het bedrijfsleven minder formaliteiten hoeft te vervullen, zonder afbreuk te doen aan controles.

2.3. In de nieuwe tekst worden tevens, in hoofdstuk V, essentiële onderdelen uit voorstel COM(2004) 227 (door de Raad in 2005 ter zijde gelegd) opgenomen, dat de wijziging van de artikelen 7 tot en met 10 van de basisrichtlijn beoogde, over het intracommunautaire verkeer van reeds op de markt gebrachte goederen.

2.4. Aan het voorstel is uitgebreide raadpleging van het bedrijfsleven voorafgegaan; het is uitgewerkt in samenwerking met een groep deskundigen onder leiding van het Accijnscomité: een juiste procedure, die geen aanleiding zou moeten geven tot al te veel technische verschillen van mening bij de behandeling van dit document.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Het EESC is bijzonder ingenomen met dit initiatief van de Commissie, dat is uitgemond in een, vergeleken bij de basisrichtlijn, beter gestructureerde en overzichtelijker tekst die strookt met het streven naar de vereenvoudiging van administratieve procedures. Verder is meer gehoor gegeven aan de behoeften van het bedrijfsleven, zonder dat de controles afnemen, die, integendeel, door invoering van het EMCS doeltreffender zouden moeten worden.

3.2. Het belangrijkste deel van de nieuwe bepalingen betreft het **verkeer van goederen onder schorsing van accijns**, volgens op het EMCS gebaseerde procedures. Volgens Beschikking nr. 1152/2003/EG zou het EMCS in april 2009 in werking moeten treden: er zijn landen waar het maar de vraag is of ze het systeem op deze datum al zullen hebben ingevoerd. Hoe dan ook is vrijwel zeker dat niet alle landen gereed zullen zijn. Het systeem heeft in ieder geval een collectieve proeftijd nodig, wat nauwe **samenwerking tussen de nationale administraties** vergt, met als bijkomende eis een **harmonisatie van de interne procedures**: een administratief, technisch en praktisch gezien tamelijk complex vraagstuk. De Commissie beseft dit: terwijl ze voorstelt om de richtlijn per 1 april 2010 te laten ingaan, stelt ze voor dat de lidstaten dan ook nog een extra **overgangsperiode** kunnen genieten, tijdens welke het relevante deel van de basisrichtlijn van kracht blijft.

3.3. De lidstaten hebben toegezegd dat ze het EMCS zullen gaan toepassen, maar het is niet gezegd dat dit overal met graagte gebeurt en het is zeker mogelijk dat er nog belemmeringen ontstaan voordat het systeem geheel is ingevoerd. Er kan op **weerstand** worden gerekend, die op basis van technische argumenten misschien ook wel gegrond is, maar die in wezen door andere overwegingen wordt ingegeven. Het precedent dat met par. 2.3 van het voorstel voor een richtlijn, COM(2004) 227, is geschapen, belooft ten aanzien van het verkeer van tot verbruik uitgeslagen accijnsproducten niet veel goeds: na lastige onderhandelingen werd besloten de zaak „op te schorten” in afwachting van een complete herziening van de materie; maar het voorstel dat nu ter discussie staat, is in feite gelijk aan het voorgaande.

3.4. De gevoeligste problemen zijn dus van **politiek-economische** aard. Elke lidstaat past andere accijnstarieven toe op verschillende producten, wat aanleiding is tot het welbekende verschijnsel van **grensoverschrijdende aankopen** vanwege de prijs. Volgens de beginselen van de interne markt zou elke burger van prijsverschillen moeten kunnen profiteren, niet alleen in eigen land, maar ook en vooral bij aankopen in het buitenland; maar die beginselen komen op losse schroeven te staan als fiscale aspecten om de hoek komen kijken. In de dagelijkse praktijk blijkt dat lidstaten onwelwillend tegenover deze aankopen staan als daarvan nadeel wordt ondervonden, en een oogje dicht doen als zij er wel bij varen. Geen enkel accijnsproduct is van deze problematiek uitgesloten: dit blijkt uit de recente discussies over tabak, alcohol en diesel ⁽¹⁾: als argumenten worden **gezondheid, openbare orde, het milieu of nadeel voor de economie** aangehaald. Maar op de achtergrond, en niet altijd even duidelijk, spelen ook **fiscale voordelen** mee. De verschillende standpunten vloeien dus voort uit **sociaal, economisch en fiscaal beleid**, dat elke lidstaat zelf bepaalt: op communautair niveau neemt de materie de vorm aan van een **bij uitstek politiek probleem**.

3.5. Het EESC beseft dat de materie gevoelig ligt en dat elke lidstaat tijdens de komende onderhandelingen op moeilijkheden zal stuiten; het positieve resultaat hiervan zal afhangen van de mate van **flexibiliteit** die vereist is om tot collectieve besluiten te komen. Elke regering moet de balans zien te vinden tussen handhaving van eigen eisen en de concessies op accijnsgebied die hij aan de ander partijen moet doen. Kortom: ieder dient een manier te vinden om **de eigen sociale en begrotingsdoelstellingen te verwezenlijken door ze te verzoenen met een algemeen accijnsstelsel, en niet viceversa**.

⁽¹⁾ Zie de meest recente richtlijnvoorstellen:

Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 92/12/EEG betreffende de algemene regeling voor accijnsproducten, het voorhanden hebben en het verkeer daarvan en de controles daarop (COM(2004) 227 final — 2004/0072 (CNS));

Voorstel voor een richtlijn van de Raad houdende wijziging van Richtlijn 2003/96/EG tot aanpassing van de bijzondere belastingregeling voor als motorbrandstof voor commerciële doeleinden gebruikte gasolie en tot coördinatie van de belasting van als motorbrandstof gebruikte loodvrije benzine en gasolie (COM(2007) 52 final — 2007/0023 (CNS));

Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de structuur en de tarieven van de accijns op tabaksfabrikaten (gecodeerde versie) (COM(2007) 587 final)).

4. Bijzondere opmerkingen

4.1. In dit hoofdstuk bekijkt het EESC de **voornaamste vernieuwingen en wijzigingen** ten opzichte van de huidige regeling die door de Commissie worden voorgesteld. Het gaat evenwel voorbij aan de aspecten die niet controversieel lijken en die zijn ingegeven door aspecten als stroomlijning van de tekst, het gezond verstand of de natuurlijke ontwikkeling van de materie.

4.2. Zoals reeds opgemerkt in par. 3.2, zal de **afschaffing van de papieren procedure** niet samenvallen met de inwerkingtreding van de nieuwe richtlijn, ook al betekent goedkeuring van de nieuwe richtlijn intrekking van de voorgaande, 92/12/EEG: het voorstel voor de nieuwe richtlijn voorziet in een **overgangperiode** waarin verrichtingen op papier ook toegestaan blijven. Niemand kan voorspellen hoe lang deze overgangperiode zal duren: zeker is dat, zolang het EMCS niet door alle lidstaten is ingevoerd, het systeem serieuze problemen kan ondervinden. De **aandacht moet worden gevestigd op de lasten waarvoor de operatoren komen te staan** — maar ook de overheden in de lidstaten — die tegelijk **elektronisch en op papier** moeten werken, afhankelijk van het land van bestemming.

4.2.1. Met het alternatief, nl. het systeem pas invoeren als het in alle lidstaten werkt, duikt het gevaar op dat het project op de lange baan geschoven wordt. Dit zou verder de lidstaten die de elektronische procedure al kunnen beginnen, ertoe dwingen om op de andere lidstaten te wachten: een onaanvaardbare situatie, die nadelig uitpakt voor de landen die bijtijds het nodige hebben gedaan, maar ook en vooral voor het bedrijfsleven.

4.2.2. Enkele deskundigen doen het volgende voorstel, dat weliswaar geen oplossing is, maar een aanvaardbaar, hoewel niet optimaal, compromis lijkt te bieden: de lidstaten die al het nodige hebben gedaan, kunnen voor hun binnenlandse verkeer de elektronische procedure gebruiken, terwijl voor de internationale betrekkingen het papier wordt gehandhaafd. Op nationaal niveau zou dus met het systeem geëxperimenteerd worden, alvorens over te gaan tot omvoering in de gehele EU (namelijk als alle lidstaten zover zijn)..

4.3. **Hoofdstuk I, Algemene bepalingen** bevat geen enkele essentiële verandering ten opzichte van Richtlijn 92/12/EEG: het is beperkt tot een beter overzicht van de materie, met enkele aanpassingen, nieuwe omschrijvingen en minder ingrijpende veranderingen.

4.4. In **Hoofdstuk II, Ontstaan van de accijns**, luidt de wijziging in artikel 7, lid 4, dat het „onherstelbaar verlies” van een product dat onder een schorsingsregeling valt, is vrijgesteld van belasting. Met de nieuwe term „onherstelbaar verlies” wordt

verwezen naar een product dat onbruikbaar wordt voor iedereen, ongeacht de oorzaak van het verlies. De feitelijke vernieuwing is dat de richtlijn niet meer oplegt dat „overmacht” moet worden aangetoond; het EESC wijst er echter op dat elke lidstaat zijn eigen normen terzake mag vaststellen.

4.5. **Hoofdstuk III, Productie, verwerking en voorhanden hebben** introduceert slechts één belangrijke verandering: het beheer over „belastingentrepots” mag worden toegewezen aan personen die in een andere lidstaat gevestigd zijn. Dit beginsel was in het verleden aan beperkingen onderhevig, ook al komt dit overeen met de logica van de interne markt.

4.6. **Hoofdstuk IV, Overbrenging van accijnsgoederen onder schorsing van accijns** bevat vernieuwende bepalingen: artikel 16 luidt dat de producten niet alleen bestemd kunnen zijn voor belastingentrepots, maar ook voor erkende natuurlijke of rechtspersonen („geregistreerde geadresseerden”), en, met toestemming, naar een „plaats van rechtstreekse aflevering” mogen worden gebracht, aangewezen door een geregistreerde geadresseerde. Het EESC onderschrijft een en ander en hoopt dat de controleprocedures zo goed zijn dat misbruik wordt uitgesloten. Het zou wel een goede zaak zijn als de beroepsprofielen die onder de richtlijn vallen, nader zouden worden omschreven.

4.7. De volgende bepalingen (art. 17-19) betreffen de zekerheden om de risico's te dekken in verband met de overbrenging van goederen onder schorsing van accijns, en vergen geen bijzondere opmerkingen; van belang daarentegen zijn de bepalingen in **Afdeling 2** (art. 20-27), waarin het gaat om de **te hanteren procedures in geval van overbrenging van goederen onder schorsing van accijns**. Volgens deskundigen moet de goedkeuring van deze procedures nauwlettend in de gaten worden gehouden om te **waarborgen dat zij doeltreffende controles opleveren die sporen met de beschikbare middelen van de administratie**. Het EESC merkt echter op dat accijnsgoederen volgens art. 20, leden 1, 2 en 3, slechts geacht worden te zijn overgebracht indien er een elektronisch document is: deze regel moet worden aangepast aan het systeem waarvoor wordt gekozen in de overgangperiode waarin van een papieren op een elektronische procedure wordt overgestapt.

4.8. **Hoofdstuk V** betreft de **overbrenging van belastingheffing** op tot verbruik uitgeslagen accijnsgoederen en bevat geen wezenlijk nieuwe bepalingen: herhaald wordt het beginsel van belastingheffing op goederen in het land van aanschaf in geval van aankoop door particulieren (art. 30), en in het land van verbruik, indien zij aangehouden worden voor commerciële doeleinden (art. 31); de vigerende voorschriften voor het bepalen van degene die de accijns verschuldigd is en van transitgoederen worden bekrachtigd.

4.9. In het oog springen de voorschriften in art. 34 over **afstandsverkoop**: in afwijking van art. 30 staat hier dat door particulieren aangeschafte goederen **die direct of indirect door de verkoper of voor diens rekening worden verzonden of vervoerd** aan accijns onderworpen zijn **in de lidstaat van bestemming**. Hieruit zou af te leiden zijn dat de accijns in **de lidstaat van aanschaf** moet worden afgedragen als de door een koper aangeschafte goederen **door hemzelf naar zijn adres verstuurd worden**.

4.9.1. Het EESC vraagt zich af of de regels hier geen aanleiding kunnen geven tot **interpretatieproblemen**: bij afstandsverkoop is de aanschaf in de plaats van vestiging van de verkoper een feit op het tijdstip waarop de betaling plaatsvindt; de koper, eigenaar van de goederen, is wettelijk dus gemachtigd om wie dan ook (ook de verkoper) instructies te geven voor de verzending van de goederen *in zijn opdracht en voor hem*. Uit juridisch oogpunt en in strijd met de logica van belastingheffing op de plaats van feitelijk verbruik, zouden goederen dus *altijd* geacht kunnen worden **door een particulier te zijn aangeschaft en in zijn opdracht te zijn vervoerd of verstuurd**, en dus als accijnsplichtig in de lidstaat van aanschaf kunnen worden beschouwd, ook al zorgt de verkoper voor de verzending.

4.10. Verder wil het EESC wijzen op wat volgens hem een lacune is, te weten in art. 34: er worden geen maximumhoeveelheden of -bedragen vermeld waarbinnen aankopen worden

geacht te zijn gedaan door „particulieren”. Ondubbelzinnige criteria zijn vereist om te vermijden dat de lidstaten in de interne markt uiteenlopende en tegenstrijdige maatregelen neemt. Vanuit onder meer deze invalshoek roept het EESC de Commissie en de lidstaten op om duidelijker en transparantere regels te formuleren. Burgers en ondernemingen zouden hierbij gebaat zijn.

4.11. De resterende bepalingen van **Hoofdstuk VI** (Diversen) betreffen het aanbrengen van merktekens en handhaven de vigerende bepalingen voor het bevoorraden van schepen en luchtvaartuigen; art. 38 betreft **kleine wijnproducenten** (tot 1 000 hl), voor wie vereenvoudigde procedures gelden ten aanzien van de productie en het voorhanden hebben van accijnsgoederen.

4.12. **Hoofdstuk VII** (Slotbepalingen) bevestigt het bestaande **Accijnscomité** en de uitvoeringsbepalingen: Richtlijn 92/12/EG zou moeten worden ingetrokken vanaf een datum (1 april 2009), die de Commissie voorzichtig als optie voorstelt; hetzelfde geldt voor de overgangsperiode (aflopend per 31 december 200...) tijdens welke de lidstaten te werk kunnen blijven gaan volgens de voorgaande richtlijn. Het EESC meent, evenals andere organen en deskundigen, dat dergelijke termijnen zuiver indicatief zijn en **moeten worden verlengd volgens een realistische planning**, vooral door rekening te houden met de praktische moeilijkheden bij de volledige invoering van het EMCS.

Brussel, 22 oktober 2008.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Mario SEPI

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG van de Raad betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde ter bestrijding van de belastingfraude in het intracommunautaire verkeer en het Voorstel voor een verordening van de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1798/2003 ter bestrijding van de belastingfraude in het intracommunautaire verkeer

COM(2008) 147 final — 2008/0058 (CNS) 2008/0059 (CNS)

(2009/C 100/28)

De Raad heeft op 3 april 2008 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 93 van het EG-Verdrag te raadplegen over het

Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG van de Raad betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde ter bestrijding van de belastingfraude in het intracommunautaire verkeer en het

Voorstel voor een verordening van de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1798/2003 ter bestrijding van de belastingfraude in het intracommunautaire verkeer

De gespecialiseerde afdeling „Economische en Monetaire Unie — economische en sociale samenhang”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 2 oktober 2008 goedgekeurd. Rapporteur was de heer SALVATORE.

Het Comité heeft tijdens zijn 448^e zitting (vergadering van 22 oktober 2008) het volgende advies uitgebracht, dat met 114 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 1 onthouding, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité kan zich vinden in het voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van het gemeenschappelijk BTW-stelsel om belastingfraude in het intracommunautair verkeer te bestrijden en het bijbehorend voorstel voor een Raadsverordening tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1798/2003.

1.2. Met deze voorstellen wordt tegemoet gekomen aan eisen betreffende vereenvoudiging en efficiëntie en ook wordt een duidelijker verband gelegd tussen maatregelen om bureaucratie te verminderen en de mogelijkheden van de lidstaten om fraude in het intracommunautaire verkeer tegen te gaan.

2. Inleiding

2.1. Binnen de Europese instellingen is lang gediscussieerd over de twee voorstellen. Zij strekken er uitdrukkelijk toe om de overheid doelmatige en dwingende instrumenten te verschaffen om fraude, die vaak wordt begaan om de daadwerkelijke en correcte werking van de interne markt te doorkruisen, uit te roeien dan wel in ieder geval substantieel in te dammen.

2.2. Het Comité wijst erop dat dergelijk onrechtmatig handelen verschillende vormen kan aannemen en zich in meerdere situaties kan manifesteren: een en ander varieert van namaak van alcoholische dranken en rookwaar via smokkel en ontduiking van directe belastingen tot BTW-fraude (de meest gangbare soort inbreuken).

2.3. Met name aan het laatste verschijnsel werd aandacht geschonken met het oog op de geplande vergaande herziening van het stelsel voor de belasting van de intracommunautaire

handel. Dat stelsel berust, overeenkomstig het beginsel van gelijke behandeling van nationale producten en die uit andere lidstaten, op het bestemmingsbeginsel: geheven wordt in de lidstaat waar de koper voor de BTW geregistreerd staat.

2.4. Dit beginsel, dat in feite bij wijze van overgang voor de intracommunautaire handel geldt, heeft er enerzijds toe geleid dat intracommunautaire leveringen niet worden belast, waarmee een vrij verkeer van goederen werd mogelijk gemaakt. Anderzijds echter werd daarbij forse schade toegebracht aan de financiële belangen van de Gemeenschap. Men denke daarbij alleen al aan de „carrouselfraude” in het intracommunautair verkeer die door de Commissie in haar mededeling aan de Raad, het Europees Parlement en het Europees Economisch en Sociaal Comité over de noodzaak om een gecoördineerde strategie te ontwikkelen ter verbetering van de bestrijding van belastingfraude⁽¹⁾ als volgt werd gedefinieerd: „Een bijzondere vorm van fraude is de „carrouselfraude”, waarbij doorgaans binnenlandse transacties (waarbij BTW wordt aangerekend) worden gecombineerd met intracommunautaire transacties (waarbij geen BTW wordt aangerekend tussen de contractanten)”.

2.5. Het Comité heeft deze kwestie reeds meerdere malen behandeld en daarbij nuttige informatie verstrekt waarnaar bij het opstellen van dit advies nauwkeurig is gekeken⁽²⁾.

⁽¹⁾ COM(2006) 254 final.

⁽²⁾ Zie de adviezen over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende het gemeenschappelijk stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (herschikking)”, PB C 74 van 23.3.2005, blz. 21 en de „Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement en het Europees Economisch en Sociaal Comité over de noodzaak om een gecoördineerde strategie te ontwikkelen ter verbetering van de bestrijding van belastingfraude”, PB C 161 van 13.7.2007, blz. 8.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Men is het er dus zonder meer over eens dat er iets gedaan moet worden aan dit momenteel wijd verbreid verschijnsel, waarmee naar schatting 2 à 2,5 % van het BBP van de Gemeenschap is gemoeid. Tegen deze achtergrond vormen de in dit advies behandelde voorstellen voor een richtlijn en een verordening een afspiegeling van de wil daartoe, die werd geuit in een eerdere, uitgebreide mededeling van de Commissie aan de Raad over enkele basiselementen voor de ontwikkeling van een BTW-fraudebestrijdingsstrategie in de EU ⁽¹⁾. Ook wordt in de voorstellen duidelijk aangegeven welke concrete maatregelen er moeten worden goedgekeurd.

3.2. Die aanpak bleek reeds uit de volgende opmerking van de Commissie in bovengenoemde mededeling: „De Commissie heeft zich ertoe verbonden om een analyse van mogelijke wijzigingen in het BTW-stelsel te verrichten, maar ziet hierin geen tegenspraak met het voortzetten van een debat over de zogenoemde traditionele maatregelen. De belastingautoriteiten een moderner en efficiënter instrumentarium voor de bestrijding van belastingfraude te verschaffen, is een doel dat in ieder geval moet worden nagestreefd, los van de komende besluitvorming over de verdergaande maatregelen”.

3.3. De Commissie heeft haar ambities afgezwakt om het BTW-stelsel door radicale ingrepen in het heffingsmechanisme op middellange termijn significant te wijzigen en daarom is het een goede zaak dat de Raad het initiatief heeft genomen om minder ambitieuze maar toch doelmatige heffingsmaatregelen in te voeren.

3.4. Het Comité steunt daarmee de voorgestelde wijzigingen van de BTW-richtlijn. De bijstellingen dragen bij tot de tijdens de voorbereidende werkzaamheden onderstreepte doelstellingen vereenvoudiging en efficiëntie. Voorts wordt er tevens gezorgd voor een duidelijker verband tussen maatregelen ten behoeve van administratieve vereenvoudiging en mogelijkheden voor de lidstaten om transnationale BTW-fraude al dan niet geheel of gedeeltelijk de kop in te drukken.

3.5. Zo wordt het uitgangspunt om geen overmatige administratieve lasten op te leggen in één voorschrift tot uitdrukking gebracht. In de toelichting bij het richtlijnvoorstel wijst de Commissie erop dat zij het tijdsverloop tussen „het tijdstip waarop een handeling plaatsvindt (en) het tijdstip waarop de gegevens ter beschikking worden gesteld aan de lidstaat van de afnemer” wil verkorten. Zij wil de termijn voor het indienen van de lijsten betreffende intracommunautaire leveringen tot één maand verkorten en ook stelt zij voor dat de lidstaten die gegevens vervolgens binnen één in plaats van drie maanden uitwisselen. Dan moet er wel meer controlecapaciteit komen en dienen de nationale belastingadministraties in het kader van fraudebestrijding risico's beter te kunnen beheren.

3.6. De andere wijzigingsbepalingen met betrekking tot Richtlijn 2006/112/EEG van de Raad lijken in het teken te staan van duidelijke regels, vereenvoudiging van administratieve verplichtingen en intensivering van de administratieve samenwerking.

3.7. Naast het feit dat er vaker informatie zal moeten worden verstrekt, behoort tot die andere wijzigingsbepalingen dat de ten behoeve van de fraudebestrijding te vergaren gegevens worden uitgebreid met informatie over „de intracommunautaire verwervingen van goederen en aankopen van diensten bij een in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichter waarvoor de afnemer tot voldoening van de belasting is gehouden”. Ook zullen belastingplichtigen die per kalenderjaar voor meer dan 200 000 EUR aan dergelijke transacties verrichten hun BTW-aangifte maandelijks moeten indienen. Daarnaast wil de Commissie de voorschriften betreffende de verschuldigdheid van de BTW op diensten harmoniseren om ervoor te zorgen dat de handelingen van verrichter en afnemer in hetzelfde tijdvak worden aangegeven.

3.8. Volgens het Comité belichamen vooral deze laatste voorschriften de strekking van de voorgestelde wijzigingen. Verder wordt hiermee evenwicht aangebracht tussen bijkomende verplichtingen, minder administratieve kosten (slechts weinig ondernemingen zijn betrokken) en meer informatie voor de fiscus.

3.9. Anders geformuleerd: er zal vaker informatie over handelstransacties moeten worden verstrekt maar het vermogen van de belastingadministraties om veel meer gegevens te verwerken zal ook toenemen en dat zal in efficiëntere samenwerkingsmechanismen resulteren.

4. Bijzondere opmerkingen

4.1. Het Comité gaat akkoord met de wijziging van artikel 250, lid 2: bedrijven zullen hun BTW-aangifte elektronisch kunnen indienen. Het is natuurlijk wel de bedoeling dat daarmee niet alleen de kans op vergissingen in de aangifte wordt verkleind maar ook de kosten voor de aangevers en de administraties.

4.2. Ook kan het zich vinden in de mogelijkheid om bedrijven die slechts zelden, d.w.z. uitzonderlijk, door de gewijzigde bepalingen worden geraakt, vrij te stellen.

4.3. Verder schaaft het zich achter de toevoeging van punt f) aan artikel 251. De bepaling betreft niet alleen de aangifte over goederentransacties maar strekt zich tevens uit tot het betrekken van diensten. Hierdoor kunnen de ingediende gegevens beter aan kruiscontroles worden onderworpen en kan ook BTW-ontduiking ter zake van diensten worden voorkomen.

⁽¹⁾ COM(2007) 758 final.

4.4. Het terugdringen van de aangifteperiode tot één maand vormt weliswaar geen doorslaggevend afschrikkingsmiddel, maar vormt wel een substantiële stap in de richting van meer onderlinge afstemming en harmonisatie van de belastbaarheid van diensten en kruiscontroles op de door verrichter en afnemer ingediende aangiften.

4.5. De voorschriften voor de BTW-aangifte gaan vergezeld van een aanpassingstabel betreffende de termijnen voor de indiening van de lijsten.

4.6. Ook de mogelijkheid om elektronisch aangifte te doen is van belang.

4.7. Tevens wordt de lidstaten verzocht om een transponeringstabel aangaande de omzettingsmaatregelen. Dat is nuttig want dat strekt ertoe om de hoeveelheid door het bedrijfsleven aan de belasting-administraties verschaft gegevens beter na te kunnen trekken, waarbij tevens rekening wordt gehouden met toekomstige veranderingen.

4.8. Ten slotte zij erop gewezen dat de wijzigingen in de richtlijn noodzakelijkerwijs tot wijziging van de verordening nopen.

Brussel, 22 oktober 2008.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Mario SEPI

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de gemeenschappelijke fiscale regeling voor fusies, splitsingen, gedeeltelijke splitsingen, inbreng van activa en aandelenruil met betrekking tot vennootschappen uit verschillende lidstaten en voor de verplaatsing van de statutaire zetel van een SE of een SCE van een lidstaat naar een andere lidstaat (gecodificeerde versie)”

COM(2008) 492 final — 2008/0158 CNS

(2009/C 100/29)

De Raad heeft op 25 september 2008 overeenkomstig artikel 94 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het

„Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de gemeenschappelijke fiscale regeling voor fusies, splitsingen, gedeeltelijke splitsingen, inbreng van activa en aandelenruil met betrekking tot vennootschappen uit verschillende lidstaten en voor de verplaatsing van de statutaire zetel van een SE of een SCE van een lidstaat naar een andere lidstaat (gecodificeerde versie)”

Aangezien het Comité volledig instemt met het voorstel en er geen commentaar op heeft, heeft het tijdens zijn op 22 en 23 oktober 2008 gehouden 448^e zitting (vergadering van 22 oktober 2008) met 115 stemmen voor, bij 3 onthoudingen, besloten om een positief advies uit te brengen.

Brussel, 22 oktober 2008.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Mario SEPI

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een verordening (EG) van de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1083/2006 inzake het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds, wat bepaalde inkomstengenererende projecten betreft

COM(2008) 558/2 *final* — 2008/0186 AVC

(2009/C 100/30)

De Raad heeft op 8 oktober 2008 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag te raadplegen over het

Voorstel voor een Verordening (EG) van de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1083/2006 inzake het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds, wat bepaalde inkomstengenererende projecten betreft

Gezien de urgentie van de werkzaamheden heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité tijdens zijn op 22 en 23 oktober 2008 gehouden 448e zitting (vergadering van 23 oktober) de heer DASSIS als rapporteur aangewezen en vervolgens onderstaand advies met 45 stemmen vóór en zonder stemmen tegen, bij 1 onthouding, goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het EESC neemt kennis van het voorstel van de Commissie tot wijziging van artikel 55 van Verordening nr. 1083/2006 en juicht toe dat de administratieve lasten hiermee worden verlicht.

1.2. Het EESC stemt in met het Commissievoorstel.

2. Toelichting

2.1. In artikel 55 van Verordening nr. 1083/2006 houdende algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds zijn de beheersvoorschriften en de bepalingen inzake de bijdrage van deze fondsen aan inkomstengenererende projecten met een kostprijs van meer dan 200 000 euro opgenomen.

2.2. Deze bepalingen lijken niet geëigend te zijn voor projecten die worden medegefinancierd door het Europees Sociaal Fonds (ESF), dat hoofdzakelijk immateriële acties financiert, en leiden tot buitenproportioneel hoge administratieve lasten bij kleine acties die door het EFRO of het Cohesiefonds medegefinancierd worden.

2.3. Aangezien het niet mogelijk is om de problemen rond de administratieve lasten die artikel 55 oplevert op interpretatieve wijze op te lossen heeft de Commissie na informeel overleg met de lidstaten besloten een wijziging van artikel 55 voor te stellen; voortaan is dit artikel alleen nog van toepassing op acties met een totale kostprijs van meer dan 1 miljoen euro die door het EFRO of het Cohesiefonds medegefinancierd worden. Volgens de Commissie zal het beheer van de desbetreffende projecten door deze technische herziening aanmerkelijk vereenvoudigd worden.

Brussel, 23 oktober 2008.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Mario SEPI

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van een Europese Stichting voor opleiding (herschikking)

COM(2007) 443 *final* — 2007/0163 (COD)

(2009/C 100/31)

De Raad heeft op 17 september 2007 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 150 van het EG-Verdrag te raadplegen over het

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van een Europese Stichting voor opleiding (herschikking).

Aangezien het Comité volledig instemt met het voorstel en er geen commentaar op heeft, heeft het tijdens zijn op 22 en 23 oktober 2008 gehouden 448^e zitting (vergadering van 22 oktober 2008) met 118 stemmen voor en 2 stemmen tegen, bij 1 onthouding, besloten om een positief advies uit te brengen.

Brussel, 22 oktober 2008.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Mario SEPI

<u>Numer</u>	Inhoud (vervolg)	Bladzijde
2009/C 100/18	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van bepaalde overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten op defensie- en veiligheidsgebied COM(2007) 766 <i>final</i> — 2007/0280 (COD)	114
2009/C 100/19	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende voor meetmiddelen en metrologische controlemethoden geldende algemene bepalingen (herschikking) COM(2008) 357 <i>final</i> — 2008/0123 (COD)	120
2009/C 100/20	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de totstandbrenging van een kader voor het vaststellen van eisen inzake ecologisch ontwerp voor energiegerelateerde producten COM(2008) 399 <i>final</i> — 2008/0151 (COD)	120
2009/C 100/21	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de volgende documenten: Voorstel voor een verordening van de Raad tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening aan landbouwers in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers — Voorstel voor een verordening van de Raad tot wijziging van het gemeenschappelijk landbouwbeleid aan de hand van wijzigingen van de Verordeningen (EG) nr. 320/2006, (EG) nr. 1234/2007, (EG) nr. 3/2008 en (EG) nr. [...] /2008 — Voorstel voor een verordening van de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1698/2005 inzake steun voor plattelandontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandontwikkeling (ELFPO) COM(2008) 306 <i>final</i> — 2008/0103+0104+0105 (CNS)	121
2009/C 100/22	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van gezondheidsvoorschriften inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten (Verordening dierlijke bijproducten)” COM(2008) 345 <i>final</i> — 2008/0110 (COD)	133
2009/C 100/23	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de ozonlaag afbrekende stoffen (herschikking) COM(2008) 505 <i>final</i> — 2008/0165 COD	135
2009/C 100/24	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een aanbeveling van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een Europees referentiekader voor kwaliteitsborging in beroepsonderwijs en -opleiding COM(2008) 179 <i>final</i> — 2008/0069 (COD)	136
2009/C 100/25	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een aanbeveling van het Europees Parlement en de Raad betreffende de invoering van het Europees systeem van studiepuntenoverdracht voor beroepsonderwijs en -opleiding (ECVET) COM(2008) 180 <i>final</i> — 2008/0070 (COD)	140
2009/C 100/26	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Gewijzigd voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende minimumvoorschriften inzake veiligheid en gezondheid bij het gebruik door werknemers van arbeidsmiddelen op de arbeidsplaats COM(2008) 111 <i>final</i> — 2006/0214 (COD)	144
2009/C 100/27	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een richtlijn van de Raad houdende een algemene regeling inzake accijns COM(2008) 78 <i>final</i> /3 — 2008/0051 (CNS)	146



2009/C 100/28	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG van de Raad betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde ter bestrijding van de belastingfraude in het intracommunautaire verkeer en het Voorstel voor een verordening van de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1798/2003 ter bestrijding van de belastingfraude in het intracommunautaire verkeer COM(2008) 147 <i>final</i> — 2008/0058 (CNS) 2008/0059 (CNS)	150
2009/C 100/29	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de gemeenschappelijke fiscale regeling voor fusies, splitsingen, gedeeltelijke splitsingen, inbreng van activa en aandelenruil met betrekking tot vennootschappen uit verschillende lidstaten en voor de verplaatsing van de statutaire zetel van een SE of een SCE van een lidstaat naar een andere lidstaat (gecodeerde versie)” COM(2008) 492 <i>final</i> — 2008/0158 CNS	153
2009/C 100/30	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een verordening (EG) van de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1083/2006 inzake het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds, wat bepaalde inkomsten-genererende projecten betreft COM(2008) 558/2 <i>final</i> — 2008/0186 AVC	154
2009/C 100/31	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van een Europese Stichting voor opleiding (herschikking) COM(2007) 443 <i>final</i> — 2007/0163 (COD)	155

Abonnementsprijzen 2009 (excl. btw, incl. verzendkosten voor normale verzending)

<i>Publicatieblad van de Europese Unie</i> , L- en C-serie, uitsluitend papieren versie	22 officiële talen van de Europese Unie	1 000 EUR per jaar (*)
<i>Publicatieblad van de Europese Unie</i> , L- en C-serie, uitsluitend papieren versie	22 officiële talen van de Europese Unie	100 EUR per maand (*)
<i>Publicatieblad van de Europese Unie</i> , L- en C-serie, papieren versie + cd-rom (jaarlijks)	22 officiële talen van de Europese Unie	1 200 EUR per jaar
<i>Publicatieblad van de Europese Unie</i> , L-serie, uitsluitend papieren versie	22 officiële talen van de Europese Unie	700 EUR per jaar
<i>Publicatieblad van de Europese Unie</i> , L-serie, uitsluitend papieren versie	22 officiële talen van de Europese Unie	70 EUR per maand
<i>Publicatieblad van de Europese Unie</i> , C-serie, uitsluitend papieren versie	22 officiële talen van de Europese Unie	400 EUR per jaar
<i>Publicatieblad van de Europese Unie</i> , C-serie, uitsluitend papieren versie	22 officiële talen van de Europese Unie	40 EUR per maand
<i>Publicatieblad van de Europese Unie</i> , L- en C-serie, cd-rom (maandelijks) (cumulatief)	22 officiële talen van de Europese Unie	500 EUR per jaar
<i>Supplement op het Publicatieblad van de Europese Unie</i> (S-serie: Overheidsopdrachten en aanbestedingen), cd-rom, verschijnt twee keer per week	Meertalig: 23 officiële talen van de Europese Unie	360 EUR per jaar (= 30 EUR per maand)
<i>Publicatieblad van de Europese Unie</i> , C-serie „Vergelijkende onderzoeken”	Taal (talen) van het (de) vergelijkende onderzoek(en)	50 EUR per jaar

(*) Verkoop van losse nummers: t/m 32 bladzijden: 6 EUR
33 t/m 64 bladzijden: 12 EUR
meer dan 64 bladzijden: prijs verschilt per nummer.

Het abonnement op het *Publicatieblad van de Europese Unie*, dat in de officiële talen van de Europese Unie verschijnt, is verkrijgbaar in 22 verschillende taalversies. Het abonnement omvat de L-serie (Wetgeving) en de C-serie (Mededelingen en bekendmakingen).

Ieder abonnement geldt slechts voor één enkele taalversie.

Overeenkomstig Verordening (EG) nr. 920/2005 van de Raad, bekendgemaakt in Publicatieblad L 156 van 18 juni 2005, waarin is bepaald dat de instellingen van de Europese Unie tijdelijk niet verplicht zijn om alle rechtsbesluiten in het lers te redigeren en in die taal bekend te maken, worden de in het lers opgestelde nummers van het Publicatieblad apart verkocht.

Het abonnement op het *Supplement op het Publicatieblad van de Europese Unie* (S-serie: Overheidsopdrachten en aanbestedingen) omvat alle 23 officiële taalversies op één meertalige cd-rom.

Op verzoek kunnen de abonnees op het *Publicatieblad van de Europese Unie* eveneens de verschillende bijlagen van het Publicatieblad ontvangen. De abonnees worden op de hoogte gebracht van het verschijnen van bijlagen door middel van een „Bericht aan de lezer” in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Verkoop en abonnementen

Niet-kosteloze publicaties uitgegeven door het Publicatiebureau zijn verkrijgbaar bij onze verkoopkantoren. Een lijst met verkoopkantoren is te vinden op het volgende internetadres:

http://publications.europa.eu/others/agents/index_nl.htm

Via EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu>) heeft u direct en gratis toegang tot het recht van de Europese Unie. Op deze website kunt u het *Publicatieblad van de Europese Unie* raadplegen. U vindt er eveneens de verdragen, de wetgeving, de jurisprudentie en de voorbereidende wetgevende besluiten.

Meer informatie over de Europese Unie is te vinden op de volgende website: <http://europa.eu>