

Publicatieblad

van de Europese Unie

C 228



Uitgave
in de Nederlandse taal

Mededelingen en bekendmakingen

52e jaargang
22 september 2009

Nummer	Inhoud	Bladzijde
I	<i>Resoluties, aanbevelingen en adviezen</i>	
	ADVIEZEN	
	Europees Economisch en Sociaal Comité	
	452e plenaire zitting op 24 en 25 maart 2009	
2009/C 228/01	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de rol van bossen en de bosbouwsector bij het nakomen van de klimaatverplichtingen van de EU (verkennd advies)	1
2009/C 228/02	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over Partnerschap tussen onderwijsinstellingen en bedrijfsleven (verkennd advies)	9
2009/C 228/03	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het thema „De resterende obstakels voor de mobiliteit op de interne arbeidsmarkt in kaart gebracht” (verkennd advies)	14
2009/C 228/04	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „De situatie van oudere werknemers tegen de achtergrond van de industriële reconversie — Ondersteuning en begeleiding van de leeftijdsdiversiteit in bedrijfstakken en ondernemingen” (initiatiefadvies)	24
2009/C 228/05	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het thema Trans-Atlantische betrekkingen: „Een grotere rol voor het maatschappelijk middenveld”	32

NL

Prijs:
26 EUR

(Vervolg z.o.z.)

III Voorbereidende handelingen

Europees Economisch en Sociaal Comité**452e plenaire zitting op 24 en 25 maart 2009**

2009/C 228/06	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Witboek betreffende schadevergoedingsacties wegens schending van de communautaire mededingingsregels	40
2009/C 228/07	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Verslag Van de Commissie — Verslag over het mededingingsbeleid (2007)	47
2009/C 228/08	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Groenboek — Auteursrecht in de kenniseconomie”	52
2009/C 228/09	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Naar een gezamenlijke programmering van het onderzoek: Samenwerken om gemeenschappelijke uitdagingen doeltreffender aan te pakken”	56
2009/C 228/10	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van de Richtlijnen 2006/48/EG en 2006/49/EG wat betreft banken die zijn aangesloten bij centrale instellingen, bepaalde eigenvermogensbestanddelen, grote posities, het toezichtkader en het crisisbeheer	62
2009/C 228/11	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende grensoverschrijdende betalingen in de Gemeenschap	66
2009/C 228/12	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een beschikking van het Europees Parlement en de Raad over de deelneming van de Gemeenschap aan een Europees programma voor metrologisch onderzoek en ontwikkeling dat door verschillende lidstaten is opgezet	69
2009/C 228/13	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad van [...] tot vaststelling van een Gemeenschapsprogramma ter ondersteuning van specifieke activiteiten op het gebied van financiële diensten, financiële verslaggeving en controle van jaarrekeningen	75
2009/C 228/14	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2002/15/EG betreffende de organisatie van de arbeidstijd van personen die mobiele werkzaamheden in het wegvervoer uitoefenen”	78

I

(Resoluties, aanbevelingen en adviezen)

ADVIEZEN

EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

452e PLENAIRE ZITTING OP 24 EN 25 MAART 2009

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de rol van bossen en de bosbouwsector bij het nakomen van de klimaatverplichtingen van de EU (verkenkend advies)

(2009/C 228/01)

De vice-voorzitter van de Europese Commissie, mevrouw WALLSTRÖM, heeft op 20 juni 2008 een brief gezonden aan de voorzitter van het EESC, de heer DIMITRIADIS, en daarin het Comité verzocht om een verkennend advies op te stellen (art. 262 van het EG-Verdrag) over

„De rol van bossen en de bosbouwsector bij het nakomen van de klimaatverplichtingen van de EU” (verkenkend advies).

De gespecialiseerde afdeling Landbouw, plattelandontwikkeling, milieu, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies goedgekeurd op 3 maart 2009. Rapporteur was de heer KALLIO.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 452^e zitting van 24 en 25 maart 2009 (vergadering van 25 maart) het volgende advies uitgebracht, dat werd goedgekeurd met 145 stemmen vóór en 8 stemmen tegen, bij 14 onthoudingen:

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het EESC is van mening dat bossen en het hernieuwbare houtmateriaal dat door bossen wordt geleverd, een belangrijke rol spelen bij het afzwakken van de gevolgen van de klimaatverandering, omdat

- bossen tijdens hun groei koolstof uit de atmosfeer opslaan in biomassa en de bodem;
- houtproducten als reservoir van koolstofdioxide fungeren en koolstof tijdens de levenscyclus van het reservoir niet in de atmosfeer terecht komt;
- het gebruik van hout voor energieopwekking betekent dat er minder fossiele brandstoffen voor dit doel hoeven te worden gebruikt en er aldus minder broeikasgassen worden uitgestoten, en
- het gebruik van hout als bouw materiaal of in de meubelindustrie indirect de uitstoot van fossiele brandstoffen beperkt, want hout is een substitutie van materialen als beton, waarvan de fabricage energie-intensiever is en die meer uitstoot veroorzaken.

1.2 Het EESC wijst erop dat hout in Europa voornamelijk wordt gebruikt als bouw materiaal, voor het opwekken van energie, in de meubelindustrie en bij de fabricage van papier. Dankzij de multiplicatoreffecten van de productieketen hebben houtproducten een belangrijke toegevoegde waarde voor de werkgelegenheid, de inkomensopbouw van boseigenaren en de economische bedrijvigheid op m.n. het platteland.

1.3 Het EESC benadrukt dat de Europese bossen al tientallen jaren hebben gefungeerd als koolstofsinks en dankzij hun netto bijgroei de toename van het CO₂-gehalte in de atmosfeer hebben afgeremd. De belangrijke rol van natuurlijke bossen bij het opnemen van koolstofdioxide en het behoud van de diversiteit zal moeten worden gewaarborgd. Bij het toezicht op de uitoefening van duurzame bosbouw in de Europese landen, wordt gebruik gemaakt van de door de MCPFE ⁽¹⁾ opgestelde criteria en indicatoren, die voortdurend verder ontwikkeld worden.

⁽¹⁾ MCPFE = Ministerial Conference on the Protection of Forest in Europe (Ministeriële Conferentie voor de Bescherming van het Bos in Europa).

1.4 Het EESC stelt voor dat de EU:

- zich inspant om het gebruik van hout in zijn verschillende vormen op te voeren, bijv. door de toepassing van duurzaam geproduceerde bio-energie uit bossen en het bouwen met hout te stimuleren (meer voorlichting, uniforme bouwstandaards, levensduurberekeningen) en door het bouwen met hout een plaats te geven in het nationale houtaankoopbeleid van de lidstaten;
- een actievere rol gaat spelen in het internationale bosbeleid en het voortouw neemt bij het bevorderen van duurzame bosbouw in de wereld;
- overgaat tot de oprichting van een Europese raad van deskundigen, bestaande uit vooraanstaande personen die werkzaam zijn in de bosbouw, verantwoordelijk zijn voor het bosbeleid, bosbouwkundig onderzoek verrichten en de bos-eigenaren vertegenwoordigen, alsmede andere prominenten op het gebied van bos-, milieu- en klimaatbescherming. De taak van deze raad zal erin bestaan om in de discussie, de uitwisseling van informatie en de besluitvorming over bossen nieuwe elementen naar voren te brengen en het niveau ervan te verhogen;
- ernaar streeft om de rapportage over de uitstoot van broeikasgassen in het post-Kyoto-tijdperk aan te vullen met de volgende nieuwe elementen:
 - a) de verplichting om de hoeveelheid koolstof die duurzaam gefabriceerde houtproducten in zich opslaan, in aanmerking te nemen bij de berekening van de kooldioxidebalans,
 - b) de ontwikkeling van REDD⁽¹⁾ tot een effectief instrument in de emissierechtenhandel en het meewegen ervan bij de berekening van de kooldioxidebalans van veranderingen in het grondgebruik (in de eerste plaats bedoeld om te voorkomen dat er bossen verloren gaan in de ontwikkelingslanden), en
- steun verleent aan onderzoek, de inventarisatie van bosbestanden, het in kaart brengen van gebieden die gevoelig zijn voor de gevolgen van de klimaatverandering („risicogebieden”), en de ontwikkeling van monitoringsystemen die bedoeld zijn om de toestand van de bossen in het oog te houden, alsmede dat ze zorg draagt voor de financiering ervan.

1.5 Het EESC legt er de nadruk op dat de EU-lidstaten er met het oog op de mogelijke schadelijke gevolgen van de klimaatverandering goed aan zouden doen om rampenplannen op het gebied van bosbeheer op te stellen, teneinde schade aan bosbestanden tengevolge van extreme klimaatverschijnselen (storm, droogte, bosbranden, insectenplagen) te voorkomen en te anticiperen op de gevolgen daarvan. Tevens zouden zij het belang van goed bosbeheer moeten benadrukken en meer aan voorlichting op dit vlak moeten doen.

⁽¹⁾ REDD = Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation (Terugdringen van Emissies door Ontbossing en Bosdegradatie).

1.6 Het EESC beveelt de lidstaten aan om ook de gedecentraliseerde productie van bio-energie verder te ontwikkelen m.b.v. feed-in-tarieven.

1.7 Het EESC vestigt er de aandacht op dat bossen naast het opvangen van de gevolgen van de klimaatverandering nog tal van andere belangrijke maatschappelijke functies hebben, en dat ook deze gewaarborgd dienen te worden. Bosbeheer is niet enkel gericht op houtproductie, maar heeft ook te maken met bijv. de diversiteit van bossen, de grondwatervoorraden, landschapsbeheer, de recreatieve en toeristische functie van bossen, bescherming tegen geluidshinder door het verkeer en het voorkomen van lawines en erosie. Ook zijn er nog de niet-houtproducten, zoals bessen, paddestoelen en wild. Al deze verschillende extra functies van bossen worden noch in de winstberekeningen noch in de prijzen van hout verdisconteerd.

2. De klimaatverplichtingen van de EU met betrekking tot bossen en bosbouw

2.1 Van de in december 2008 door het Europees Parlement in het kader van het klimaat- en energiepakket goedgekeurde wetgevingsvoorstellen hebben de volgende besluiten raakvlakken met bossen en bosbouw:

- wijziging van de Europese richtlijn inzake de handel in emissierechten; de richtlijn bevat aanwijzingen voor het grondgebruik (en veranderingen daarin) en voor het beoefenen van bosbouw met het oog op de rapportage over de BKG-uitstoot en de handel in emissierechten; de hoeveelheid koolstof die door bossen wordt opgeslagen en in houtproducten wordt gebonden is een belangrijk aspect van de rapportage over de uitstoot van broeikasgassen;
- de cellulose- en papierindustrie valt onder het systeem van emissierechtenhandel, maar voldoet aan bepaalde criteria op grond waarvan ze kan worden aangemerkt als „CO₂-leksector”; besluiten over dit soort sectoren worden later genomen; in tegenstelling tot het gebruik van hout als grondstof valt de fabricage van andere bouwmaterialen (beton, staal en aluminium) wel onder de handel in emissierechten, waarbij de prijs die voor CO₂ moet worden betaald gevolgen heeft voor de concurrentiepositie van deze materialen; dit is indirect in het voordeel van houtmaterialen en het bouwen met hout;
- de kaderrichtlijn inzake hernieuwbare energie (RED); de doelstelling van 20 % hernieuwbare energie in 2020 betekent dat er aanzienlijk meer behoefte zal zijn aan bio-energie uit bossen (voor warmte, stroom en biobrandstoffen); om het biomassapotentieel beter te kunnen benutten heeft men zich ten doel gesteld (art. 34 uit de richtlijn) om efficiënter gebruik te maken van de aanwezige houtvoorraden en nieuwe bosbeheermethoden te ontwikkelen; de richtlijn bevat tal van doelstellingen t.a.v. duurzaam geproduceerde

biomassa en de bouwsector; het uiteindelijke doel is om energie te besparen en de uitstoot te verminderen tijdens het proces van fabricage van de materialen;

- de richtlijn inzake vervoersbrandstoffen; deze richtlijn bevat eisen t.a.v. duurzaam geproduceerde biomassa (waaronder stilzwijgend ook biomassa uit bossen wordt verstaan) bij de fabricage van biobrandstoffen, zulks in navolging van de bepalingen in de RED-richtlijn;

2.2 In Europa is 31 % van het landoppervlak met bos bedekt en geschat wordt dat zo'n 10 % van de jaarlijkse CO₂-uitstoot in Europa door bossen wordt opgevangen⁽¹⁾. De hoeveelheid koolstof die in het geval van een duurzaam beheerd bos in de atmosfeer terechtkomt, is kleiner dan (koolstofvastlegend) of gelijk aan (koolstofneutraal) de hoeveelheid koolstof die uit de atmosfeer wordt opgevangen door het bos.

3. De bosbestanden⁽²⁾ in Europa en het nut ervan

3.1 Het bosareaal in de lidstaten van de EU-27 beslaat een oppervlakte van 156 miljoen hectare. Natuurlijke factoren verhinderen dat het areaal in zijn geheel kan worden gebruikt voor houtoogst en economische exploitatie. Geschat wordt dat gemiddeld 80 à 90 % hiervoor beschikbaar is, terwijl dat in de Oost-Europese landen vaak niet meer dan 40 à 50 % is. De afgelopen 15 jaar is het totale bosareaal in de lidstaten van de EU-27 met ca. 10 miljoen hectare toegenomen als gevolg van aanplant, bebossing van niet meer gebruikte landbouwgronden en spontane bosvorming. Het totale bosareaal dat erbij is gekomen, is qua omvang zo groot als Hongarije.

3.2 Zo'n 60 % van de bossen in EU-27 is particulier eigendom (vooral familiebezit), terwijl 40 % overheidsbezit is (staat, gemeente, kerk of andere publiekrechtelijke organisatie). Er zijn in totaal meer dan 15 miljoen particuliere boseigenaren en dit aantal neemt nog toe door veranderingen in de eigendomsstructuur van bossen in de Oost-Europese landen en verschillende ontwikkelingen op het gebied van het erfrecht.

3.3 Door de eeuwen heen heeft de mens op verschillende manieren gebruik gemaakt van de Europese bossen en deze structureel veranderd. In Europa vinden we dan ook over het algemeen door mensenhand veranderde, qua soortenbestand gewijzigde „semi-natuurlijke” bossen. Dergelijke semi-natuurlijke

bossen maken 85 % van het totale bosbestand uit. Daarnaast wordt in Europa bosbouw bedreven in houtplantages. Dit soort bossen, die zich hoofdzakelijk in het zuidwestelijke deel van het Europese continent bevinden, bestrijken zo'n 8 % van het totale bosareaal in Europa. Ten slotte zijn er nog de ongerepte natuurlijke bossen⁽³⁾, die vooral voorkomen in Oost-Europa, de Baltische republieken en Noord-Europa (ca. 5 %).

3.4 Voor de bescherming van de diversiteit zijn natuurlijke bossen en beschermde bosgebieden het belangrijkste. Natuurlijke bossen vormen ook stabiele ecosystemen, die bescherming bieden tegen de gevolgen van de klimaatverandering. Zo'n 8 % van het Europese bosareaal is beschermd omwille van het bewaren van de biodiversiteit en nog eens ca. 10 % omwille van landschapsbehoud, d.w.z. in totaal 18 % (34 miljoen hectare). De afgelopen jaren is het aantal wettelijk of anderszins beschermde gebieden toegenomen. De meest zeldzame en waardevolle bosgebieden die voor bescherming in aanmerking komen, zijn in Europa inmiddels voor het merendeel beschermd. Vaak liggen deze beschermde gebieden in bergachtige streken of ver van menselijke bewoning, op plekken waar de mens niet heeft ingegrepen in de natuur en waar relatief veel waardevolle biologische organismen voorkomen. Daarbovenop is ca. 10 % van de bossen beschermd met het oog op de instandhouding van watersystemen, grondwatervoorraden en bodems of ter voorkoming van lawines en erosie. Ook bij het beheer van productiebossen wordt recht gedaan aan de biodiversiteit doordat dood hout en de daarin voorkomende micro-organismen worden achtergelaten in de bossen ter bescherming van zeldzame dier- en plantensoorten.

3.5 In Europa groeien de productiebossen duidelijk sneller aan dan er wordt gekapt. De jaarlijkse netto-bijgroei bedroeg in 2005 (in de EU-27) 687 miljoen m³ (in bossen waar de natuurlijke omstandigheden het toelaten om hout te oogsten). Daarentegen werd er voor 442 miljoen m³ gekapt. Dit betekent dat de benuttingsgraad van bossen, m.a.w. de verhouding tussen houtkap en aanwas, gemiddeld zo'n 60 % (met uitschieters van 30 en 80 %) was. De benuttingsgraad van bossen bedroeg meer dan 50 % in Noord- en Centraal-Europa, maar minder dan 50 % in het zuiden en zuidoosten van Europa. De benuttingsgraad van bossen is de laatste tien jaar weliswaar toegenomen, maar nog altijd niet teruggekeerd op het niveau van 1990. Dat er de afgelopen tijd weer meer gekapt is, komt gedeeltelijk door verschillende zware stormen in het begin van deze eeuw, als gevolg

⁽¹⁾ Nabuurs, G.J. et.al. 2003. Temporal evolution of the European Forest sector carbon sink 1950-1999. Global Change Biology 9.

⁽²⁾ State of Europe's Forests 2007. The MCPFE Report on sustainable forest management in Europe. MCPFE, UNECE and FAO. Warsaw 2007, 247 p.

⁽³⁾ Definities: een *ongerepte natuurlijk bos (undisturbed by man)* is een bos waar te zien is dat de natuur er ongestoord haar gang heeft kunnen gaan (wat blijkt uit het voorkomen van natuurlijke boomsoorten, een gevarieerde leeftijdsopbouw, vermolmd hout e.d.) en waarin geen sporen van menselijk ingrijpen zijn; een *houtplantage (plantation)* is een bos waarin hetzij uitheemse boomsoorten, hetzij een of twee inheemse soorten van dezelfde leeftijd in een regelmatig patroon zijn aangeplant; een *semi-natuurlijk bos (semi-natural)* is een bos dat in geen van beide categorieën thuishoort. Deze definities worden gehanteerd in de REDD-richtlijn (art. 72) bij de beschrijving van bosgebieden waar op duurzame wijze biomassa kan worden gewonnen (alleen in ongerepte natuurlijke bossen - *undisturbed primary forests* – mag dit niet; in alle andere soorten bos mag het wel).

waarvan men plaatselijk gedwongen was om in korte tijd evenveel hout te oogsten als normaliter gedurende enkele jaren achter elkaar. In 2006 werd er voor 83 miljoen m³ aan ruwhout, spaanders en houtafval (papier en cellulose niet meegerekend) in Europa (EU-27) geïmporteerd, terwijl er voor 54 miljoen m³ werd geëxporteerd ⁽¹⁾.

3.6 Omdat de houtkap geen gelijke tred houdt met de huidige aanwas in productiebossen, blijft bijna 40 % van de bijgroei (zo'n 250 miljoen m³) onbenut. De staande houtvoorraad in de EU-27 is de laatste vijftig jaar dan ook constant toegenomen. De totale omvang van de houtvoorraad bedraagt ca. 30 biljoen m³, wat overeenkomt met 9,8 biljoen ton koolstof. Een deel van de door bossen afgevangen CO₂ wordt opgeslagen in de bodem, maar hoeveel dat precies is in de EU als geheel, valt moeilijk te zeggen door het ontbreken van onderzoeksgegevens. Wat betreft hun mogelijkheden om koolstof te binden, is er een belangrijk verschil tussen productiebossen en natuurlijke bossen. Natuurlijke bossen vormen in hun „eindfase” vanuit het oogpunt van klimaatbescherming loutere koolstofreservoirs, waarin de hoeveelheid koolstof die wordt vastgelegd (door bijgroei van biomassa), en de hoeveelheid koolstof die vrijkomt (door het proces van rotting) met elkaar in evenwicht zijn. In productiebossen daarentegen worden via de houtoogst steeds nieuwe aanvullende mogelijkheden geschapen om koolstof te binden. Niettemin wijst het EESC er met klem op dat deze constatering niet betekent dat het daarom productiebossen waardevoller zou achten dan natuurlijke bossen.

3.7 Het is belangrijk dat we goed weten hoeveel capaciteit er in de Europese bossen is, zodat we ons een beeld kunnen vormen van de mogelijkheden voor koolstofopname, de productie van bosbio-energie en de kringloop van koolstof die wordt opgeslagen in houtproducten. We hebben nog geen globaal overzicht van de kapcapaciteit in de EU-27 als geheel. In een aantal lidstaten bestaan nationale bosbouwprogramma's, opgesteld op basis van een analyse van de verschillende kapmogelijkheden die er zijn (met inachtneming van de eisen op het gebied van de bescherming van bos, het behoud van de biodiversiteit en de andere talloze functies van bossen).

4. De gevolgen van de klimaatverandering voor de bossen

4.1 Bossen nemen tijdens het proces van fotosynthese koolstofdioxide (CO₂) op uit de atmosfeer en zetten deze om in biomassa, m.n. hout, waarbij tegelijkertijd zuurstof, een levensvoorwaarde voor dieren en mensen, vrijkomt. De verandering van het klimaat - in het bijzonder de toename van broeikasgassen in de atmosfeer alsmede de stijging van de temperatuur - levert net als het ozongehalte aan het aardoppervlak, de stikstofdepositie en de verzuring van de bodem, direct of indirect gevaar op voor de gezondheidstoestand, groei en structuur van bossen.

4.2 De gevolgen van de klimaatverandering voor bossen zijn tweërlei. Als het klimaat bijv. gaandeweg warmer of droger wordt, moeten de bomen zich hieraan aanpassen. Deze aanpassing verloopt geleidelijk en het is mogelijk om met het oog

hierop passende maatregelen te plannen. De ernstigste directe gevolgen voor de ontwikkeling van bossen zijn te wijten aan extreme klimaatsomstandigheden. De sinds 1850 verzamelde tijdreeksen tonen aan dat de in Europa geleden stormschade de laatste twintig jaar aanzienlijk is toegenomen. Tegelijkertijd hebben zich de laatste tien jaar bijzonder veel bosbranden voorgedaan in het Middellandse-Zeegebied. Het is niet mogelijk om exact te voorspellen wanneer zich extreme weersverschijnselen zullen voordoen, maar wel kan men zich hierop instellen door preventief maatregelen te nemen.

4.3 Als de huidige productiebossen zich niet in voldoende mate kunnen aanpassen aan de geleidelijke verandering van het klimaat, laten de gevolgen zich o.a. zien in een afname van de vitaliteit van het geboomte, een daling van het productievermogen, een afsterven van individuele bomen, een verslechtering van het weerstandsvermogen van bomen en een toename van ziekten en schadelijke insecten die daarvan het gevolg is, alsmede de veranderende onderlinge verhouding tussen boomsoorten. Verder kunnen de aanpassingsmogelijkheden van bomen in noordelijke streken aangetast, doordat hun groeiritme verandert naarmate het groeiseizoen langer wordt, en ze zich daardoor onvoldoende kunnen voorbereiden op de winter en de periode van rust. Bij extreme klimaatverschijnselen, zoals droogtes, bosbranden, stormen en hevige sneeuwval, kunnen bomen in uitgestrekte gebieden afsterven, kan de verjonging van bossen gevaar lopen en kunnen schadelijke organismen zich door de aanwezigheid van dood hout massaal verspreiden naar gezonde bossen in de omgeving en ook deze aantasten.

4.4 De gevolgen van de klimaatverandering variëren per vegetatiezone. De belangrijkste gevolgen die zich naar verwachting in de Europese vegetatiezones (noordelijke gebieden, gematigde zone, mediterrane zone en alpiene/arctische gebieden) en EU-lidstaten zullen doen gevoelen, zijn de volgende:

- in het Middellandse-Zeegebied zullen droogteperiodes en hittegolven waarschijnlijk frequenter worden, wat zal leiden tot een gebrek aan zoet water en tot een verhoogd bosbrandrisico en woestijnvorming;
- in de gematigde zones van Europa zal de groeiperiode langer worden, kan de aanwas van bossen zich versnellen, zou het aandeel loofbomen kunnen toenemen, kan er minder regen vallen, met droogte als gevolg, en zullen extreme weersverschijnselen en m.n. stormschade algemener worden;
- in de noordelijke naaldboszones zal de groeiperiode langer worden, kan de aanwas van bossen zich versnellen, zal stormschade algemener worden en zullen voor gematigde zones typerende insectenplagen zich naar verwachting naar het noorden verbreiden en daar mogelijk op massale schaal vernietigingen aanrichten;
- in de voor bergachtige gebieden karakteristieke, zich net onder de boomgrens bevindende bossen uit de alpiene en noordelijke zones kan de klimaatverandering als gevolg hebben dat de boomgrens verder opschuift naar boven resp. het noorden en dat bepaalde soorten geleidelijk uitsterven.

⁽¹⁾ Bron: ForeSTAT, FAO 2007.

5. Bosbeheer als middel ter aanpassing aan de klimaatverandering

5.1 Een goed bosbeheer is fundamenteel voor de mogelijkheden die bossen hebben om zich aan te passen aan de klimaatverandering. Hierbij zal aandacht moeten zijn voor preventieve maatregelen, zoals het identificeren en tijdig afvoeren van dood hout en het verminderen van de hoeveelheid materiaal dat bosbranden kan veroorzaken. Burgers, boseigenaren en ook degenen die verantwoordelijk zijn voor het bosbeheerbeleid, zullen beter moeten worden voorgelicht over de betekenis van bosbeheer voor de mogelijkheden van aanpassing aan de klimaatverandering. Het merendeel van de bossen in de EU wordt permanent beheerd, waardoor de productiviteit en de vitaliteit ervan over het algemeen op een hoog niveau blijven. Men zal nu al moeten beginnen met eventuele aanpassingsmaatregelen, en wel op continue basis, omdat er in de bosbouw lang vooruit moet worden gedacht i.v.m. de lange omlooptijden van 15 tot 150 jaar.

5.2 Bij de verjonging van bossen komt het erop aan dat voor elke groeiplek de geschikte boomsoort wordt gekozen. Voorrang dient te worden gegeven aan inheemse boomsoorten, want boomsoorten die vanouds voorkomen in een bepaalde vegetatiezone, hebben dankzij hun genetische materiaal betere mogelijkheden om zich aan te passen aan plaatselijke klimaatveranderingen dan andere. Ook gemengde bossen moeten worden bevorderd, want hierdoor worden de risico's verkleind en verspreid over verschillende boomsoorten, die ieder hun eigen specifieke eigenschappen hebben.

5.3 In het geval van naaldbossen die uit één enkele boomsoort bestaan en buiten hun natuurlijke verspreidingsgebied zijn aangeplant, zal ernaar moeten worden gestreefd om deze zo te veranderen dat het oorspronkelijke boombestand wordt benaderd. Monocultuurbossen zijn vaak kwetsbaarder bij storm en slechter bestand tegen de insectenplagen die er het gevolg van zijn, dan gemengde bossen.

5.4 Men zal moeten anticiperen op de gevaren van plotseling optredende extreme weersverschijnselen ten gevolge van de klimaatverandering, op de daarmee gepaard gaande vernietiging van bosbestanden en op de schadelijke gevolgen die zich achteraf doen gevoelen. Dit kan door het ontwikkelen van rampenplannen op het gebied van bosbeheer, financieringsopties ter vergoeding van geleden schade en actiemodellen. De risicogebieden waar dergelijke extreme verschijnselen zich het meest waarschijnlijk zullen voordoen, moeten in kaart worden gebracht. Er zijn ook actiemodellen nodig om te kunnen optreden als plotseling toegenomen houtvoorraden moeten worden geoogst en de goede werking van de houtmarkt moet worden verzekerd.

5.5 Door de klimaatverandering en de internationale handel in plantaardige producten zullen exoten en schadelijke organismen zich sneller gaan verspreiden. De plantenbeschermingsrichtlijn van de EU bevat voorschriften m.b.t. de bestrijding van insecten die schadelijk zijn voor gewassen, bepalingen om de verspreiding van dergelijke insecten tegen te gaan, en voorwaarden waaraan de internationale handel in zaden en hout moet voldoen. Om de bossen gezond te houden en te voor-

komen dat insecten die ernstige schade aan bossen toebrengen (zoals het dennehoutaaltje), zich in de EU kunnen verspreiden zijn strenge regels voor plantenbescherming en efficiënt toezicht nodig. Om schadelijke exoten te kunnen bestrijden zullen er nationale strategieën en programma's moeten worden ontwikkeld.

5.6 Bosbeheer en diversiteitsbescherming zijn niet in tegenspraak met elkaar. Bij het beheer van semi-natuurlijke bossen dient rekening te worden gehouden met het behoud van de diversiteit: dood hout wordt achtergelaten in productiebossen en in natuurlijke staat verkerende microbiotopen worden ontzien om de daar voorkomende dierlijke en plantaardige organismen te beschermen. In verschillende EU-lidstaten worden de vrijwillig in particuliere bossen verrichte natuurbeschermingsinspanningen financieel ondersteund in het kader van het beleid ter bevordering van de diversiteit van bossen. Bij de certificering van bossen wordt ook als voorwaarde gesteld dat in het bosbeheer aandacht wordt besteed aan de diversiteitseisen t.a.v. bossen.

5.7 In de Europese productiebossen bevindt zich op dit moment een aanzienlijke hoeveelheid vermolmd hout, zowel in de opstand als op de bodem, dat fungeert als koolstofreservoir en tegelijk een vitaal leefmilieu is voor allerlei plantaardige en dierlijke organismen. De gemiddelde hoeveelheid vermolmd hout bedraagt 10 m³ per ha. Al te veel dood hout kan bijdragen tot de massale verspreiding van schadelijke insecten en verhoogt het bosbrandgevaar. De voordelen van diversiteit zijn echter zo groot dat het niettemin van belang is dat niet al het vermoede hout in bossen, bijv. samen met het hout dat wordt geoogst voor energieopwekking, wordt afgevoerd.

5.8 Natuurlijke bossen en beschermde gebieden zijn nodig om de diversiteit te verzekeren. Wat het vastleggen van CO₂ betreft, kunnen we zeggen dat een natuurlijk bos met de jaren van een opnamepunt verandert in een reservoir. Als bossen in plaats van actief beheerd volledig beschermd worden, betekent dit dus een verkleining van de oppervlakte waar ze de mogelijkheid hebben om verder te groeien. En deze groei is nodig om bossen in staat te stellen meer koolstof op te slaan en m.n. de houtproducten te leveren die gebruikt kunnen worden als alternatieve hulbron bij de energieproductie en als substitutie van andere materialen.

5.9 Bekeken vanuit het oogpunt van de bestrijding van de gevolgen van de klimaatverandering is geïntegreerde bescherming (waarbij het bewaren van vermolmd hout en microbiotopen gekoppeld is aan het beheer van productiebossen) effectiever dan een volledige bescherming van bossen.

6. De bijdrage van houtproducten aan het opvangen van de gevolgen van de klimaatverandering

6.1 Bossen oefenen tijdens het gehele proces van boomgroei tot houtverwerking op vier verschillende manieren invloed uit op de klimaatverandering:

— bossen leggen tijdens hun groei koolstof uit de atmosfeer vast in biomassa en de bodem;

- houtproducten fungeren als reservoir van koolstofdioxide;
- wanneer hout wordt gebruikt voor het opwekken van energie, hoeven er minder fossiele brandstoffen voor dit doel te worden gebruikt en zullen er dus minder broeikasgassen worden uitgestoten;
- als houtproducten worden gebruikt in bijv. de bouw of de meubelindustrie, zal dit indirect de uitstoot van fossiele brandstoffen beperken, omdat dan minder een beroep hoeft te worden gedaan op materialen als beton, waarvan de fabricage energie-intensiever is en die meer uitstoot veroorzaken.

6.2 De Europese bossen hebben al tientallen jaren gefungeerd als koolstofsink en dankzij hun netto bijgroei extra koolstof opgeslagen en de toename van het CO₂-gehalte in de atmosfeer afgeremd. Men kan de netto bijgroei in productiebossen echter niet altijd maar laten oplopen, want naarmate de groei vertraagt, verliezen de bossen hun mogelijkheid om koolstof op te slaan. Productiebossen dienen dan ook permanent te worden beheerd.

6.3 Het gebruik van houtproducten (HWP)⁽¹⁾ als alternatief materiaal speelt een belangrijke rol bij het opvangen van de gevolgen van de klimaatverandering. Koolstof uit de atmosfeer die wordt opgevangen door de staande houtvoorraad van bossen, blijft daarna opgeslagen in houtproducten als papier, meubels, platen en houten gebouwen. Ze kan zelfs eeuwenlang onttrokken blijven aan de atmosfeer als er een huis van hout wordt gebouwd. Aan het einde van hun levenscyclus kunnen houtproducten worden gerecycleerd en worden verbrand om energie op te wekken. In het kader van de door het Kyoto-protocol voorgeschreven CO₂-berekeningen hoeft er niet te worden gerapporteerd over de koolstofkwaliteiten van houtproducten. De rapportage hierover verkeert voorlopig nog in een initieel stadium, waarbij o.a. de belangen van de internationale handel meespelen.

6.4 Op basis van de kennis waarover wij op dit moment zowel nationaal als internationaal beschikken, kunnen we uitrekenen hoeveel koolstof door houtproducten wordt gebonden. Er worden rekenmethoden ontwikkeld die bedoeld zijn om de kooldioxide-balans van bossen te berekenen. De EU zou op de Klimaatop van 2009 in Kopenhagen moeten voorstellen dat er bij het berekenen van de kooldioxide-balans voor de periode vanaf 2012 een verplichting komt om de hoeveelheid CO₂ dat door houtproducten wordt opgeslagen, mee te wegen en daarover rapport uit te brengen.

6.5 Als het vermogen van houtproducten om koolstof op te slaan wordt meegewogen bij het berekenen van de kooldioxide-

balans, kan dit een extra stimulans betekenen voor een natuurlijk en efficiënt bosbeheer. Permanent beheer draagt er in belangrijke mate toe bij dat bossen hun vitaliteit, die nodig is om de schadelijke gevolgen van de klimaatverandering op te vangen, kunnen bewaren.

7. Hout als bouw materiaal

7.1 De bouwsector speelt een belangrijke rol in de strijd tegen de klimaatverandering, omdat wereldwijd 40 à 50 % van de primaire energiebronnen wordt gebruikt als bouw materiaal en voor de verwarming resp. afkoeling van gebouwen⁽²⁾. Berekeningen wijzen uit dat 40 % van de uitgestoten CO₂ vrijkomt bij de fabricage van bouwmaterialen, bij bouwactiviteiten en bij het gebruik van gebouwen. Het verwarmen en afkoelen van gebouwen is verantwoordelijk voor 8 % van de CO₂-uitstoot. Een aanzienlijk deel daarvan kan worden voorkomen door professionele bouwtechnieken en innovatieve oplossingen en door in de bouw meer gebruik te maken van hout als bouw materiaal.

7.2 Hout is gedurende zijn gehele levenscyclus een weinig energie verbruikend, hernieuwbaar en koolstofneutraal bouw materiaal. Geen enkel ander algemeen toegepast bouw materiaal kan met zo weinig energie worden geproduceerd als hout. Een kubieke meter hout dat wordt gebruikt als alternatief voor een ander bouw materiaal, brengt de omvang van de CO₂-emissies in de atmosfeer met gemiddeld 1,1 ton terug.

7.3 Uitbreiding van het aantal houten gebouwen in de wereld en het gebruik van hout als bouw materiaal worden bemoeilijkt door het ontbreken van gemeenschappelijke normen, richtsnoeren en certificatiecriteria. De bouwsector heeft behoefte aan wetenschappelijke studies naar de levenscyclus en de BKG-uitstoot van producten, waardoor een objectieve vergelijking van de verschillende materialen mogelijk wordt. In het nationale houtaankoopbeleid van de EU-lidstaten zal aandacht moeten zijn voor „groene bouw” met hout en meer dan voorheen moeten worden uitgegaan van eisen ter certificering van bossen die stroken met het internationale duurzaamheidsbeginsel.

8. Bio-energie uit bossen

8.1 Biomassa uit bossen is in Europa de belangrijkste direct te oogsten hernieuwbare biologische energiebron. Ze wordt op drie verschillende manieren benut voor energieopwekking:

- voor de productie van warmte en stoomkracht;
- voor de productie van elektrische stroom, en
- als biobrandstof in het verkeer.

⁽¹⁾ Onder HWP (Harvested Wood Products) wordt al het houtmateriaal (waaronder boomschors) verstaan dat na de kap wordt afgevoerd. Kapafval en ander materiaal dat wordt achtergelaten, worden beschouwd als dood organisch materiaal en niet tot HWP gerekend (IPCC-richtlijnen 2006).

⁽²⁾ Bron: UNECE/FAO Forest Products Annual Market Review 2007–2008 (zie http://www.unece.org/tardec/timber/docs/fpama/2008_ja.html).

De afgelopen jaren hebben in Europa een snelle toename van de op bosbiomassa gebaseerde productie van warmte en elektriciteit resp. warmte-krachtproductie te zien gegeven. De warmte en kracht worden geproduceerd om te voldoen aan de behoeften van individuele huishoudens of worden via warmtecentrales resp. warmte-krachtinstallaties van verschillende grootte geleverd aan scholen, openbare diensten, ziekenhuizen, dorpsgemeenschappen en/of steden. De technologie die benodigd is om biobrandstoffen te produceren uit bosbiomassa en houtgrondstoffen, verkeert nog in het experimenteer- en ontwikkelingsstadium en vereist aanvullende investeringen. De pyrolyse van biomassa, waarbij houtskool wordt geproduceerd als bodemverbeteraar, biedt een nieuwe mogelijkheid om de energiewaarde van hout en de opnamemogelijkheden van koolstof door de bodem te verbeteren.

8.2 In 2006 werd er in de EU-25 voor 110 Mtoe energie uit hernieuwbare bronnen geproduceerd, wat neerkomt op ca. 14 % van het totale energieverbruik (Eurostat 2008). Het grootste deel van deze hernieuwbare energie (65 %) werd geproduceerd op basis van biomassa, die op zijn beurt weer voor het grootste gedeelte afkomstig is uit bossen (60 %). Wel zijn er wat dit betreft zeer grote verschillen tussen de lidstaten (EU-27) onderling.

8.3 De biobrandstoffen die op basis van hout uit bossen worden gewonnen, zijn: afvalhout en houtsnippers; kloofhout; pellets; briketten; stronk- en wortelhout; houtskool; houtgas, en boomsoorten die in korte omlopen speciaal voor energieopwekking worden geteeld, zoals wilg. Een groot energiepotentieel hebben ook de restproducten van de houtverwerkende sector (de bij industriële processen achterblijvende afvallogen en houtresten zoals zwart residuloog, schors, zaagsel en ander materiaal dat na verwerking overblijft, alsmede recyclagehout). Deze restproducten worden vooral voor warmte-krachtproductie bij geïntegreerde houtverwerkingsprocédés gebruikt. De energie die wordt gewonnen uit restproducten en recyclagehout, kan oplopen tot 30 à 50 % van die uit ruwhout.

8.4 Het gebruik van bio-energie uit bossen kan in Europa aanzienlijk worden opgevoerd. Uit voorlopige schattingen blijkt dat er in Europa per jaar in potentie 100 à 200 miljoen kubieke meter aan biomassa in bossen zou kunnen worden gewonnen, waarbij rekening wordt gehouden met het feit dat de betreffende oogstwerkzaamheden geen schade mogen toebrengen aan het milieu, de diversiteit van bossen en beschermde gebieden. Op dit ogenblik wordt geschat dat de hoeveelheid biomassa die in bossen als bijproduct tijdens het oogsten van stamhout en afzonderlijk wordt gewonnen, zo'n 10 à 15 % van het totale potentieel uitmaakt.

8.5 Een toenemend gebruik van bio-energie uit bossen betekent niet alleen nieuwe mogelijkheden voor boseigenaren in de vorm van een grotere afzet en meer prijsconcurrentie, maar ook

voor de zaaghoutsector, die aldus meer restproducten kan verkopen. Een grote vraag naar deze biomassa kan de markt voor ruwhout veranderen, doordat er meer concurrentie om houtgrondstoffen komt tussen de bio-energiesector en de ruwhout verwerkende industrie. Ondersteuning op het vlak van het eindgebruik, i.c. feed-in-tarieven voor de productie van „groene energie”, is een belangrijk instrument bij het ontwikkelen van verschillende bio-energiestrategieën voor zowel het lokale als het regionale niveau. Men zal moeten vasthouden aan een groter gebruik van bio-energie, zijnde een belangrijk middel ter bevordering van de regionale ontwikkeling in de EU.

8.6 De markt voor houtbrandstof en m.n. brandhout heeft in de eerste plaats een lokaal karakter, maar als er in Europa meer energie uit hout wordt gewonnen, zal dit wezenlijk bijdragen tot de economische bedrijvigheid op de markt voor machines en technische apparatuur. Voor de fabricage van pellets, briketten en andere veredelde houtbrandstoffen zijn immers gespecialiseerde machines en apparaten nodig. Tijdens het opwekken van energie wordt gebruik gemaakt van een grote hoeveelheid ketels en andere benodigdheden die een hoge economische waarde en een aanzienlijk groeipotentieel hebben. Wanneer er meer energie uit hout wordt gewonnen, zal dit ook belangrijke mogelijkheden bieden voor het exporteren van technologie naar derde landen.

8.7 In verband met de EU-kaderrichtlijn inzake hernieuwbare energie is er een begin gemaakt met het opstellen van normen voor het duurzaam produceren van biomassa. Deze normen zijn belangrijk met het oog op het verzekeren van een duurzame winning en productie van bio-energie uit bossen en het waarborgen van uniforme praktijken. De normen voor duurzaam geproduceerde bosbiomassa dienen te worden gekoppeld aan de overal in Europa geldende MCPFE-criteria, om te voorkomen dat er onnodig en dubbel werk wordt verricht.

9. Aspecten van het bosbeleid

9.1 Het aanplanten van nieuwe bossen is een van de meest effectieve methoden om koolstof uit de atmosfeer vast te leggen. De EU zou in het kader van haar ontwikkelingsbeleid steun moeten verlenen aan bosaanplantprojecten in de ontwikkelingslanden, omdat de klimaatverandering naar alle waarschijnlijkheid de economische kloof tussen de geïndustrialiseerde en de ontwikkelingslanden nog zal verdiepen. De aanplantingsprojecten zullen vergezeld moeten gaan van aanpassingsstrategieën ter ondersteuning van de capaciteitsopbouw, het multifunctionele gebruik van bossen en een goed bestuur in de ontwikkelingslanden. Ook zou de EU zich moeten inspannen om illegale kap in de ontwikkelingslanden te voorkomen en om in samenwerking met andere sectoren duurzame bosbouw en het tot stand komen van nationale bosbouwprogramma's te bevorderen.

9.2 De in het kader van het Kyoto-protocol afgesproken berekeningen van de kooldioxide-balans van veranderingen in het grondgebruik bevatten geen verplichting voor de ontwikkelingslanden om rekening te houden met een afnemende CO₂-uitstoot als gevolg van inspanningen om de teloorgang van bossen tegen te gaan. Omdat het verdwijnen van bossen gepaard gaat met een toename van de uitstoot, zou de EU ervoor moeten ijveren dat het zog. REDD-instrument verder wordt ontwikkeld en in de post-Kyoto-periode vanaf 2012 wordt ingepast in de berekeningen van de BKG-effecten van het grondgebruik. Dit vereist tevens dat er een prijsberekening komt voor de hoeveelheid koolstof die wordt opgenomen, zodat de EU-lidstaten met behulp van de handel in emissierechten kunnen voorkomen dat tropische bossen verloren gaan.

9.3 Binnen de EU is het zog. FLEGT-programma⁽¹⁾ ontwikkeld, bedoeld om te voorkomen dat er illegaal gekapt hout en bijbehorende producten in de EU op de markt komen. Het aan FLEGT gelieerde vergunningstelsel draagt er via partnerschapsovereenkomsten met afzonderlijke landen toe bij dat er in ontwikkelingslanden duurzame bosbouw wordt bedreven en dat de samenwerking tussen de EU en de ontwikkelingslanden wordt geïntensiveerd. De EU dient ertoe bij te dragen dat het FLEGT-initiatief verder wordt ontwikkeld en ook elders in de wereld

ingang vindt. Door illegale houtkap tegen te gaan kan ervoor worden gezorgd dat er minder tropische bossen verloren gaan, waardoor ook de uitstoot van CO₂ in toom wordt gehouden. Ook vrijwillige certificeringssystemen voor bossen, zoals PEFC⁽²⁾ en FSC⁽³⁾, beogen de illegale houtkap te verminderen.

9.4 Er worden op dit moment in het kader van internationale verdragen en door de voedsel- en landbouworganisatie van de VN (FAO), het ECE-houtcomité, EUROSTAT en de MCPFE gegevens verzameld over zaken als: de Europese bosbestanden; de koolstof die door bossen wordt opgeslagen; de koolstofcyclus; de diversiteit van bossen; de producten die ze leveren, en de beschermende functies van bossen. Er is echter dringend behoefte aan nog meer gegevens en onderzoek. Bij het ontwikkelen van EU-monitoringsystemen, zoals het nieuwe FutMon-project, zal gebruik moeten worden gemaakt van de bestaande en nog in ontwikkeling zijnde nationale, Europese en mondiale monitoringsystemen en zal ervoor moeten worden gezorgd dat bij het behandelen en publiceren van gegevens de privacy van grondeigenaren gewaarborgd blijft. Het is aan de EU om met haar O&TO-kaderprogramma's het onderzoek hiernaar te bevorderen en m.b.v. projecten op het gebied van ontwikkeling en onderzoek (zowel elementair als toegepast) bij te dragen tot de overdracht van kennis.

Brussel, 25 maart 2009

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Mario SEPI

⁽¹⁾ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over „Wetshandhaving, governance en handel in de bosbouw (FLEGT) - Voorstel voor een EU-actieplan” (COM(2003) 251 def.); Verordening (EG) nr. 1024/2008 van de Commissie van 17 oktober 2008 tot vaststelling van gedetailleerde maatregelen ter uitvoering van Verordening (EG) nr. 2173/2005 van de Raad inzake de opzet van een FLEGT-vergunningensysteem voor de invoer van hout in de Europese Gemeenschap (PB L 277, 18.10.2008, blz. 23-29).

⁽²⁾ PEFC = Programme for the Endorsement of Forest Certification Schemes; www.pefc.org.

⁽³⁾ FCS = Forest Stewardship Council; www.fsc.org.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over Partnerschap tussen onderwijsinstellingen en bedrijfsleven (verkennend advies)

(2009/C 228/02)

Het Tsjechische ministerie van buitenlandse en Europese zaken heeft het EESC in een brief d.d. 27 juni 2008 verzocht om, met het oog op het toekomstige Tsjechische EU-voorzitterschap, een verkennend advies op te stellen over

„Partnerschap tussen onderwijsinstellingen en bedrijfsleven” (verkennend advies).

De gespecialiseerde afdeling Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 10 maart 2009 goedgekeurd. Rapporteur was Henri MALOSSE, corapporteur Cristian PIRVULESCU.

Het EESC heeft tijdens zijn op 24 en 25 maart 2009 gehouden 452^e zitting (vergadering van 24 maart) onderstaand advies uitgebracht, dat met 160 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 11 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Samenvatting en aanbevelingen

1.1 Onderhavig op verzoek van het Tsjechisch EU-voorzitterschap uitgebracht verkennend advies bevat aanbevelingen voor (organisaties van) ondernemingen, tal van verschillende onderwijsinstellingen en de EU in het algemeen. Ook wordt gewezen op openingen naar de sociale en de burgerdialoog met alle instellingen en belanghebbende structuren.

1.2 Voor de behandeling van het gekozen thema is rekening gehouden met de volgende factoren:

- **de context.** De huidige crisis maakt Europa kwetsbaar voor nieuwe externe en interne moeilijkheden die in de reële economie tot gevolg hebben dat ondernemingen hun deuren moeten sluiten of worden geherstructureerd en dat de werkloosheid enorm toeneemt.
- **structurele tendensen met een vérstrekkende sociaal-economische impact.** Voorbeelden daarvan zijn de vergrijzing, de steeds feller wordende internationale concurrentie met de opkomende industrielanden, de ontwikkeling van nieuwe, voortdurend om aanpassingen vragende technologie en de noodzaak om er klaar voor te zijn als nieuwe bekwaamheden nodig worden.
- **het risico van maatschappelijke uitsluiting.** Er moet worden gekeken naar de behoeften van personen en doelgroepen die het meest met maatschappelijke uitsluiting worden bedreigd. De toch al kwetsbaren in de samenleving krijgen de hardste klappen van de crisis. Samenwerking moet steeds zijn gericht op meer gerechtigheid. Dit kan door projecten te lanceren om vrouwen, jongeren, minderheidsgroepen, gehandicapten en oudere werknemers (weer) aan banen te helpen.

1.3 Qua methode is uitgegaan van de volgende prioritaire uitgangspunten:

- partnerschap mag niet inhouden dat wordt voorbijgegaan aan de wezenlijk ándere taak van bedrijfsleven en van onderwijsinstellingen;

— over het geheel genomen laten de betrekkingen tussen onderwijswereld en bedrijfsleven nog te wensen over, behalve in het technisch en beroepsonderwijs. Wat vooral ontbreekt, zijn de noodzakelijke strategische visie en middelen;

— voor alle te ontplooiën initiatieven moet de gulden middenweg worden gevonden tussen *top-down*- en *bottom-up*-benadering;

— persoonlijke contacten zijn belangrijk voor echt efficiënte samenwerking;

— de problematiek van „Partnerschap tussen onderwijsinstellingen en bedrijfsleven” moet in brede zin worden behandeld, d.w.z. dat moet worden gekeken naar alle mogelijke onderwijsinstellingen (universiteiten, beroepsopleidingen, scholen enz.) en soorten werkgevers (particuliere ondernemingen, overheidsbedrijven, ngo's enz.). Daarbij is een benadering op drie niveaus nodig:

— lager, middelbaar en voortgezet onderwijs

— beroepsonderwijs (basis- en voortgezette beroepsopleiding)

— de vorming van ingenieurs en technici, innovatie en onderzoek.

— er moet vooral iets worden gedaan voor de beroepssector en kleine en middelgrote ondernemingen. Die bedrijfscategorie is flexibel en daarom goed voor de meeste banengroei in tijden van crisis. Ook vervult deze categorie een speciale rol als het erom gaat ondernemingsgeest en creativiteit te promoten;

— werkgeversorganisaties, vakbonden en maatschappelijke organisaties fungeren als katalysatoren voor projecten en synergiewerking, met als uiteindelijke doel initiatieven en duurzame en dynamische structuren te ondersteunen.

Tegen de achtergrond van concurrentie is de algemene leidraad dat wordt gekozen voor een model waarin alle betrokken actoren samenwerken

1.4 Het EESC pleit voor een nieuw EU-kader voor samenwerking tussen onderwijsinstellingen en bedrijfsleven waarin recht wordt gedaan aan de voordelen van de Europese dimensie en waarmee de hele samenleving vooruit wordt geholpen. Er zou een Europees proces op gang moeten worden gebracht, dat het „Praagse proces” kan worden genoemd naar de conferentie over „Partnerschap tussen onderwijsinstellingen en bedrijfsleven” die het Tsjechische EU-voorzitterschap voor 6 en 7 april a.s. in Praag organiseert. Het zou daarbij kunnen gaan om een vrij breed Europees referentiekader waardoor actoren in het veld - lokaal en nationaal - innoverende acties kunnen ondernemen, door

- er bij de lidstaten en alle andere openbare overheden op aan te dringen om in het algemeen meer in onderwijs en met name in voornoemde partnerschappen te investeren als adequaat weermiddel tegen de economische crisis en als oplossing voor de aanhoudende problemen op de arbeidsmarkt;
- bedrijfsleven en onderwijsinstellingen aan te sporen om die partnerschappen aan te gaan en deze qua vorm en inhoud te vernieuwen;
- de uitwisseling van *best practices* te organiseren en technische en financiële maatstaven vast te leggen waaraan EU-initiatieven kunnen worden getoetst en op grond waarvan die initiatieven kunnen worden geëvalueerd, waarna daaraan bekendheid kan worden gegeven;
- gemeenschappelijke projecten uit te werken (gemeenschappelijke referenties voor diploma's, netwerken voor scholen en initiatieven, opleidingen voor leerkrachten, netwerken van tussenpersonen);
- programma's te lanceren voor mobiliteit met uitwisselingen tussen leerkrachten, leerlingen, scholen en werkgeversorganisaties.

1.5 Het EESC suggereert om dat Praagse proces tot 2013 met middelen uit de structuurfondsen en lopende programma's (bv. Leonardo-programma, Grundtvig-programma en de uitwisselingsprogramma's van Erasmus voor studenten, stagiairs en beginnende ondernemers) te financieren, waarbij evt. aanpassingen kunnen worden doorgevoerd. Zo zou het ESF kunnen worden ingezet voor beginopleidingen. Voor na 2013 kan dan een specifiek aanvullend programma worden voorgesteld.

2. Noodzaak en potentieel van partnerschappen tussen onderwijsinstellingen en bedrijfsleven

2.1 In heel Europa worden ontwikkeling en levenskwaliteit in belangrijke mate bepaald door cultuur en wetenschap, die op hun beurt afhangen van de kwaliteit van de onderwijsmiddelen. Benadrukt moet worden dat de behoefte aan partnerschappen tussen onderwijsinstellingen en bedrijfsleven in Europa moet worden gezien in het licht van een aantal ingrijpende ontwikkelingen, nl.

- op maatschappelijk gebied: een sterke toename van de vraag naar kennis
- op economisch gebied: de exponentiële groei van vakken waarin moet worden onderwezen, omdat de economie daarom vraagt

- op cultureel gebied: de alsmaar complexere vereisten voor het promoten van de waarden van de multiculturele samenleving.

Bij het aangaan van bedoelde partnerschappen moeten ook de volgende overwegingen worden meegenomen:

- iedereen heeft recht op onderwijs en opleiding, waarbij met name de algemene ontwikkeling op een zo hoog mogelijk niveau moet worden getild. Daaronder valt ook onderricht in vreemde talen en moderne communicatietechnologie;
- maatschappelijke uitsluiting en discriminatie, in welke vorm dan ook, moeten worden bestreden en diversiteit moet altijd in ere worden gehouden;
- creativiteit en initiatiefvermogen zijn evenzovele positieve waarden die verband houden met concepten als „rijkdom genereren” en ondernemingszin;
- er moet speciaal aandacht worden geschonken aan individuele gevallen, vooral in specifieke doelgroepen.

2.2 De prognoses voor wat Europa aan kennis en vaardigheden nodig heeft, zijn van oudsher ingesteld op de lange termijn. Alleen is de economie inmiddels geglobaliseerd en volgen de veranderingen elkaar snel op: daarom moeten onderwijsinstellingen en bedrijfsleven nauwer met elkaar gaan samenwerken om uit te maken welke kennis en vaardigheden – vooral kleine en middelgrote – ondernemingen nu en in de nabije toekomst nodig hebben

2.3 Er worden in het technisch, middelbaar en voortgezet onderwijs nu al jaren erg positieve ervaringen opgedaan met partnerschappen waardoor onderwijs en economie op elkaar kunnen worden afgestemd. Dit gebeurt doordat er tussen onderwijsinstellingen en ondernemingen tal van (al dan niet formele) overeenkomsten worden gesloten. Naast al die verspreid over Europa waar te nemen voorbeelden van geslaagde methoden, is de ambitie thans om nog verder te gaan en duurzame partnerschappen aan te gaan waarmee synergie tot stand wordt gebracht en krachten en talenten worden gebundeld. Zo kunnen onderwijsinstellingen en ondernemingen samen tegemoetkomen aan wat nodig is voor economie en samenleving. Daarbij blijft onverlet dat iedere partij eigen verantwoordelijkheden heeft, met name onderwijsinstellingen wier taak het is om in alle onafhankelijkheid diploma's af te geven.

Het spreekt voor zich dat ondernemingen en onderwijsinstellingen andere doelen nastreven, maar de kans dat hun inspanningen met succes worden beloond, wordt groter als er informatie wordt uitgewisseld, partnerschappen worden aangegaan en gemeenschappelijke projecten worden opgezet. Veel lidstaten kennen al jaren, zoniet eeuwen, alternerend onderwijs, d.w.z. opleidingen die deels op school en deels in bedrijven worden gegeven. Voorbeelden daarvan zijn de Duale Ausbildung in Duitsland, en de leerlingensstelsels in Frankrijk (*apprentissage*) en het Verenigd Koninkrijk (*apprenticeship*). Alternerend onderwijs biedt een hoge meerwaarde aan voortdurende, gestructureerde en geïntegreerde partnerschappen.

2.4 Idealiter bestaat de inbreng van ondernemingen uit kennis over de huidige en toekomstige marktbehoeften, waardoor een betere sturing van het onderwijs- en opleidingsaanbod mogelijk wordt. Ondernemingen bieden een schat aan *knowhow*, beroepsvaardigheden en technische middelen.

2.5 *Idem dito* beschikt het onderwijs over een schat aan technische en wetenschappelijke kennis waarvan in de praktijk gebruik kan worden gemaakt: voorbereiding op de intrede op de arbeidsmarkt, ontwikkeling van nieuwe producten en diensten en scholingstrajecten.

3 Uitdagingen voor onderwijsinstellingen en ondernemingen

3.1 Ondanks alle positieve ervaringen wordt nog steeds mondjesmaat gebruik gemaakt van de mogelijkheid om partnerschappen aan te gaan: initiatieven die in die zin zijn genomen, blijven meestal beperkt tot technisch en beroepsonderwijs. Vanwege de economische crisis is benutting van het potentieel van partnerschappen inmiddels een noodzaak geworden: economisch herstel is ondenkbaar zonder dat de scholing van werknemers beter op de behoeften van de arbeidsmarkt wordt afgestemd en zonder dat de vaardigheden en het menselijk kapitaal in ondernemingen beter worden aangewend.

3.2 Het kader voor die nieuwe Europese partnerschappen moet uiteraard veelvormig zijn. De verschillende actoren moeten er gedifferentieerd bij worden betrokken:

- lokaal moeten ondernemingen, onderwijsinstellingen en lokale overheden partnerschappen aangaan;
- ondernemersorganisaties, de sociale partners, onderwijsstructuren en andere actoren van het maatschappelijke middenveld moeten aan die lokale partnerschappen een impuls en een gestructureerd kader kunnen geven;
- op Europees niveau komt het erop aan dat de Commissie, de grote Europese werkgevers- en werknemersorganisaties, alle andere actoren van het maatschappelijke middenveld en natuurlijk ook de Europese regeringen aan bedoeld kader de dimensie geven van een EU van 27 lidstaten.

3.3 Onderwijsinstellingen en ondernemingen hebben een verantwoordelijkheid gemeen, nl. om – via hun representatieve organisaties – samen onderwijstrajecten en opleidingen voor te stellen.

3.4 Ondernemingen moeten zeer gevarieerde deskundige kennis in huis hebben naar gelang van de diverse factoren die bepalend zijn voor of van invloed zijn op hun organisatie, werking en economische bedrijvigheid: technologische ontwikkeling en nieuwe technologie, internationalisering. Het is voor

ondernemingen beslist noodzakelijk dat ze op de arbeidsmarkt werknemers vinden die de nodige deskundigheid hebben. Tegelijkertijd moeten ondernemingen echter ook hun werknemers en (toekomstig) leidinggevend personeel blijven vormen naar de eisen van de sector waarin ze actief zijn. Werknemers moeten hun inzetbaarheid verhogen en verworven kwalificaties kunnen omzetten in diploma's die zowel binnen de onderneming als daarbuiten (dus op de arbeidsmarkt) worden erkend.

3.5 Tekenend voor de evolutie van het onderwijs in Europa zijn de volgende fenomenen: de massale toestroom naar en de diversificatie van het onderwijs. De snelle stijging van het aantal leerlingen en studenten van de afgelopen decennia is gepaard gegaan met een vergaande diversificatie van de populatie (qua leeftijd, vooropleidingen, sociale achtergrond enz.). Die diversificatie heeft dan weer geleid tot de noodzaak van aangepaste werkmethoden en een op doelgroepen afgestemde aanpak.

3.6 In weerwil van alle huidige moeilijkheden, zijn er enorme mogelijkheden voor samenwerking op dit gebied. Daarbij moeten drie aspecten worden benadrukt:

3.6.1 Er is een groot tekort aan geschoold personeel in de zorgsector, de bouw en de horeca. Technisch en beroepsonderwijs heeft al lang een voorbeeldfunctie voor lokale samenwerking tussen onderwijsinstellingen en bedrijfsleven. Alleen is juist dat onderwijs in veel landen in onbruik geraakt, waardoor de mening begint post te vatten dat de toename van armoede en maatschappelijke uitsluiting rechtstreeks daarop is terug te voeren. Het is de gezamenlijke verantwoordelijkheid van onderwijsinstellingen en ondernemingen om de loopbaanperspectieven (lonen, bevorderingen, enz.) te verbeteren, de waarde van (ambachtelijke) beroepen te benadrukken en kwaliteitsonderwijs te garanderen waarin „algemene ontwikkeling” een belangrijke rol speelt.

3.6.2 Door het hoge tempo waarin veranderingen elkaar voortdurend opvolgen, moeten resultaten continu worden bijgewerkt, is bij- en omscholing onontbeerlijk geworden en moeten vaardigheden en beroepskwalificaties voortdurend op peil worden gehouden. Niemand ontkomt dus meer aan voortdurende scholing: daarin ligt een uitgelezen kans voor onderwijsinstellingen en ondernemingen om partnerschappen aan te gaan.

3.6.3 Uitzonderingen daargelaten zijn onderwijsinstellingen voor de meeste (vooral kleine en middelgrote) ondernemingen nog steeds grote onbekenden, terwijl er – met name voor het mkb – behoefte kan zijn aan polyvalente opleidingen. Een methode bij uitstek kan zijn dat werkgevers meer worden betrokken bij de vorming van de leerkrachten die les geven in beroepsvaardigheden. Ook zouden er cursussen moeten worden georganiseerd voor tussenpersonen die het aangaan van partnerschappen stimuleren en op de werking ervan gaan toezien.

4. Een Europees kader voor de betrekkingen tussen onderwijsinstellingen en bedrijfsleven

Juist in tijden van crisis waarin Europa met tal van nieuwe uitdagingen wordt geconfronteerd en de werkloosheid de pan uit rijst, moet veel worden geïnvesteerd in opleiding, maar moet er ook - en het belang daarvan wordt door de Commissie in haar Mededeling „Nieuwe vaardigheden voor nieuwe banen” ⁽¹⁾ onderkend - snel worden ingespeeld op de kennis en vaardigheden die in de toekomst nodig zullen worden: die behoefte vraagt om evaluatie en management. De fondsen die er zijn (met name de structuurfondsen), moeten daar nu dan ook voor worden ingezet, terwijl moet worden nagedacht over nieuwe maatregelen tijdens de komende programmeringsperiode (2014-2020).

4.1 In de jaren tachtig is er één enkel Europees netwerk opgericht, nl. het COMETT-programma, waarmee jaarlijks met succes duizenden transnationale uitwisselingen tussen bedrijfsleven en universiteiten konden worden georganiseerd, met ruimte voor geavanceerde spoedcursussen. Op het gehele Europese grondgebied is het aanbod aan geavanceerde opleidingen er zowel kwalitatief als kwantitatief op vooruit gegaan. Daardoor is Europa's concurrentievermogen groter geworden en is het besef gaan groeien van de - steeds beter begrepen - voordelen van samenwerking tussen universiteiten en ondernemingen.

Sommige onderdelen van het COMETT-programma zijn terug te vinden in het Leonardo da Vinci-programma. Dat neemt niet weg dat het geheel eigen karakter en het potentieel van de via COMETT opgezette netwerken zijn verdwenen. ⁽²⁾

4.2 Bolognaproces

4.2.1 De in 1999 als „Bolognaproces” door de ministers van onderwijs en rectoren van universiteiten van 29 landen gelanceerde Europese ruimte voor het hoger onderwijs heeft officieel in 46 lidstaten van de Raad van Europa tot een drastische hervorming geleid.

4.2.2 Doel van het Bolognaproces is om voornamelijk door de harmonisatie in Europa van de universitaire cycli (bachelor/master/doctorsgraad) een Europese opleidingsruimte tot stand te brengen. Voordeel van die harmonisatie is vooral dat studies kunnen worden vergeleken, wat goed is voor het vrije verkeer van studenten en de mobiliteit in het algemeen. Een en ander leidt tot meer transparantie, minder verzuiling en betere samenwerking tussen universiteiten en ondernemingen.

4.2.3 Er valt echter niet te ontkomen aan de vaststelling dat

- het streven naar hechtere banden tussen bedrijfsleven en onderwijswereld nergens uitdrukkelijk als prioriteit wordt aangemerkt;

⁽¹⁾ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's - Nieuwe vaardigheden voor nieuwe banen - Anticipatie op en onderlinge afstemming van de arbeidsmarkt- en vaardigheidsbehoeften (COM(2008) 868/3 final)

⁽²⁾ Zie het verkennend advies van het EESC over het thema „De mobiliteit van de Europese jeugd bevorderen – praktische regels en tijdschema” – rapporteur: Rodriguez GARCIA-CARO (PB C 224 van 30 augustus 2008).

- universiteiten, die uiteraard niet als eerste taak hebben om betrekkingen aan te gaan met werkgevers, over het algemeen noch over de middelen, noch over de capaciteiten beschikken om gestructureerd te gaan samenwerken met ondernemingen van de EU-lidstaten;
- werkgevers wel willen samenwerken, maar het maar al te vaak laten afweten als het erom gaat de nodige technische en financiële assistentie te verlenen.

4.3 Kopenhagenproces

4.3.1 Doel van het in 2002 opgestarte Kopenhagenproces is van de beroepsopleidingsstelsels een kwaliteitsreferentie te maken. Bovendien zijn met het Bolognaproces vergelijkbare acties, maar dan aangepast aan beroepsonderwijs en -opleidingen, sterk aangemoedigd.

4.3.2 Zowel het Leonardo- als het Grundtvig-programma zijn nauwelijks bekend geworden en te veel gereserveerd gebleven voor een beperkte kring. Ook hebben ze onvoldoende kritische massa verworven voor de verwezenlijking van de doelstellingen ervan (met het Leonardo-programma moet de mobiliteit van al degenen die in Europa een beroepsopleiding willen volgen, worden bevorderd en de uitwisseling van *best practices* onder opleidingsverantwoordelijken worden vergemakkelijkt; het Grundtvig-programma heeft ten doel om de kwaliteit van volwassenenonderwijs te verhogen en de Europese dimensie daarvan te benadrukken en om Europese burgers meer en betere mogelijkheden voor „levenslang leren” te bieden). Los van de manier waarop deze programma's zijn opgezet, zullen in de toekomst de actiemiddelen ervan moeten worden geconsolideerd.

4.3.3 De op 28 november 2008 afgelegde Verklaring van de Raad van Bordeaux ligt in het verlengde van het Kopenhagenproces voor meer samenwerking in beroepsonderwijs en -opleiding. In deze verklaring wordt eens te meer gewezen op de noodzaak om bij overheid en particuliere sector toereikende financiële middelen te mobiliseren, waarbij gebruik zou moeten worden gemaakt van instrumenten als het ESF, het EFRO en de EIB (leningen).

In het Communiqué van Bordeaux wordt erop gewezen dat de competenties ontoereikend zijn en dat acties moeten worden ondernomen om op de behoeften te kunnen vooruitlopen. Verder staat daarin dat beroepsopleidingen zo ruim mogelijk moeten worden opgezet en dat de lidstaten, de Commissie en de sociale partners daarover moeten kunnen meepraten.

5. Een nieuw Europees proces voor partnerschappen tussen onderwijsinstellingen en bedrijfsleven

5.1 Volgens het laatste verslag over de vooruitgang die met het werkprogramma „Onderwijs en opleiding 2010” ⁽³⁾ is geboekt, kan de EU niet langer de ogen sluiten voor haar achterstand op het gebied van onderwijs, noch voor de moeilijkheid

⁽³⁾ COREPER-verslag aan de Raad van 31 januari 2008, ontwerp voor een gemeenschappelijk tussentijdsrapport 2008 van de Raad en de Commissie over de tenuitvoerlegging van het werkprogramma „Onderwijs en opleiding 2010”, doc. 5723/08, http://ec.europa.eu/education/policies/2010/natreport08/council_fr.pdf

om het bedrijfsleven werknemers aan te leveren die over voldoende basis- en gespecialiseerde kennis beschikken om de technologische uitdagingen en de huidige globalisering het hoofd te kunnen bieden. Intra-Europese mobiliteit is dan ook een *conditio sine qua non*, net zo goed als het aanleren van vreemde talen in het kader van de Europese strategie voor meertaligheid. Het nut van een gemengde benadering van het thema „Partnerschap tussen onderwijsinstellingen en bedrijfsleven” ligt dus in de noodzaak om een oplossing te vinden voor de geschetste problemen, maar vooral ook in de noodzaak om een einde te maken aan de verzuiling van de nationale beleidsmaatregelen voor onderwijs: het potentieel van de Europese integratie voor de ontwikkeling van menselijk kapitaal moet nu eindelijk eens worden uitgebuit.

5.2 Scholen en universiteiten die hun aanbod niet tot de beginopleiding willen beperken, maar ook permanente scholing willen aanbieden, moeten meer steun krijgen. Behalve in enkele lidstaten kunnen onderwijsinstellingen bijvoorbeeld geen aanspraak maken op financiële steun uit structuurprogramma's voor de ontwikkeling van menselijk kapitaal. Uit de ervaringen die zijn opgedaan in de landen waar hiertoe wel het initiatief is genomen, blijkt dat dit in aanzienlijke mate kan bijdragen tot de ontwikkeling van hechtere betrekkingen met het bedrijfsleven en een over het algemeen hogere kwaliteit van het onderwijs- en opleidingsaanbod.

5.3 Algemeen wordt erkend dat de Europese programma's vooral tekortschieten vanwege gebrek aan ambitie als gevolg van budgetkrapte. Is het daarom niet beter om in plaats van een zoveelste Europees programma aan te bevelen waarvan de toegang toch beperkt blijft tot een kleine elitaire groep, voor een systeemaanpak te kiezen op grond van eenvoudiger (want niet zo bureaucratisch als de meeste Europese programma's helaas zijn), maar tegelijk ook ambitieuzere regelingen? Daarvoor zijn nodig:

- een globaal beleidskader dat ter goedkeuring en beoordeling en voor een follow-up aan de sociale partners, het Europees Parlement, de Europese Raad en het EESC wordt voorgelegd;

- Europese instrumenten voor de verkenning van de markten en om uit te maken in welke sectoren er veel vraag is naar geschoold personeel;
- mogelijkheden om in het technisch onderwijs, maar ook in het kader van „levenslang leren” of in onderzoekskringen *best practices* uit te wisselen;
- regelingen waardoor Europese studiebeurzen kunnen worden uitgereikt. Die systemen zouden kunnen worden gefinancierd door de EU, de lidstaten, particuliere ondernemingen en/of verenigingen en zouden moeten worden bestemd voor alle soorten doelgroepen, vooral minderheden en probleemjongeren; gedacht wordt aan praktijkstages, beroepsintegratieprojecten en innovatieprojecten;
- gemeenschappelijke referenties voor diploma's of beroepsattesten en grensoverschrijdende netwerken voor lokale initiatieven;
- Europese netwerken voor tussenpersonen die het aangaan van partnerschappen moeten vergemakkelijken;
- Europese fondsen en programma's die zijn aangepast om met deze doelstelling in overeenstemming te worden gebracht.

5.4 De Europese integratie biedt een schat aan mogelijkheden om ervaringen uit te wisselen en de horizon te verbreden. Daardoor krijgen alle Europese onderwijsinstellingen meer speelruimte en een rijkere bron waaruit zij kunnen putten en wordt alle ondernemingen een interne groeimarkt geboden. Het Praagse proces (vernoemd naar de conferentie „Partnerschap tussen onderwijsinstellingen en bedrijfsleven” die het Tsjechische EU-voorzitterschap voor 6 en 7 april a.s. in Praag organiseert) zou daaraan een politieke impuls kunnen geven, alsook een routekaart voor hoe een en ander in praktijk moet worden gebracht.

Brussel, 24 maart 2009

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Mario SEPI

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het thema „De resterende obstakels voor de mobiliteit op de interne arbeidsmarkt in kaart gebracht” (verkennd advies)

(2009/C 228/03)

Op 27 juni 2008 heeft het Tsjechische voorzitterschap het Europees Economisch en Sociaal Comité verzocht een advies op te stellen over het thema:

„De resterende obstakels voor de mobiliteit op de interne arbeidsmarkt in kaart gebracht” (verkennd advies).

De gespecialiseerde afdeling Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 19 maart 2009 goedgekeurd; rapporteur was mevrouw DRBALOVÁ.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 24 en 25 maart 2009 gehouden 452^e zitting (vergadering van 25 maart) onderstaand advies met 152 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 5 onthoudingen, goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Voor de EU moet mobiliteit een beleidsprioriteit blijven, met name nu Europa door de mondialisering en de technologische veranderingen voor grote uitdagingen is komen te staan, geconfronteerd wordt met negatieve ontwikkelingen op demografisch gebied, alsook de gevolgen van de financiële en economische crisis. Om de mobiliteit te versterken moet bij de aanpak die wordt gehanteerd, rekening worden gehouden met de specifieke situatie van elke lidstaat, is echter wel een doeltreffende coördinatie op Europees niveau geboden, dient er ook een nationaal draagvlak te zijn en moet op transparante wijze te werk worden gegaan. De overeengekomen regelingen moeten ertoe bijdragen dat een nieuw begrip van eerlijke en evenwichtige mobiliteit ontstaat en dat de ontwikkeling van nieuwe vormen van mobiliteit wordt bevorderd.

1.2 Het EESC onderschrijft het actieplan van de Europese Commissie voor arbeidsmobiliteit (2007-2010) en beschouwt dit plan als een instrument om de in dit verband nog resterende obstakels weg te nemen en de doelstellingen te bereiken die in de Europese strategie voor groei en werkgelegenheid zijn vastgesteld.

1.3 Zo ook is het Comité ingenomen met het voornemen van de Europese Commissie om in 2009 een groenboek over mobiliteit van jongeren uit te brengen en kijkt het met veel belangstelling uit naar de resultaten en conclusies van het publieke debat.

1.4 Het EESC zou graag zien dat ten volle gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden die het Europees systeem voor arbeidsmobiliteit EURES biedt en dat nog andere maatregelen worden getroffen om vooral de kwaliteit, reikwijdte en toegang van de verstrekte diensten en de informatie te verbeteren en de Europese burgers en met name de Europese ondernemingen hiervan meer bewust te maken. Tegelijkertijd zou de Commissie

moeten nagaan waarom bepaalde categorieën werknemers en met name laag- of ongeschoolde werknemers verhoudingsgewijs zeer weinig gebruik maken van de betreffende portaalsite.

1.5 Het EESC verzoekt de lidstaten bij alle desbetreffende beleidsbeslissingen rekening te houden met dit mobiliteitsaspect en in de geest van de geïntegreerde richtsnoeren voor groei en werkgelegenheid ⁽¹⁾, de vastgestelde doelstellingen in hun nationale strategie en hun nationaal hervormingsprogramma mee te nemen. De lidstaten zouden werk moeten maken van programma's voor een actief arbeidsmarktbeleid ter bevordering van mobiliteit.

1.6 Meer algemeen pleit het EESC voor maatregelen met het oog op een zo doeltreffend mogelijke coördinatie van de sociale zekerheid en feliciteert het het Franse voorzitterschap met de bevredigende resultaten van de onderhandelingen over de wijziging van Verordening 883/2004 ⁽²⁾, overeenkomstig de conclusies van de discussie over de uitvoeringsverordening. Het EESC dringt er andermaal op aan deze uitvoeringsverordening zo spoedig mogelijk te implementeren zodat binnenkort de vruchten kunnen worden geplukt van de verbetering en vereenvoudiging die het gevolg zijn van de aanpassing van de verordening en die de mobiliteit in de EU ten goede moeten komen.

1.7 Wat de toepassing van Verordening 883/2004 betreft, zou het EESC graag zien dat in een van zijn toekomstige adviezen met name wordt ingegaan op de samenhang van deze tekst met Verordening (EEG) nr. 1612/68 ⁽³⁾, met Richtlijn 2004/38/EG en met de relevante arresten van het EHJ, met het oog op meer transparantie en rechtszekerheid, alsook een betere inachtneming van het gelijkheidsbeginsel door de lidstaten.

⁽¹⁾ Geïntegreerde richtsnoeren voor groei en werkgelegenheid (2008-2010) – COM(2007) 803 final, Deel V – 2007/0300 (CNS)

⁽²⁾ Verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels (Voor de EER en Zwitserland relevante tekst) (PB L 166 van 30.4.2004, blz. 1–123) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:166:0001:0123:NL:PDF>

⁽³⁾ Verordening (EEG) nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap (PB L 257 van 19.10.1968, blz. 2–12) .

1.8 Hoewel het EESC ingenomen was met het voorstel voor een richtlijn betreffende de meeneembaarheid van rechten in het kader van bedrijfspensioenregelingen ⁽⁴⁾, waarmee de Europese Commissie een nieuwe bijdrage ter bevordering van grensoverschrijdende mobiliteit in de EU hoopt te leveren, heeft het ernstige bedenkingen bij de inhoud ervan. Het is van mening dat de inhoud van de richtlijn, wat betreft meeneembaarheid van pensioenrechten en de dubbele belasting ervan, eigenlijk zal beletten dat de belangrijkste obstakels voor grensoverschrijdende mobiliteit uit de weg worden geruimd. Bovendien bevat het voorstel ook andere bepalingen die een verhoging van de beheerskosten van de pensioenstelsels met zich meebrengen en aldus hun toekomstige ontwikkeling op de helling zetten.

1.9 In aansluiting op de resultaten van het verslag van juli 2008 over de voordelen van Europass beveelt het EESC de Commissie aan na te gaan waarom zo weinig laaggeschoolden van Europass gebruik maken. Het zou ook graag zien dat het potentieel van alle Europass-instrumenten, met name van Europass-mobility, ten volle wordt benut dankzij actievere coördinatie op Europees niveau, ondersteuning op nationaal niveau, deelname van alle betrokken actoren en grotere transparantie. Wat het Europees kwalificatiekader (EKK) betreft, vindt het EESC het van belang een link te leggen met het Europees systeem voor het verzamelen en overdragen van studiepunten (ECTS) op het gebied van het hoger onderwijs, het beroepsonderwijs en de beroepsopleiding. Dit EKK zal slechts een meerwaarde vormen als het eenvoudig blijft, vertrouwen wekt en ondernemingen doeltreffend helpt om de buitenlandse arbeidskrachten te vinden die zij nodig hebben.

1.10 Het EESC heeft met belangstelling kennis genomen van het tweede Commissieverslag van 18 november 2008 betreffende het hanteren van overgangsperiodes voor de nieuwe lidstaten; het verzoekt de landen die nog steeds een overgangsregeling voor het vrije verkeer van personen toepassen, rekening te houden met de conclusies van dit verslag en met de procedures die uit de Verdragen voortvloeien. Dit is immers absoluut noodzakelijk wil er sprake zijn van „billijke mobiliteit” („*fair mobility*”) en wil men sociale dumping en zwartwerk voorkomen.

1.11 Het is een goede zaak dat de Commissie enerzijds heeft besloten een comité van deskundigen voor gedetacheerde werknemers in te stellen, dat zich zal buigen over de technische aspecten van de toepassing van de richtlijn, en anderzijds ook de Europese sociale partners uitnodigt een gezamenlijke analyse te maken van de gevolgen van de besluiten van het EHJ.

⁽⁴⁾ Uitvoering van het communautaire Lissabon-programma: Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de verbetering van de meeneembaarheid van aanvullende pensioenrechten- COM(2005) 507 final - 2005/0214 (COD).

1.12 Het EESC attendeert op de vertraging die is opgelopen bij de toepassing van Richtlijn 2005/36/EG betreffende de erkenning van beroepskwalificaties in de lidstaten (termijn voor de inwerkingtreding: 27.10.2007).

1.13 Met het wetsvoorstel dat erop gericht is economische migratie voor onderdanen van derde landen makkelijker te maken, levert de Europese Commissie volgens het EESC andermaal een inspanning om mobiliteit en economische migratie in Europa te bevorderen. De in de ontwerp-richtlijn vervatte rechten en plichten van onderdanen uit derde landen ten aanzien van gelijke behandeling zijn een goed uitgangspunt voor de immigratiewetgeving, en dienen te worden uitgebreid tot alle categorieën migrantenwerknemers. Volgens het EESC vormen de overgangsmaatregelen waarbij het recht op vrij verkeer van werknemers uit de nieuwe lidstaten voorlopig is beperkt, een uitzonderlijke toestand, waaraan zo snel mogelijk een eind moet worden gemaakt ⁽⁵⁾.

1.14 Het EESC respecteert ten volle de autonomie van de Europese sociale partners en verwacht dat zij actief zullen bijdragen aan meer mobiliteit teneinde de situatie op de arbeidsmarkten te verbeteren en het concurrentievermogen van de EU te versterken.

1.15 Het EESC roept de lidstaten en de Commissie op om gezamenlijk te werken aan de ontwikkeling, tenuitvoerlegging, monitoring en evaluatie van niet-discriminerende programma's voor de maatschappelijke integratie van burgers en hun gezinnen die na een tijd gewerkt te hebben in een andere lidstaat terugkeren naar de lidstaat waar ze vandaan komen of waar ze hebben gewoond.

2. Inleiding

2.1 De Europese Commissie heeft 2006 uitgeroepen tot „*Europees Jaar van de mobiliteit van werknemers*”. Dit initiatief moest de Europese burgers meer bewust maken van de arbeidskansen binnen de Unie, alsook van hun rechten en prerogatieven.

2.2 Mobiliteit van burgers vloeit voort uit het recht op vrij verkeer van personen, dat verankerd is in het primaire recht van de Europese Gemeenschap. Bovendien is deze mobiliteit een van de belangrijkste doelstellingen van de Lissabonstrategie, en werd ze aanbevolen in de *geïntegreerde richtsnoeren voor groei en werkgelegenheid* ⁽⁶⁾.

⁽⁵⁾ EESC-advies over het „Voorstel voor een Richtlijn van de Raad betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op een hooggekwalificeerde baan”, rapporteur: de heer PARIZA CASTAÑOS (PB C 27 van 3.2.2009)

⁽⁶⁾ Geïntegreerde richtsnoeren voor groei en werkgelegenheid (2005-2008), richtsnoer nr. 20 – COM(2005) 141 final – 2005/0057 (CNS).

2.3 Dit initiatief, dat aansluit bij een groot aantal vroegere EU-acties en met name het door de Commissie in 2002 goedgekeurde *actieplan voor vaardigheden en mobiliteit* ⁽⁷⁾, heeft geleid tot het nieuw *Europees actieplan voor arbeidsmobiliteit (2007-2010)* ⁽⁸⁾, dat inspeelt op de nieuwe situatie en uitdagingen waarmee Europa thans wordt geconfronteerd.

2.4 In het eerste halfjaar van 2009 fungeert de Republiek Tsjechië als voorzitter van de EU en heeft het als motto gekozen: „Europa zonder belemmeringen”. In deze context heeft het dan ook het EESC verzocht vier verkennende adviezen op te stellen om de obstakels in kaart te brengen die nog op verschillende gebieden van de interne EU-markt blijven bestaan. Een van de gebieden die onder de loep worden genomen is dat van de mobiliteit van werknemers in Europa.

2.5 Het Tsjechische voorzitterschap zal zijn inspanningen voortzetten om de mobiliteit van werknemers in Europa te verhogen. In het kader van zijn prioriteiten zal het met name ernaar streven zo goed mogelijk werk te maken van het vrij verkeer van werknemers binnen de EU, de professionele en geografische mobiliteit van werknemers in de interne markt te bevorderen en te vergroten, alsook de modernisering van de reglementering inzake coördinatie van de socialezekerheidsstelsels die van toepassing zijn op arbeidsmigranten verder af te ronden.

2.6 Het Tsjechische voorzitterschap beklemtoont dat de overgangperiodes die thans van toepassing zijn inzake vrij verkeer van werknemers een negatief effect sorteren. Volledige benutting van het potentieel aan arbeidskrachten en versoepeling van de Europese arbeidsmarkt zijn volgens het voorzitterschap cruciale doelstellingen van de Lissabonstrategie.

3. Algemene opmerkingen

3.1 Uit het verslag van de Commissie over de werkgelegenheid in Europa in 2008 blijkt dat de goede economische prestaties van de EU vanaf 2006, in 2007 tot veelbelovende resultaten hebben geleid: het BBP is met 3,1 % gestegen en er werden 3,5 miljoen nieuwe banen gecreëerd. De werkgelegenheid is in alle EU-lidstaten met uitzondering van Hongarije gestegen en

de gemiddelde arbeidsparticipatie bedroeg in 2007 in de EU 65,4 %. De werkloosheidsgraad is, behalve in Slowakije, overal onder 10 % komen te liggen. De twee EU-uitbreidingsgolven van 2004 en 2007 hebben een gunstig effect gehad op de Europese economie en hebben de arbeidsmarkten van de EU-15 niet verstoord. De statistieken laten een synergie zien tussen de prestaties van de arbeidsmarkt, de productiviteit en de kwaliteit van de werkgelegenheid.

3.2 In 2008 werd de EU getroffen door een ernstige wereldwijde financiële crisis. Gezinnen en ondernemingen zijn onder zware druk komen te staan. Hetzelfde geldt voor de arbeidsmarkten. Volgens de economische prognoses staan we voor nagenoeg een nulgroei en wordt de EU in 2009 met een economische recessie geconfronteerd. Deze recessie is al een feit in de eurozone en in een aantal lidstaten. In december heeft de Raad een *Europees economisch herstelplan* ⁽⁹⁾ goedgekeurd, dat tien maatregelen m.b.t. vier prioritaire gebieden bevat, waaronder ook een grootschalig Europees initiatief ter ondersteuning van de werkgelegenheid.

3.3 De uitdaging waarmee Europa en de EU voortdurend worden geconfronteerd, heeft te maken met de negatieve tendensen op demografisch vlak en de vergrijzing van de arbeidskrachten, hetgeen op termijn van doorslaggevend invloed zal zijn op het mededingingsvermogen van Europa. Om deze toestand te verhelpen moet worden gekozen voor een aanpak die niet alleen omvattend is maar, gelet op de huidige economische situatie, ook bijzonder gevoelig ligt. De verschillende lidstaten stippelen elk een eigen pakket maatregelen uit die de werking van de inclusieve arbeidsmarkten moet versterken. Bijzondere aandacht gaat naar kwetsbare bevolkingsgroepen op de arbeidsmarkt, m.a.w. oudere werknemers, jongeren, immigranten en gehandicapten. In dit verband blijkt uit de mededelingen van de Commissie dat er nog een lange weg moet worden gegaan wat betreft de tenuitvoerlegging van de bestaande wetgeving inzake de toepassing van het non-discriminatiebeginsel ⁽¹⁰⁾.

3.4 Heropleving van de Europese arbeidsmarkten en ondersteuning van de mobiliteit van werknemers in Europa blijven daarom ook in de toekomst zeer belangrijke elementen van de Europese werkgelegenheidsstrategie. Ondanks alle initiatieven en acties van de Europese Commissie en de lidstaten loopt de EU op het vlak van mobiliteit voortdurend vertraging op ten opzichte van de doelstellingen die (in 2000) te Lissabon voor de EU zijn vastgesteld, nl. om van Europa de meest concurrerende en op kennis gebaseerde economie ter wereld te maken.

3.5 Het nieuwe actieplan van de Europese Commissie voor arbeidsmobiliteit (2007-2010) beoogt een analyse te maken van de situatie, rekening houdend met de uitdagingen die verband houden met de mondialisering, de demografische veranderingen en de ontwikkeling van nieuwe technologieën. Voorts wil de Commissie hiermee ook bijdragen aan de opheffing van de belemmeringen voor de mobiliteit in Europa, nieuwe ontwikkelingen in mobiliteitsmodellen in het licht stellen en vaststellen welke acties moeten worden ondernomen.

⁽⁷⁾ Verslag van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's – Eindverslag over de uitvoering van het actieplan van de Commissie voor vaardigheden en mobiliteit COM(2002) 72 final (COM(2007) 24 final).

⁽⁸⁾ Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's - Mobiliteit, een instrument voor meer en betere banen: het Europees actieplan voor arbeidsmobiliteit (2007-2010) (COM(2007) 773 final).

⁽⁹⁾ Een Europees economisch herstelplan, COM(2008) 800 final van 26.11.2008.

⁽¹⁰⁾ Richtlijn 2000/78/EG van de Raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep, PB L 303 van 2.12.2000, blz. 16-22.

3.6 In het actieplan concentreert de Commissie zich met name op:

- verbetering van de huidige wetgeving en administratieve praktijken. De acties zijn met name gericht op afstemming van de communautaire wetgeving op de huidige behoeften en situatie, consolidering van de status en analytische capaciteit van het TRESS-netwerk ⁽¹¹⁾, versterking van de administratieve samenwerking en de procedures tussen nationale instellingen en overheden;
- intensievere beleidsondersteuning van mobiliteit door overheden van alle niveaus, met name via investeringen in bestaande nationale, regionale en lokale programma's en ontwikkeling van passende mechanismen ter bevordering van de mobiliteit van werknemers;
- consolidering, ondersteuning en verbetering van de kwaliteit van de door EURES ⁽¹²⁾ geboden diensten, en versterking van de strategische dimensie van dit systeem door verdere ontwikkeling van zijn analytisch potentieel wat betreft mobiliteitsstromen en veranderingen op de arbeidsmarkt;
- betere bewustmaking van de voordelen van mobiliteit door middel van innoverende procedures, aanpassing van de informatieprocedures en uitwisseling van voorbeelden van goede praktijken.

3.7 De Europese stichting voor de verbetering van de levens- en arbeidsvoorwaarden EUROFOUND, die deel uitmaakt van de agentschappen van de Europese Commissie die op tripartiete basis functioneren, is uitgegroeid tot een uniek platform voor analyse en onderzoek ter ondersteuning van mobiliteit in Europa, alsook voor het opsporen van bestaande belemmeringen en nieuwe uitdagingen die samenhangen met veranderingen op de arbeidsmarkten.

3.8 Tot op heden heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité nog geen omvattend advies opgesteld over de mobiliteit en de belemmeringen daarvoor in Europa. In het kader van zijn activiteiten als adviesorgaan van de Europese Commissie heeft het Comité evenwel steeds consequent gereageerd op mededelingen en initiatieven van de Commissie m.b.t. het verkeer van werknemers in Europa en heeft het een aantal belangrijke adviezen uitgebracht ⁽¹³⁾.

⁽¹¹⁾ TRESS (Training and Reporting in European Social Security)

⁽¹²⁾ EURES – Europees netwerk van diensten voor de arbeidsvoorziening

⁽¹³⁾ Zie bv. het EESC-advies „Vrij verkeer en verblijf van werknemers”, rapporteur: VINAY (PB C 169 van 16.6.1999); het EESC-advies over het „Voorstel voor een verordening (EG) van de Raad betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels”, rapporteur: GARCÍA CARO (PB C 75 van 15.3.2000); het EESC-advies van over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende het recht van de burgers van de Unie en hun familieleden zich op het grondgebied van de lidstaten vrij te verplaatsen en er vrij te verblijven”, rapporteur: GARCÍA CARO (PB C 149 van 21.6.2002); het EESC-advies over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de wijze van toepassing van Verordening (EG) nr. 883/2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels”, rapporteur: GREIF (PB C 324 van 30.12.2006).

3.9 Ook de sociale partners spelen een sleutelrol. Zij beschouwen mobiliteit in Europa en de opheffing van de obstakels die deze mobiliteit in de weg staan als een kwestie van cruciaal belang en hebben deze thematiek ook opgenomen in hun *gemeenschappelijk werkprogramma voor de periode 2003-2005*. Sommige van deze obstakels zijn overigens aan het licht gebracht dankzij andere aanverwante initiatieven die zij hebben ontpleoid en teksten die zij gezamenlijk hebben uitgebracht.

4. Feiten en cijfers: de Eurofound-enquête

4.1 De Eurofound-analyse die is gemaakt op basis van de via Eurobarometer ⁽¹⁴⁾ verkregen resultaten brengt een aantal zaken aan het licht die van cruciaal belang zijn om inzicht te krijgen in de houding en het standpunt van Europese burgers ten aanzien van mobiliteit en integratie in Europa, nl.:

- de Europese burgers (53 % van de ondervraagden) zijn nog steeds van mening dat hun „vrijheid om zich in de EU te verplaatsen en te werken” het belangrijkste voordeel en de belangrijkste verworvenheid van het Europese integratieproces is;
- ondanks het vurige pleidooi van EU-instellingen en -burgers voor mobiliteit in Europa, blijft in de lidstaten ongerustheid bestaan over de eventuele gevolgen van economische migratie vanuit de nieuwe lidstaten;
- slechts ca. 2 % van de Europese werknemers (EU-25) zijn in een andere lidstaat geboren dan waar ze thans een baan hebben;
- nagenoeg 4 % van de Europese bevolking heeft reeds in een andere lidstaat gewoond, terwijl 3 % ooit ook buiten de EU heeft gewoond.

4.1.1 **Wat geografische mobiliteit betreft**, is uit de enquête gebleken dat de grensoverschrijdende mobiliteit in Europa niet erg hoog is. De resultaten laten zien dat Europeanen gemiddeld tien jaar op dezelfde plek blijven wonen; deze periode is weliswaar iets korter voor jongere volwassenen en iets langer voor oudere personen. Volgens de enquête dienen in de nabije toekomst geen al te grote veranderingen te worden verwacht op dit gebied.

⁽¹⁴⁾ Mobiliteit in Europa: Eurobarometer-enquête uit 2005 inzake de geografische mobiliteit en de arbeidsmarkt, Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen, 2006.

4.1.2 **Mobiliteit is grotendeels gemotiveerd** door de wens nieuwe mensen en nieuwe plekken te leren kennen. Niettemin zijn economische redenen (salaris, arbeidskwaliteit) doorslaggevend voor ruim een derde (38 %) van de personen die van plan zijn in het buitenland te gaan wonen. In de nieuwe lidstaten spelen vooral economische motieven, maar arbeidsgerelateerde overwegingen zijn toch belangrijker dan de wens om gebruik (of misbruik) te kunnen maken van sociale voordelen of openbare diensten van betere kwaliteit. **De belangrijkste afremmende factor** voor mobiliteit is dat mensen vrezen hun sociale banden te verliezen (door beperking van contacten met en ondersteuning door de familie). Andere belemmerende factoren houden verband met huisvestingsvoorwaarden en de kwaliteit van de dienstverlening en de gezondheidszorg.

4.1.3 **Toekomstige uitdagingen** Geografische mobiliteit blijft de belangrijkste doelstelling van de Europese Unie. Te weinig mobiliteit kan een teken zijn van beperkt aanpassings- en concurrentievermogen. Een te grote mobiliteit tussen arme en rijke regio's kan daarentegen van invloed zijn op de arbeidsmarkt (gebrek aan geschoolde werknemers, stijging van de werkloosheid, brain drain).

4.1.4 Een belangrijke bron van feitelijke gegevens is in dit opzicht de door DG EMPL van de Europese Commissie gepubliceerde studie over het maximaliseren van de economische en sociale voordelen van geografische mobiliteit binnen de Europese Unie ⁽¹⁵⁾. Volgens deze studie worden met de maatregelen die gericht zijn op bevordering van de geografische mobiliteit, twee doelstellingen nagestreefd: 1) uitbreiding van de van mobiliteit verwachte voordelen en 2) verlichting van de voor het individu daarmee verbonden lasten. De studie is in eerste instantie toegespitst op de economische aspecten van geografische mobiliteit en op de bijdrage ervan aan het wegwerken van de verschillen tussen de regionale arbeidsmarkten (werkgelegenheid, reële salarissen, tekorten aan werknemers).

4.1.5 **Wat mobiliteit betreft**, is 3,9 het gemiddeld aantal banen van mensen tijdens hun beroepsloopbaan; de gemiddelde duur van elk van die banen is 8,3 jaar. Tijdens het afgelopen jaar was 8 % van de ondervraagden van baan veranderd, 32 % in de voorbije vijf jaar en 50 % in de voorbije 10 jaar.

4.1.6 Wat vooruitzichten voor de toekomst betrof, bleek uit de enquête dat 41 % van de ondervraagden verwachtte van werkgever te veranderen in de komende vijf jaar, dat 54 % niet dacht van baan te zullen veranderen, terwijl de overige 5 % nog onbeslist was. Er kunnen drie hoofdredenen worden vastgesteld waarom mensen verwachtten in de komende vijf jaar van werkgever te zullen veranderen: het verlangen naar verandering en de vrijwillige beslissing, de niet-vrijwillige beslissing en de neutrale beslissing onder druk van de omstandigheden.

⁽¹⁵⁾ Studie „La mobilité géographique au sein de l'Union européenne: optimiser ses avantages économiques et sociaux” (alleen in het FR en het DE beschikbaar), april 2008, EC, DG EMPL. Contract VT/2006/042.

4.1.7 De enquête heeft aangetoond dat 65 % van het totale aantal verwachte veranderingen van baan in de volgende vijf jaar op basis van een vrijwillige beslissing zal gebeuren. Vrijwillige verandering van baan draagt bij aan een betere ontwikkeling van vaardigheden van werknemers en verhoogt hun inzetbaarheid, terwijl ook hun loopbaan- en salarisvooruitzichten worden verbeterd.

4.1.8 De studie over het maximaliseren van de sociale en economische voordelen van beroepsmobiliteit in de EU ⁽¹⁶⁾ heeft interessante resultaten opgeleverd. Tevens dient ze als uitgangspunt voor de discussie tussen de lidstaten over de vraag hoe beroepsmobiliteit vanuit economisch en sociaal oogpunt kan worden geoptimaliseerd. In de studie wordt een analyse gemaakt van de situatie en de verschillen in EU-27 en worden de economische factoren bekeken die rechtstreeks verband houden met productiviteit, salaris, innovatie en werkgelegenheid, alsook de factoren die betrekking hebben op de kwaliteit van het werk en de sociale samenhang.

5. Bijzondere opmerkingen

5.1 De initiatieven en bepalingen ter bevordering en versterking van de beroepsmobiliteit en voor een betere afstemming van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt zijn in tweeërlei opzicht van cruciaal belang. De betreffende maatregelen kunnen niet alleen de werking van de arbeidsmarkten verbeteren en de tekortkomingen ervan verhelpen, maar zij kunnen ook een aanzienlijke bijdrage leveren aan de verwezenlijking van de doelstellingen van de Europese strategie voor groei en werkgelegenheid.

5.2 Ook al geloven Europese burgers rotsvast in hun recht op vrij verkeer en erkent het merendeel van hen dat het niet meer van deze tijd is om te denken dat een werknemer zijn leven lang dezelfde baan kan houden, toch blijkt uit de enquête dat er nog steeds tal van obstakels bestaan die werknemers verhinderen zich vrij tussen de lidstaten te verplaatsen en een oplossing te vinden voor de problemen bij het zoeken naar een nieuwe baan van betere kwaliteit.

5.3 Er zijn tal van obstakels voor mobiliteit, bv.:

- beperkte taalkennis;
- weinig of onvoldoende ontwikkelde vaardigheden en kennis;
- onvoldoende erkenning van in andere lidstaten gevolgd opleidingen en behaalde beroepskwalificaties;
- juridische en administratieve belemmeringen;

⁽¹⁶⁾ Studie „Job mobility in the EU: Optimising its Social and Economic Benefits”, april 2008, Deens Technologisch Instituut.. Contract VT/2006/043.

- problemen van partners om elk een duurzame baan te vinden;
- versnippering van de informatie over werkaanbiedingen of gebrek aan transparantie wat opleidings- en arbeidskansen betreft;
- slechte vervoersinfrastructuur;
- onvoldoende aanbod op de huisvestingsmarkt en op die markt gehanteerde prijzen;
- recentelijk ook het verlies aan vertrouwen en uitingen van xenofobie.

5.4 Om de mobiliteit in Europa aan te moedigen is het zaak een aantal hardnekkige obstakels uit de weg te ruimen. Om **doeltreffend** te zijn moet bij **maatregelen ter versterking van de mobiliteit** van werknemers volgens het EESC rekening worden gehouden met de onderstaande hoofdpunten:

5.4.1 Eerst en vooral moet werk worden gemaakt van een **beter bewustwording van de obstakels** voor geografische en beroepsmobiliteit, alsook van de ondersteunende maatregelen voor de opheffing ervan. De laatste jaren zijn in Europa weliswaar inspanningen geleverd om de belemmeringen voor mobiliteit van werknemers in kaart te brengen en ze weg te nemen maar toch is het zaak dat zowel op Europees als op nationaal niveau onderzoek wordt verricht waarmee beter inzicht kan worden gekregen in de omvang en de kenmerken van de factoren die economische mobiliteit belemmeren en tevens kan worden nagegaan wanneer deze factoren zich juist laten gelden en welke de economische gevolgen ervan zijn.

5.4.2 Ten tweede is het van essentieel belang het concept van *flexicurity op de Europese arbeidsmarkten* toe te passen. De ervaring leert dat landen die dit doeltreffend doen, ook blijken te geven van een groter aanpassingsvermogen aan wereldwijde veranderingen. Tegen deze achtergrond moet mobiliteit worden beschouwd als een van de elementen die moet leiden tot betere werkgelegenheid, grotere inzetbaarheid van werknemers en een groter concurrentievermogen van de ondernemingen in een globaliseerde context. De arbeidsorganisatie moet beter op de behoeften van ondernemingen en werknemers inspelen en kan aldus ook aanzienlijk bijdragen aan de totstandbrenging van nieuwe vormen van mobiliteit.

5.4.3 Ten derde is het zaak **de opleidingsstelsels aan te passen** aan de behoeften van de arbeidsmarkt. Mensen moeten gemakkelijker toegang krijgen tot een doeltreffend systeem van levenslang leren. De arbeidsmarkten zijn thans steeds meer on-

derworpen aan snelle veranderingen en de vraag naar nieuwe kwalificaties. Steeds meer mensen zullen zich moeten aanpassen aan veranderingen in hun werk en loopbaan en met name nieuwe en gediversifieerde kwalificaties moeten verwerven. Zij moeten bijgevolg in staat zijn hun vaardigheden te ontwikkelen en te verbeteren om inzetbaar te blijven en zich aan de ontwikkelingen van de arbeidsmarkt te kunnen aanpassen. Aan een aantal initiatieven moet in dit opzicht prioriteit worden gegeven, nl. om:

- te verzekeren dat mensen de nodige kennis en vaardigheden hebben verworven nog vóór ze het opleidingssysteem hebben verlaten;
- mensen te motiveren om zelf ook hun verantwoordelijkheid op te nemen teneinde gedurende hun hele leven hun vaardigheden te verbeteren, alsook de raamvoorwaarden te scheppen om hen in staat te stellen dit te realiseren;
- opleidingen aantrekkelijker en flexibeler te maken en ze beter af te stemmen op de behoeften van de arbeidsmarkt;
- in dit verband bijzondere aandacht te schenken aan bepaalde categorieën werknemers zoals jongeren en oudere werknemers;
- het partnerschapsbeginsel toe te passen onder de verschillende stakeholders: overheid, sociale partners, onderwijsinstellingen en ondernemingen.

5.4.4 Ten vierde dienen de **socialezekerheidsstelsels verder te worden ontwikkeld** zodat zij de overgang van de ene naar de andere situatie op de arbeidsmarkt kunnen ondersteunen en vergemakkelijken en zodat werknemers niet belemmerd worden naar het buitenland te gaan om een betere baan te zoeken. Ook in dit verband verwijst het EESC naar zijn advies over het flexicurity-beginsel, met name wat betreft de nadruk die wordt gelegd op verbetering van de inzetbaarheid van werknemers die zich aldus beter zullen kunnen aanpassen aan de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en kansen op beter werk zullen kunnen aangrijpen. In wezen moet werk worden gemaakt van het scheppen van werkgelegenheid, en moeten werknemers die van loopbaan veranderen worden ondersteund, zodat hun kansen op de arbeidsmarkt worden vergroot. De ervaring leert dat thans niet zozeer moet worden gestreefd naar een passieve verhoging van de prestaties maar dat in eerste instantie moet worden beoogd aanwerving van werknemers te vergemakkelijken door de administratieve obstakels op te heffen en te investeren in zowel vaardigheden als actief arbeidsmarktbeleid.

5.4.5 Ten vijfde moeten de **juridische, administratieve en fiscale belemmeringen**, die geografische en beroepsmobiliteit verhinderen, worden aangepakt door

- nauwgezette tenuitvoerlegging van de bepalingen inzake vrij verkeer van werknemers om niet-discriminerende toegang tot werk te verzekeren;

- de lidstaten aan te zetten om sneller en consequent werk te maken van de toepassing van Richtlijn 2005/36/EG betreffende de erkenning van beroepskwalificaties⁽¹⁷⁾ en de toestandbrenging van een Europees kader van beroepskwalificaties;
- maatregelen te nemen om dubbele belasting van aanvullende pensioenstelsels te voorkomen;
- een oplossing aan te reiken voor de problemen met discriminatie op basis van nationaliteit op het gebied van belastingen (en sociale uitkeringen);
- bijzondere aandacht te schenken aan personen met een handicap in de context van de opheffing van de mobiliteitsobstakels;
- rekening te houden met de bijzondere behoeften van vrouwen met kinderen en andere personen ten laste.

5.4.6 Ten zesde zouden Europese burgers gemakkelijk toegang moeten hebben tot kwaliteitsvolle informatie over werken en opleidingskansen. Terwijl er overvloedig informatie beschikbaar is over levens- en arbeidsvoorwaarden, wordt weinig prioriteit gegeven aan informatie over werk- en opleidingskansen en is deze vaak niet voorhanden of moeilijk toegankelijk. Het Europese informatiesysteem over werk- en opleidingskansen is van cruciaal belang om burgers en ondernemingen in staat te stellen de juiste keuze te maken als het erom gaat vaardigheden te ontwikkelen, kansen aan te grijpen en aldus de beroepsmobiliteit te versterken. In dit opzicht speelt de website **EURES een belangrijke en constructieve rol**. Niettemin is deze site thans nog onvoldoende zichtbaar en te weinig bekend, niet alleen bij de burgers maar vooral bij de ondernemingen. In deze context dient vooral te worden gestreefd naar verbetering van de informatie over specifieke kwesties als de wijziging of aanpassing van sociale uitkeringen (naargelang zij wettelijk of aanvullend zijn) in geval van beroeps- of geografische mobiliteit. Wat bv. de beroepspensioenregelingen betreft, zou het een goede zaak zijn toegang te kunnen krijgen tot informatie over het niveau van de verworven rechten, het toegepaste belastingstelsel, de mogelijkheden tot overdracht, de kosten en voordelen van alle betreffende alternatieven, enz.⁽¹⁸⁾

5.4.7 Om mobiliteit te vergemakkelijken moeten ten slotte initiatieven worden ontplooid om **de voorwaarden voor toe-**

gang tot huisvesting en de vervoersinfrastructuur te verbeteren. Het is van essentieel belang dat mensen betaalbare en passende huisvesting kunnen vinden op de plek waar werkgelegenheid is. Zo ook moet er absoluut worden gezorgd voor doeltreffende en flexibele vervoersinfrastructuur, wil men werknemers mobieler maken. De lidstaten zouden in samenwerking met ondernemingen aandacht moeten schenken aan de kosten die gepaard gaan met immigratie en systemen moeten bedenken en toepassen ter aanmoediging van mobiele werkzoekenden.

5.5 In 2004 en 2007 is de **EU uitgebreid** met resp. 10 en 2 nieuwe lidstaten, wat het debat over de openstelling van de grenzen en het vrije verkeer van werknemers op gang heeft gebracht. Het door Eurofound verrichte onderzoek leidt tot de conclusie dat, hoewel migranten zich in Europa van oost naar west zullen blijven verplaatsen, de geografische mobiliteit niettemin gering en tijdelijk van aard blijft.

5.5.1 De lidstaten die nog gebruik maken van overgangspriodes in hun betrekkingen met landen die in 2004 tot de EU zijn toegetreden, moeten vóór 1 mei 2009 te kennen geven of zij de derde fase willen binnentreden en deze overgangspriodes de volgende twee jaar willen blijven hanteren. Wat Bulgarije en Roemenië betreft, moesten de lidstaten hun bedoelingen ter zake vóór 31 december 2008 kenbaar maken⁽¹⁹⁾. Het EESC heeft bijgevolg met belangstelling kennis genomen van de tweede Mededeling van de Europese Commissie d.d. 18 november 2008⁽²⁰⁾ betreffende het verslag van de toepassing van de in het Toetredingsverdrag vastgestelde overgangsbepalingen. In deze Mededeling werden in wezen de conclusies van het eerste evaluatieverslag van 2006 alleen maar bevestigd⁽²¹⁾. Uit de conclusies van de tweede Mededeling blijkt duidelijk dat de openstelling van de arbeidsmarkten voor werknemers uit de nieuwe lidstaten zonder meer een positief effect heeft gehad op de economie van zowel het gastland als de EU in haar geheel.

5.5.2 Alle besluiten tot wijziging van de toepassing van de overgangsmaatregelen moeten op nationaal niveau ten uitvoer worden gelegd en op factuele analyses gebaseerd zijn. Het EESC is evenwel van mening dat door in 2009 deze overgangsmaatregelen niet langer toe te passen, de toestandbrenging van soepele en inclusieve arbeidsmarkten zou worden aangemoedigd, hetgeen zou kunnen bijdragen aan de vermindering van zwartwerk en de bestrijding van de armoede in Europa.

⁽¹⁹⁾ Griekenland, Spanje, Hongarije en Portugal hebben hun beperkingen op het vrije verkeer van uit die landen afkomstige werknemers reeds versoepeld.

⁽²⁰⁾ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's - Het effect van het vrije verkeer van werknemers in de context van de uitbreiding van de EU - Verslag over de eerste fase (1 januari 2007 – 31 december 2008) van de overgangsmaatregelen, als vastgesteld in het Toetredingsverdrag van 2005 en als vereist overeenkomstig de overgangsmaatregel die is vastgesteld in het Toetredingsverdrag van 2003, (COM(2008) 765 final).

⁽²¹⁾ Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's - Verslag over het functioneren van de overgangsregelingen als vastgesteld in het Toetredingsverdrag van 2003 (periode 1 mei 2004 – 30 april 2006)(COM(2006) 48 final).

⁽¹⁷⁾ Richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties.

⁽¹⁸⁾ De Europese Commissie heeft in dit verband reeds een aantal concrete acties opgezet om de Europese burgers bewust te maken en hun begrijpelijke informatie te geven over hun rechten en plichten wat de sociale bescherming in de EU-lidstaten betreft (folders, handleidingen, video's).

5.5.3 Meer nog, het behoud van overgangsperiodes zou de praktische toepassing van artikel 69 van Verordening nr. 1408/71 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels (waarbij werklozen het recht op een werkloosheidsuitkering in de voor betaling bevoegde lidstaat behouden, terwijl zij in een andere lidstaat naar werk zoeken) kunnen belemmeren.

5.6 **Detachering van werknemers** in de context van de liberalisering van de dienstverlening in Europa. De voordelen van de goede werking van de interne markt zijn van groot belang voor ondernemingen, werknemers, burgers en de economie in haar geheel. Een en ander draagt bij aan de groei van ondernemingen en verbetert de toegang tot een markt van thans ca. 500 miljoen mensen en een dertigtal landen (dankzij de Europese Economische Ruimte). De Europese ondernemingen worden met een scherpere concurrentie geconfronteerd en hebben hun positie op de wereldmarkt verstevigd. De nieuwe dienstenrichtlijn voor de interne markt is een belangrijk instrument voor de voortzetting van het liberalisatieproces.

5.6.1 De Europese Commissie heeft in dit verband twee Mededelingen⁽²²⁾ uitgebracht die handelen over detachering van werknemers in het kader van het verstrekken van diensten. Doel van deze teksten is de situatie te analyseren en de lidstaten een aantal richtsnoeren aan te reiken om de arresten van het EHJ correct toe te passen en te interpreteren. Voorts is het complementaire karakter van de twee instrumenten onderzocht en is nagegaan hoe de voordelen van de huidige bescherming van gedetacheerde werknemers kunnen worden gemaximaliseerd.

5.6.2 In aansluiting op zijn vroegere advies van 29 mei 2008⁽²³⁾ verheugt het Comité zich over Besluit 2009/17/EG van de Europese Commissie⁽²⁴⁾ om een comité van deskundigen van hoog niveau op het gebied van detachering van werknemers in te stellen, dat het opsporen en uitwisselen van deugdelijke praktijken moet vergemakkelijken en problemen i.v.m.

⁽²²⁾ De Mededeling van de Commissie over „Richtsnoeren betreffende de detachering van werknemers met het oog op het verrichten van diensten” (COM(2006) 159 final) en de Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over „Detachering van werknemers met het oog op het verrichten van diensten – de voordelen en het potentieel maximaliseren en de bescherming van werknemers garanderen” (COM(2007) 304 final).

⁽²³⁾ Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de Detachering van werknemers met het oog op het verrichten van diensten — de voordelen en het potentieel maximaliseren en de bescherming van werknemers garanderen (COM(2007) 304 final), rapporteur: Le Nouail Marlière, PB C 224 van 30.8.2008, blz. 95-99.

⁽²⁴⁾ PB L 8 van 13.1.2009, blz. 26-28.

de toepassing van de Richtlijn grondig moet onderzoeken en oplossen. De vertegenwoordigers van de sociale partners zijn eveneens bij dit proces betrokken.

5.6.3 Sommige recente arresten van het Europees Hof van Justitie (in de zaken Laval⁽²⁵⁾, Viking⁽²⁶⁾, Rüffert⁽²⁷⁾), die betrekking hadden op Richtlijn 96/71/EG over de detachering van werknemers, hebben een controverse uitgelokt over de genoemde Richtlijn. Het Comité onderschrijft dan ook het voorstel van de Europese Commissie en het Franse voorzitterschap van oktober 2008 om de Europese sociale partners een gezamenlijke analyse te laten maken op basis waarvan de juridische, economische en sociale gevolgen van deze arresten volledig kunnen worden geëvalueerd.

5.7 **Coördinatie en modernisering van de socialezekerheidsstelsels.** Het wetgevingskader dat de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels garandeert is een sleutelinstrument voor de bevordering van mobiliteit in de EU. De huidige Verordening 1408/71⁽²⁸⁾ wordt vervangen door de in april 2004 goedgekeurde Verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad. Overeenkomstig artikel 89 daarvan zal de wijze van toepassing in een latere verordening worden vastgesteld. De desbetreffende tekst COM(2006)16⁽²⁹⁾ is pas in januari 2006 gepresenteerd. De nieuwe uitvoeringsverordening beoogt vooral de juridische en administratieve bepalingen te vereenvoudigen en te stroomlijnen, de rechten en plichten van alle deelnemers aan de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels te verduidelijken, doeltreffender en snellere procedures voor gegevensuitwisseling in te voeren en ten slotte ook de kosten te drukken.

5.7.1 In een in 2006 gepubliceerd advies⁽³⁰⁾ is het EESC van mening dat het nieuwe voorstel een belangrijke stap is ter verbetering van het vrije verkeer van werknemers in de EU. Het voorstel voor een verordening omvat een aantal vereenvoudigingen, verduidelijkingen en verbeteringen. Het Comité is in het bijzonder ingenomen met de uitbreiding van de personele en materiële werkingssfeer ervan en met de voorschriften ter versterking van de samenwerking tussen de instellingen die de sociale zekerheid beheren.

⁽²⁵⁾ EHJ, zaak C-341/05, Laval un Partneri Ltd tegen Svenska Byggnadsarbetareförbundet (Zweedse vakverenigingen van werknemers in de bouwsector).

⁽²⁶⁾ EHJ, zaak C-438/05, International Transport Workers' Federation en Finnish Seamen's Union tegen Viking Line ABP en OÜ Viking Line Eesti.

⁽²⁷⁾ EHJ, zaak C-346/06, Dirk Rüffert, in de hoedanigheid van bewindvoerder van Objekt und Bauregie GmbH & Co. KG tegen de deelstaat Nedersaksen.

⁽²⁸⁾ PB L 149 van 5.7.1971.

⁽²⁹⁾ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de wijze van toepassing van Verordening (EG) nr. 883/2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels, COM(2006) 16 final - 2006/0006 (COD).

⁽³⁰⁾ EESC-advies van 26 oktober 2006 over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de wijze van toepassing van Verordening (EG) nr. 883/2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels”, rapporteur: GREIF (PB C 324 van 30.12.2006).

5.7.2 In zijn advies heeft het overigens de aandacht gevestigd op het delicate karakter van de onderhandelingen die zijn gevoerd over de elfde bijlage bij Verordening nr. 883/2004, waarin de procedures zijn vastgesteld die bij de tenuitvoerlegging van bepaalde wettelijke bepalingen moeten worden gevolgd. De lidstaten worden daarin opgeroepen de bijzondere bepalingen van hun nationale stelsels aan te duiden die zij van de verordening uitgesloten willen zien, ten einde de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels soepel te laten verlopen. Daarover vinden reeds lange tijd intensieve onderhandelingen tussen de lidstaten plaats. Het EESC heeft in dit verband aangedrongen op een snelle overeenkomst, en heeft erop gewezen dat de follow-up van subsidiaire kwesties de inwerkingtreding van de nieuwe verordening echter niet zou mogen vertragen, met name wanneer ze initiatieven van de Europese Commissie ter versterking van de mobiliteit in Europa betreffen.

5.7.3 Algemeen zou het wetgevingskader voor de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels in de toekomst soepel moeten reageren op de veranderende situatie op de arbeidsmarkt, de nieuwe arbeidsvormen, de diversiteit van de arbeidsstelsels en met name de nieuwe vormen van mobiliteit. Elektronisch gestuurde vormen van administratieve samenwerking tussen lidstaten moeten worden geïntensiveerd.

5.8 In de regel komen migranten in aanmerking voor sociale uitkeringen uit hoofde van de verordening die de socialezekerheidsstelsels coördineert, Verordening (EEG) nr. 1612/68, en eventueel op basis van het gelijkheidsbeginsel zoals bedoeld in Richtlijn 2004/38/EG⁽³¹⁾. In principe moeten personen die legaal in een gastland verblijven dus dezelfde rechten op sociale voorzieningen hebben. Niemand mag van het systeem worden uitgesloten.

5.9 Het probleem is echter dat het algemene wettelijke kader regels omvat die niet allemaal dezelfde kracht van wet hebben (verordeningen, richtlijnen, arresten van het EHJ). Verordeningen zijn rechtstreeks en op uniforme wijze van toepassing. Richtlijnen worden in elke lidstaat op een verschillende wijze ten uitvoer gelegd. Daarom is het zaak in de toekomst te waken over de transparantie en vooral de samenhang van deze regels. Er moet worden vastgehouden aan het gelijkheidsbeginsel (bv. gelijke toegang tot fiscale voordelen) en de rechtszekerheid moet worden gegarandeerd. Het wettelijk kader zal waarschijnlijk niet eenvoudiger worden maar een aantal lacunes kan via samenwerking tussen de lidstaten worden aangevuld. Er is nog heel wat mogelijk op dit gebied.

⁽³¹⁾ Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de Richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (Voor de EER relevante tekst).

5.10 **Mobiliteit op het gebied van onderwijs en beroepsopleiding** is onlosmakelijk verbonden met vrij verkeer van personen en is het belangrijkste middel om een Europese ruimte van onderwijs en opleiding tot stand te brengen.

5.10.1 Het EESC is voorstander van een *Europees handvest voor kwaliteit bij mobiliteit*⁽³²⁾ dat uitgaat van het feit dat mobiliteit op het gebied van onderwijs en beroepsopleiding integreerend deel uitmaakt van het vrij verkeer van personen en dat de versterking van de Europese mobiliteit op dat gebied bijdraagt aan de verwezenlijking van de doelstellingen van de Lissabonstrategie. In het handvest wordt een aantal principes en maatregelen voorgesteld die van toepassing zijn op mobiliteit van jongeren en volwassenen, teneinde aan hun behoeften aan formeel onderwijs te voldoen en met het oog op hun ontwikkeling op persoonlijk en beroepsvlak.

5.10.2 De Europese Commissie heeft een aantal doeltreffende instrumenten in het leven geroepen om de mobiliteit op het gebied van onderwijs, beroepsopleiding en levenslang leren in Europa te bevorderen. Europass⁽³³⁾ is een gecoördineerd geheel van documenten dat de Europese burgers moet helpen hun kwalificaties en vaardigheden beter te beheren. Het laatste evaluatieverslag van 2008 heeft de doeltreffendheid van nationale centra en portaalsites bevestigd alsook in het algemeen de toegevoegde waarde van Europass aangetoond. Het heeft ook een aantal tekortkomingen aan het licht gebracht, met name bij die Europass-instrumenten die minder op onderwijsresultaten gebaseerd zijn.

5.10.3 Dit aspect zou kracht moeten worden bijgezet door de tenuitvoerlegging van een Europees kwalificatiekader (EKK) voor onderwijs en levenslang leren⁽³⁴⁾, dat verder zou moeten worden gelinkt aan de Europese stelsels voor het overdragen en verzamelen van studiepunten⁽³⁵⁾.

5.11 Gelet op de bijzonder grote instroom van werknemers uit derde landen ten gevolge van de door de Europese Commissie goedgekeurde bepalingen ter bevordering van legale immigratie, dient bovendien ook te worden nagedacht hoe de Europese onderwijsstelsels deze uitdaging moeten aanpakken.

⁽³²⁾ Europees handvest voor kwaliteit bij mobiliteit (PB L 394 van 30.12.2006), <http://europa.eu/scadplus/leg/en/cha/c11085.htm>

⁽³³⁾ Beschikking nr. 2241/2004/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 2004 betreffende een enkel communautair kader voor transparantie op het gebied van kwalificaties en competenties (Europass)

⁽³⁴⁾ Aanbeveling 2008/111/01 van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2008 tot vaststelling van een Europees kwalificatiekader voor een leven lang leren (EKK).

⁽³⁵⁾ Europees systeem voor het verzamelen en overdragen van studiepunten (ECTS) en 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.

5.11.1 Het Comité kijkt voorts met belangstelling uit naar de resultaten van de discussie die in juli 2008 is gelanceerd met de publicatie van het groenboek van de Commissie over „Migratie en mobiliteit: uitdagingen en kansen voor Europese onderwijssystemen” ⁽³⁶⁾. Daarin wordt gepleit voor een analyse van de toekomst en de rol van Richtlijn 77/486/EEG die thans alleen betrekking heeft op het schoolonderwijs van kinderen van migrerende werknemers die uit EU-lidstaten afkomstig zijn.

5.12 **De vereenvoudiging van legale immigratie en bestrijding van illegale immigratie** van personen uit derde landen, in de zin van de in november 2006 gepubliceerde Mededeling van de Commissie over een globale aanpak van de migratieproblematiek ⁽³⁷⁾, is een ander initiatief van de Commissie om de mobiliteit en legale immigratie in Europa te versterken teneinde op de demografische uitdagingen in te spelen. Overeenkomstig haar wetgevingsprogramma voor 2007 heeft de

Commissie twee wetsvoorstellen ⁽³⁸⁾ gepubliceerd om de toelating van economische migranten tot de EU alsook hun verblijf in de EU te vergemakkelijken. Zij is met een voorstel gekomen voor een „blauwe kaart”, waarmee wordt beoogd hooggekwalificeerde werknemers uit die landen naar Europa te halen. De in het onderhavige voorstel voor een richtlijn vervatte rechten en plichten van onderdanen uit derde landen ten aanzien van gelijke behandeling inzake salarissen, arbeidsvoorwaarden, vrijheid van vereniging, alsook beroepsopleiding en -training zijn een goed uitgangspunt voor de immigratiewetgeving, en dienen te worden uitgebreid tot alle categorieën migrantenwerknemers. Volgens het EESC vormen de overgangsmaatregelen waarbij het recht op vrij verkeer van werknemers uit de nieuwe lidstaten voorlopig is beperkt, een uitzonderlijke toestand, waaraan met name met het oog op de aanwerving van hooggekwalificeerde werknemers zo snel mogelijk een eind moet worden gemaakt. ⁽³⁹⁾

Brussel, 25 maart 2009

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Mario SEPI

⁽³⁶⁾ Groenboek „Migratie en mobiliteit: uitdagingen en kansen voor Europese onderwijssystemen” (COM(2008) 423 final).

⁽³⁷⁾ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement „Eén jaar algehele aanpak van migratie: naar een alomvattend Europees migratiebeleid” (COM(2006) 735 final).

⁽³⁸⁾ Het gaat om het voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op een hooggekwalificeerde baan (voorstel voor de invoering van een „Europese blauwe kaart”) (COM(2007) 637 final) en het voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende één enkele aanvraagprocedure voor een gecombineerde vergunning voor onderdanen van derde landen om op het grondgebied van een lidstaat te verblijven en te werken en betreffende een gemeenschappelijk pakket rechten voor werknemers uit derde landen die legaal in een lidstaat verblijven (COM(2007) 638 final).

⁽³⁹⁾ Zie voetnoot 5.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „De situatie van oudere werknemers tegen de achtergrond van de industriële reconversie — Ondersteuning en begeleiding van de leeftijdsdiversiteit in bedrijfstakken en ondernemingen” (initiatiefadvies)

(2009/C 228/04)

Op 17 januari 2008 heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité besloten om, op grond van art. 29 (2) van zijn reglement van orde, een advies op te stellen over:

„De situatie van oudere werknemers tegen de achtergrond van de industriële reconversie — Ondersteuning en begeleiding van de leeftijdsdiversiteit in bedrijfstakken en ondernemingen” (initiatiefadvies).

De gespecialiseerde afdeling Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap/Waarnemingspost Arbeidsmarkt, die belast was met de desbetreffende voorbereidende werkzaamheden, heeft het afdelingsadvies goedgekeurd op 10 maart 2009. Rapporteur was de heer KRZAKLEWSKI.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op zijn 452^e zitting van 24 en 25 maart 2009 (vergadering van 25 maart) het volgende advies uitgebracht, dat met 159 stemmen vóór en 8 stemmen tegen, bij 8 onthoudingen werd goedgekeurd:

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het EESC vindt dat er een globale aanpak van de werkgelegenheid in de Europese Unie nodig is, aangezien dit thema, vooral in de context van de huidige crisis, alle leeftijdsgroepen aanbelangt.

1.2 Het Europees Economisch en Sociaal Comité zou graag willen dat de Commissie speciale aandacht schenkt aan de situatie van oudere werknemers op de arbeidsmarkt en een extra impuls geeft aan de tenuitvoerlegging van in de Richtlijn voor gelijke behandeling in arbeid en beroep (2000/78/EG) opgenomen regelgeving inzake leeftijd door een Europees programma en kader te ontwikkelen ter ondersteuning van een werkgelegenheidsbeleid voor personen op gevorderde leeftijd.

1.2.1 Het document dient een aantal goede praktijken te geven die kunnen worden gebruikt om werknemers van 50 jaar of ouder, en in het bijzonder werknemers die de pensioengerechtigde leeftijd bereiken, langer aan het werk te houden en aan te werven. Ondernemingen, werknemers (reeds vanaf de leeftijd waarop deze zich gemiddeld halfweg hun carrière bevinden), ouderenverenigingen en de samenleving in het algemeen moeten zich bewust worden van de mogelijkheden en voordelen van het blijven werken op gevorderde leeftijd.

1.2.1.1 Al deze maatregelen m.b.t. ouderen mogen geen afbreuk doen aan alle maatregelen ter bevordering van de werkgelegenheid, m.n. voor jongeren die hun weg naar de arbeidsmarkt zoeken.

1.2.2 Het EESC is van mening dat er gebruik moet worden gemaakt van de open coördinatiemethode om te komen tot

gemeenschappelijke principes en kaders op Europees niveau m.b.t. ouderen op de arbeidsmarkt. Dit is uitermate belangrijk in het huidige economische klimaat waarin steeds meer banen verdwijnen en oudere werknemers gediscrimineerd kunnen worden op basis van hun leeftijd, in plaats van te worden beoordeeld op grond van hun vaardigheden.

1.3 De door het EESC voorgestelde modellen en aanpakmethoden concentreren zich op de populatie van oudere werknemers die het risico lopen op uitsluiting van de arbeidsmarkt, alsmede van die werknemers die ondanks het feit dat ze de leeftijd hebben bereikt (of weldra zullen bereiken) waarop ze aanspraak kunnen maken op een al dan niet vervroegd pensioen, toch willen blijven werken.

1.4 Gezien de grote verschillen in participatiegraad van oudere werknemers binnen de EU, dienen de lidstaten zich toe te leggen op het opstellen en verder ontwikkelen van „nationale kaders ter ondersteuning van de tewerkstelling van oudere personen”, waarin de volgende acties ter vergroting van de participatie van oudere werknemers worden gecombineerd. In de landen waar deze nationale kaders reeds bestaan, moeten deze regelmatig worden herzien en als volgt uitgediept:

— bevorderen van het „actief ouder worden”;

— in het beleid van de lidstaatregeringen prikkels invoeren voor oudere werknemers en voor de bedrijven die hen aanwerven, teneinde hen te behouden voor de arbeidsmarkt;

— scheppen van betere leef- en werkomstandigheden (m.n. in het geval van lichamelijk werk), en

— gebruik maken van institutionele arbeidsmarktmechanismen die het gemakkelijker moeten maken om oudere werknemers in dienst te nemen.

1.5 Hoewel de participatiegraad van ouderen in bijna alle lidstaten van de EU gestaag is toegenomen, constateert het EESC met bezorgdheid dat slechts weinig bedrijven en ondernemingen in hun beleid ernst maken met het probleem van oudere werknemers. Er zal dan ook zo snel mogelijk een antwoord moeten worden gevonden op de vraag waarom ondernemingen niet overgaan tot het invoeren van goede praktijken als het om de tewerkstelling van deze personen gaat, ook al bewijzen alle studies dat deze lonen en door de overheden van alle lidstaten worden aanbevolen.

1.5.1 Een fundamentele voorwaarde voor de tewerkstelling van oudere personen is dat er voorwaarden worden gegarandeerd waardoor de verlenging van de arbeidsovereenkomst voor beide partijen, werkgever en werknemers, financieel voordelig is. Een en ander dient gebaseerd te zijn op een lange-termijnplanning die het volgende omvat:

- de belasting- en pensioenstelsels van de lidstaten;
- waarborgen voor de tewerkstelling van oudere personen in het belang van werknemer en werkgever, en
- een regeling inzake levenslang leren (m.i.v. permanente professionele bijscholing) voor werknemers vanaf 50, of zelfs reeds vanaf 45 jaar.

1.5.2 Volgens het EESC stellen werkgevers zich bij het aanwerven van oudere werknemers vooral de vraag hoe ze de ervaring en competenties van de senioren kunnen gebruiken.

1.6 Het Comité dringt er bij de Europese instellingen, de regeringen van de lidstaten en de sociale partners op aan om het bedrijfsleven en de werknemers te interesseren voor het idee van een vorm van management die uitgaat van de leeftijdsdiversiteit van het personeel, zijnde een effectief middel om de productiviteit te verhogen en een adequaat antwoord biedt op de problemen die zich voordoen op de Europese arbeidsmarkt.

1.7 De Europese instellingen en lidstaten moeten een proactief beleid voeren inzake leeftijdsmanagement.

1.7.1 Het EESC vindt dat lessen over leeftijdsmanagement moeten worden opgenomen in opleidingen voor leidinggevende

kaders en in managementopleidingen. Hierbij moeten de volgende punten worden besproken en onderzocht:

- instandhouding van motivatie en creativiteit van oudere werknemers,
- aanpassing aan het werkritme om het ontstaan van burn-outs te vermijden,
- ontwikkeling van werkrelaties tussen werknemers van verschillende leeftijdsgroepen.

1.7.2 Om de participatiegraad van oudere werknemers te doen toenemen, zijn zowel levenslang leren als initiatieven inzake algemene en beroepsopleidingen, die er duidelijk op gericht zijn om het opleidingsniveau van oudere werknemers te verbeteren, van cruciaal belang.

1.8 Gezien het wezenlijke verschil in participatiegraad tussen mannen en vrouwen in de leeftijdscategorie 55-64, is het Comité van mening dat de lidstaten en de Commissie dienen over te gaan tot maatregelen om de huidige aanpak ter verhoging van de participatiegraad van vrouwen uit de hogere leeftijdscategorieën een nieuwe impuls te geven en zonder schroom aan te vullen met methoden die tot nu toe nog niet zijn toegepast.

1.8.1 Verhoging van de participatiegraad van vrouwen in de leeftijdscategorie 50+ kan van beslissende invloed zijn op het verwezenlijken van de werkgelegenheidsdoelstellingen van de Lissabonstrategie.

1.8.2 Het Comité stelt voor dat de Commissie in samenwerking met de Europese agentschappen gaat onderzoeken of de beperkte participatiegraad van vrouwen in de leeftijdscategorie 50+ niet getuigt van discriminerende praktijken op de arbeidsmarkt.

1.9 Het Comité wijst erop dat een van de belangrijkste obstakels voor een verhoging van de participatiegraad van oudere personen de digitale kloof is. Om dit verschijnsel effectief te bestrijden dient het levenslang leren van personen boven de vijftig jaar zo nauw mogelijk te worden verbonden met ICT-cursussen. Gebleken is dat men het beste de drempelvrees van ouderen t.a.v. het gebruik van ICT kan wegnemen als in het eerste stadium van ICT-opleidingen voor ouderen wordt gewerkt in groepen die zijn samengesteld uit personen van dezelfde leeftijd en met min of meer dezelfde vaardigheden.

1.9.1 Tegelijkertijd wil het Comité erop wijzen dat het aan de lidstaten is om samen met nationale en lokale overheden, sociale partners en onderwijsinstellingen ervoor te zorgen dat vijftigplussers beschikken over de nodige basisvaardigheden op het gebied van nieuwe technieken en technologieën.

1.9.2 Een en ander vraagt om een nauwgezette analyse van de huidige vraag naar de basisvaardigheden die nodig zijn om te kunnen functioneren in de informatiemaatschappij, zodat de lidstaten indien nodig de maatregelen kunnen nemen en de middelen vrijmaken om de bestaande voorzieningen aan te vullen.

1.10 Het Comité zou in het bijzonder willen benadrukken dat oplossingen die erop gericht zijn om oudere personen goed te laten functioneren in het arbeidsproces, enerzijds vragen om systematische en omvattende acties en anderzijds om een specifieke benadering van individuele gevallen of personen.

1.10.1 Een dergelijke aanpak kan alleen succes hebben als er instrumenten worden ontwikkeld die het mogelijk maken om te anticiperen op industriële en technologische veranderingen en de bijbehorende onderwijsbehoeften en ook op maatschappelijke veranderingen. In dit verband is er een bijzondere rol weggelegd voor waarnemingsposten die toezien op arbeidsmarkt, vaardigheden en maatschappelijke ontwikkelingen, alsmede voor de statistische bureaus (informatiekanalen) van de lidstaten en de EU.

1.10.2 Het Comité dringt er bij de Commissie op aan om vaker statistisch onderzoek te verrichten naar de participatiegraad van vijftigplussers, gezien het belang en de gevoeligheid van het onderwerp. In de context van de huidige crisis is dit des te belangrijker. Oudere werknemers behoren tot de groepen die het grootste risico lopen om het slachtoffer te worden van lopende en op til staande personeelsreducties en herstructureringsplannen.

2. Inleiding

2.1 Om iets te doen aan het in de toekomst als gevolg van de demografische veranderingen te verwachten gebrek aan arbeidskrachten, heeft de Europese Unie zich in maart 2001 als doel gesteld om tegen 2010 het percentage personen in de leeftijdscategorie 55-64 dat nog actief is op de arbeidsmarkt, op te trekken tot 50 %. Uit de eerste schattingen blijkt dat het heel moeilijk zal worden om dit te halen.

2.2 Het Comité heeft, zowel in de adviezen die het op verzoek van de Commissie en de Raad heeft opgesteld ⁽¹⁾, als in zijn verkennende adviezen ⁽²⁾, de volgende punten uitgebreid aan de orde gesteld:

⁽¹⁾ „Strategieën / Verhoging van de leeftijd waarop werknemers de arbeidsmarkt verlaten” – rapporteur: Dantin (PB C 157 van 28.6.2005); „Meer solidariteit tussen de generaties” – rapporteur: Lahier (PB C 120 van 16.5.2008); „Volwasseneneducatie” – rapporteur: Heinisch (PB C 204 van 9.8.2008).

⁽²⁾ „Kwaliteit van het beroepsleven, productiviteit en werkgelegenheid in het licht van de mondialisering en de demografische veranderingen” – rapporteur Engelen-Kefer (PB C 318 van 23.12.2006); „Rol van de sociale partners bij het combineren van beroeps-, gezins- en privéleven” – rapporteur: Clever (PB C 256 van 27.10.2007).

- de lering die de EU kan trekken uit statistische gegevens over oudere werknemers;
- de noodzaak en het belang van een positieve benadering van werknemers op gevorderde leeftijd;
- de invloed van regelingen voor vroegtijdige uittreding op de participatiegraad van oudere werknemers;
- de oorzaken van de daling van het aantal oudere werknemers vóór 2000;
- geplande en reeds uitgevoerde acties om de participatiegraad van oudere werknemers te verbeteren en hen langer aan het werk te houden (waaronder invoering van een systeem van flexizekerheid);
- deelname van oudere werknemers aan (bij)scholingsprogramma's;
- het combineren van werk, gezin en vrije tijd door oudere personen en de bevordering van de solidariteit tussen de generaties, en
- de kwaliteit van het beroepsleven, de productiviteit en de arbeidsparticipatie van oudere werknemers in het licht van de globalisering en de demografische veranderingen.

2.3 Om de arbeidsparticipatie van oudere personen op te voeren moeten er beleidslijnen en actiemodellen worden uitgewerkt, verbreid en ingevoerd ter oplossing van de problemen waarmee werknemers op grond van hun gevorderde leeftijd en de industriële reconversie te maken hebben. In onderhavig advies gaat in dit verband bijzondere aandacht uit naar de begeleiding van het proces van reconversie d.m.v. diversifiëring van de leeftijdsopbouw, de scholing en de vaardigheden ter ondersteuning van werknemers uit alle leeftijdsgroepen.

2.4 Overeenkomstig het thema van het advies, concentreren de in onderhavig initiatiefadvies voorgestelde modellen en aanpakmethoden zich op de populatie van oudere werknemers die ten gevolge van hun leeftijd, herstructureringen of verschillende sociaaleconomische veranderingen het risico lopen op uitsluiting van de arbeidsmarkt, alsmede van die werknemers die ondanks het feit dat ze de leeftijd hebben bereikt waarop ze aanspraak kunnen maken op een al dan niet vervroegd pensioen toch willen blijven werken. Op dit moment moet vooral aandacht worden besteed aan leeftijdsdiversiteit om discriminatie van oudere werknemers in een periode van economische crisis en banenverlies te voorkomen.

2.4.1 De in het advies besproken aanpakmethoden gelden eigenlijk ook voor oudere werklozen die zich opnieuw in de arbeidsmarkt willen integreren en voor gepensioneerden die om uiteenlopende redenen opnieuw willen werken.

3. Conclusies o.g.v. een analyse van de actuele statistische gegevens betreffende oudere werknemers in de EU

3.1 Eind 2005 waren in de EU 22,2 miljoen personen in de leeftijdscategorie 55–64 actief op de arbeidsmarkt. In deze zelfde leeftijdscategorie waren er 1,6 miljoen personen officieel geregistreerd als werkloos, terwijl 28,5 miljoen personen beroepsmatig niet actief waren. Toename van het aantal oudere personen op de arbeidsmarkt past ook in het kader van de inspanningen om de Lissabondoelstellingen te verwezenlijken.

3.2 In de EU-25 als geheel is de participatiegraad van „senioren” gestegen van 36,6 % in 2000 tot 42,5 % in 2005 (zie tabel in Bijlage I). Het percentage is in alle lidstaten gestegen met uitzondering van Polen en Portugal. In 2005 was het percentage werkenden in de categorie 55–64 in zes landen hoger of gelijk aan de Lissabondoelstelling voor 2010, te weten Zweden, Denemarken, Verenigd Koninkrijk, Estland, Finland en Ierland.

3.3 In 2005 bedroeg de participatiegraad van oudere werknemers in de UE-25 51,8 % in het geval van mannen en 33,7 % in dat van vrouwen. Daarentegen steeg het werkgelegenheidsniveau gedurende de periode 2000–2005 sterker bij vrouwen (+ 6,8 %) dan bij mannen (+ 4,9 %).

3.4 Als we kijken naar de arbeidsparticipatie van personen in de leeftijdscategorie 55–64, zien we daarbinnen aanzienlijke verschillen. Het blijkt dat de situatie duidelijk anders is voor personen tussen de 55 en 59 dan voor personen tussen de 60 en 64. In 2005 bedroeg de participatie van deze groepen resp. 55,3 % en 26,7 %. Zowel bij mannen als bij vrouwen was de „arbeidsparticipatiekloof” tussen de leeftijdscategorieën 55–59 en 60–64 (28,6 %) veel groter dan tussen de leeftijdscategorieën 50–54 en 55–59 (17 %).

3.5 De hoogste participatiegraad van oudere personen vinden we in Zweden, waar resp. 79,4 % en 56,9 % van de personen in de leeftijdscategorieën 55–59 en 60–64 actief is op de arbeidsmarkt. De laagste participatiegraad in de leeftijdscategorie 55–59 vinden we in Polen (32,1 %) en de laagste participatiegraad in de leeftijdscategorie 60–64 in Luxemburg (12,6 %).

3.6 Als we kijken naar de statistische gegevens betreffende de participatiegraad van oudere personen in relatie tot hun opleiding, valt het op dat zowel in het geval van vrouwen als in dat van mannen hoger opgeleide ouderen veel vaker aan het werk

zijn dan lager opgeleiden. In de EU-25 is slechts 30,8 % van de senioren met het laagste opleidingsniveau (op een schaal van drie) tewerkgesteld. Voor oudere personen met het hoogste van de drie opleidingsniveaus is dat 61,8 %.

3.7 De door het CEDEFOP verrichte analyse van het meest recente Europese opinieonderzoek naar voortgezette beroepsopleidingen ⁽¹⁾ (*continuing vocational training* = CVT) toont aan dat er duidelijk minder oudere werknemers hieraan deelnemen dan jongere, een situatie die zich in bijna alle lidstaten voordoet. In 2005 nam in de EU-27 24 % van de werknemers in de leeftijdscategorie 55+ deel aan CVT, terwijl dat in de leeftijdscategorie 25–54 33 % was. Vooral in het MKB nemen relatief weinig oudere werknemers deel aan CVT. In kleine bedrijven gaat het om slechts 13 % van de oudere werknemers (55+). Meer gedetailleerde informatie vindt men in de tabel in Bijlage III.

3.8 Personen in de leeftijdscategorie 55–64 werken vaker deeltijds dan personen in de categorie 30–49 (22,2 % resp. 16,8 %). Dit soort werkverband is in de leeftijdscategorie 55–64 veel frequenter bij vrouwen (39,5 %) dan bij mannen (10,3 %).

3.8.1 Ook is het zo dat in de leeftijdscategorie 55–64 meer mensen zelfstandig actief zijn dan in de categorie 30–49 (23 % tegenover 15,4 %), maar in dit geval zijn het, in tegenstelling tot de situatie bij deeltijdwerkers, vooral mannen die voor zichzelf werken.

3.8.2 Op basis van een effectbeoordeling van de belangrijkste factoren die bepalend zijn voor de arbeidsparticipatie van oudere personen, is er een clusteranalyse uitgevoerd ⁽²⁾ waarbij de EU-lidstaten in zes groepen zijn onderverdeeld. In deze analyse werd gekeken naar de effecten van drie verschillende benaderingen t.o.v. oudere werknemers in de lidstaten. Bij elk van deze benaderingen zijn een aantal sleutelfactoren vastgesteld die van invloed zijn op de arbeidsmarkt:

— Benadering I – steun voor actief ouder worden

— Benadering II – financiële stimulansen voor oudere werknemers die de arbeidsmarkt willen verlaten

— Benadering III – algemene arbeidsmarktinstrumenten, bedoeld om de arbeidsmarkt beter af te stemmen op de tewerkstelling van oudere werknemers.

⁽¹⁾ CVTS3, Eurostat.

⁽²⁾ Active ageing and labour market trends for older workers, DG Werkgelegenheid, sociale zaken en gelijke kansen – Eenheid D1.

3.8.3 Uit de clusteranalyse is gebleken dat maatregelen in het kader van benadering I op ruime schaal zijn genomen in de Noord-Europese lidstaten, maar veel minder in Centraal-Europa, de Baltische staten en het Middellandse-Zeegebied. Maatregelen in het kader van benadering II zijn vooral genomen West-Europa (excl. Het VK) en het Middellandse-Zeegebied, terwijl in de angelsaksische landen vooral maatregelen in het kader van benadering I zijn genomen en veel minder in het kader van benadering III.

4. Beleidsvormen en actiemodellen ter oplossing van de problemen die verband houden met de gevorderde leeftijd van oudere werknemers

Het aan het werk houden van oudere werknemers

4.1 De hieronder genoemde beleidsvormen en steunmechanismen zijn bedoeld voor werknemers in de leeftijdscategorie 50 + (ook wel 45+) die een baan hebben in het MKB, in een grote onderneming of in de dienstensector en die het gevaar lopen hun baan te verliezen vanwege:

- een herstructurering of zwakke concurrentiepositie van hun bedrijf dan wel veranderingen op de internationale arbeids- en dienstenmarkt;
- hun gezondheid of de hulpbehoefte van iemand anders;
- ontoereikende kwalificaties en vaardigheden bij het gebruik van moderne technologieën, waaronder ICT, of vooral ook
- hun innerlijke overtuiging dat ze zich niet voldoende kunnen aanpassen, met name waar het aankomt op motivatie en het vermogen om bij te leren.

4.2 Als men oudere werknemers effectief langer aan het werk wil houden, is het van essentieel belang dat er in het managementsysteem van ondernemingen een **mechanisme wordt ingebouwd dat eventuele problemen anticipeert en dat reeds als werknemers zich halverwege hun loopbaan bevinden loopbaanbeoordelingen omvat, om te voorkomen dat zij in crisissituaties terechtkomen**. Dit moet worden gestimuleerd door overheidsmaatregelen die goede voorwaarden scheppen om de mensen langer op de arbeidsmarkt te houden en ouderen opnieuw aan het werk te krijgen.

4.2.1 Een belangrijk instrument dat bedrijven moeten invoeren of vaker gebruiken ter ondersteuning van oudere werknemers, **waarbij kan worden bepaald op welk moment of onder welke omstandigheden het beste kan worden ingegrepen**, zijn **frequente inventarisaties van kwalificaties of doorlichtingen van vaardigheden waaraan zo veel mogelijk werknemers deelnemen**. Deze dienen van tijd tot tijd plaats te vinden. De financiële middelen die nodig zijn voor een dergelijke aanpak, kunnen worden geleverd door de onderneming

zelf, of komen uit de hulpfondsen van de EU (in het bijzonder het ESF) of van overheidsmiddelen.

4.2.1.1 **De inventarisatie van kwalificaties** is een procedure waarbij formeel en informeel opgedane kennis officieel wordt erkend. Het is de bedoeling dat elke werknemer om de zoveel jaar het recht heeft om zijn vaardigheden opnieuw te laten beoordelen op basis van een interview en van testen alsmede met de ondersteuning van deskundigen op het gebied van carrièreplanning. Opgedane vakkennis zou formeel kunnen worden erkend door een nationaal netwerk van overheidscentra en kunnen worden gebruikt als uitgangspunt voor de verdere loopbaanontwikkeling.

4.2.1.2 **De doorlichting van vaardigheden** moet worden uitgevoerd door een onafhankelijk consultingbureau. Als het vaardigheidsniveau van de werknemer lager blijkt te liggen dan het niveau dat op de arbeidsmarkt wordt verlangd van werknemers in dezelfde inkomensklasse, dan moet de onderneming worden verplicht de nodige cursussen voor het opdoen van de ontbrekende vaardigheden te betalen en te organiseren, alsmede de kosten te dragen van de resultaatbeoordelingen, terwijl de werknemer verplicht moet deelnemen aan cursussen en dergelijke bijscholingsprogramma's geheel dient te doorlopen.

4.3 Om werknemers langer aan het werk te houden, is het van belang dat er in ondernemingen nieuwe functies voor oudere werknemers worden gecreëerd. Ze kunnen bijv. optreden als **mentor** of coach⁽¹⁾ (met name als onderdeel van het personeelsbeleid) of belast worden met **shadowing**⁽²⁾. Doordat ze anderen opleiden en allerlei zaken die het kapitaal van de onderneming uitmaken, doorgeven aan nieuwe en jongere werknemers, worden de continuïteit en identiteit van de onderneming verzekerd.

4.4 Een effectief middel om oudere werknemers langer aan het werk te houden is een **flexibele benadering** van arbeidstijden en compensatiemogelijkheden. Aanvragen voor verschillende alternatieve vormen van evenwicht tussen werk- en vrije tijd kunnen worden gehonoreerd via flexibilisering van werktijden, deeltijdse dienstverbanden en een programma voor gefaseerde uittreding. Daarnaast kan de onderlinge verhouding loon/bonussen worden aangepast en kunnen bonussen pro rata worden berekend/kan worden overgegaan tot een pro rata berekening van bonussen. Ook is geprobeerd om werknemers langer aan werk te houden door het aantal werkuren per week te verminderen of extra verlofdagen toe te kennen.

4.5 Inspanningen om werknemers langer aan het werk te houden in een bedrijf zijn regelmatig nodig wanneer de werknemer voor de keuze staat om gebruik te maken van zijn recht op vervroegd pensioen of om te blijven werken.

⁽¹⁾ **Mentoring** is een vorm van begeleiding van anderen op basis van de eigen levens- en beroepservaring. **Coaching** is een ruimer begrip en kan o.a. mentoring omvatten, maar het gaat verder dan dat. Een coach („trainer”) legt zich toe op het gehele leerproces en datgene wat zijn leerling in het leven wil bereiken.

⁽²⁾ Bij **shadowing** gaat het erom dat werknemers ouder dan vijftig jaar jongere en met name nieuw aangeworven werknemers die hetzelfde soort werk verrichten, beroepsmatig begeleiden. Deze methode is vooral nuttig omdat jongere werknemers zo kan worden gewezen op gebruiken en praktijken waarvan ze zelf het bestaan of de omvang niet vermoeden.

4.5.1 In deze situatie is er een beleid van positieve financiële, sociale en organisatorische prikkels nodig (b.v. de mogelijkheid om over te stappen op een minder zware functie waarvoor nieuwe door bijscholing verworven vaardigheden nodig zijn). Uitgangspunt hierbij is de mogelijkheid om zelf te kiezen hoe lang men op de arbeidsmarkt blijft, aangezien dit één van de pijlers van flexizekerheid is.

4.5.2 Volgens het Comité is het gebrek aan een soepele en creatieve aanpak er de oorzaak van dat maar weinig werknemers die recht hebben op vervroegd pensioen werken tot de eigenlijke pensioengerechtigde leeftijd.

4.6 Vitaal voor het effectief aan het werk houden van werknemers, en voor de productiviteit die hiermee gepaard gaat, zijn **beleidsmaatregelen op het gebied van onderwijs en opleidingen. Niet de leeftijd, maar de kwalificaties en vaardigheden van werknemers moeten hun kansen op de arbeidsmarkt bepalen!**

4.6.1 Op het vlak van onderwijs en opleiding zijn de volgende beleidsmaatregelen zeer belangrijk om werknemers in de leeftijdscategorie 50+ aan het werk te houden:

— **Participatie en betrokkenheid**, d.w.z. deelname van oudere werknemers aan alle cursusprogramma's die door hun bedrijf worden aangeboden, en hun medewerking bij het verzorgen van bedrijfsopleidingen. Daarnaast kunnen werknemers met bijzondere kwalificaties na het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd in dienst blijven van hun bedrijf.

— **„Opfriscursussen” om zich de op het werk benodigde technologie eigen te maken**, bedoeld voor oudere werknemers die niet eerder bij de invoering van nieuwe productieprocedures konden deelnemen aan de hiervoor bestemde opleidingen en zich daarom in mindere mate betrokken voelen bij het productieproces. In het gemeenschappelijk actieplan van de sociale partners voor de erkenning van competenties en vaardigheden, levenslang leren en volwasseneneducatie zijn desbetreffende bepalingen opgenomen ⁽¹⁾.

— **Speciale computer- en internetcursussen voor vijftigplussers**, bedoeld om het gebruik van ICT door oudere

werknemers, gepensioneerden en hun organisaties op te voeren. Het komt er hierbij op aan de cursussen af te stemmen op de behoeften van ouderen (grotere lettertekens, „seniorenportalen” op het Internet e.d.).

Aanwerving van oudere werknemers: hoe oudere werknemers kunnen worden overgehaald om terug te keren naar resp. in dienst te blijven van hun bedrijf

4.7 Een essentieel punt is dat de ondernemingen zelf effectieve methoden moeten zien te vinden om oudere personen die beroepsmatig niet meer actief zijn, te bereiken en hen over te halen om te laten rusten waarmee ze bezig zijn, hun pensioening te onderbreken en terug te keren naar de arbeidsmarkt.

4.8 Gemiddeld een op de drie gepensioneerden heeft moeite om financieel het hoofd boven water te houden ⁽²⁾. Een groot aantal van deze potentiële herintreders wordt geconfronteerd met een laag pensioeninkomen en is ontmoedigd geraakt doordat ze, kennelijk vanwege hun leeftijd, geen werk meer konden vinden. Deze „onfortuinlijke” werknemers kunnen best nog bereid zijn om zich te laten omscholen, maar zijn al jaren niet meer actief op de arbeidsmarkt en zullen vermoedelijk alle hoop op een terugkeer naar de arbeidsmarkt hebben laten varen.

4.8.1 Er moet iets gedaan worden aan het feit dat gemiddeld een op de drie gepensioneerden moeite heeft om financieel het hoofd boven water te houden door een pensioenstelsel te ontwikkelen dat stabiel en solidair is en gefinancierd wordt door het werk van de totale beschikbare menselijke capaciteit.

4.9 Onder degenen die eventueel kunnen terugkeren naar de arbeidsmarkt, bevinden zich ook andere groepen gepensioneerden, zoals personen van wie de kinderen uit huis zijn en die plotseling zeeën van tijd blijken te hebben en op zoek zijn naar aanvullende bezigheden en inkomsten.

4.10 Verder is het van vitaal belang dat dergelijke personen – eerst via voorlichtingscampagnes en vervolgens via persoonlijke contacten – daadwerkelijk worden bereikt, dat ze worden aangespoord om zelf contact op te nemen met bedrijven, dat ze meedoen aan een vorm van levenslang leren of dat ze worden aangemoedigd om zich in te schrijven voor een cursus of scholingsprogramma voor herintreders.

Deze doelstellingen kunnen worden verwezenlijkt door:

— voorlichtingsbijeenkomsten over kwesties die betrekking hebben op ouderen;

— banen- en beroepenbeurzen, „vijftigplusclubs” of arbeidsbureaus voor senioren;

⁽¹⁾ EESC-advies van 22 oktober 2008 over „Het Europees systeem van studiepuntenoverdracht voor beroepsonderwijs en opleiding (EC-VET)”, rapporteur: LE NOUAIL-MARLIÈRE (CESE 1678/2008). Advies over „Levenslang leren”, rapporteur: RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO (PB C 175 van 27.7.2007). Advies over „Actieplan inzake volwasseneneducatie”, rapporteur: HEINISCH, corapporteurs: LE NOUAIL MARLIÈRE en RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO (PB C 204 van 9.8.2008).

⁽²⁾ B. McIntosh „An employer's guide to older workers”.

- reclame op plaatsen die gefrequenteerd worden door ouderen, en in media die bij deze leeftijdscategorie populariteit genieten; hierbij dient men echter zorgvuldig zijn woorden te kiezen om niemand af te schrikken: bepalingen als „op gevorderde leeftijd”, „in ruste” e.d. kunnen beter worden vervangen door woorden als „rijp”, „ervaren”, „solide” e.d.;
- de oprichting van „werkgroepen oudere werknemers” in bedrijven, die manieren bedenken om ervaren oudere werknemers aan te trekken; verder kunnen er evenementen op het bedrijf worden georganiseerd waarvoor ook gepensioneerd en voormalige medewerkers worden uitgenodigd; tevens kunnen ze per persoonlijke brief of telefonisch worden aangemoedigd om terug te keren naar het bedrijf waar ze vroeger hebben gewerkt.

4.11 In hoge mate bepalend voor een succesvolle aanwerving van oudere personen zijn **netwerk-activiteiten**. Bij dergelijke netwerken moeten ondernemingen, overheden, de sociale partners en andere belanghebbenden op lokaal, regionaal en nationaal niveau worden betrokken. Ook kunnen ze worden uitgebouwd tot internationale samenwerkingsverbanden.

4.11.1 Dergelijke netwerken moeten zich in de eerste plaats bezighouden met het kweken van meer begrip bij de mensen voor langer werken en met het scheppen van de juiste voorwaarden om werknemers van vijftig jaar en ouder en ondernemingen ervan te overtuigen dat senioren nog best de veranderingen van de moderne tijd „aankunnen”.

4.11.2 Deze netwerken zouden ook de werkgevers ervan moeten doordringen hoeveel voordeel ze zouden kunnen hebben bij de tewerkstelling van werknemers die ouder zijn dan vijftig jaar, en kunnen proberen het overheidsbeleid zodanig bij te sturen dat er werkgelegenheidsprogramma's worden opgesteld met bijzondere aandacht voor werknemers die langer aan het werk willen blijven, en werkgevers die in hun personeelsbeleid speciaal rekening houden met oudere werknemers.

4.11.3 Tegelijkertijd zouden dergelijke netwerken kunnen bijdragen tot het verspreiden en verder ontwikkelen van „goede praktijken” alsmede tot het vaststellen van sleutelvaardigheden.

5. Diversiteitsmanagement als een van de middelen om de problematiek van oudere werknemers te benaderen

5.1 Uit onderzoeken blijkt dat een gediversifieerde structuur van het personeelsbestand ertoe bij kan dragen dat bepaalde taken beter door de werknemers worden vervuld, omdat men aldus de beschikking heeft over een breed arsenaal aan kennis, hulpmiddelen en keuzemogelijkheden, waardoor betere resultaten worden bereikt.

5.1.1 Vroeger was men van mening dat een naar leeftijd of ras divers opgebouwd personeelsbestand de kiem van conflicten in zich draagt. Eventuele problemen kunnen echter worden

voorkomen als de werknemers de kans wordt gegeven om cursussen te volgen waarin begrip voor elkaar wordt gekweekt, en als ze worden aangemoedigd om te werken in divers samengestelde teams, zodat vooroordelen worden overwonnen.

5.2 Enkele bekende Europese bedrijven hanteren zelfs als stelregel: „**diversiteitsmanagement=productiviteitsmanagement**”. Met een op diversiteit gebaseerd personeelsbeleid wordt beoogd een werkklimaat waarbij elke werknemer alle kans heeft een eigen inbreng te leveren, tot stand te brengen en optimale resultaten te boeken.

5.3 Diversiteitsprogramma's waarin rekening wordt gehouden met de verschillende niveaus van beroepsbekwaamheid en die erop gericht zijn om werknemers met de beste kwalificaties aan te trekken en te behouden, hanteren het principe van gelijke kansen als een van de belangrijkste uitgangspunten bij het beheer van menselijke hulpbronnen. Een niet-discriminerende aanpak bij diversiteitsmanagement krijgt steeds meer erkenning als instrument waarmee de efficiency en productiviteit kunnen worden opgevoerd. De ILO heeft zich ten doel gesteld om het verband tussen gelijke behandeling en economisch rendement te benadrukken.

5.4 Uit de analyse van de in hoofdstuk 4 beschreven actie-modellen en beleidsvormen ter ondersteuning van oudere werknemers kan men afleiden dat deze met succes verder kunnen worden ontwikkeld als gebruikt wordt gemaakt van diversifiëring naar leeftijd en vaardigheden. **Men dient te bedenken dat leeftijdsmanagement in feite al begint aan het begin van de beroepsloopbaan.**

5.5 Ondernemingen die bij hun **management uitgaan van leeftijdsdiversiteit**, werven een bepaald aantal oudere werknemers aan of verschuiven deze binnen het bedrijf om te zorgen voor een „leeftijdsmix” en het tekort aan gekwalificeerde arbeidskrachten terug te dringen. Doel ervan is te komen tot een zeker evenwicht qua leeftijdsopbouw, kwalificaties, culturen en vaardigheden.

5.6 Bij **management op grond van competentiediversiteit** wordt ernaar gestreefd om de verschillende beroepsvaardigheden van oudere en jongere werknemers in kaart te brengen en te beoordelen en om de werknemers met de beste kwalificaties aan te werven en voor het bedrijf te behouden.

5.7 De **voordelen** van de toepassing van leeftijdsmanagement zijn:

- verhoging van het algehele vaardigheidsniveau en de innovatiebereidheid bij het personeel;
- aantrekkelijkere carrièrevooruitzichten voor jongere werknemers die zich optrekken aan oudere, goed betaalde collega's;

- kwalitatieve en organisatorische verbetering van de productie en dienstverlening;
- handhaving van een adequaat niveau van vaardigheden, kansen voor professionele ontwikkeling en mogelijkheden voor interne personeelsverschuivingen.

5.8 Naar het oordeel van de Dublinstichting ⁽¹⁾ hangt het **succes van leeftijdsmanagement** af van de volgende **factoren**:

- besef van de rol die leeftijd speelt;
- bestaan van een nationaal beleidskader ter ondersteuning van leeftijdsmanagement;
- voorzichtigheid bij de voorbereiding en invoering ervan;
- samenwerking tussen alle betrokken partijen inzake een leeftijdsbewust beleid;
- een kosten-batenanalyse.

6. **Goede praktijken bij het invoeren en ontwikkelen in de EU van beleidsvormen en actiemodellen ter ondersteuning van oudere werknemers**

Bij het ontwikkelen en invoeren in de EU van actiemodellen en beleidsvormen ter ondersteuning van oudere werknemers kan men zich baseren op een uitwisseling en invoering van de volgende goede praktijken:

- betrekken van de sociale partners bij onderhandelingen over **collectieve arbeidsovereenkomsten op ondernemings-, sectoraal of intersectoraal niveau**, waarbij ook wordt gesproken over regelingen voor **oudere werknemers**; het kan hierbij eveneens gaan om sociale akkoorden, formuleringen in werknemersstatuten en andere bilaterale en multilaterale overeenkomsten;
- engageren van alle betrokken partijen bij het voorbereiden en uitwerken van **wettelijke bepalingen op nationaal (en op Europees) niveau**, bedoeld om werknemers die de vijftig zijn gepasseerd, ertoe aan te sporen actief te blijven op

de arbeidsmarkt, en om werkgevers ertoe over te halen deze werknemers voor hun bedrijf te behouden of ze in dienst te nemen;

- opstellen en invoeren van systemen en netwerkstructuren, bedoeld om **de situatie van oudere werknemers en de gezamenlijke factoren die daarbij een rol spelen, in kaart brengen**;
- **op specifieke groepen oudere werknemers gericht diversiteitsmanagement in bedrijven** (of concerns), zoals management o.g.v. leeftijds- en/of competentiediversiteit;
- **het invoering van modellen voor adviesstructuren, gericht op werknemers van vijftig jaar en ouder en hun werkgevers**, waarin het accent ligt op het ontwikkelen van mechanismen ter evaluering van de vraag naar bepaalde vaardigheden van werknemers per bedrijf, sector, regio en zelfs land;
- gebruik maken van **raadplegingsstructuren voor werknemers** op het gebied van de **planning van opleidingen, cursussen en andere educatieve en scholingsactiviteiten**, m.n. als deze betrekking hebben op ouderen;
- ontwikkelen van **raadplegingsstructuren voor bedrijven en leidinggevend personeel ter verbetering van het aanpassingsvermogen, de concurrentiepositie en de productiviteit van ondernemingen** bij veranderingen als gevolg van management o.g.v. leeftijdsdiversiteit en beheer van menselijke hulpbronnen m.b.v. IT;
- **opbouwen en ontwikkelen van structuren en netwerken** (sectorale, territoriale, gemengde, vertegenwoordigers van betrokken partijen in zich verenigende enz.) en van **waarnemingsposten op het gebied van vaardigheden en arbeidsplaatsen**, die toezicht houden op de toegang van oudere personen tot de arbeidsmarkt (met inachtneming van hun vaardigheden) en op het verloop van de herstructureringen. Dergelijke waarnemingsposten kunnen sectoren, territoriale eenheden en regio's (ook grensoverschrijdende) bestrijken.)

Brussel, 25 maart 2009.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Mario SEPI

⁽¹⁾ *Presentation of database on employment initiatives for an ageing workforce*, Gerlinde Ziniel, Europese Stichting tot verbetering van de levens- en arbeidsomstandigheden.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het thema Trans-Atlantische betrekkingen: „Een grotere rol voor het maatschappelijk middenveld”

(2009/C 228/05)

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

„Trans-Atlantische betrekkingen: „Een grotere rol voor het maatschappelijk middenveld”

De gespecialiseerde afdeling Externe betrekkingen, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 6 maart 2009 goedgekeurd. Rapporteur was mevrouw CARR, corapporteur de heer KRAWCZYK.

Het Comité heeft tijdens zijn op 24 en 25 maart 2009 gehouden 452^e zitting (vergadering van 25 maart 2009) onderstaand advies uitgebracht, dat met 196 stemmen vóór en 7 stemmen tegen, bij 3 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 De betrekkingen tussen de EU en de VS zijn onder een nieuw gesternte komen te staan, met steeds grotere uitdagingen en hogere verwachtingen. Met de verkiezing van Barack OBAMA tot president van de VS zijn de verwachtingen wereldwijd hooggespannen en is nieuw optimisme ontstaan over de mogelijkheden van de trans-Atlantische betrekkingen. Met betrekking tot tal van onderwerpen, variërend van een gezamenlijk antwoord op de huidige financieel-economische crisis tot de problemen rond de klimaatverandering, het bevorderen van de mensenrechten en de bilaterale economische betrekkingen, wordt oprecht gehoopt dat EU en VS zullen samenwerken en een leidersrol zullen vervullen.

1.2 Daarbij is voor het Europese en het Amerikaanse maatschappelijk middenveld en de Europese sociale partners een sleutelrol weggelegd. Zij vertegenwoordigen immers de burgers en zijn op specifieke gebieden zeer deskundig.

1.3 Het EESC moedigt de beleidsmakers in de EU aan de nu geboden kansen te benutten om in overleg en samenwerking met de VS werk te maken van de noodzakelijke hervormingen in het functioneren van VN, de WIPO ⁽¹⁾, het Internationaal Strafhof, G8, G20, WTO, Wereldbank en IMF, en om de IAO te versterken, zodat deze organisaties adequater de problemen kunnen aanpakken waarvoor de globalisering en de huidige financiële crisis de wereld stellen.

1.4 Gezien de ernst van de huidige financieel-economische crisis moet de trans-Atlantische economische samenwerking worden geïntensiveerd. In de eerste plaats moeten EU en VS via de G20 hun monetair en begrotingsbeleid beter op elkaar afstemmen, om de wereldeconomie te stimuleren. Vervolgens

moeten ze samen met één nieuwe beleidsaanpak komen om het mondiale financiële systeem op dusdanig doeltreffende en efficiënte wijze te reguleren dat de economie nooit meer het slachtoffer kan worden van veel te riskante operaties. Er dienen duidelijke regels te komen voor de internationale financiële sector in het kader van een grondige hervorming van de internationale economische instellingen om zo een krachtig signaal aan de burgers en het bedrijfsleven af te geven.

1.5 De Trans-Atlantische Economische Raad (TEC) moet erop toezien dat het doel van het Kader voor de bevordering van de trans-Atlantische economische integratie wordt gerealiseerd: meer trans-Atlantische economische integratie en groei ten gunste van de burgers en het economische concurrentievermogen.

1.6 Kern van dit Kader is samenwerking op regelgevingsgebied. EU en VS delen veel van de waarden die ten grondslag liggen aan de manier waarop zij hun economieën reguleren, hoewel zij het niet op alle punten met elkaar eens zijn. Samenwerking op regelgevingsgebied betekent dat van meet af aan getracht moet worden sociaaleconomische en milieuproblemen samen in kaart te brengen en op te lossen. Het EESC spoort de Commissie en de lidstaten aan om het Europees sociaal model, dat is gebaseerd op geavanceerde socialezekerheidsstelsels en civiele en sociale dialoog, in de trans-Atlantische betrekkingen te promoten.

1.7 De TEC heeft de komende tijd belangrijk werk te doen:

— Aan beide zijden van de Atlantische Oceaan zijn nieuwe regelgevingskaders nodig om de wereldwijde financiële crisis en de economische gevolgen daarvan op te lossen.

⁽¹⁾ Wereldorganisatie voor de intellectuele eigendom

- De EU en nu ook de VS zullen alles in het werk gaan stellen om de klimaatverandering tegen te gaan, hetgeen grote consequenties zal hebben op regelgevingsgebied. De TEC zal ervoor moeten zorgen dat de genomen maatregelen vanuit regelgevingsoogpunt zo efficiënt mogelijk en tegelijkertijd ook beter voor het milieu zijn.
- Protectionistische maatregelen verergerden de Grote Depressie in de jaren dertig van de vorige eeuw. De TEC zal in de gaten moeten houden of er in Europa, de VS of elders ter wereld protectionistische tendensen ontstaan.
- De TEC heeft genoeg te doen wat betreft samenwerkingsinitiatieven op regelgevingsgebied. Er bestaan nog altijd grote, onnodige verschillen in de wijze waarop in de EU en de VS regelgeving tot stand komt. De belangen van alle stakeholders moeten in aanmerking worden genomen.
- Schendingen van intellectuele eigendomsrechten zijn wereldwijd nog altijd schering en inslag. De TEC moet zich blijven inzetten voor betere gezamenlijke handhaving in probleemgebieden zoals China. De TEC zou zich ook moeten afvragen hoe met behoud van intellectuele eigendomsrechten bijvoorbeeld betaalbare geneesmiddelen binnen ieders bereik kunnen komen.
- De TEC moet zijn samenwerkingsinstrumenten verbeteren, meer middelen krijgen en er moeten duidelijkere criteria komen voor de behandeling door de TEC van nieuwe vraagstukken.
- De raadpleging van belanghebbenden moet transparanter en gecoördineerder worden, en tot de „dialogen” worden uitgebreid.
- Wetgevers in zowel EU als VS moeten bij dit alles een grote rol spelen.

1.8 Om deze en andere doelstellingen te kunnen realiseren is het belangrijk dat de nieuwe Amerikaanse regering, de nieuwe Europese Commissie en het nieuwe Europees Parlement de samenwerking in het kader van de TEC voortzetten. Het EESC roept president OBAMA op om snel een nieuwe Amerikaanse covoorzitter van de TEC te benoemen, zodat deze organisatie verder kan gaan met haar belangrijke werk.

1.9 De huidige economische problemen zullen er alleen maar groter op worden als bestuurders wereldwijd weer hun heil zoeken in protectionistische maatregelen, net als tijdens de depressie in de jaren dertig van de vorige eeuw gebeurde.

Het EESC roept EU en VS op samen de beloften na te komen die de leiders van de G20 tijdens hun top op 15 november 2008 hebben gedaan. EU en VS zouden zich verder moeten inspannen voor een snelle en succesvolle afronding van het Doha-overleg en alles in het werk moeten stellen om het ontstaan van nieuwe handels- of investeringsbelemmeringen te voorkomen.

1.10 EU en VS zouden tevens in nauwe samenwerking anderen ervan moeten overtuigen geen maatregelen te nemen die de investerings- en aanbestedingsmarkten moeilijker toegankelijk kunnen maken. Zulke maatregelen waren helaas de uitkomst van recente debatten in het Amerikaanse Congres. Het EESC verwacht ook van de EU en VS dat zij bekijken hoe de wereldhandel weer kan worden gestimuleerd en dat zij sociale en duurzaamheidscriteria inbrengen in het mondiale handelsoverleg om dit te bespoedigen. Tot tevredenheid van het EESC tracht president OBAMA de negatieve gevolgen van handelsaanpassingen voor specifieke groepen werknemers en burgers te verzachten.

1.11 Het EESC pleit ervoor financieringsregelingen uit te werken voor de trans-Atlantische „dialogen” (TABD ⁽¹⁾, TACD ⁽²⁾, TALD ⁽³⁾ en TAED ⁽⁴⁾) en ook de TALD en TAED op te nemen in de TEC-adviesgroep.

1.12 Het EESC moedigt EU en VS aan om de trans-Atlantische dialoog opener en toegankelijker te maken en daar meer belanghebbenden uit het maatschappelijk middenveld bij te betrekken, dus ook partijen die niet meedoen aan de vier afzonderlijke „dialogen”.

1.13 Het EESC roept de Europese Commissie op binnenkort een trans-Atlantische belanghebbendenbijeenkomst te organiseren om de balans op te maken van de ontwikkelingen van de afgelopen tijd en nieuwe initiatieven en maatregelen te bespreken en te coördineren. Het wijst de Commissie erop dat zij in haar mededeling uit 2005 heeft voorgesteld een tripartiete conferentie over arbeidsverhoudingen te houden.

1.14 Het EESC stelt voor om zelf contacten aan te knopen met de Amerikaanse economische en sociale partners. Het zal de oprichting van sociaaleconomische adviesgroepen binnen de Amerikaanse overheid op de voet volgen teneinde voor verschillende thema's mogelijke gesprekspartners te selecteren. Het zal ook bekijken hoe de uitwisseling van kennis en ervaringen met Amerikaanse maatschappelijke organisaties kan worden verbeterd. In dit verband zou het EESC een informele contactgroep moeten instellen om toezicht te houden op zijn activiteiten op het vlak van trans-Atlantische betrekkingen.

⁽¹⁾ Trans-Atlantische Ondernemersdialoog

⁽²⁾ Trans-Atlantische Consumentendialoog

⁽³⁾ Trans-Atlantische Werknemersdialoog

⁽⁴⁾ Trans-Atlantische Milieudialoog

1.15 Het EESC acht het zinvol en nuttig om de wetenschappelijke en culturele samenwerking (culturele dialoog) tussen de EU en de VS op te voeren als uitgangspunt voor meer wederzijds begrip en ruimere politieke samenwerking. De EU en de VS moeten gezamenlijk optrekken om creativiteit te stimuleren en te begunstigen, niet alleen op het gebied van wetenschap, techniek en innovatie, maar ook en met name op het gebied van kunst, om nieuwe waarden ingang te doen vinden, voor de geestelijke groei en verrijking van man en vrouw.

2. Achtergrond

2.1 De betrekkingen tussen de EU en de VS zijn onder een nieuw gesternte komen te staan, met steeds grotere uitdagingen en hogere verwachtingen. Met de verkiezing van Barack OBAMA tot president van de VS zijn de verwachtingen wereldwijd hooggespannen en is nieuw optimisme ontstaan over de mogelijkheden van de trans-Atlantische betrekkingen. Met betrekking tot tal van onderwerpen, variërend van een gezamenlijk antwoord op de huidige financieel-economische crisis tot de problemen rond de klimaatverandering, het bevorderen van de mensenrechten en de bilaterale economische betrekkingen, wordt oprecht gehoopt dat de EU en de VS zullen samenwerken en een leidersrol zullen vervullen. Het EESC heeft in een advies uit 2004 ⁽¹⁾ een reeks onderwerpen genoemd (waaronder de behoefte aan een betere mondiale sturing) die op de trans-Atlantische agenda zouden moeten komen te staan. De ontwikkelingen van de afgelopen tijd laten zien dat trans-Atlantische samenwerking belangrijk is.

2.2 De EU, VS en de rest van de wereld staan momenteel voor grote uitdagingen. Er is een nieuwe beleidsaanpak nodig om ervoor te zorgen dat de wereldeconomie nooit meer het slachtoffer kan worden van de roofzucht van ongecontroleerd financieel kapitalisme. De trans-Atlantische en mondiale economieën maken de ergste crisis sinds decennia door, om de klimaatverandering een halt toe te roepen moet iedereen actie ondernemen, en veel grote veiligheidsvraagstukken moeten worden opgelost ter bevordering van de vrede, democratie en mensenrechten wereldwijd. Zonder intensievere samenwerking met de VS is de EU niet in staat om al deze kwesties adequaat aan te pakken.

2.3 Daarbij is voor het Europese maatschappelijk middenveld en de Europese sociale partners een sleutelrol weggelegd. Zij vertegenwoordigen immers de burgers en zijn op specifieke gebieden zeer deskundig. Voorwaarde is wel dat alle belanghebbenden door de vele in EU en VS bestaande politieke overlegorganen beter bij de beleidsvorming worden betrokken. Vrij verkeer van burgers is ook een belangrijke stap om de betrekkingen tussen EU en VS te verbeteren door uitwisselingen op

zakelijk, cultureel en sociaal vlak te stimuleren. Uitbreiding van visumvrij reizen tussen EU-lidstaten en de VS is een politieke prioriteit die nader vormgegeven moet worden.

2.4 De bilaterale betrekkingen tussen EU en VS worden tot nu toe geregeld door de Trans-Atlantische Verklaring ⁽²⁾ uit november 1990, de Nieuwe Trans-Atlantische Agenda (NTA) ⁽³⁾ uit 1995 en het Trans-Atlantisch Economisch Partnerschap (TEP) ⁽⁴⁾ uit mei 1998. Een institutionele stap voorwaarts vormde de ondertekening van het Kader voor de bevordering van de trans-Atlantische economische integratie ⁽⁵⁾ in april 2007, waarbij de Trans-Atlantische Economische Raad (TEC) ⁽⁶⁾ werd opgericht.

2.5 In de samenwerking tussen EU en VS draaide het tot op heden meer om buitenlands beleid, economie en handel dan om sociale kwesties en duurzaamheid. Ook is voor belanghebbenden, die in sommige Europese landen én op EU-niveau kunnen bogen op een sterke traditie en grote invloed, op enkele uitzonderingen na nog geen grote rol weggelegd in de onderlinge betrekkingen. Het EESC roept de EU en VS op om in de nieuwe fase van trans-Atlantische samenwerking die nu is aangebroken, de sterke punten van hun relatie verder te verstevigen, maar tegelijk werk te maken van de zaken die nog verbeterd kunnen worden.

2.6 In dit advies komen niet alle aspecten van de trans-Atlantische betrekkingen aan bod. Zo blijft de samenwerking met Canada buiten beschouwing. Het advies concentreert zich op een aantal Europees-Amerikaanse vraagstukken, zoals multilateralisme, handel, trans-Atlantische economische samenwerking, klimaatverandering en de dialoog met belanghebbenden. Aan de betrekkingen tussen de EU en Canada zou een apart EESC-advies moeten worden gewijd.

3. Multilateralisme

3.1 De Europees-Amerikaanse betrekkingen werden de afgelopen jaren gekenmerkt door een verschillende houding tegenover multilaterale instellingen. Waarschijnlijk zal de nieuwe Amerikaanse regering de banden met bevriende landen aanhalen en duidelijk meer betrokkenheid tonen met internationale organisaties. Het EESC moedigt de beleidsmakers in de EU aan

⁽¹⁾ EESC-advies „De trans-Atlantische dialoog: hoe de trans-Atlantische relatie te verstevigen?” in PB C 241 van 28.9.2004

⁽²⁾ Trans-Atlantische verklaring betreffende de betrekkingen tussen de EG en de VS, 1990 http://ec.europa.eu/external_relations/us/docs/trans_declaration_90_en.pdf

⁽³⁾ Zie http://eurunion.org/eu/index.php?option=com_content&task=view&id=2602&Itemid=9

⁽⁴⁾ Zie http://ec.europa.eu/external_relations/us/docs/trans_econ_partner_11_98_en.pdf

⁽⁵⁾ Zie http://www.eu2007.de/de/News/download_docs/April/0430-RAA/022Framework1.pdf

⁽⁶⁾ Zie http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise_policy/inter_rel/tec/index_en.htm

deze kans te benutten om in overleg en samenwerking met de VS werk te maken van de noodzakelijke hervormingen ter versterking van VN, IAO, Internationaal Strafhof, WIPO, G8, G20, WTO, Wereldbank en IMF, zodat deze organisaties adequater de problemen kunnen aanpakken waarvoor de globalisering en de huidige financiële crisis de wereld stellen. Het EESC schaart zich achter het nog in januari in Parijs door de Duitse bondskanselier Merkel gedane voorstel om binnen de VN een sociaaleconomische veiligheidsraad te creëren die op gelijke voet staat met de Veiligheidsraad.

3.2 Een van de lessen die kunnen worden getrokken uit de Europees-Amerikaanse betrekkingen van de afgelopen jaren is dat als EU en VS geen overeenstemming bereiken, wereldproblemen niet kunnen worden opgelost. Om internationaal meer successen te boeken, zouden de EU en de nieuwe Amerikaanse regering in nauw overleg gezamenlijke strategieën moeten uitstippelen voor de aanpak van een groot aantal mondiale veiligheids- en mensenrechtenvraagstukken.

3.3 Voor zowel EU als VS geldt dat trans-Atlantische samenwerking niet in de plaats komt van, maar een aanvulling vormt op multilaterale betrekkingen. EU en VS blijven de twee belangrijkste spelers op het wereldtoneel en moeten dus samenwerken als zij bepaalde zaken op internationaal niveau willen regelen, of het nu gaat over regels voor de liberalisering van de handel, meer respect voor de rechten van werknemers of milieubescherming.

3.4 Voor het mondiaal leiderschap van EU en VS is het essentieel dat zij internationale verdragen volledig naleven en ten uitvoer leggen. Wat dit betreft zouden VS, EU en haar lidstaten alle IAO-conventies⁽¹⁾ en WTO-afspraken moeten ratificeren en implementeren.

4. Economische samenwerking

4.1 *De financieel-economische crisis*

4.1.1 Aangezien de wereld de ergste financiële crisis en het zwaarste economisch noodweer sinds ettelijke decennia doormaakt, moet de trans-Atlantische economische samenwerking worden geïntensiveerd. In de eerste plaats moeten EU en VS hun monetaire en begrotingsmaatregelen op elkaar afstemmen om te zorgen dat die in hun onderling verweven economieën effect sorteren. Het EESC vreest dat dit tot nu toe onvoldoende gebeurt. EU en VS moeten zich hiervoor harder inspannen, met

name - samen met andere belangrijke economische spelers - in G20-verband teneinde de economie een impuls te geven. Het in februari 2009 beklonken Amerikaanse herstel- en investeringsplan en het door de Europese Raad in december 2008 goedgekeurde Europees economisch herstelplan vertonen opvallende overeenkomsten, hoewel het in het Europese plan ontbreekt aan één duidelijke doelstelling. Beide plannen zouden elkaar moeten aanvullen en geen protectionistische maatregelen mogen omvatten.

4.1.2 In de tweede plaats kan economisch herstel worden bevorderd als EU en VS gezamenlijk met één nieuwe beleidsaanpak komen om het mondiale financiële systeem op dusdanig doeltreffende en efficiënte wijze te reguleren dat de economie nooit meer het slachtoffer kan worden van veel te riskante operaties. Daartoe moeten aan beide zijden van de Atlantische Oceaan nieuwe regels worden opgesteld, die nauwgezet op elkaar moet worden afgestemd om onnodige verschillen te voorkomen. Hier is meer dan ooit een belangrijke rol weggelegd voor de TEC en het in 2007 opgestelde bijbehorende Kader.

4.2 *De Trans-Atlantische Economische Raad (TEC)*

4.2.1 Doel van het Kader voor de bevordering van de trans-Atlantische economische integratie is meer trans-Atlantische economische integratie en groei ten gunste van de burgers en het economische concurrentievermogen. De TEC moet erop toezien dat dit doel wordt verwezenlijkt. Dit orgaan moet minstens één keer per jaar bijeenkomen en heeft tot taak om de uitgangspunten die in het Kader zijn omschreven in het oog te houden teneinde sneller vorderingen te boeken, om tussentijdse doelstellingen vast te stellen en om gezamenlijke maatregelen te bevorderen. Dit mandaat verleent de TEC het nodige gezag om de trans-Atlantische economische integratie een impuls te geven, met name in tijden van crisis.

4.2.2 Kern van het Kader is samenwerking op regelgevingsgebied. EU en VS delen veel van de waarden die ten grondslag liggen aan de manier waarop zij hun economieën reguleren. Beide vinden dat regelgeving bedoeld moet zijn om strenge normen vast te leggen ter bescherming van het milieu, de gezondheid en veiligheid van mens en dier, en de economische en juridische zekerheid. Ze zijn het erover eens dat die bescherming op zo efficiënt mogelijke wijze moet worden gegarandeerd, waarbij de economie zo min mogelijk mag worden verstoord, en dat de regelgeving moet getuigen van de grootst mogelijke deskundigheid. Uiteraard bestaan er ook verschillen van inzicht tussen EU en VS, zoals blijkt uit een aantal WTO-zaken. Soms zijn die verschillen het resultaat van uiteenlopende opvattingen van hun burgers. Maar in veel gevallen houden EU en VS er simpelweg een andere aanpak op na omdat beleidsmakers en maatschappelijk middenveld onvoldoende met elkaar hebben overlegd. Samenwerking op regelgevingsgebied betekent dat getracht moet worden sociaaleconomische en milieuproblemen samen in kaart te brengen en op te lossen, o.a. via contacten tussen maatschappelijke organisaties.

⁽¹⁾ Zie voor de aantallen landen die de verschillende IAO-conventies hebben geratificeerd het *Information document on ratifications and standards related activities Report III* (deel 2) van de 97^e internationale arbeidsconferentie uit 2008.

4.2.3 Een beleidsterrein dat zou kunnen profiteren van meer contacten tussen maatschappelijke organisaties is voedselveiligheid. De Europees-Amerikaanse relatie op dit vlak is sinds lange tijd verstoord door een reeks verschillende regels, waaronder uiteenlopende voorschriften inzake hormonen in rundvlees en de antibacteriële behandeling van kip. In deze gevallen is de EU niet bereid de in de VS geldende normen te aanvaarden. Een ander geschilpunt betreft het gebruik van genetisch gemodificeerde organismen in voedingsmiddelen.

4.2.4 De TEC is tot nu toe driemaal bijeengekomen, voor het laatst in Washington op 12 december 2008. Ondanks het feit dat de TEC nog maar kort bestaat, heeft zij op een aantal economische terreinen grote vooruitgang gebracht:

- De TEC heeft het voor elkaar gekregen dat de Europese en Amerikaanse autoriteiten de internationale standaarden voor financiële verslaggeving en de Amerikaanse boekhoudnormen als elkaars equivalent zijn gaan beschouwen, wat het Europese bedrijfsleven miljarden bespaart.
 - N.a.v. discussies in de TEC zijn EU en VS de problematiek rondom staatsinvesteringsfondsen gecoördineerd gaan aanpakken.
 - EU en VS hebben overeenstemming bereikt over een routekaart die dit jaar moet leiden tot de erkenning van elkaars programma's voor veilige verzending (*secure shipper programmes*). Voordeel hiervan is dat bedrijven in de toekomst zich nog maar bij één programma voor veilige verzending hoeven aan te sluiten om de hoogste veiligheidsnormen te kunnen garanderen.
 - Het TEC-forum op hoog niveau voor samenwerking op regelgevingsgebied legt de basis voor overeenstemming tussen beleidsmakers over zaken als effect- en risicobeoordeling en de veiligheid van importproducten uit China en andere landen.
- 4.2.5 Wat de toekomst betreft, staat de TEC nog belangrijk werk te doen en heeft zij de kans haar positie te verstevigen.
- De EU en nu ook de VS zullen alles in het werk gaan stellen om de klimaatverandering tegen te gaan, hetgeen grote consequenties zal hebben op regelgevingsgebied. Hierbij moet worden gedacht aan normen voor schone brandstoffen en technisch ingewikkelde regelingen voor de handel in emissierechten. De TEC zal ervoor moeten zorgen dat de genomen maatregelen vanuit regelgevingsoogpunt zo efficiënt mogelijk zijn, zo min mogelijk kosten met zich meebrengen en dat tegenstrijdigheden worden vermeden.
 - In nieuw veiligheidsbeleid, zoals de Amerikaanse wetgeving uit 2007 voor het scannen van 100 % van alle vracht, worden niet de juiste instrumenten gebruikt om de veiligheid te vergroten, wat leidt tot nieuwe handelsbelemmeringen.
 - Schendingen van intellectuele eigendomsrechten zijn wereldwijd nog altijd schering en inslag. De TEC moet zich blijven inzetten voor betere gezamenlijke handhaving in probleemgebieden zoals China. De TEC zou zich ook moeten afvragen hoe betaalbare geneesmiddelen binnen ieders bereik kunnen komen met behoud van bescherming van intellectuele eigendomsrechten.
 - De TEC heeft genoeg te doen wat betreft samenwerkingsinitiatieven op regelgevingsgebied. Er bestaan nog altijd grote, onnodige verschillen in de wijze waarop in de EU en de VS regelgeving tot stand komt, bijv. op het vlak van risicobeoordeling, wetenschappelijke onderbouwing en raadpleging van belanghebbenden. Om de economische integratie echt te bevorderen moet op deze punten meer vooruitgang worden geboekt.
 - De TEC moet zijn samenwerkingsinstrumenten verbeteren en meer middelen en een duidelijkere structuur krijgen. Zo moeten er helderdere criteria komen voor de behandeling door de TEC van nieuwe vraagstukken en moet zij expliciet als taak krijgen beleidsmakers aan te moedigen verschillen in regelgeving op te lossen. Wetgevers in zowel EU als VS moeten bij dit alles een grote rol gaan spelen.
 - Essentieel is een uitgebreidere raadpleging van belanghebbenden op basis van meer transparantie en coördinatie (zie hoofdstuk 6).
- 4.2.6 Om deze en andere doelstellingen te kunnen realiseren is het belangrijk dat de nieuwe Amerikaanse regering, de nieuwe Europese Commissie en het nieuwe Europees Parlement de samenwerking in het kader van de TEC voortzetten en uitbreiden. Het EESC roept de regering van de VS op om snel een nieuwe Amerikaanse covoorzitter van de TEC te benoemen, zodat deze organisatie verder kan gaan met haar belangrijke werk.

4.3 Handel

4.3.1 De huidige economische problemen zullen er alleen maar groter op worden als bestuurders wereldwijd weer hun heil zoeken in protectionistische maatregelen, net als tijdens de depressie in de jaren dertig van de vorige eeuw gebeurde. Het EESC roept EU en VS op samen de beloften na te komen die de leiders van de G20 tijdens hun top op 15 november 2008 hebben gedaan. EU en VS zouden zich verder moeten inspannen voor een snelle en succesvolle afronding van het Doha-overleg en alles in het werk moeten stellen om nieuwe handels- of investeringsbelemmeringen te voorkomen. EU en VS zouden tevens in nauwe samenwerking belangrijke handelspartners ertoe moeten bewegen bestaande handelsovereenkomsten na te leven, nu de verleiding groot wordt het eigen bedrijfsleven te beschermen. Ze zouden wat dit betreft het goede voorbeeld moeten geven teneinde anderen ervan te weerhouden maatregelen te nemen die de investerings- en aanbestedingsmarkten moeilijker toegankelijk kunnen maken, in weerwil van de uitkomst van recente debatten in het Amerikaanse Congres. Het EESC verwacht ook van de EU en VS dat zij bekijken hoe de wereldhandel weer kan worden gestimuleerd en dat zij sociale en duurzaamheidscriteria inbrengen in het mondiale handels-overleg om dit te bespoedigen.

4.3.2 De nieuwe Amerikaanse regering zou er goed aan doen haar standpunten in dezen voor haar handelspartners te verduidelijken. Momenteel lijkt het erop dat zij meer de nadruk zal leggen op handelsgerelateerde sociale en milieukwesties en zich open zal opstellen in handelsvraagstukken.

4.3.3 Het EESC is zeer verheugd over zo'n houding tegenover internationale handel. Het beveelt de EU aan alle inspanningen te ondersteunen om handelsovereenkomsten erdoor te krijgen die zowel het aanbod van als de vraag naar goede regelgeving op nationaal en internationaal niveau ten goede komen en waarin aandacht wordt besteed aan de rechten van werknemers en milieubescherming.

5. Klimaatverandering

5.1 De Europese landen nemen al sinds lang het voortouw op het vlak van klimaatbeleid. Ze wachten al even lang op ambitieuze milieu-initiatieven van de VS. De nieuwe Amerikaanse regering heeft toegezegd alles in het werk te zullen stellen om de klimaatverandering een halt toe te roepen. Het EESC kijkt dan ook uit naar nieuw en krachtiger beleid van de VS om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen. De regering van president OBAMA is niet alleen van plan een „cap-and-trade“-regeling in te voeren om de CO₂-uitstoot door de zware industrie te beperken, maar zal waarschijnlijk ook meer gaan investeren in hernieuwbare energie. Maatregelen om de economische groei te stimuleren moeten wereldwijd worden

aangegrepen om groene werkgelegenheid te creëren en milieuvriendelijke investeringen en innovaties te bevorderen.

5.2 Het EESC verwelkomt de Amerikaanse plannen om in eigen land te investeren in energie-efficiënte en schone technologieën en tegelijk met ondersteunend en exportbevorderend beleid ontwikkelingslanden te helpen om de ontwikkelingsfase over te slaan waarin enorm veel fossiele brandstoffen worden verbruikt. Het staat ook achter het pleidooi voor bindende en afdwingbare afspraken om de uitstoot van schadelijke stoffen te verminderen.

5.3 Het EESC moedigt de VS aan om tijdens de VN-conferentie van december dit jaar in Kopenhagen een sterke en duidelijke onderhandelingspositie in te nemen die de standpunten van EU en VS dicht bij elkaar kan brengen. Dat zou de voorbereiding van een nieuw internationaal akkoord om de broeikasgasuitstoot te beperken ten goede komen (als vervolg op het Kyoto-protocol). De EU verwacht van de VS grote toewijding en steun tijdens de onderhandelingen over het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (UNFCCC).

5.4 Om de Europese klimaatdoelstellingen op coherentere wijze te realiseren, roept het EESC de EU-lidstaten op om op hun beurt overeenstemming te bereiken over de vraag hoe concurrentievermogen en meer aandacht voor het milieu met elkaar kunnen worden verzoend, en om tijdens de huidige economische crisis niet te snijden in investeringen in nieuw onderzoek naar groene technologieën.

5.5 Het EESC dringt er bij de Europese Commissie en de Amerikaanse regering op aan om milieu-ngo's en -netwerken alsmede werkgeversorganisaties en vakbonden actief te betrekken bij de voorbereiding van de VN-conferentie van december dit jaar in Kopenhagen en om de Trans-Atlantische Milieudialog (TAED) nieuw leven in te blazen. De TAED zou de contacten met belanghebbenden kunnen coördineren en kunnen meehelpen bij de voorbereiding van genoemde VN-conferentie.

6. Dialoog met belanghebbenden

6.1 De mate waarin belanghebbenden bij beleidsvorming worden betrokken loopt in EU en VS van oudsher uiteen. De Nieuwe Trans-Atlantische Agenda (NTA) heeft EU en VS verplicht systematisch samen te werken en onder meer bruggen te slaan „tussen mensen“ aan weerszijden van de Atlantische Oceaan. Dat heeft een aantal maatschappelijke overlegstructuren opgeleverd voor werknemers-, consumenten- en milieuorganisaties.

De in de tweede helft van de jaren negentig gecreëerde trans-Atlantische „dialogen” zijn niet allemaal even actief en worden niet op dezelfde wijze betrokken bij de Europees-Amerikaanse samenwerking, met name niet bij de Europees-Amerikaanse toppen, in het kader waarvan de aandacht eenzijdig uitging naar de Trans-Atlantische Ondernemersdialoog (TABD). Verder maken alleen de TABD, de Trans-Atlantische Consumentendialoog (TACD) en de Trans-Atlantische Wetgeversdialoog (TLD) deel uit van de TEC-adviesgroep. De twee andere „dialogen” (de Trans-Atlantische Werknemersdialoog (TALD) en de TAED) niet, maar dat is zonder overleg met de betrokken belanghebbenden besloten.

6.2 Naar aanleiding van deze situatie deed het Europees Parlement in zijn resolutie van 8 mei 2008 over de TEC de oproep tevens de voorzitters van de TALD en TAED te laten zetelen in de TEC-adviesgroep. Het EESC staat vierkant achter deze oproep en dringt er dan ook bij de TEC op aan haar werkafspraken aan te passen (die afspraken zijn door de TEC-covoorzitters op 28 juni 2007 goedgekeurd).

6.3 In de nieuwe werkafspraken zouden o.a. betere bepalingen moeten worden opgenomen inzake transparantie en coördinatie met de adviesgroep, waaronder bepalingen over de toegankelijkheid van documenten en het tijdig versturen van convocaties.

6.4 Het EESC kan zich vinden in de opmerking die het Europees Parlement maakte in zijn „ontwerpverslag over de stand van de trans-Atlantische betrekkingen in de nasleep van de VS-verkiezingen” over het belang van „grondige kennis van het gemeenschappelijk middenveld van de partijen”.⁽¹⁾ Voor het EESC is hier ook absoluut een rol weggelegd.

6.5 De diverse bij de „dialogen” betrokken belangengroepen hebben allemaal al ervaring met de opbouw van transnationale netwerken. De initiatieven van EU en VS in de jaren negentig n.a.v. de voortschrijding van de Europese integratie creëerden tevens kansen voor het trans-Atlantisch maatschappelijk middenveld.⁽²⁾

6.6 De vier in het voorafgaande genoemde „dialogen” zijn niet allemaal even succesvol en krijgen niet allemaal evenveel

steun vanuit de Europese en Amerikaanse politiek. De TACD functioneert goed en is actief betrokken bij de voorbereiding van de Europees-Amerikaanse toppen en bij de werkzaamheden van de TEC.

6.7 De TAED kende een relatief geslaagde start, maar werd helaas na twee jaar opgeheven. Er zijn veel argumenten om de TAED opnieuw in te stellen en bijdragen te laten leveren aan de Europees-Amerikaanse toppen en de werkzaamheden van de TEC. Het EESC pleit ervoor financieringsregelingen uit te werken voor de trans-Atlantische „dialogen” en ook de TALD en TAED (na weer te zijn ingesteld) op te nemen in de TEC-adviesgroep.

6.8 Het EESC ziet in dat bilaterale trans-Atlantische contacten voor sommige maatschappelijke organisaties niet per se de meest voor de hand liggende vorm van transnationale samenwerking zijn. In vakbonden en milieuorganisaties moet trans-Atlantische samenwerking niet alleen „concurreren” met nationale problemen, maar ook met mondiale vraagstukken, zoals de klimaatverandering en het recht van vereniging in ontwikkelingslanden. Als niettemin een diversere groep belanghebbenden bij de Europees-Amerikaanse contacten wordt betrokken, zou dat het draagvlak en het democratisch karakter van de samenwerking tussen EU en VS ten goede komen. Het EESC moedigt EU en VS dan ook aan om de trans-Atlantische dialoog opener en toegankelijker te maken en daar meer belanghebbenden uit het maatschappelijk middenveld bij te betrekken.

6.9 Het EESC roept de Europese Commissie op binnenkort voor alle bij de trans-Atlantische samenwerking betrokken belanghebbenden een bijeenkomst te organiseren om de balans op te maken van de ontwikkelingen van de afgelopen tijd en nieuwe initiatieven en maatregelen te bespreken en te coördineren. Het EESC biedt aan actief aan zo’n bijeenkomst mee te werken wat betreft de deelname van het maatschappelijk middenveld.

6.10 De Europese Commissie heeft in haar mededeling COM(2005) 196 van 18 juni 2005 een aantal interessante voorstellen gedaan. Zo opperde zij de dialoog tussen de Europese en Amerikaanse sociale partners te bevorderen en in dat verband onder meer een tripartiete conferentie over arbeidsverhoudingen te houden. Deze voorstellen, die nooit zijn uitgevoerd, zouden opnieuw in aanmerking moeten worden genomen, want contacten tussen de Europese en Amerikaanse sociale partners lijken zeer nuttig nu in de VS ideeën zijn gelanceerd voor invoering van een *zgn. Employee Free Choice Act*.

⁽¹⁾ Ontwerpverslag over de stand van de trans-Atlantische betrekkingen in de nasleep van de VS-verkiezingen (2008/2199(INI))

⁽²⁾ Zie voor beknopte achtergrondinformatie over de „dialogen” het EESC-advies van 3 juni 2004 (rapporteur Belabed) getiteld „De trans-Atlantische dialoog: hoe de trans-Atlantische relatie te verstevigen?” in PB C 241 van 28.9.2004.

6.11 Het EESC zal zelf contacten aanknopen met de Amerikaanse economische en sociale partners (vakbonden, werkgevers-, landbouw-, consumentenorganisaties enz.) om hun interesse te peilen voor een dialoog over één of twee specifieke onderwerpen, zoals klimaatverandering of handel en duurzame ontwikkeling. Beide zijden van de Atlantische Oceaan zouden belang hebben bij zo'n dialoog, die is bedoeld om alle verschillende belanghebbenden tegelijkertijd over hetzelfde onderwerp van gedachten te laten wisselen. Dit in tegenstelling tot de bestaande dialogen, die specifieke werkterreinen betreffen en waaraan telkens slechts één bepaald soort organisaties meedoet. Het EESC zal ook de Europese Commissie en de Amerikaanse regering hierover te benaderen, om hun steun voor dit initiatief te krijgen en hun belangstelling daarvoor in te schatten.

6.12 Het EESC zal de oprichting van sociaaleconomische adviesgroepen binnen de Amerikaanse overheid op de voet volgen teneinde voor verschillende thema's mogelijke gesprekspartners te selecteren. Het zal ook bekijken hoe de uitwisseling van kennis en ervaringen met Amerikaanse maatschappelijke organisaties over onderwerpen van gemeenschappelijk belang kan worden verbeterd. In dit verband zou de afdeling Externe betrekkingen tijdelijk een informele contactgroep moeten instellen om toezicht te houden op de activiteiten van het EESC op het vlak van trans-Atlantische betrekkingen. Mocht die contactgroep

een succes worden, dan kan die een permanent en officieel karakter krijgen.

6.13 Het Europees Parlement benadrukt in zijn ontwerpverslag „dat het noodzakelijk is de bestaande NTA van 1995 te vervangen door een nieuwe trans-Atlantische partnerschapsovereenkomst die een stabielere en actuelere basis voor de betrekkingen moet vormen”.⁽¹⁾ Het EESC kan zich hier volledig in vinden en hoopt dat de belanghebbende organisaties uit het Europese en Amerikaanse maatschappelijk middenveld van begin af aan worden betrokken bij de onderhandelingen over een nieuwe overeenkomst. Dat zou de institutionele samenwerkingsstructuren alleen maar verstevigen.

6.14 Een intensievere trans-Atlantische dialoog zou een impuls zijn voor het maatschappelijk middenveld in EU en VS: het zou de vorming van adequate netwerken bevorderen, de uitwisseling van ervaringen binnen en tussen trans-Atlantische maatschappelijke netwerken (waaronder de bestaande „dialogen”) stimuleren, contacten met hoge regeringsfunctionarissen vergemakkelijken en de betrekkingen tussen de netwerken/„dialogen” en overheden/regeringen ten goede komen.

Brussel, 25 maart 2009

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Mario SEPI

⁽¹⁾ Ontwerpverslag over de stand van de trans-Atlantische betrekkingen in de nasleep van de VS-verkiezingen (2008/2199(INI))

III

(Vorbereidende handelingen)

EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

452e PLENAIRE ZITTING OP 24 EN 25 MAART 2009

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Witboek betreffende schadevergoedingsacties wegens schending van de communautaire mededingingsregels

COM(2008) 165 final

(2009/C 228/06)

De Europese Commissie heeft op 2 april 2008 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap te raadplegen over het

„Witboek betreffende schadevergoedingsacties wegens schending van de communautaire mededingingsregels”

De gespecialiseerde afdeling Interne markt, productie en consumptie, die belast was met de voorbereiding van de werkzaamheden dienaangaande, heeft haar advies opgesteld op 11 maart 2009. Rapporteur was de heer ROBYNS de SCHNEIDAUER.

Het Comité heeft tijdens zijn op 24 en 25 maart 2009 gehouden 452e zitting (vergadering van 25 maart) onderstaand advies uitgebracht, dat met 54 stemmen vóór en 4 stemmen tegen, bij 3 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Daadwerkelijke toegang tot de rechter is een grondrecht dat in het Europees Handvest van grondrechten is neergelegd. Daarom dringt het Comité erop aan die toegang voor de burgers te bevorderen, met name wanneer het gaat om schadevergoeding naar aanleiding van schendingen van de mededingingsregels. Slachtoffers van die schendingen zijn niet alleen de concurrenten die de regels wél respecteren, maar ook de consumenten, MKB en de werknemers in de betrokken bedrijven. Die laatsten lopen namelijk het risico hun baan en hun koopkracht te verliezen. Het Comité kan zich vinden in het Witboek, dat in dit verband de juiste koers vaart. Het wijst er verder op dat de regels voor schadevorderingen efficiënter moeten worden gemaakt, zodat, overeenkomstig de rechtspraak van het Hof van Justitie, de schade van de slachtoffers van de inbreuken volledig wordt vergoed. De hele samenleving heeft baat bij een even-

wichtige regeling die de belangen van iedereen in het oog houdt.

1.2 Leidend beginsel van het mededingingsbeleid moet blijven dat de Commissie en de nationale mededingingsautoriteiten (NMA's) de artikelen 81 en 82 van het EG-Verdrag (de publiekrechtelijke component) strikt blijven toepassen. Het Comité is zich bewust van de verschillende obstakels waarmee de slachtoffers (individueel dan wel als groep) worden geconfronteerd wanneer zij langs privaatrechtelijke weg hun schade volledig vergoed willen krijgen en staat dan ook zeer positief tegenover de pogingen van de Commissie om hier oplossingen aan te dragen. Schadevorderingen zijn noodzakelijk voor de efficiënte toepassing van de artikelen 81 en 82 van het EG-Verdrag. Zij vullen de publiekrechtelijke toepassing van het mededingingsbeleid aan maar kunnen deze niet vervangen of doorkruisen. Daarnaast heeft een betere toepassing van de civielrechtelijke vergoedingsregels als gunstig effect dat potentiële inbreukmakers worden afgeschrikt.

1.3 De juridische randvoorwaarden voor wegens schending van de EG-mededingingsbepalingen ingeleide schadevergoedingsacties moeten worden verbeterd. Daartoe dienen er op communautair en nationaal niveau zowel dwingende als aanvullende maatregelen te worden genomen om in de Unie procedurele verbeteringen door te voeren en tot een bevredigende minimumbescherming van de rechten van gelaedeerden te komen. Puur ter aanvulling van rechtszaken kan ook gebruik worden gemaakt van minnelijke schikkingen. Deze kunnen een interessant alternatief zijn omdat de procedure minder formeel en minder duur is, maar dan moeten beide partijen wel écht bereid zijn om tot een vergelijk te komen en moet er eventueel alsnog een rechtszaak kunnen komen.

1.4 Er moeten toereikende regelingen komen om groepsacties efficiënt te maken. Een en ander dient op Europees niveau te worden aangepakt middels maatregelen die in de Europese rechtscultuur en –tradities wortelen en die de toegang tot de rechter vergemakkelijken voor de wettelijk aangewezen instanties en de gelaedeerden die zich gegroepeerd hebben. Met behulp van follow-up maatregelen kan afdoende bescherming worden geboden tegen het ontstaan van verschijnselen waarvan in andere rechtssystemen is gebleken dat zij vatbaarder zijn voor misbruik. Het Comité verzoekt de Commissie om e.e.a. af te stemmen op andere initiatieven ter vergemakkelijking van schadevergoedingsacties, met name op het onlangs door DG SANCO ontplooiende initiatief.

1.5 De voorstellen in het Witboek omvatten een complex rechtskader, dat van invloed is op de nationale procedurele systemen en, onder andere, op de regels betreffende procesbevoegdheid, openbaarmaking, schuld en toewijzing van kosten.

1.6 Toegang tot bewijsmateriaal voor partijen en verspreiding onder hen moet zijn gebaseerd op de feitelijke situatie en verder dient er strikte rechterlijke controle te worden uitgeoefend op de aannemelijkheid van de eis en de evenredigheid van het verzoek om verspreiding.

1.7 De Commissie wordt verzocht om tot een follow-up van het Witboek over te gaan en de juiste uitvoeringsmaatregelen voor te stellen om de doelstellingen van het document te verwezenlijken in een tijdperk dat door respect voor het subsidiariteitsbeginsel wordt gekenmerkt. Die maatregelen mogen uiteraard geen vertraging opleveren bij het elimineren van de belemmeringen voor de toegang tot de rechter voor slachtoffers die hun door schendingen van de mededingingsregels opgelopen schade vergoed willen zien.

2. Inleiding

2.1 Het Comité beklemtoont dat individuen of bedrijven die het slachtoffer zijn geworden van mededingingsrechtelijke in-

breuken, zich moeten kunnen verhalen op de *laedens*. Het constateert daarbij dat verzekeraars geen dekking bieden voor de gevolgen (hoofdzakelijk de vergoeding) van opzettelijke inbreuken. Het is ervan overtuigd dat dit bedrijven nóg meer ontmoedigt omdat bedrijven die de mededingingsregels schenden, volledig opdraaien voor de schade die zij hebben veroorzaakt en voor de eventuele boetes.

2.2 Het Comité heeft al eerder opgemerkt ⁽¹⁾ dat het mededingingsbeleid nauw samenhangt met andere beleidsgebieden, zoals de interne markt en het consumentenbeleid. Daarom moeten initiatieven om schadevergoedingsacties te vergemakkelijken zoveel mogelijk worden gecoördineerd.

2.3 Het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen heeft voor recht verklaard dat gelaedeerden, burgers dan wel bedrijven, recht hebben op vergoeding van de schade die zij als gevolg van inbreuken op het EG-mededingingsrecht hebben geleden ⁽²⁾.

2.4 Naar aanleiding van de publieke discussie die werd gevoerd nadat de Commissie in 2005 het Groenboek Schadevorderingen wegens schending van de communautaire antitrustregels ⁽³⁾ had uitgebracht, hebben het EESC ⁽⁴⁾ en het Europees Parlement ⁽⁵⁾ zich achter het standpunt van de Commissie geschaard en om concrete maatregelen gevraagd. Het Comité staat ook achter onderhavig initiatief van de Commissie, wijst met klem op de obstakels waarop gelaedeerden stuiten wanneer zij hun schade vergoed willen zien en hecht belang aan de inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel.

2.5 In april 2008 presenteerde de Commissie specifieke voorstellen in haar Witboek ⁽⁶⁾. In dit Witboek worden zaken geanalyseerd die verband houden met acties wegens schending van de mededingingsregels en worden maatregelen beschreven om dergelijke vorderingen mogelijk te maken. De voorgestelde

⁽¹⁾ Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „het Verslag van de Commissie - Verslag over het Mededingingsbeleid 2006 (COM(2007) 358 final)”, par. 7.1.1, CESE 262/2008 van 13 februari 2008, rapporteur: de heer Chiriaco; PB C 162 van 25.6.2008.

⁽²⁾ Zie vooral de uitspraken „Courage/Crehan” (zaak C-453/99) en „Manfredi” (zaak C-295/4).

⁽³⁾ COM(2005) 672 final, „Groenboek Schadevorderingen wegens schending van de communautaire antitrustregels”, Brussel, 19 december 2005.

⁽⁴⁾ Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Groenboek Schadevorderingen wegens schending van de communautaire antitrustregels (COM(2005) 672 final)”, CESE 1349/2006 van 26 oktober 2006, rapporteur: mevrouw Sánchez Miguel; PB C 324 van 20.12.2006.

⁽⁵⁾ Resolutie van het Europees Parlement van 25 april 2007.

⁽⁶⁾ COM(2008) 165 final, „Witboek betreffende schadevergoedingsacties wegens schending van de communautaire mededingingsregels”, Brussel, 2 april 2008.

maatregelen en beleidskeuzes houden verband met de volgende negen onderwerpen: procesbevoegdheid, toegang tot bewijsmateriaal, bindende rechtsgevolgen van besluiten van nationale mededingingsautoriteiten, bewijs van schuld, schadevergoeding, doorberekenen van prijsverhogingen, verjaringstermijnen, kosten van schadevergoedingsacties en interactie tussen clementieregelingen en schadevergoedingsacties.

2.6 Voor het opstellen van het Witboek heeft de Commissie uitgebreid geraadpleegd. Daarbij ging het om vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten, nationale rechters, vertegenwoordigers van het bedrijfsleven, consumentenorganisaties, rechtsbeoefenaars en andere betrokkenen.

2.6.1 Faire mededinging is een integraal onderdeel van de interne markt en belangrijk voor de tenuitvoerlegging van de strategie van Lissabon. De hoofddoelstelling van het Witboek is de juridische randvoorwaarden te verbeteren zodat slachtoffers, overeenkomstig het Verdrag, hun recht op schadevergoeding wegens schending van de concurrentiebepalingen van de EG kunnen uitoefenen. Het beginsel van volledige vergoeding is daarbij het belangrijkste.

2.6.2 In het Witboek worden de volgende onderwerpen behandeld:

- Procesbevoegdheid: indirecte afnemers en collectieve schadeacties
- Toegang tot bewijsmateriaal: openbaarmaking tussen procespartijen
- Bindende rechtsgevolgen van besluiten van nationale mededingingsautoriteiten
- Bewijs van schuld
- Schadevergoeding
- Doorberekenen van prijsverhogingen
- Verjaringstermijnen
- Kosten van schadevergoedingsacties
- Interactie tussen clementieregelingen en schadevergoedingsacties.

3. Algemene opmerkingen

3.1 Het Comité is voorstander van een doeltreffender schadevergoedingsregeling voor slachtoffers van mededingingsrechtelijke inbreuken. Nu kunnen slachtoffers van schendingen van de concurrentieregels vergoeding eisen op grond van de natio-

nale wetgeving inzake wettelijke aansprakelijkheid en het nationale procesrecht. Dergelijke procedures zijn echter vaak ontoereikend om effectieve vergoeding te garanderen, vooral in gevallen waarin veel slachtoffers vergelijkbare schade hebben geleden.

3.2 Het Comité erkent het belang van de onderwerpen die in het Witboek aan de orde komen. De volgende opmerkingen gaan over de - volgens het Comité - meest heikele kwesties in de huidige discussie. Het Comité verzoekt de Commissie om ervoor te zorgen dat slachtoffers van inbreuken op de mededingingsregels in alle lidstaten van de EU effectief schadeloos worden gesteld en verzoekt de Commissie derhalve om de nodige maatregelen voor te stellen voor de follow-up van het Witboek op EU-niveau. Het Comité beklemtoont dat het subsidiariteitsbeginsel in acht moet worden genomen bij het bestuderen van specifieke EU-voorstellen en herinnert eraan dat deze goed moeten worden afgestemd op de materiële en procedurele nationale regelgeving.

3.3 Het Comité is van mening dat slachtoffers volledige compensatie voor de reële waarde van de geleden schade moeten krijgen. Dit betreft niet alleen het daadwerkelijke verlies of de materiële en morele schade maar omvat ook de winstderving en het recht op het ontvangen van rente.

3.3.1 Het Comité vindt het een goede zaak dat de Commissie communautaire maatregelen voorstelt die een combinatie zijn van twee soorten complementaire instrumenten:

- enerzijds stelt zij voor het bestaande *acquis communautaire* over de omvang van de schadevergoedingen die slachtoffers van mededingingsrechtelijke inbreuken kunnen vorderen te codificeren in een communautair wetgevingsinstrument;
- anderzijds wil zij een kader uitwerken met niet-bindende aanwijzingen voor het begroten van schade in mededingingszaken, o.a. via benaderende berekeningsmethoden of vereenvoudigde regels voor het begroten van het verlies.

3.4 Het Comité is van oordeel dat een schadevergoeding beschikbaar moet zijn voor iedere gelaedeerde die een voldoende causaal verband met de inbreuk kan aantonen. Situaties die kunnen resulteren in ongerechtvaardigde verrijking, bijvoorbeeld van afnemers die de prijsverhoging hebben doorberekend, moeten zoveel mogelijk worden voorkomen. Ongeacht het niveau waarop de maatregel van kracht wordt (nationaal of Europees) vindt het Comité dat gedaagden in dergelijke gevallen het recht zouden moeten hebben zich te beroepen op de *passing-on defence* tegen een eis tot compensatie voor prijsverhogingen. Ten aanzien van de bewijslast zij erop gewezen dat de bewijsstandaard bij dit verweer niet lichter mag zijn dan die voor de eiser die de schade moet aantonen.

3.5 In het belang van de rechtszekerheid moeten de criteria voor de berekening van de verjaringstermijnen gelijkgetrokken worden. Met het oog hierop is het Comité van mening dat:

- de verjaringstermijn in het geval van een voortgezette of herhaalde inbreuk niet mag beginnen te lopen vóór de dag waarop de inbreuk is beëindigd of vooraleer van het slachtoffer van de inbreuk redelijkerwijs kan worden verwacht dat deze kennis heeft genomen van de inbreuk en van de hierdoor veroorzaakte schade;
- in ieder geval een nieuwe verjaringstermijn van ten minste twee jaar begint te lopen zodra de inbreukbeschikking waarop de eiser zich in een vervolgvordering beroept, onherroepelijk is geworden.

3.6 *Interactie tussen publieke handhaving en schadevergoedingsacties*

3.6.1 De primaire verantwoordelijkheid voor het reguleren van markten en handhaven van de mededingingsregels in de EU moet als zaak van publiek belang in handen van de overheid blijven. Het Comité is derhalve van mening dat een doeltreffende publieke handhaving voorop moet staan bij alle toekomstige acties en dat slachtoffers van inbreuken op mededingingsregels gemakkelijker compensatie moeten kunnen krijgen voor de schade die zij hebben geleden. Publieke handhaving speelt een fundamentele rol in de strijd tegen concurrentievervalsing, te meer daar de Commissie en de nationale mededingingsautoriteiten (NMA's) over unieke onderzoeks- en schikkingsbevoegdheden beschikken.

3.6.2 Publieke handhaving is gericht op naleving en afschrikking; schadevorderingen daarentegen beogen volledige compensatie te krijgen van de geleden schade. Deze volledige compensatie omvat het daadwerkelijke verlies, eventuele winstderving en rente.

3.6.3 Bij de beoordeling van maatregelen met betrekking tot volledige compensatie verwacht het Comité dat het rechtskader dat aanwijzingen voor het begroten van schade moet geven, pragmatische richtsnoeren vaststelt die, zoals beschreven in het Witboek, door de nationale rechtbanken moeten worden gehanteerd.

3.7 *Minnelijke schikkingen*

3.7.1 Gezien de onmisbaarheid van een ordentelijke schadevergoedingsregeling voor slachtoffers van inbreuken op concurrentieregels steunt het Comité de Commissie in haar streven om de lidstaten aan te zetten tot het uitwerken van procedures voor schikkingen. Minnelijke schikkingen kunnen, als alternatief voor een rechtszaak, een belangrijke aanvullende rol spelen bij het schadeloos stellen van slachtoffers, zonder overigens de gang naar de rechter te belemmeren. Zij kunnen het mogelijk maken om sneller en goedkoper tot een billijke oplossing te komen, halen de spanning tussen partijen uit de lucht en verlichten tevens de werklast van de rechterlijke instanties. Het Comité verzoekt de Commissie dan ook om schikking in de EU te stimuleren en de kwaliteit ervan te verbeteren. Het Comité constateert echter dat alternatieve geschilbeslechtingsmechanismen alleen een geloofwaardig alternatief zijn voor slachtoffers die verhaal willen halen als er mechanismen voor een effectieve rechtsgang – ook via groepsacties – voorhanden zijn. Bij gebrek aan doeltreffende gerechtelijke procedures zijn er onvoldoende prikkels voor billijke en doelmatige schikkingen.

4. *Bijzondere opmerkingen ten aanzien van het Witboek*

4.1 Gezien de huidige omvang van het rechtsverkeer is het noodzakelijk om binnen de rechtsstelsels mechanismen in het leven te roepen waarmee individuele claims van slachtoffers van mededingingsrechtelijke inbreuken kunnen worden gebundeld of worden samengevoegd.

4.1.1 Het Comité schaart zich achter het voorstel van de Commissie om collectieve schadeacties te vergemakkelijken via een combinatie van twee complementaire mechanismen:

- schadeacties door belangenbehartigers, die door daartoe bevoegde instanties (zoals consumentenverenigingen, milieubewegingen, brancheorganisaties en verenigingen van slachtoffers) worden ingesteld en waarover het Comité zich in een eerder advies al in grote lijnen heeft uitgesproken ⁽⁷⁾;

- groepsacties waarbij slachtoffers uitdrukkelijk besluiten hun individuele claims voor de schade die zij hebben geleden te willen bundelen tot één enkele vordering.

⁽⁷⁾ Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „De rol van en rechtsregels voor groepsacties in het Europese consumentenrecht”, rapporteur: de heer Pegado Liz, Brussel, 14 februari 2008, blz. 1-21; PB C 162 van 25.6.2008.

4.2 Opmerkingen ten aanzien van collectieve schadeacties

4.2.1 Een ordentelijke schadevergoedingsregeling voor slachtoffers van inbreuken op concurrentieregels - partijen die de regels wel respecteren, consumenten, MKB en werknemers van de betrokken bedrijven, die indirect het slachtoffer zijn van praktijken die hun banen en hun koopkracht in gevaar brengen - is van primair belang voor het Comité. Het heeft zijn standpunt ten aanzien van „De rol van en rechtsregels voor groepsacties in het Europese consumentenrecht” uiteengezet in een initiatiefadvies⁽⁸⁾. Net als in vorige adviezen stelt het Comité vast dat de erkenning van het beroepsrecht gepaard moet gaan met toereikende procedurele mogelijkheden om recht te halen. De invoering van een Europese groepsactie is een van de mogelijke antwoorden op de vraag hoe het beroepsrecht effectief kan worden uitgeoefend. Het Comité is van mening dat follow-up maatregelen evenwichtig moeten zijn en een goede bescherming moeten bieden tegen misbruik. Zij moeten aansluiten bij andere voorstellen inzake groepsacties, met name bij de voorstellen die door DG SANCO worden uitgewerkt, en moeten op een gecoördineerde en coherente manier worden behandeld om een onnodige toename van het aantal rechtsinstrumenten - met als gevolg grote omzettingen- en toepassingsproblemen in de lidstaten - te voorkomen.

4.2.2 Net als de meeste Europese politici en *stakeholders* is het Comité van mening dat de EU het risico van „Amerikaanse toestanden” moet vermijden. Follow-up maatregelen moeten de Europese rechtscultuur en tradities weerspiegelen, uitsluitend op schadevergoeding zijn gericht en na zorgvuldige afweging van de rechtmatige belangen van partijen tot stand zijn gekomen. Bovendien moet worden gestreefd naar een regeling die de belangen van de hele samenleving in het oog houdt. Het Comité verzoekt om resultaatafhankelijke beloningen en regelingen die de economische belangen van derden dienen in de EU te vermijden.

4.3 Opmerkingen ten aanzien van de toegang tot bewijsmateriaal

4.3.1 Om daadwerkelijke toegang tot bewijsmateriaal te garanderen, en als onderdeel van het recht op een eerlijk proces, acht het Comité het positief dat binnen de EU bij schadevergoedingsacties wegens schending van de communautaire mededingingsregels een minimale openbaarmaking tussen procespartijen wordt verzekerd. Een uitbreiding van de mogelijkheden van de nationale rechter om welomschreven categorieën relevant bewijsmateriaal openbaar te maken kan hierbij zinvol zijn, mits hierbij de door de jurisprudentie van het Hof van Justitie aangegeven grenzen niet worden overschreden en de openbaarmaking relevant, noodzakelijk en evenredig is.

4.3.2 Het Comité ziet in dat het moeilijk kan zijn voor slachtoffers om hun gelijk aan te tonen en waardeert de inspanningen van de Commissie om de toegang tot bewijsmateriaal te

verbeteren. Bovendien mogen de verschillen tussen de procedurele stelsels van de lidstaten niet worden veronachtzaamd. Openbaarmakingsverplichtingen moeten gepaard gaan met de nodige voorzorgen en op elk afzonderlijk geval worden afgestemd.

4.3.3 Het Comité verzoekt de Commissie om de vereiste voorzorgen te nemen ten aanzien van openbaarmakingsverplichtingen omdat het van wezenlijk belang is een systeem in stand te houden dat de effectieve toegang tot bewijsmateriaal en de rechten van gedaagde in evenwicht houdt. Het Comité constateert dat strikt toezicht door een rechter nuttig kan zijn in dit verband.

4.3.4 Wanneer de Europese Commissie een inbreuk op artikel 81 of 82 van het EG-Verdrag heeft vastgesteld, kunnen slachtoffers van die inbreuk, op grond van artikel 16, lid 1, van Verordening (EG) nr. 1/2003, zich op dat besluit beroepen als bindend bewijsmateriaal in civiele schadeprocedures; het Comité is van mening dat, krachtens het beginsel van gelijksoortigheid van nationale procedurele regelingen, een vergelijkbare regel moet worden ingevoerd voor alle besluiten van nationale mededingingsautoriteiten (NMA's) waarin een inbreuk op artikel 81 of 82 wordt vastgesteld.

4.4 Opmerkingen ten aanzien van de vertegenwoordiging van slachtoffers

4.4.1 Ten aanzien van collectieve schadeacties van het type „opt-in and opt-out” verwijst het Comité naar de voor- en nadelen van deze mechanismen die het heeft beschreven in zijn advies van 14 februari 2008⁽⁹⁾. In dit advies merkte het Comité met name op dat opt-in procedures weliswaar bepaalde voordelen bieden maar dat zij moeilijk te beheren en duur zijn, zeer lange procestermijnen opleveren en niet geschikt zijn voor een groot aantal consumenten omdat zij over ontoereikende informatie over het bestaan van de desbetreffende procedures beschikken. Het Comité stelt vast dat sommige lidstaten voor een ander model met zowel opt-in als opt-out hebben gekozen.

4.4.2 Deze opmerkingen gelden ook „schadeacties door belangenbehartigers”. Aangezien in het Witboek niet alleen wordt verwezen naar geïdentificeerde slachtoffers maar ook naar identificeerbare slachtoffers, lijken acties namens een groep niet-geïdentificeerde personen niet uitgesloten. Hoewel het identificeren van individuele slachtoffers kan bijdragen tot het instellen van de vorderingen, kunnen zich omstandigheden voordoen waarin uitbreiding tot alle mogelijke slachtoffers aangewezen is, bijvoorbeeld wanneer er grote aantallen slachtoffers bij betrokken zijn. Het Comité zou graag zien dat de Commissie het voorstel op dit punt verduidelijkt.

⁽⁸⁾ Zie voetnoot 7.

⁽⁹⁾ Zie voetnoot 7.

4.4.3 Het Comité herhaalt zijn, in vorige adviezen geformuleerde, aanbevelingen ten aanzien van de belangrijke rol van de rechter. Rechters kunnen er baat bij hebben om een speciale cursus te volgen zodat zij de ontvankelijkheidscriteria en (de toegankelijkheid van) het bewijsmateriaal beter kunnen toetsen; voor groepsacties is immers per definitie vereist dat dezelfde klacht niet individueel zou kunnen kan worden ingediend. De rechter moet dan ook van meet af een belangrijke en actieve rol spelen bij het onderzoek naar en de ontvankelijkheidsverklaring van legitieme schadeacties.

4.4.4 Consumenten- en brancheverenigingen zijn van nature de meest aangewezen kandidaten om slachtoffers in schadeacties door belangenbehartigers te vertegenwoordigen. Het Witboek van de Commissie geeft brancheverenigingen uitdrukkelijk toestemming om ook schadeacties te beginnen namens hun leden. Aangezien andere officiële organisaties die aan bepaalde eisen voldoen, ook gegronde redenen kunnen hebben om een groepsactie te beginnen, moet goed in de gaten worden gehouden of dit kan leiden tot situaties waarin meerdere claims tegelijkertijd worden ingediend voor schade als gevolg van dezelfde schending. Het is aanbevelenswaardig dat slachtoffers zich door één belangenbehartigende instantie laten vertegenwoordigen om de actie doeltreffend te maken.

4.5 *Opmerkingen ten aanzien van de bindende rechtsgevolgen van de besluiten van de nationale mededingingsautoriteiten*

4.5.1 Het Comité is het in principe met de Commissie eens dat definitieve besluiten inzake schadeacties als onweerlegbaar vermoeden van de schending moeten gelden. Nationale rechtbanken zijn de meest aangewezen instanties om het causaal verband tussen de schending en de schade te beoordelen en zij moeten ook de enige instanties blijven die dat mogen doen.

4.5.2 Het Comité stelt ook vast dat de waarde van de definitieve besluiten van de nationale mededingingsautoriteiten impliceert dat terdege aandacht moet worden besteed aan de mate van harmonisering van de controlemechanismen en procedurele waarborgen in de lidstaten.

4.6 *Opmerkingen ten aanzien van bewijs van schuld*

4.6.1 In sommige lidstaten is het causale verband tussen „schuld” en „schade” een hoofdvoorwaarde voor aansprakelijkheid wegens onrechtmatige daad en moet de eiser zowel zijn eigen onschuld als de schuld van de gedaagde aantonen. Het Comité raadt de Commissie aan om rekening te houden met deze verschillen, die voortvloeien uit de historische ontwikkeling

van de nationale rechtsstelsels. Het verzoekt de Commissie voorts met klem erop toe te zien dat alle toekomstige regelingen een eerlijk proces garanderen, dat gericht is op een snelle en doelmatige vergoeding van de schade op grond van toereikend bewijsmateriaal.

4.7 *Opmerkingen ten aanzien van de clementieregeling*

4.7.1 Clementieregelingen hebben een enorme impact op het aantal ontdekte kartels en hebben een sterk afschrikkende werking. Hun functioneren is dus met name in het belang van slachtoffers. Het risico dat vertrouwelijke informatie openbaar wordt gemaakt zou negatieve gevolgen hebben voor het blootleggen van kartels en bijgevolg voor de mogelijkheid van slachtoffers om schadevergoeding te claimen. Het Comité is dus ingenomen met de voorstellen die de doeltreffendheid van clementieregelingen op peil willen houden. Maar die regelingen mogen karteldeelnemers niet meer dan strikt noodzakelijk beschermen tegen de civielrechtelijke gevolgen van hun ongeoorloofd gedrag ten koste van slachtoffers.

4.8 *Opmerkingen ten aanzien van de kosten van schadevergoedingsacties*

4.8.1 In het Witboek wordt uiteengezet op welke manieren het financiële risico van geschilbeslechting voor partijen die een schadevergoedingsactie instellen kan worden verminderd. Het Comité deelt de mening dat het recht op schadevergoeding niet mag worden afgezwakt door onredelijke kosten van rechtsvorderingen. Het Comité heeft zich over de kosten van deze acties uitgesproken in zijn advies over het Groenboek ⁽¹⁰⁾.

4.8.2 In het Witboek wordt de lidstaten gevraagd om hun regels voor het toewijzen van kosten aan te passen en wordt geopperd de nationale rechter toe te staan om in uitzonderlijke omstandigheden af te wijken van het beginsel „de verliezer betaalt”, dat in de meeste nationale rechtsstelsels wordt gehanteerd. Het Comité verzoekt de Commissie om terdege aandacht te besteden aan manieren om zowel een eerlijke rechtsgang als de rechtsgeldigheid van schadevorderingen te garanderen.

4.8.3 Volgens het Comité zouden de lidstaten zich moeten bezinnen op hun regels inzake kosten en zou de Commissie alle in de Europese Unie bestaande regels moeten onderzoeken. Het doel zou moeten zijn acties met goede slaagkansen mogelijk te maken die wegens de kosten ervan anders niet zouden worden ingesteld. Los daarvan moeten ook procedureregels worden uitgewerkt die schikkingen aanmoedigen, als een methode om kosten te verminderen.

⁽¹⁰⁾ Zie PB C 324 van 30.10.2006, par. 5.4.5 (rapporteur: mevrouw Sánchez Miguel).

4.8.4 Het Comité herinnert eraan dat het niet wenselijk is een systeem van resultaatafhankelijke beloningen in te voeren dat in strijd is met de Europese rechtstraditie. Zoals het Comité in een vorig advies ⁽¹¹⁾ constateerde, zijn *contingency fees* in de meeste EU-lidstaten bij wet of door gedragscodes van advocaten verboden.

4.8.5 Tot slot denkt het Comité dat het opsporen en inlichten van vermoedelijke eisers op efficiënte wijze en tegen redelijke kosten kan geschieden door middel van een Europees openbaar elektronisch register van vorderingen in rechte, dat kan worden geraadpleegd door slachtoffers in de hele Europese Unie.

Brussel, 25 maart 2009

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Mario SEPI

⁽¹¹⁾ Zie voetnoot 7.

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Verslag Van de Commissie —
Verslag over het mededingingsbeleid (2007)**

COM(2008) 368 final

(2009/C 228/07)

Op 16 juni 2008 heeft de Europese Commissie, overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag, besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het

„Verslag van de Commissie — Verslag over het mededingingsbeleid (2007)”

De gespecialiseerde afdeling Interne markt, productie en consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden terzake was belast, heeft haar advies op 11 maart 2009 goedgekeurd; rapporteur was de heer BARROS VALE.

Tijdens zijn op 24 en 25 maart 2009 gehouden 452^e zitting (vergadering van 25 maart) heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité het volgende advies uitgebracht, dat met 98 stemmen voor en 2 stemmen tegen, bij 3 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Samenvatting en conclusies

1.1 Het Europees Economisch en Sociaal Comité neemt de Commissieverslagen over het mededingingsbeleid jaarlijks onder de loep en maakt daarbij van de gelegenheid gebruik om een aantal kanttekeningen en voorstellen te formuleren, die doorgaans niet in dovemansoren vallen en de aanleiding zijn tot over het algemeen bevredigende aanpassingen. Zo heeft het Comité in het verleden tot zijn genoegen kunnen vaststellen dat niet alleen de prioriteiten en instrumenten van het concurrentiebeleid werden gewijzigd, maar dat ook de middelen efficiënter werden gebruikt.

1.1.1 In dit geval is het belangrijk erop te wijzen dat we advies uitbrengen over een verslag dat betrekking heeft op het jaar 2007. Niet alleen is de verslagperiode inmiddels lang verstreken, de kijk van het Comité wordt ook bepaald door de specifieke omstandigheden van dit moment, waar we niet omheen kunnen.

1.2 Het Comité is dan ook van mening dat het concurrentiebeleid verder zou moeten gaan dan tot nog toe het geval was en zich tot nieuwe gebieden zou moeten uitstrekken. Op dit moment houdt het concurrentiebeleid zich bezig met weliswaar belangrijke, maar in aantal vrij beperkte terreinen. Het Comité heeft de Commissie in het verleden al voorgesteld zich te gaan bezighouden met nieuwe actieterreinen en is van oordeel dat een dergelijke stap nu onontkoombaar is, niet alleen gezien de moeilijke en complexe economische conjunctuur maar ook gezien de fouten en vooral ook de nalatigheden die tot de huidige situatie hebben geleid en waaruit alle verantwoordelijken lessen moeten trekken.

1.3 Het feit dat de regelgeving en het toezicht in bepaalde strategische sectoren te kort schieten (of zelfs ronduit laks te noemen zijn) leidt niet alleen tot ongelijkheid en onaanvaardbare systeemrisico's, maar trekt ook de concurrentieverhoudingen scheef en maakt dat overtreders zich beschermd weten. Dergelijke misstanden berokkenen de hele maatschappij enorme schade. Als het concurrentiebeleid zich niet ook met dit soort

problemen gaat bezighouden, dan lopen de bedrijven en de burgers, waarvan de overgrote meerderheid nu al grote schade heeft geleden, het risico nogmaals het slachtoffer te worden van de deloyale houding van de enkelingen wier ambitie niet kon worden ingetoomd door de falende systemen ter bescherming van m.n. de financiële markten, die bepalend zijn voor de situatie op alle andere markten.

1.4 Voorts heeft het Comité er in eerdere adviezen al op gewezen dat moet worden bekeken hoe het concurrentiebeleid beter kan worden afgestemd op de andere beleidsterreinen die gericht zijn op het voorkomen van concurrentievervalsing (en welke instrumenten daartoe in het leven kunnen worden geroepen), niet alleen intern (verschillen tussen de omvang van de bedrijven, hun ligging en het belastingstelsel waaraan zij onderworpen zijn) maar ook extern. Op extern niveau moet de EU ervoor zorgen dat derde landen niet de vruchten kunnen plukken van schendingen van de internationale handelsregels en de belangrijkste IAO-overeenkomsten inzake arbeidsvoorwaarden en vakbondsrechten, inclusief de regels inzake kinderarbeid en onmenselijke werkomstandigheden en de belangrijkste milieuvoorschriften. Ook moet de EU toezien op de strikte naleving van de WTO-regels die bedoeld zijn om een eind te maken aan exportsubsidies van de overheid of andere overheidsmaatregelen waardoor de concurrentie wordt vervalst en EU-bedrijven worden afgesneden van de markt.

1.5 Het verslag over 2007 gaat in op twee instrumenten van het mededingingsbeleid („staatsmaatregelen” en het „mededingingsbeleid in het bredere beleidskader”) die in het verslag over 2006 niet aan de orde kwamen. Tegen de achtergrond van het streven naar een versterking van het mededingingsbeleid, dat immers van kapitaal belang is, is deze vernieuwing een van de meest lovenswaardige aspecten van het verslag.

1.6 Uit het verslag blijkt dat de Commissie zich intensief heeft beziggehouden met de toepassing van de regels inzake staatssteun; deze thematiek stond in 2007 dus duidelijk op de voorgrond.

1.7 Het Comité is ingenomen met de aandacht die in het verslag uitgaat naar de „Rol van het mededingingsbeleid in het bredere beleidskader”, maar zou graag zien dat de Commissie verduidelijkt op welke manier en met welke middelen zij het mededingingsbeleid in het kader van de Lissabonstrategie wil verdiepen. Wat de sectorale onderzoeken aangaat moet de Commissie duidelijker aangeven welke maatregelen noodzakelijk zijn, welke instrumenten daarbij moeten worden gebruikt en wat de beoogde doelstellingen zijn.

1.8 De schaarse informatie die wordt verstrekt over de liberalisering van de energiemarkten staat niet in verhouding tot het belang van deze thematiek. Het Comité wil in dit verband verwijzen naar het antitrusthoofdstuk, waarin een gedetailleerd overzicht wordt gegeven van alle desbetreffende praktijken, en dringt erop aan dat ook t.a.v. het derde liberaliseringspakket dieper wordt ingegaan op de te bereiken doelstellingen.

1.9 In het hoofdstuk financiële diensten wordt de problematiek van betaalkaarten behandeld. De Commissie wijst erop dat het hier om een sterk geconcentreerde branche gaat en refereert aan een aantal problemen op mededingingsgebied, maar laat na oplossingen voor te stellen. Er wordt niet gerept van toezicht op de banksector en controle op de naleving van de prudentiële regels door de bevoegde autoriteiten, terwijl dergelijke maatregelen toch van cruciaal belang zijn; het risico bestaat immers dat de concurrentieverhoudingen volledig scheef worden getrokken, wat voor alle markdeelnemers gevolgen zou hebben op verschillende niveaus. M.n. is het Comité diep verontrust over de staatsdeelname in financiële instellingen, waarover doorgaans weinig duidelijkheid wordt verschaft.

1.10 Ten slotte wil het Comité er nog op wijzen dat het graag zou zien dat de Commissie haar jaarlijkse verslag niet zozeer opvat als een lijst van haar verwezenlijkingen (maar al te vaak een lofrede op haar vooruitgang en successen), maar meer als een document waarin niet alleen verslag wordt gedaan van de positieve punten (waarover het Comité zich vanzelfsprekend verheugt) maar waarin ook meer inzicht wordt verschaft in de bestaande problemen en obstakels, en waarin voorstellen worden gedaan om struikelblokken uit de weg te ruimen en handvatten worden aangereikt waarmee het concurrentiebeleid nieuwe hindernissen kan nemen.

2. Inhoud van het verslag 2007

2.1 In het hoofdstuk over de **instrumenten van het mededingingsbeleid** geeft de Commissie zoals elk jaar aan hoe zij haar koers heeft bepaald.

— In verband met de „**Antitrustregels**” heeft de Commissie geijverd voor een efficiëntere aanpak van de strijd tegen bedoelde praktijken. Zo heeft zij prikkels voorgesteld om karteldeelnemers het bestaan van kartels te laten melden. Naar aanleiding van het verzoek van het EP aan de Com-

missie om een witboek op te stellen met uitgewerkte voorstellen voor het waarborgen van de effectiviteit van schadevorderingen wegens schending van de antitrustregels, heeft de Commissie breed overleg gepleegd met nationale regeringen, nationale rechters en vertegenwoordigers van de diverse betrokken sectoren.

— Ook is bijzondere aandacht uitgegaan naar het „**Opsporen, onderzoeken en bestraffen van kartels**”. Daarbij zijn aan 41 ondernemingen boetes opgelegd (evenveel als in 2006) ten belope van 3 334 miljoen euro in totaal (tegenover 1 846 miljoen euro in het vorige jaar).

— In het hoofdstuk „**Staatsmaatregelen**” vermeldt de Commissie dat zij een inbreukprocedure heeft afgesloten tegen de Tsjechische Republiek, die beperkingen had opgelegd aan de bevoegdheden van de Tsjechische mededingingsautoriteit om de mededingingsvoorschriften toe te passen op de sector elektronische communicatie. Voorts is op grond van de concentratieverordening een beschikking goedgekeurd waarin wordt verklaard dat het besluit van de Spaanse toezichthouder voor de energiesector strijdig is met deze verordening.

— Op het vlak van „**Concentratiecontrole**” zij gewezen op de geconsolideerde mededeling van de Commissie over bevoegdheidskwesies, de richtsnoeren voor niet-horizontale fusies en de openbare raadpleging over corrigerende maatregelen bij concentratiecontrole.

— Ook heeft de Commissie zich beziggehouden met „**Staatssteuntoezicht**”. Zo is een nieuwe methode ingevoerd voor het vaststellen van referentiepercentages, is een raadpleging opgezet over een ontwerp voor een algemene groepsvrijstellingsverordening en is de procedure gestart voor de herziening van de mededeling over staatssteun in de vorm van garanties.

— Wat de „**Rol van het mededingingsbeleid in het bredere beleidskader**” betreft is de Commissie overgegaan tot een herziening van de Lissabonstrategie; daarbij werd ervoor gepleit om mededinging verder te integreren in een breder kader en zo de marktmonitoring op sectoraal niveau te versterken.

2.2 Voorts bespreekt de Commissie in haar verslag over 2007 de belangrijkste initiatieven die in de grote economische sectoren werden genomen:

— **de energiesector:** er is een voorstel ingediend voor een derde liberaliseringspakket voor de Europese elektriciteits- en gasmarkten; op *antitrust*gebied is de aandacht gericht op gevallen van marktafsluiting en collusie (marktdeling);

- **financiële diensten:** de Commissie heeft de eindverslagen van de sectorale onderzoeken naar de Europese markten voor retailbanking en naar zakelijke verzekeringen gepubliceerd;
- **de elektronischecommunicatiemarkt:** dankzij het bestaande reguleringskader worden de communicatiemarkten steeds concurrerender; de Commissie heeft aanbevolen het aantal markten dat voor ex-anteregulering in aanmerking komt, terug te brengen, een voorstel voor een roaming-verordening ingediend en een aantal beschikkingen over regelingen voor overheidsfinanciering van breedband goedgekeurd;
- **informatietechnologie:** de eerder ingeleide procedures tegen *Microsoft*, *AMD* en *Rambus* werden voortgezet;
- **de mediasector:** de Commissie is blijven toezien op de overschakeling van analoge naar digitale uitzendingen en is erop blijven hameren dat *premium content* op open en transparante voorwaarden beschikbaar moet worden gesteld;
- **de automobiellindustrie:** met de algemene groepsvrijstellingsverordening werd de intrabrand-concurrentie versterkt;
- **de vervoerssector:** met het mededingingsbeleid werd gestreefd naar een doelmatige werking van de recent geliberaliseerde markten;
- **de postdiensten:** er zijn onderhandelingen gevoerd over het voorstel van de Commissie om de postmarkten in de EU volledig voor concurrentie open te stellen.

2.3 Bepaalde sectorale acties laten aan samenhang en duidelijkheid te wensen over. Dat geldt bv. voor de elektronische communicatie. Zo plaatst het Comité vraagtekens bij het nut en de doelstelling van het in par. 48 vermelde nieuwe reguleringspakket, dat haaks staat op par. 44, waarin immers wordt vermeld dat het huidige reguleringskader bijdraagt tot de versterking van de mededinging.

2.4 Voorts betreurt het Comité dat de Commissie geen aandacht besteedt aan de doelstellingen en te nemen maatregelen in de sector informatietechnologieën. Er wordt uitsluitend verwezen naar in vorige jaren opgestarte initiatieven en elke referentie aan regels, beleidsmaatregelen of doelstellingen ontbreekt.

2.5 Overigens moet in dit verband zeker worden opgemerkt dat ondernemers tegenwoordig ook enorm actief zijn op het internet, terwijl de regelgeving op dat vlak nog in de kinderschoenen staat, zodat de mogelijkheden tot concurrentievervalsing schier oneindig zijn en de consument nauwelijks of niet wordt beschermd. Het is dan ook zaak zo snel mogelijk regelgeving terzake in te voeren.

2.6 Prijzenswaardig daarentegen is dan weer dat gedetailleerd wordt ingegaan op de maatregelen die zijn genomen in de verschillende vervoerssectoren, zoals het wegvervoer, het personen- en goederenvervoer per spoor, het vervoer over zee en het luchtvervoer.

2.7 Jammer is dat geen duidelijkheid wordt verschaft aangaande de onderhandelingen over het voorstel van de Commissie om de postmarkten in de EU volledig voor concurrentie open te stellen.

2.8 Wel geeft de Commissie een heldere en uitvoerige beschrijving van de manier waarop het Europese Mededingingsnetwerk (ECN) functioneert en gaat zij dieper in op het optreden van de nationale mededingingsautoriteiten. Voorts neemt het Comité met belangstelling kennis van de vaststelling dat de samenwerking tussen de leden van het Europese Mededingingsnetwerk (ECN) is verdiept en verheugt het zich erover dat tijdens het verslagjaar duidelijk inspanningen zijn geleverd op het vlak van **internationale activiteiten en interinstitutionele samenwerking**.

2.9 In het kader van de uitbreiding zijn de inspanningen om de kandidaatlidstaten bekend te maken met de mededingingsregels voorgezet; ook zullen de kandidaten moeten aantonen in hoeverre zij vooruitgang hebben geboekt met het invoeren van deze regels.

3. Het nieuwe concurrentiebeleid en de afbakening van de conjuncturele problemen

3.1 Het Comité wil gebruik maken van deze kans om het concurrentiebeleid vanuit een andere invalshoek te bekijken. In het verleden heeft het zich ertoe beperkt kanttekeningen te maken bij de verschillende hoofdstukken uit het jaarverslag van de Commissie, dit keer wil het verder gaan en zich ook buigen over andere gebieden, die in de toekomst deel zouden kunnen uitmaken van een nieuwe generatie concurrentiebeleidsmaatregelen.

3.1.1 Zo mag op de eerste plaats niet worden vergeten dat een nieuwe vorm van concurrentiebeleid in deze woelige tijden en gezien de recente ervaringen met de snel voortschrijdende economische globalisering, onlosmakelijk verbonden is met de nieuwe begrippen en prioriteiten van een gemeenschappelijk Europees beleid inzake externe handel.

3.1.1.1 Dat gemeenschappelijke beleid inzake externe handel moet er voor zorgen dat derde landen geen misbruik maken van de mogelijkheden van vrije handel. Onder misbruik verstaan we o.m. het niet naleven van internationale handelsregels en de belangrijkste IAO-overeenkomsten inzake vakbondsrechten, inclusief regels inzake kinderarbeid en onmenselijke werkomstandigheden, de belangrijkste milieuvoorschriften en regels inzake vrije vestiging en samenwerkingsverbanden tussen werkgevers en milieuvoorschriften, wat tot sociale en milieudumping kan leiden. Ook moet de EU toezien op de strikte naleving van de WTO-regels die een eind moeten maken aan exportsubsidies van de overheid of andere overheidsmaatregelen waardoor de concurrentie wordt vervalst en EU-bedrijven worden afgesneden van de markt; laakbaar is voorts het voeren van een monetair en wisselkoersbeleid dat er enkel op gericht is de exportprijzen kunstmatig te doen dalen of laag te houden.

3.1.1.2 Europa moet blijven ijveren voor gelijke kansen voor alle internationale handelspartners. Daarnaast moet de WTO meer bevoegdheden krijgen om overheidssubsidies aan banden te leggen en sociale en milieudumping, die het gevolg is van schendingen van internationale overeenkomsten, tegen te gaan. De Europese maatschappelijke organisaties verzoeken de Commissie er nauwgezet op toe te zien dat de handelsvoorschriften en de rechten van individuele bedrijven en werknemers die zijn vastgelegd in de internationale overeenkomsten in het kader van de WTO, de IAO e.d., niet met voeten worden getreden. Het is m.n. onaanvaardbaar dat de rechten van individuele bedrijven of werknemers niet, of niet ten volle, worden gerespecteerd om redenen van buitenlands beleid of om de specifieke belangen van een bepaald bedrijf of een bepaalde lidstaat te beschermen. Het is niet de bedoeling ons model en onze regels op te leggen aan andere landen en samenlevingen; wel mogen wij van onze partners verlangen dat zij zich niet bezondigen aan praktijken die de marktvorwaarden kunstmatig beïnvloeden.

3.1.1.3 Het valt niet te verdedigen en is volstrekt onlogisch dat Europa zijn eigen marktdeelnemers regels oplegt om zo het evenwicht op de markt en in de concurrentieverhoudingen te verzekeren, maar daarbij vergeet dat die verhoudingen elke dag weer worden scheefgetrokken door derde landen. Deze misstanden kunnen alleen uit de wereld worden geholpen als het concurrentiebeleid naadloos aansluit op een rechtvaardig gemeen-

schappelijk beleid inzake externe handel, en als Europa duidelijk en ferm stelling neemt in de WTO.

3.1.2 Op de tweede plaats is het de hoogste tijd dat het concurrentiebeleid bepaalde interne ongelijkheden die tot concurrentievervalsing kunnen leiden, wegwerkt. Zo moet een analyse worden gemaakt van de kenmerken van de verschillende marktdeelnemers en de impact daarvan en moeten normen worden vastgelegd die rekening houden met het feit dat de kleine en micro-ondernemingen maar tot op zekere hoogte in staat zijn het op te nemen tegen de grote bedrijven, net zoals ondernemingen in perifere gebieden niet op voet van gelijkheid kunnen concurreren met bedrijven in de grote consumentencentra. Het Europees beleid inzake economische, sociale en territoriale samenhang moet dan ook nauw worden afgestemd op het concurrentiebeleid, dat op zijn beurt steeds meer rekening moet gaan houden met de vele factoren die de markten beïnvloeden.

3.2 Ten slotte dwingt de huidige economische situatie het Comité een aantal concrete problemen te berde te brengen, die zeker niet aan de aandacht van de Europese besluitvormers mogen ontsnappen. Het gaat immers om actuele en uiterst belangrijke punten, die duidelijk aantonen dat wij niet over de juiste middelen beschikken om bepaalde fenomenen waarmee de burgers en de bedrijven op dit moment geconfronteerd worden, op te lossen.

3.2.1 Los van de – lovenswaardige – doelstellingen om de economie in het algemeen te beschermen en te voorkomen dat bepaalde ondernemingen of sectoren worden begunstigd ten koste van andere, dienen we ons af te vragen of het aanvaardbaar is dat de overheid bepaalde marktdeelnemers (en daarmee ook hun aandeelhouders, werknemers, schuldeisers en leveranciers) bevoordeelt over de rug van alle anderen, wat erop neer komt dat overtreders worden beloond en degenen die zich aan de regels houden worden gestraft. Hoe zal een nieuwe golf van maatregelen die bepaalde marktdeelnemers discrimineert, de concurrentieverhoudingen beïnvloeden?

3.2.2 Het Comité blijft erop hameren dat de Unie zich moet laten leiden door een sterk en samenhangend concurrentiebeleid, maar kan begrijpen dat in de huidige uitzonderlijke omstandigheden uitzonderingsmaatregelen noodzakelijk zijn, en dat een scheeftrekking van de concurrentieverhoudingen daarbij niet altijd te vermijden is. Een dergelijke bewuste en geoorloofde scheeftrekking dient echter van nabij te worden gevolgd en gecontroleerd, en er moet een einde aan worden gemaakt zodra de economische situatie weer is genormaliseerd.

3.2.3 Om concurrentievervalsing in welke sector dan ook te vermijden zouden de regeringen ervoor kunnen kiezen de economie nieuw leven in te blazen met transparante fiscale of financiële stimulansen die worden toegekend op grond van objectieve criteria, zodat er geen sprake is van niet gerechtvaardigde discriminatie.

3.2.4 Hoe te verklaren dat de concurrentieautoriteiten op verschillende niveaus hebben ingegrepen tijdens de recente prijsencrisis, of het nu ging om brandstoffen of basisproducten, en dat de prijsstijgingen van de grondstoffen onmiddellijk een

rechtstreekse impact hadden op de eindprijzen, terwijl dat bij prijsverlagingen niet het geval was en het er integendeel sterk op lijkt dat de grote producenten onderling hebben afgesproken de prijzen te stabiliseren?

3.2.5 Het is dus de hoogste tijd dat de Commissie haar visie op het concurrentiebeleid verbreedt. Het Comité verzoekt de Commissie dringend hierover grondig na te denken en een nieuwe aanpak uit te werken voor de concurrentiesector, die immers van cruciaal belang is voor de opbouw van Europa.

Brussel, 25 maart 2009

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Mario SEPI

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Groenboek — Auteursrecht in de kenniseconomie”

COM(2008) 466 final

(2009/C 228/08)

De Commissie heeft op 16 juli 2008 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag te raadplegen over het

„Groenboek — Auteursrecht in de kenniseconomie”

De gespecialiseerde afdeling Interne markt, productie en consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 11 maart 2009 goedgekeurd. Rapporteur was de heer RETUREAU.

Het Comité heeft tijdens zijn op 24 en 25 maart 2009 gehouden 452^e zitting (vergadering van 24 maart) het volgende advies uitgebracht, dat met 173 stemmen vóór en 6 stemmen tegen, bij 2 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1 De Commissie wil met het Groenboek manieren bespreken om kennis voor onderzoek, wetenschap en onderwijs optimaal *on line* te verspreiden en oplossingen te vinden voor bepaalde problemen in verband met de rol van het auteursrecht in de kennismaatschappij.

1.2 Onder „auteursrecht” verstaat men auteursrecht en naburige rechten. Die begrippen zijn de opvolgers van de klassieke „literaire en artistieke eigendom” ⁽¹⁾. Het auteursrecht wordt internationaal beschermd door verschillende overeenkomsten en organisaties als met name de door de WIPO ⁽²⁾ beheerde Berner Conventie en het WTO-akkoord betreffende handelgerelateerde aspecten van intellectuele eigendom (TRIPS).

1.3 Het Groenboek bestaat uit twee delen. In het eerste wordt ingegaan op algemene vraagstukken in verband met beperkingen van de exclusieve rechten van de houders van een auteursrecht of naburige rechten. Het tweede deel betreft specifieke vraagstukken in verband met de beperkingen en restricties die het meest relevant zijn voor de verspreiding van kennis en de vraag of de beperkingen moeten worden geactualiseerd in het tijdperk van digitale verspreiding.

1.4 De in het TRIPS-akkoord genoemde beperkingen en restricties van het auteursrecht moeten strikt worden uitgelegd.

1.5 De Commissie heeft in haar herzieningsverslag betreffende de interne markt ⁽³⁾ erop gewezen dat er ruime baan moet worden gemaakt voor het vrij verkeer van kennis en innovatie. Het Comité is het daar volledig mee eens: dat is nodig voor de latere tenuitvoerlegging van de strategie van Lissabon.

1.6 Negen richtlijnen hebben betrekking op het auteursrecht en naburige rechten ⁽⁴⁾. Softwareproducenten worden in theorie gelijkgesteld met auteurs van literaire en artistieke werken, maar in het positieve recht en de praktijk zijn hun rechten beperkter dan die van de auteur in de klassieke zin des woords.

2. Algemene vraagstukken

2.1 Maximale bescherming van de auteur vormde de gedachte achter de Richtlijn betreffende de harmonisatie van bepaalde aspecten van het auteursrecht en de naburige rechten in de informatiemaatschappij. Volgens de Commissie dient die strekking volledig overeind te blijven in het digitale tijdperk dat gekenmerkt wordt door dematerialisatie en prompte verzending van literaire en artistieke werken, technische en wetenschappelijke publicaties en digitale werken. De rechthebbenden zijn van echter van mening dat zij maar weinig verdienen wanneer hun werk *on line* wordt geëxploiteerd.

2.2 De huidige EG-lijst bevat 1 verplichte en 20 facultatieve beperkingen. Het staat de lidstaten dus vrij om die laatste al dan niet in te voeren, en dat vormt volgens het Comité een regelrecht obstakel voor echte harmonisatie van toelaatbare beperkingen in een kenniseconomie waarin gebruik wordt gemaakt van de zich voortdurend ontwikkelende technologische middelen van het digitale tijdperk. Anderzijds is de lijst limitatief waardoor bepaalde lidstaten geen beperkingen kunnen toevoegen. Bovendien wordt de reikwijdte van de beperkingen ook gelimiteerd door de drie in de door de WTO en de WIPO ontwikkelde driestappentoets genoemde voorwaarden: beperkingen gelden slechts voor een aantal specifieke gevallen (bijv. blinde gebruikers), mogen geen afbreuk doen aan de normale exploitatie van het werk en mogen de wettelijke belangen van de rechthebbenden niet ongerechtvaardigd schenden.

⁽¹⁾ Als gevolg van de uitbreiding hiervan tot nieuwe gebieden en intellectuele creaties.

⁽²⁾ World Intellectual Property Organisation

⁽³⁾ COM(2007) 724 final van 20 november 2007 – Een interne markt voor het Europa van de 21^e eeuw

⁽⁴⁾ Sommige hebben betrekking op ad-hocrechten (bijv. die inzake databanken of elektronische circuits).

2.3 Die bepalingen dienen een zekere mate van harmonisatie. Toch blijft het zo dat een uitputtende lijst, ten aanzien waarvan de lidstaten keuzevrijheid hebben en de reikwijdte van de opgenomen beperkingen kunnen verkleinen, in geval van *on line*-verspreiding (vooral per satelliet) soms lastigere problemen in de hand kan werken aangaande uitoefening en controle op naleving.

2.4 Daarom zou die lijst, gegeven de doelstellingen van de kennismaatschappij en die van bestrijding van iedere vorm van discriminatie, dwingend moeten worden uitgelegd. Harmonisatie is namelijk niet verwezenlijkt want er blijven teveel uitzonderingen.

2.5 De meeste economische belangen zijn verbonden met vooral bepaalde vormen van cultuur of spelletjes en minder met kennis in de eigenlijke zin des woords, maar er mag alleen daarom, inhoud van pornografische aard of die gevaarlijk is voor jongeren uiteraard daargelaten, nog geen al te scherpe scheidslijn worden getrokken tussen de diverse soorten inhoud.

2.6 De beperkingen moeten gelden voor alle soorten handicaps die moeilijkheden opleveren bij het gebruik van multimediale inhoud via internet, bij onderwijs op alle niveaus, inclusief permanente opleiding en ouderenonderwijs, in openbare biblio- en mediatheken, op universiteiten, voor mensen die lang in een ziekenhuis verblijven of met professionele omscholing bezig zijn en voor onderzoekers uit de particuliere of publieke sector. Hiervoor dient via specifieke regelingen met bibliotheken en gespecialiseerde documentatiecentra te worden gezorgd. Verder moeten de belanghebbenden bij de beperkingen beroepsmogelijkheden hebben wanneer zij hun toegangsmogelijkheden niet of nagenoeg niet bestaand zijn. Toch moet uitbreiding van de beperkingen gepaard gaan met compensatiemodaliteiten voor in ieder geval de houders van het „eerste” recht ⁽¹⁾, zoals dat het geval is met compensatie voor kopiëren voor privé-doeleinden.

2.7 Die bedragen zouden moeten worden geïnd door de erkende collectieve-beheersmaatschappijen, die dat geld vervolgens verdelen middels methoden die in het licht van het soort dwingende beperking kunnen worden bijgesteld.

2.8 Voorts moeten er raadplegingen en onderhandelingen worden opgestart tussen de vertegenwoordigers van belanghebbenden bij zowel vervaardiging als gebruik. In een eerste fase zou de Commissie hier richtsnoeren kunnen formuleren, maar

⁽¹⁾ Zijnde de auteurs in persoon, die zelf of via een derde een creatie hebben ontworpen of vervaardigd.

het verdient aanbeveling om daarna over te gaan tot communautaire „minimum-modellicenties” die betrokkenen dan op nationaal niveau kunnen aanpassen.

2.9 De situatie betreffende tussenkomst van openbare bibliotheken, universiteiten, documentatie- en onderzoekscentra en de door de collectieve beheersmaatschappijen uitgeoefende controle strookt volgens het Comité met de, wellicht hier en daar te limitatieve of te restrictief uitgelegde, criteria van de TRIPS. Daarin wordt namelijk gezwegen over de behoeften van de kennismaatschappij en het enorm toegenomen gebruik van het internet (vooral in het kader van onderwijs, opleiding en uitwisselingen tussen wetenschappers en onderzoekers).

2.10 Veel vormings-, wetenschappelijke of technische werken zijn reeds op het internet middels *light licenses* als de GPL ⁽²⁾ of de *creative commons* voor literaire en artistieke werken. Die licentiepraktijken en de productie van inhoud die nuttig is voor de kennismaatschappij ⁽³⁾ moeten worden gestimuleerd door aanbestedingen of ondersteuning van instellingen die wetenschappelijke en technische inhoud en software onder dit soort licentie produceren ⁽⁴⁾.

3. Beperkingen: specifieke vraagstukken

3.1 In het Groenboek wordt specifiek aandacht besteed aan de beperkingen die het meest geschikt zijn om de verspreiding van kennis te stimuleren. Het gaat daarbij om beperkingen ten gunste van bibliotheken of archieven, verspreiding van werken voor onderwijs en onderzoek, gehandicapten en eventueel door de gebruiker gemaakte inhoud.

3.2 Zoals wordt geïllustreerd door het communautaire initiatief voor een digitale bibliotheek Europeana wordt er hard gewerkt aan de digitalisering van werken in bibliotheken en archieven. Zulks om, soms unieke, originelen te bewaren en inhoud *on line* ter beschikking te stellen.

3.3 De voorwaarden die van land tot land voor digitalisering en e-communicatie van werken gelden, variëren in hoge mate en zijn volgens het Comité soms te restrictief. De richtlijn bevat namelijk maar één beperking van het reproductierecht en die betreft specifiek onderzoek en beperkte bewaring zonder commercieel doel. Daarbij is in de driestappentoets voorzien, maar die zou kunnen worden versoepeld, vooral als de auteurs een, eventueel zelfs forfaitaire, compensatie zou worden geboden.

⁽²⁾ *General Public License*, die vooral in verband met vrije software wordt gebruikt.

⁽³⁾ Zie advies CESE 330/2009 over samenwerking en overdracht van kennis.

⁽⁴⁾ Veel grote particuliere bedrijven dragen actief bij tot financiering van dit soort producties die onder specifieke of vrije licenties worden vervaardigd. Zij zien die producties namelijk als winstgevendende innovatiebronnen.

3.4 De restricties zouden in de eerste plaats betrekking moeten hebben op bewaring van de brooste of zeldzaamste werken, boekenlijsten die worden aanbevolen voor lagere, middelbare school en universiteit, initiële en permanente vorming die als van specifiek nationaal belang kunnen worden gekwalificeerd. Verder zou het mogelijk moeten zijn om de keuze van *IT formats* te beperken tot *formats* waarop een door ISO erkende internationale norm van toepassing is en die interoperabel zijn met de meeste bestaande *open formats* of eigenaren ⁽¹⁾.

3.5 Het aantal kopieën moet worden vastgesteld in het licht van het aantal gemachtigde gebruikers en aan de hand van limitatief geformuleerde bewaringsbehoeften ⁽²⁾.

3.6 De *on line*-beschikbaarstelling werkt speciale problemen in de hand die bijkomende garanties van de geadresseerden tegen verspreiding vergen. Sommigen van hen betalen wellicht voor een licentie en diensten ⁽³⁾.

3.7 Daarnaast zou de richtlijn moeten worden gewijzigd om het mogelijk te maken dat werken onder nauwkeurig geformuleerde juridische en technische voorwaarden *on line* worden uitgeleend voor onderzoeks- en onderwijsdoeleinden. De desbetreffende procedure en de verplichting om terdege kennis te nemen van de voorwaarden van de speciale licentie en de specifieke voorwaarden voor het *on line*-lenen, zouden ertoe bijdragen met name jongeren bewust te maken van het belang van eerbiediging van het auteursrecht zoals het Comité altijd heeft bepleit. Respect voor intellectuele creatie vormt namelijk een wezenlijke ethische component van de kenniseconomie.

4. Verweesde werken

4.1 Verweesde werken vormen een schat aan creativiteit.

4.2 Het Comité constateert dat hier in het Groenboek de juiste vragen worden gesteld en zeer positieve concrete oplossingen worden voorgesteld. Na gedegen onderzoek naar de identiteit van de rechthebbende(n) zouden er regelmatig lijsten van die werken kunnen worden gepubliceerd. Meldt er niemand zich binnen een bepaalde termijn aan als rechthebbende, dan zou het werk nog geen deel van het publiek domein moeten worden, maar zou het onder een passend auteursrechtelijk beschermingsmechanisme moeten vallen omdat rechthebbende in een later stadium alsnog kan opduiken. Daarbij kan bij de keuze van het licentiesysteem worden gekeken naar de Deense en Hongaarse ervaringen, maar volgens het Comité is een Europese modellicentie een alleszins haalbare en te prefereren kaart.

4.3 Verder bestaat er geen reden om een speciale richtlijn voor verweesde werken uit te vaardigen. Het beheer van deze werken impliceert namelijk geen nieuwe beperkingen van het

auteursrecht wel speciale vormen van licentiebeheer volgens auteursrechtelijke regelingen. Een nieuw hoofdstuk in de huidige richtlijn is volgens het Comité voldoende.

4.4 Voorts zou de Commissie de lijst van instellingen die de verweesde werken beheren regelmatig kunnen publiceren en bijwerken. Ook zou na een proefperiode van vijf à zes jaar een herziening van de lijst kunnen worden nagedacht over een herziening met publicatie van een verslag en statistieken.

5. Beperkingen ten behoeve van gehandicapten

5.1 Het Comité pleit voor verruiming van de huidige benadering in een aantal landen van de aard van de handicaps en moeilijkheden bij de toegang tot de werken. De toegangsmogelijkheden van deze mensen moeten worden verbreed want los van hun handicap speelt ook dat zij over het algemeen een laag inkomen hebben. Op die manier is er sprake van een ontegenzeggelijke economische en sociaal onaanvaardbare beperking van de toegang tot informatie, onderwijs en cultuur.

5.2 Het zou met betrokkenheid van gehandicaptenverenigingen mogelijk moeten zijn om de beperkingen naar soort handicap bij te stellen. Ook zouden die verenigingen kunnen worden betrokken bij het beheer van speciale terminals. Voorts kunnen zij in ernstige gevallen voor opgeleid personeel zorgen om de gehandicapten bij te staan. Die hulp zou dan kunnen worden gefinancierd middels particuliere giften en overheids-subsidies aan de verenigingen. Die zouden dan evenals, of zelfs in samenwerking met, bibliotheken of officieel erkende musea met de vertegenwoordigers van de auteurs kunnen onderhandelen over gebruiksvoorwaarden die garanties tegen illegaal kopiëren bevatten. Verder moet de beperking worden uitgebreid tot databanken want anders zou de toegang tot naslagwerken als encyclopedieën of woordenboeken worden belemmerd. Daarnaast zou de richtlijn betreffende databanken moeten worden herzien ter wille van onderwijs, toegang tot reeds genoemde kennis en toegang voor gehandicapten.

5.3 De verenigingen zouden er ook bij kunnen worden betrokken de mensen bewust te maken van het belang om een gebruikslicentie te respecteren. Dus ook hier is er reden temeer om de gebruikers ervan te overtuigen dat respect voor het auteursrecht cruciaal is voor het voortbestaan van creativiteit. Toch lijkt het onbillijk om gehandicapten op te laten draaien voor de kosten van de licenties en de terminals. Daarom moet er een beperking komen ten gunste van gehandicapten die problemen ondervinden bij de toegang tot werken. De kosten daarvan zouden moeten worden gedragen door de openbare instellingen, die werken, databanken en software voor gehandicapte gebruikers beschikbaar moeten stellen. Bijgevolg dient de wetgeving inzake databanken te worden bijgesteld ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Ieder bestand zou moeten worden voorzien van een *water mark* dat verwijst naar een uitleg over de verplichte licentie en de specifieke gebruiksvoorwaarden.

⁽²⁾ Bijv. één kopie ter plekke, een tweede in een andere, gelijksoortige instelling (wederkerige bewaringsovereenkomst) en een derde op een server voor digitale opslag.

⁽³⁾ Bijv. aanmaak van documenten op specifieke gebieden voor onderzoekers, laboratoria of andere bedrijven.

⁽⁴⁾ En moet deze betrekking hebben op zowel de banken zelf als „sui generis”-informatiedragers (woordenboeken, encyclopedieën)

5.4 De grote openbare bibliotheken en de grote musea zouden dus inderdaad verplicht kunnen worden om werken in een specifieke, op een bepaalde handicap toegesneden vorm beschikbaar te stellen en zulks op kosten van de regionale of nationale administratie die met cultuur is belast. Een dergelijk beleid zou tegemoetkomen aan bestrijding van iedere vorm van discriminatie en waarborging van gelijkheid van de burgers.

5.5 De in de richtlijn opgenomen beperking voor onderwijs en onderzoek wordt te restrictief toegepast. Het werkingsgebied ervan moet, zonder afbreuk aan de WTO-toets te doen, worden verruimd: de bron, de auteur, gebruikslijmieten en een verbod op illegaal kopiëren moeten in het document worden vermeld.

5.6 Met betrekking tot *on line*-uitlenen voor onderwijs- of onderzoeksdoeleinden kan worden gedacht aan dwanglicenties op basis van een standaardcontract tussen de uitleners en de erkende collectieve-beheersmaatschappijen.

5.7 In principe moet de beperking zich kunnen uitstrekken tot zowel delen van een door de bevoegde onderwijskracht uitgezocht werk als het gehele werk, waarbij het criterium van onderwijskundige aard dient te zijn. Op die manier wordt de rechtszekerheid verhoogd zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de reikwijdte van het reproduktierecht. Door, in een trans-Europees onderwijskader, de harmonisatie op te voeren kan worden vermeden dat een legale handeling in lidstaat A in lidstaat B als illegaal kopiëren wordt beschouwd.

5.8 Leren op afstand impliceert dat kopieën (de studieteksten) thuis kunnen worden gebruikt door met name studenten maar ook door Europese burgers die in een derde land verblijf houden.

6. Door de gebruiker gemaakte inhoud

6.1 Tegen de achtergrond van de oprichting van *Web 2.0* wint deze kwestie steeds meer aan actualiteit ⁽¹⁾. Het auteursrecht of een door de oorspronkelijke auteur voorgestelde alter-

natieve licentie, kunnen dus worden omgevormd of verder ontwikkeld zonder dat zulks als een inbreuk wordt beschouwd.

6.2 Het zou het gemakkelijkste zijn om voor dergelijke initiatieven, zoals interactieve encyclopedieën, een adequate licentie te ontwerpen zoals de *creative commons* of wikipedia, en dat de oorspronkelijke auteur iedere toevoeging of verandering vooraf moduleert, terwijl er toch voor pluraliteit van ideeën wordt gezorgd.

6.3 Deze problematiek illustreert dat Internet en het auteursrecht niet probleemloos samengaan.

6.4 De inkomsten van een auteur wiens werk via Internet wordt verspreid, komen niet zozeer uit directe licenties maar vaak uit indirect gecreëerde bronnen als reclame. Ook abonnementen vormen nog slechts een beperkte bron maar zijn in opkomst. Het *business model* van Internet vraagt om moderne oplossingen op verspreidingsgebied die worden gekenmerkt door digitalisering en digitale transmissie. We bevinden ons op die manier permanent in een overgangsfase, voortdurend op zoek naar nieuwe wijzen van vergoeding ⁽²⁾. De productie- en verspreidingskosten van digitale werken staan namelijk in geen verhouding tot de veel hogere kosten van de verkoop van materiële dragers.

6.5 Er moet een evenwicht worden gevonden tussen nieuwe verspreidingsvormen, kopieertechnieken, de behoeften van de kennismaatschappij enerzijds en het auteursrecht anderzijds. Dat evenwicht zal er niet komen door massale toepassing van repressieve maatregelen tegen een leeftijdsgroep die zich gecriminaliseerd voelt en evenmin door het uitblijven van wetgeving en het zoeken naar nieuwe manieren om auteurs te vergoeden.

Brussel, 24 maart 2009

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Mario SEPI

⁽¹⁾ Web 2.0 zijn interfaces waarmee surfers zowel met inhoud als met elkaar in contact kunnen treden. Daarmee is die web communautair en interactief.

⁽²⁾ Zoals in het geval van Google of recenter nog Microsoft.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Naar een gezamenlijke programmering van het onderzoek: Samenwerken om gemeenschappelijke uitdagingen doeltreffender aan te pakken”

COM(2008) 468 final

(2009/C 228/09)

De Europese Commissie heeft op 15 juli 2008 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag te raadplegen over de

„Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Naar een gezamenlijke programmering van het onderzoek: Samenwerken om gemeenschappelijke uitdagingen doeltreffender aan te pakken”

De gespecialiseerde afdeling Interne markt, productie en consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 11 maart 2009 goedgekeurd. Rapporteur was de heer ZBORIL.

Het Comité heeft tijdens zijn op 24 en 25 maart 2009 gehouden 452^e zitting (vergadering van 25 maart) het volgende advies uitgebracht, dat met 104 stemmen vóór, bij 3 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het EESC is ingenomen met de Mededeling, en wijst erop dat het voorgestelde concept voor een strategisch beheer van grensoverschrijdende O&O-activiteiten bijzonder belangrijk en dringend is, met name om sneller vooruitgang te boeken op essentiële gebieden van wetenschap en onderzoek. Met het „Europees strategisch plan” wordt aan de hand van beste praktijkervaringen een functioneel systeem ontwikkeld.

1.2 Dit vergt dat de lidstaten hun samenwerking op O&O-gebied intensiveren om beter het hoofd te kunnen bieden aan de grote maatschappelijke uitdagingen op Europees of mondiaal niveau ten aanzien waarvan onderzoek door openbare instellingen cruciaal is. In dit verband verwelkomt en steunt het EESC ook de conclusies van de Raad „Concurrentievermogen” van 2 december 2008 en schaaft het zich achter de aldaar geformuleerde standpunten ⁽¹⁾.

1.3 Het EESC is ervan overtuigd dat fundamentele strategische kaders moeten worden gecreëerd aan de hand van de beleidsprioriteiten van de EU. De uitvoering van de voorgestelde aanpak zal bovenal een enorme politieke wil vragen.

1.4 Het EESC waarschuwt voor een overdreven nadruk op de top-down benadering. Het acht het van essentieel belang dat in de eerste plaats voor een bottom-up benadering wordt gekozen, om rekening te houden met de strategische belangen van de wetenschappelijke actoren en ervoor te zorgen dat zij hun beste O&O-capaciteiten met elkaar kunnen delen.

1.5 Het EESC benadrukt tegelijkertijd dat een dergelijke coördinatie niet gemakkelijk zal zijn te realiseren, met name vanwege de bijzondere belangen van bepaalde landen en het ontbreken van de politieke wil als het gaat om het delen van kennis en O&O-capaciteiten.

1.6 Het EESC is het er volledig mee eens dat de financiële en personele middelen dringend moeten worden opgetrokken om de concurrentie met de belangrijkste economische rivalen van de EU het hoofd te kunnen bieden. Dit zou echter in geen geval de wetenschappelijke samenwerking met deze landen en hun onderzoeksorganisaties mogen uitsluiten ⁽²⁾.

1.7 Het EESC stelt tevens vast dat de gezamenlijke programmering van grensoverschrijdende O&O-activiteiten in de praktijk zeer moeilijk zal zijn, omdat dit een verandering van mentaliteit vraagt in de zin van meer openheid en samenwerking ⁽³⁾, wat gemakkelijker gezegd dan gedaan is.

1.8 Het Comité beseft en waardeert het brede scala van reeds bestaande grensoverschrijdende samenwerking en gezamenlijke projecten en de uitstekende resultaten ervan, maar beveelt aan dat de daarmee opgedane ervaringen moeten worden gebruikt voor dit nieuwe concept van strategische programmering. Ook moeten er de juiste lessen worden getrokken uit de mislukkingen bij het ontwerpen van de gemeenschappelijke onderzoeksprogrammering

⁽¹⁾ Europese Raad van 3 december 2008, (16.12) 16775/08, RECH 411; COMPET 551; ANNEX

⁽²⁾ Zie ook INT/461; CESE 1021/2009 van 11.6.2009 (nog niet verschenen in het Publicatieblad).

⁽³⁾ Zie ook INT/448; CESE 330/2009 van 26.2.2009 (nog niet verschenen in het Publicatieblad).

1.9 Om de nieuw verworven wetenschappelijke kennis doeltreffender en sneller te kunnen toepassen is het zaak dat de privésector voldoende wordt betrokken bij het gehele proces. Het EESC wijst er wel op dat de participatie van de privésector moeilijkheden met zich meebrengt, met name wat betreft het gebruik van de resultaten, de intellectuele eigendom, enzovoort ⁽¹⁾.

1.10 Het EESC acht het noodzakelijk dat voor deze belangrijke activiteit van de Gemeenschap degelijke operationele kaders worden opgezet en uitgetest, en dat de lidstaten worden aangemoedigd hieraan deel te nemen en met name hun O&O-capaciteiten aan te spreken om de vereiste bottom-up benadering te ondersteunen en hiervoor vooral de nodige financiële middelen uit te trekken. Het is van het grootste belang dat voldoende mobiliteit van middelen wordt gegarandeerd en dat er een ondersteunend kader komt, om eventuele obstakels uit de weg te nemen.

1.11 Bij de vaststelling van dergelijke kaders moet niet alleen rekening worden gehouden met factoren die mogelijk synergie kunnen opwekken, maar moet tevens in detail worden gekeken naar de risico's van een gezamenlijke Europese programmering.

1.12 In dat verband bevestigt het EESC zijn eerdere opmerking ⁽²⁾ dat er dringend een Europese onderzoeksinfrastructuur moet komen, die de algemene doelstellingen van de gezamenlijke programmering versterkt en de Europese toegevoegde waarde doet toenemen. Het EESC dringt er dan ook bij de lidstaten op aan om zo snel mogelijk en op innovatieve wijze gehoor te geven aan dit initiatief van de Commissie.

1.13 Het Comité is verheugd over de oprichting van een groep op hoog niveau voor gezamenlijke programmering die, na uitgebreide publieke raadpleging van de verschillende regionale, nationale en Europese wetenschappelijke kringen en indien relevant ook de private sector, moet bepalen welke thema's in aanmerking komen voor gezamenlijke programmering. Volgend op deze activiteiten zou de Raad op basis van een voorstel van de Commissie uiterlijk in 2010 gezamenlijke programmeringsinitiatieven moeten kunnen goedkeuren.

2. Inleiding – Commissiedocument

2.1 Europa moet meer investeren in onderzoek, maar moet dat ook efficiënter doen, tenminste als het zijn zelfverklaarde doelstelling wil bereiken: een evenwichtige en duurzame ontwikkeling. Bij de vaststelling van de Lissabon-strategie werd als meest urgente doelstelling de overgang genoemd naar een op kennis gebaseerde samenleving, waarin wetenschap, technologie

en innovatie centraal staan, en werd opgeroepen tot meer en betere investeringen in onderzoek.

2.2 Het nieuwe initiatief – gezamenlijke programmering – betekent een koerswijziging in de Europese onderzoekssamenwerking. Het is een proces op basis van vrijwilligheid voor een met nieuwe kracht bezielde partnerschap tussen de lidstaten, gebaseerd op duidelijke beginselen en transparant beheer op het hoogste niveau. Het doel is de efficiëntie en impact van het nationale met overheidsgeld gefinancierde onderzoek op strategische gebieden te versterken. Gezamenlijke programmering is eerst en vooral gericht op openbare onderzoeksprogramma's, en houdt dus onderlinge samenwerking tussen de overheden van verschillende landen in. Desondanks moeten de industrie en andere belanghebbenden een rol spelen in het raadplegingsproces en bij de tenuitvoerlegging van specifieke initiatieven van gezamenlijke programmering.

2.3 Met de Mededeling wordt een antwoord gegeven op de verzoeken van belanghebbenden om op basis van vrijwilligheid en zeker niet op eenvormige wijze een vanuit de basis vertrekkende aanpak te ontwikkelen in combinatie met strategische sturing op Europees niveau.

2.4 Deze Mededeling is één van de vijf beleidsinitiatieven die door de Commissie in 2008 zijn gepland als follow-up van het Groenboek „De Europese onderzoeksruimte: Nieuwe perspectieven” ⁽³⁾. Zij heeft met name betrekking op de dimensie „Optimalisering van de onderzoeksprogramma's en prioriteiten” en is een verdere stap naar de verwezenlijking van de „vijfde vrijheid”, meer bepaald door het wegwerken van belemmeringen voor het vrije verkeer van kennis.

2.5 Vergeleken met zijn voornaamste partners investeert Europa nog steeds te weinig in onderzoek. De middelen voor O&O, zowel verstrekt door de overheid als door de privésector, zijn het afgelopen decennium niet of nauwelijks toegenomen. Niet alleen moet Europa de desbetreffende uitgaven snel en aanzienlijk optrekken, maar het zal tevens nieuwe en innovatieve manieren moeten vinden om zijn schaarse O&O-middelen op een efficiëntere en meer gerichte wijze aan te wenden. Europa moet voorts zijn capaciteit versterken om onderzoeksresultaten om te zetten in voordelen voor de samenleving en de economie.

⁽³⁾ Afgezien van deze Mededeling heeft de Commissie dit jaar vastgesteld:

- „een Aanbeveling betreffende het beheer van intellectuele eigendom bij kennisoverdracht en een code van goede praktijken voor universiteiten en andere publieke onderzoeksorganisaties”, C(2008) 1329 van 10-4-2008;
- een Mededeling „Betere loopbanen en meer mobiliteit: een Europees partnerschap voor onderzoekers”, COM(2008) 317 van 23.5.2008; Voorts werkt de Commissie aan een verordening van de Raad betreffende een „Communautair juridisch kader voor een Europese onderzoeksinfrastructuur (EOI)” en een Mededeling inzake een „Een strategisch Europees kader voor internationale samenwerking op het gebied van wetenschap en technologie”.

⁽¹⁾ Zie ook INT/448; CESE 330/2009 van 26.2.2009 (nog niet verschenen in het Publicatieblad).

⁽²⁾ Advies INT/450; CESE 40/2009 - 2008/0148 (CNS) van 15.1.2009 (nog niet verschenen in het Publicatieblad).

2.6 In de afgelopen jaren hebben de lidstaten en de Gemeenschap talrijke initiatieven ontwikkeld om de doeltreffendheid van het openbare onderzoek te vergroten. De stakeholders hebben erop gewezen dat het gebrek aan samenwerking en coördinatie tussen de nationale openbare O&O-programma's een zwak punt is in het O&O-systeem van de EU. Ondanks de inspanningen van de afgelopen jaren om dit probleem te verhelpen, blijft het Europese onderzoekslandschap echter gecompartmenteerd.

2.7 85 % van het openbaar O&O wordt vandaag nog steeds geprogrammeerd, gefinancierd, gemonitord en geëvalueerd op nationaal niveau, met weinig of geen samenwerking of coördinatie tussen de landen. Minder dan 6 % van de totale O&O-investering en slechts 15 % van het Europees door de overheid gefinancierd civiel O&O (waarbij 10 % van de middelen afkomstig zijn van intergouvernementele organisaties en regelingen en 5 % van het kaderprogramma) wordt op grensoverschrijdende manier in het kader van samenwerkingsovereenkomsten gefinancierd.

2.8 Het punt is niet dat alle onderzoeksprogrammering via samenwerkingsovereenkomsten zou moeten worden uitgevoerd en dat de zuiver nationale programmering moet worden stopgezet. Waar het wél op aan komt is dat op gebieden van strategisch belang voor het geheel of een groot deel van Europa de compartimentering van de openbare onderzoeksprogramma's resulteert in een suboptimale return, wat Europa duur te staan komt en verwezenlijking van de Europese maatschappelijke doelstellingen verhindert.

2.9 Sommige van de grootste wetenschappelijke succesverhalen van Europa zijn gerealiseerd via een grensoverschrijdende pooling van O&O-middelen en met name via de oprichting van gezamenlijke wetenschappelijke structuren⁽¹⁾. Het effect van deze communautaire initiatieven had echter veel groter kunnen zijn als er een meer strategische focus zou zijn geweest op deze problematiek, alsook een groter politiek engagement, meer transparantie en meer flexibiliteit. Het heeft weinig zin de hierboven genoemde initiatieven te versterken en de werkingssfeer van het zevende kaderprogramma te vergroten zonder doeltreffende gezamenlijke strategische programmering.

2.10 Gezamenlijke programmering is gericht op omvorming van de structuur van het Europese onderzoekslandschap. Het is een alomvattend langetermijnproces van strategische aard met als doel een nieuwe impuls te geven aan Europa's vermogen om grote economische en maatschappelijke uitdagingen – zoals de onderling verband houdende uitdagingen op het gebied van klimaat en energie – aan te pakken. Gezamenlijke programmering heeft ten doel structurerende effecten te bereiken teneinde de doeltreffendheid en impact van de aan onderzoek bestede openbare middelen te vergroten. Gezamenlijke programmering vereist dat de lidstaten bereid zijn stappen te zetten in de richting van de opstelling en tenuitvoerlegging van gemeenschappelijke onderzoeksagenda's met gezamenlijk vastgelegde over meerdere jaren lopende activiteiten en financieringsmechanismen.

2.11 Gezamenlijke programmering vergt een nieuwe mentaliteit van de lidstaten. Boven alles vergt ze een concreet engagement en acties van de lidstaten en het herdenken en reorganiseren van de manier waarop de nationale onderzoeksprogramma's worden vastgesteld en ten uitvoer gelegd door deze meer en scherper te richten op gemeenschappelijke doelstellingen. Dat is waarom gezamenlijke programmering een proces op basis van vrijwilligheid moet zijn, gebaseerd op het beginsel van variabele geometrie en open toegang.

2.12 Gezamenlijke programmering houdt niet bij voorbaat in dat ook communautaire middelen worden uitgetrokken, hoewel het zevende kaderprogramma uiteraard wel als katalysator kan werken. Het komt er vóór alles op aan dat de lidstaten gemeenschappelijke strategieën vaststellen en hun nationale middelen poolen. Tegelijkertijd wordt ook niet uitgesloten dat er aanvullende Gemeenschapsmiddelen worden verstrekt, naar gelang van de toegevoegde waarde, de Europese dimensie en de potentiële structureringseffecten van de betrokken initiatieven.

2.13 De Commissie stelt een pragmatische methodologie voor om te komen tot gezamenlijke programmering op een beperkt aantal belangrijke overeengekomen gebieden. Deze methodologie is gebaseerd op de ervaring die is opgedaan met de Europese technologieplatforms, maar dan aangepast aan openbare onderzoeksprogramma's. Het is een proces in opeenvolgende fasen, die parallel lopen met de levenscyclus van een onderzoeksprogramma, namelijk van de vaststelling van het programma, over de tenuitvoerlegging ervan tot de monitoring en evaluatie.

2.14 Gezamenlijke programmering kan vlotter verlopen als aan een aantal algemene voorwaarden wordt voldaan:

- overeenstemming over een aantal gedeelde beginselen en procedures voor *peer review* („de wetenschappelijke spelregels”);
- ontwikkeling van gemeenschappelijke methodologieën voor prognoseactiviteiten en voor de gezamenlijke evaluatie van nationale of regionale programma's of investeringen op specifieke onderzoeksgebieden („strategische spelregels”, waarbij de onvoorspelbaarheid noopt tot flexibiliteit en intuïtie);
- omschrijving van gemeenschappelijke beginselen voor grensoverschrijdende financiering van onderzoek door nationale of regionale autoriteiten („de financiële spelregels”);
- effectieve maatregelen om de bescherming van intellectuele-eigendomsrechten te waarborgen en de verspreiding en optimale benutting van onderzoeksresultaten te vergemakkelijken.

⁽¹⁾ Zie ook INT/450; CESE 40/2009 – 2008/0148 (CNS) van 15.1.2009 (nog niet verschenen in het Publicatieblad).

3. Algemene opmerkingen

3.1 Het EESC is ingenomen met de Mededeling, en wijst erop dat het voorgestelde concept voor een strategisch beheer van grensoverschrijdende O&O-activiteiten bijzonder belangrijk en dringend is, met name om sneller vooruitgang te boeken op essentiële gebieden van wetenschap en onderzoek. In dit verband verwelkomt en steunt het EESC ook de conclusies van de Raad „Concurrentievermogen” van 2 december 2008 en schaart het zich achter de aldaar geformuleerde standpunten.

3.2 Positief is ook dat met het concept wordt gestreefd naar een zo doeltreffend mogelijk gebruik van de openbare middelen dankzij een strategische coördinatie van fundamentele onderzoeksgebieden, en naar een verbetering van de interne wetenschappelijke en onderzoekscapaciteiten dankzij een bredere internationale samenwerking bij de voorbereiding en uitvoering van gezamenlijke onderzoeksprojecten.

3.3 Het EESC is ermee ingenomen dat een impactbeoordeling is gemaakt en dat op basis hiervan een keuze is gemaakt uit vier varianten van een „Europees strategisch plan”. Op grond van de beste praktijkervaringen tot nu toe is een functioneel systeem ontwikkeld, waarbij het op de lidstaten aankomt de thema's van de gezamenlijke programmering aan te wijzen.

3.4 Het EESC is tevens ingenomen met de keuze van energietechnologie als thema voor het proefproject op het gebied van coördinatie; in zijn advies over het SET-plan ⁽¹⁾ heeft het dit project alle steun toegezegd.

3.5 Het EESC is ervan overtuigd dat fundamentele strategische kaders moeten worden gecreëerd aan de hand van de beleidsprioriteiten van de EU.

3.6 Het waarschuwt echter voor een overdreven nadruk op de top-down benadering. Ervan uitgaande dat de bestaande internationale wetenschapsnetwerken meestal uit een veelvoud aan onderzoeksgroepen bestaan die gedeeltelijk worden gesteund door internationale agentschappen zoals de IEA, acht het EESC het daarentegen van essentieel belang dat in de eerste plaats voor een bottom-up benadering wordt gekozen en voor deelname van de verschillende actoren aan de betreffende projecten, om tegemoet te komen aan hun strategische belangen en ervoor te zorgen dat zij hun beste O&O-capaciteiten met elkaar kunnen delen. Internationale wetenschappelijke conferenties zouden als forums kunnen dienen, en kunnen worden gevraagd geschikte voorstellen uit te werken.

3.7 Het EESC benadrukt tegelijkertijd dat een dergelijke coördinatie niet gemakkelijk zal zijn te realiseren, met name vanwege de bijzondere belangen van bepaalde landen en het ontbreken van de politieke wil als het gaat om het delen van kennis

en O&O-capaciteiten. Openheid en transparantie zijn van essentieel belang om dit concept met succes in de praktijk te brengen.

3.8 Het Comité erkent en is ingenomen met de brede waaier aan grensoverschrijdende gezamenlijke samenwerkingsprojecten die uitstekende resultaten hebben opgeleverd. Het pleit er dan ook voor de hiermee opgedane ervaring aan te wenden voor de uitwerking van dit nieuwe concept van strategische programmering. Ook uit fouten moet lering worden getrokken bij het uitstippelen van de procedures voor de gezamenlijke programmering van onderzoek.

3.9 Het EESC is het er volledig mee eens dat dit concept dringend ten uitvoer moet worden gelegd en dat de financiële en personele middelen moeten worden opgetrokken wil de Gemeenschap haar positie en uiteindelijk ook haar economisch concurrentievermogen ten opzichte van haar belangrijkste rivalen, de VS en de Aziatische landen, verbeteren. Dit zou echter in geen geval de wetenschappelijke samenwerking met deze landen en hun onderzoeksorganisaties in gevaar mogen brengen ⁽²⁾.

3.10 Het EESC stelt tevens vast dat de gezamenlijke programmering van grensoverschrijdende O&O-activiteiten in de praktijk zeer moeilijk zal zijn, omdat dit een verandering van mentaliteit vraagt in de zin van meer openheid en samenwerking ⁽³⁾, wat gemakkelijker gezegd dan gedaan is.

3.11 Om de nieuw verworven wetenschappelijke kennis doeltreffender en sneller te kunnen toepassen – wat uiteindelijk de doelstelling is van de gezamenlijke strategische programmering en eigen onderzoekoplossingen – is het zaak dat de privésector voldoende wordt betrokken bij het gehele proces. Het EESC stelt vast dat het concept van de gezamenlijke programmering deze deelname mogelijk maakt. Het EESC wijst er wel op dat de participatie van de privésector moeilijkheden met zich meebrengt, met name wat betreft het gebruik van de resultaten, de intellectuele eigendom, enzovoort ⁽⁴⁾.

3.12 Het innovatieproces, dat wil zeggen de toepassing van de verworven wetenschappelijke kennis in de praktijk, zal afhangen van zeer uiteenlopende lokale omstandigheden, zoals de bestaande infrastructuur, de toegang tot kapitaal, de belastingdruk of belastingfaciliteiten voor bepaalde soorten investeringen, en de ervaringen van de industrie met vergelijkbare soorten investeringen. Het kan ook gaan om rechtstreekse *incentives* voor investeringen, zoals fiscale vrijstellingen. Deze factoren kunnen tot tegenstrijdigheden binnen de projecten leiden.

⁽¹⁾ Advies over „Een Europees strategisch plan voor energietechnologie” (PB C 27 van 3.2.2009, blz. 53).

⁽²⁾ Zie ook INT/461; CESE 1021/2009 van 11.6.2009 (nog niet verschenen in het Publicatieblad).

⁽³⁾ Zie ook INT/448; CESE 330/2009 van 26.2.2009 (nog niet verschenen in het Publicatieblad).

⁽⁴⁾ Zie ook INT/448; CESE 330/2009 van 26.2.2009 (nog niet verschenen in het Publicatieblad).

4. Specifieke opmerkingen

4.1 Het spreekt voor zich dat de gezamenlijke strategische programmering er prioritaair op gericht moet zijn om op basis van de wetenschappelijk-technische ontwikkeling een oplossing te vinden voor de meest urgente uitdagingen van de huidige samenleving (klimaatverandering, efficiënte productie en consumptie van energie, inclusief hernieuwbare energie, veiligheid, gezondheid en de vergrijzing), willen wij snel en doeltreffend oplossingen kunnen vinden.

4.2 Het gaat dus om de belangrijkste strategische gebieden van fundamenteel onderzoek, die primair worden gefinancierd met openbare middelen, evenals gezamenlijke strategische programmeringsprocessen en onderzoekoplossingen. In dat verband is vooral de beginfase van ieder project van belang, met name de aanwijzing van de gewenste actoren en de ontwikkeling van een projectvisie die voldoende motiverend is om kwaliteitsvolle actoren aan te trekken.

4.2.1 Het voorstel mag echter in geen geval de samenwerking op het gebied van puur fundamenteel onderzoek uitsluiten, waar een concrete toepassing a priori niet kan worden verwacht. De geschiedenis laat zien dat juist dankzij het fundamenteel onderzoek de grootste successen zijn behaald (zoals laserstralen, de kwantummechanica, de theorie van het elektromagnetisme, enz.)

4.3 Hoewel de voorgestelde gezamenlijke strategische programmering door de deelnemende lidstaten zal worden uitgevoerd en gefinancierd en ook hun taak zal blijven, is het tijdens de uitwerking van een gezamenlijke visie zeer wenselijk dat de EU-organen reeds in de beginfase worden betrokken bij de initiatie en met name de coördinatie. Zowel de Commissie als andere organisaties kunnen fungeren als bemiddelaars en zouden de lidstaten assistentie moeten verlenen bij hun gezamenlijke programmeringsinitiatieven. De Raad van de Europese Unie zou op zijn beurt moeten zorgen voor een doeltreffende follow-up van de activiteiten. Dankzij deze open benadering zullen alle lidstaten op de hoogte worden gehouden van geplande of van start gegane initiatieven.

4.4 Het is tevens essentieel dat voor gezamenlijke programmering een realistische, soepele en stapsgewijze aanpak wordt ontwikkeld waardoor het structurerend effect en de maatschappelijke impact kunnen worden gemaximaliseerd.

4.5 Het EESC acht het noodzakelijk dat voor deze belangrijke activiteit van de Gemeenschap degelijke operationele kaders worden opgezet en uitgetest, en dat de lidstaten worden aangemoedigd hieraan deel te nemen en met name hun O&O-capaciteiten aan te spreken om de vereiste bottom-up benadering te ondersteunen en hiervoor vooral de nodige financiële middelen uit te trekken. Voor dat doel zou de Commissie onmiddellijk moeten overgaan tot facilitering van de samenwerking tussen belangstellenden, op basis van de bestaande programma's voor gezamenlijke onderzoek. Het is van het grootste

belang dat er voldoende mobiliteit van middelen wordt gegarandeerd en dat er een ondersteunend kader komt.

4.6 Bij de vaststelling van dergelijke kaders moet niet alleen rekening worden gehouden met factoren die mogelijk synergie kunnen opwekken, maar moet tevens in detail worden gekeken naar de risico's van een gezamenlijke Europese programmering en de concrete toepassing van de resultaten. Juist het onderschatten van deze risico's kan ertoe leiden dat zeer interessante ideeën tijdens de uitvoeringsfase mislukken. Uit de Mededeling en de bijbehorende documenten blijkt duidelijk dat de Commissie zich goed over deze factoren heeft gebogen.

4.7 Het proefproject van het SET-plan moet aandachtig worden gevolgd en de toegepaste procedures moeten worden geanalyseerd, zodat de Europese strategische programmering van de grensoverschrijdende O&O-samenwerking kan worden verbeterd aan de hand van de opgedane ervaringen. Voor de Europese wetenschap- en onderzoekswereld zal het een proces van leren in de praktijk zijn.

4.8 Er zouden nieuwe structuren voor de organisatie van grensoverschrijdend wetenschappelijk onderzoek moeten worden opgezet, op de gebieden waar dergelijke structuren onmiskenbaar een meerwaarde creëren en een duidelijke aanwinst betekenen voor heel Europa. Het EESC acht het derhalve zaak dat het potentieel van organisatiestructuren die zichzelf hebben bewezen (op basis van wetenschappelijke successen of goede resultaten op het gebied van internationale samenwerking) of die een verdere daadwerkelijke ontwikkeling mogelijk maken, volledig wordt benut.

4.9 Het Comité gaat ermee akkoord om de gezamenlijke programmering van de O&O-activiteiten en de uitvoering daarvan in drie stadia te laten verlopen.

4.9.1 Eerst en vooral moet er een **gemeenschappelijke visie** voor het overeengekomen gebied worden uitgewerkt, die de langetermijndoelstellingen moet omvatten die op beleidsniveau zijn bekrachtigd. Die visie moet worden ontwikkeld op basis van geloofwaardige aanwijzingen en raadpleging van de belanghebbenden, met name de betrokken wetenschappelijke en industriële gemeenschappen, en worden gebaseerd op een gezamenlijke evaluatie van bestaande programma's en capaciteiten.

4.9.2 Op basis van die visie zou een **strategische onderzoeksagenda** moeten worden uitgewerkt die specifieke, meetbare, bereikbare, realistische en van een termijn voorziene doelstellingen moet omvatten, de zogenaamde SMART-doelstellingen (specific, measurable, achievable, realistic, time-based). Deze strategische onderzoeksagenda zou ervoor moeten zorgen dat voor de doelstellingen van het project de nodige personele, financiële en organisatorische middelen worden uitgetrokken, om zo, dankzij de vereiste kennis van het gegeven onderzoeksgebied, een optimale voorbereiding van het project mogelijk te maken.

4.9.3 **Om de strategische onderzoeksagenda ten uitvoer te leggen**, moet het volledige arsenaal van publieke onderzoeks-instrumenten (nationale en regionale onderzoeksprogramma's, intergouvernementele onderzoeksorganisaties en samenwerkingsregelingen, onderzoeksinfrastructuur, mobiliteitsprogramma's, enz.) worden benut. Die tenuitvoerlegging kan al dan niet EU-financiering en -instrumenten via het kaderprogramma omvatten. Er moet worden gezorgd voor geregelde monitoring en evaluatie van de voortgang van de gemeenschappelijke onderzoeksprojecten, en over de resultaten moet op beleidsniveau worden gerapporteerd.

4.10 Aangezien de projecten van de gezamenlijke programmering net als de Europese onderzoeksinfrastructuur zullen worden gefinancierd door de lidstaten, is het van essentieel belang dat die financiering wordt gecoördineerd. Het EESC wijst

erop dat voor de nodige synergie moet worden gezorgd tussen de totstandbrenging van de Europese onderzoeksinfrastructuur, de gezamenlijke programmering en het zevende kaderprogramma. Het wijst er tegelijkertijd op dat sommige lidstaten dit initiatief niet serieus genoeg nemen.

4.11 Het Comité is verheugd over de oprichting van een groep op hoog niveau voor gezamenlijke programmering die, na uitgebreide publieke raadpleging van de verschillende regionale, nationale en Europese wetenschappelijke kringen en indien relevant ook de private sector, moet bepalen welke thema's in aanmerking komen voor gezamenlijke programmering. Vervolgens zou de Raad op basis van een voorstel van de Commissie uiterlijk in 2010 gezamenlijke programmeringsinitiatieven moeten kunnen goedkeuren.

Brussel, 25 maart 2009

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 tot wijziging van de Richtlijnen 2006/48/EG en 2006/49/EG wat betreft banken die zijn aangesloten bij centrale instellingen, bepaalde eigenvermogensbestanddelen, grote posities, het toezichtkader en het crisisbeheer

COM(2008) 602 final — 2008/0191 (COD)

(2009/C 228/10)

De Raad heeft op 22 oktober 2008 besloten het EESC overeenkomstig artikel 47 van het EG-Verdrag te raadplegen over het

„Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van de Richtlijnen 2006/48/EG en 2006/49/EG wat betreft banken die zijn aangesloten bij centrale instellingen, bepaalde eigenvermogensbestanddelen, grote posities, het toezichtkader en het crisisbeheer”

De gespecialiseerde afdeling Interne markt, productie en consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 11 maart 2009 goedgekeurd. Rapporteur was Umberto BURANI.

Het EESC heeft tijdens zijn op 24 maart 2009 gehouden 452^e zitting onderstaand advies uitgebracht, dat met 179 stemmen vóór en vier stemmen tegen, bij drie onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Samenvatting en conclusies

1.1. Het EESC stemt in met onderhavig voorstel dat strookt met het streven van de Commissie om alle maatregelen die bedoeld zijn om de regelgeving van het Basel-akkoord te verbeteren en te actualiseren, voortdurend bij te werken. Ook de maatregelen die worden voorgesteld om daaraan uitvoering te geven, vallen over het algemeen in goede aarde. Wel plaatst het EESC een aantal kanttekeningen, zonder evenwel het algehele beeld te veranderen.

1.2 **Hybride kapitaalinstrumenten**, die kenmerken dragen van zowel eigen (aandelen) als van rentedragende schuld (obligaties), vallen momenteel onder nationale regelingen. Die nationale regelingen zouden moeten worden geharmoniseerd om wereldwijd een op ratio berustend „gelijk speelveld” te krijgen. De Commissie geeft geen precieze definitie van hybride kapitaalinstrumenten, omdat die door innovaties toch snel weer achterhaald en onvolledig dreigt te worden, maar komt met basisprincipes voor de toelaatbaarheid ervan: een aanlooptermijn die niet korter mag zijn dan dertig jaar; de voorwaarde van volledige betaling en geschiktheid om alle verliezen te ondervangen; de voorwaarde dat hybride kapitaalinstrumenten niet een te hoge vlucht mogen nemen t.o.v. het eigen kapitaal; de bevoegdheid die de nationale overheden zou moeten worden verleend om een te hoge vlucht van hybride kapitaalinstrumenten te beteugelen.

1.3 T.a.v. **verbonden cliënten** zijn de rapportageverplichtingen vereenvoudigd, geharmoniseerd en gerestructureerd en is de idee ingevoerd van het risico dat ontstaat voor een onderneming als een andere onderneming waarvan die eerste onderneming afhankelijk is, in moeilijkheden geraakt. Wat hoge risico's betreft, is de grootste nieuwigheid dat de verschillende limieten die worden gehanteerd, **allemaal op 25 % zijn gesteld. Die 25 % geldt dus ook voor interbancaire deposito's**. Volgens het EESC moet die limiet – die vast is ontsproten aan het rampenscenario van de laatste tijd – opnieuw worden bekeken, omdat die deposito's een belangrijke regulerende werking hebben op de liquiditeitspositie en het onderliggende risico daarvan onder normale omstandigheden minder groot is dan bij andere soorten posities.

1.4 De Commissie introduceert met haar voorstel de bepaling dat uitgevende instellingen, tussenpersonen en risicobeheerders die rechtstreeks over de oorspronkelijke overeenkomst waaraan de verplichtingen ontspruiten, hebben onderhandeld en die deze overeenkomst hebben gestructureerd en ondertekend, „een wezenlijk deel (ten minste 5 %) van de risico's” blijven dragen. Die bepaling lijkt te zijn gebaseerd op de bar slechte ervaring die is opgedaan met de Amerikaanse CDO (*collateralized-debt obligations*), die overigens andere kenmerken en herkomsten hebben dan gewone securitisatie. Het EESC vraagt zich af welke impact die nieuwe bepaling op de liquiditeit van de markten zal hebben.

1.5 Volgens onderhavig voorstel mogen lidstaten bij de berekening van de posities vrijstelling verlenen **voor risico's binnen een ondernemingsgroep, op voorwaarde dat alle betrokken ondernemingen in dezelfde lidstaat zijn gevestigd**. Het EESC is zich goed bewust van de juridische redenen waarom die vrijstelling niet ook kan gelden voor ondernemingen in andere lidstaten, maar vindt dat het niet-meewegen van in andere lidstaten gevestigde ondernemingen ten koste gaat van de globale beoordeling van de risico's van een onderneming. Een redelijke oplossing zou kunnen zijn dat de vrijstelling **wordt uitgebreid tot de hele ondernemingsgroep op grond van een geval-voor-geval-evaluatie**, met dien verstande dat de toestemming voor die vrijstelling weer kan worden opgeschort als er indicaties zijn van moeilijkheden.

1.6 In het algemeen – en hierbij gaat het dus ook om de in voorgaande paragraaf beschreven regeling – verzet het EESC zich ertegen dat **de lidstaten de vrijheid zouden hebben om dergelijke voorschriften al dan niet toe te passen**. Die vrijheid zou indruisen tegen het beginsel van de harmonisatie van voorschriften en zou leiden tot scheeftrekking van de concurrentieverhoudingen.

1.7 Verder zou bijzondere aandacht moeten worden geschonken aan het risico van posities die voortvloeien uit niet-opgenomen kredietfaciliteiten van **creditcards**. In tijden van krapte qua consumenten- en hypotheekkrediet kan een dergelijke positie al gauw van belang worden.

1.8 Onderhavig richtlijnvoorstel behelst een aantal nieuwe voorschriften die tot doel hebben om de **toezichtsregelingen** efficiënter te maken: om te beginnen wordt de idee van „**systeemrelevante bijkantoren**” geïntroduceerd. Een dergelijk bijkantoor zou in het land van ontvangst onder toezicht moeten worden gesteld als zich een noodsituatie voordoet en de betrokken landen daarover overeenstemming bereiken. Het EESC stemt daarmee in, maar vindt dat er **regels moeten worden uitgewerkt voor plotselinge, niet-voorzienbare situaties**.

1.9 Het EESC is bijzonder ingenomen met de oprichting door de consoliderende toezichthouder van **colleges van toezichthouders**, waartoe ook de toezichthouders behoren van de landen waarin de ondernemingen van een bepaalde groep zijn gevestigd. Een dergelijk initiatief kan het toezicht op een groep alleen maar efficiënter maken. Ook kunnen met zo'n systeem snel de nodige maatregelen worden getroffen.

2. Inleiding

2.1 In reactie op de financiële crisis is de Commissie meer vaart gaan zetten achter de procedure waarmee de kapitaalvereisten van financiële instellingen, zoals die in het kader van het Basel II-akkoord met de Richtlijnen 2006/48/EG en 2006/49/EG zijn vastgelegd, nu al worden aangescherpt en waar nodig aangepast. Vermeldenswaardig is dat er op het tijdstip waarop de crisis uitbrak, al werd nagedacht over nieuwe voorschriften: na de voor juni 2009 geplande publicatie van een Witboek staat een structuurhervorming van de markten op het programma. De thans voorgestelde maatregelen behelzen het volgende:

- regularisering van de positie van lidstaten die uitzonderingen hebben toegestaan krachtens artikel 3 van de vorige richtlijn met betrekking tot de afwijkingsregeling waarmee **banknetwerken** van bepaalde prudentiële vereisten worden vrijgesteld, en wel door andere lidstaten die mogelijkheid ook te bieden; banknetwerken met activa van meer dan 311 miljard euro en met meer dan 5 miljoen leden (coöperatieve banken, bij centrale instellingen aangesloten banken) vallen voortaan ook onder die afwijkingen;
- vaststelling van niet op EU-niveau geformaliseerde uitgangspunten en regels, met name inzake de behandeling van **hybride kapitaalinstrumenten**;
- verduidelijking van het toezichtkader voor crisisbeheer en oprichting van een **college van toezichthouders**.

2.2 In de aanloop naar onderhavig richtlijnvoorstel heeft de Commissie de betrokken partijen via internet geraadpleegd. De suggesties die daarbij werden gedaan, zijn meegenomen in de uiteindelijke tekst van het voorstel, hoewel natuurlijk werd vastgehouden aan de voornaamste uitgangspunten van de raadpleging:

- interbancaire posities zijn zeker niet zonder risico en moeten daarom aan bepaalde limieten worden gebonden.
- securitisatie van kredieten dient gepaard te gaan met een zeker risico voor de initiatoren en sponsors (tussenpersonen) met betrekking tot de gesecuritiseerde posities. Bovendien moet kunnen worden aangetoond dat de nodige zorgvuldigheid en gestrengheid is betracht in het bedrijfs-

model inzake de verstrekking, verpakking en verkoop van kredieten („*originate to distribute*”).

- voor alle grensoverschrijdende banken moeten er colleges van toezichthouders in het leven worden geroepen, waarbij de deelnemers een mechanisme voor bemiddeling via het Comité van Europese banktoezichthouders dienen in te stellen.

2.3 Het EESC is het niet alleen in grote lijnen met deze voorstellen eens, maar heeft ook alle begrip voor de drijfveer van de Commissie: de recente gebeurtenissen en vooral een aantal feiten die niet altijd even goed het daglicht verdragen, hebben het vertrouwen van de burgers in het hele bankwezen geschonden en adequaat ingrijpen noodzakelijk gemaakt. De prudentiële vereisten mogen echter ook weer niet zo streng zijn dat banken en cliënten daar meer dan nodig van te lijden krijgen. Uit de huidige crisis blijkt duidelijk dat prudentiële regels niet alleen een garantie zijn voor stabiele en solide markten, maar ook een belangrijke maatschappelijke functie vervullen.

3. Hybride kapitaal

3.1 **Hybride kapitaalinstrumenten** dragen kenmerken van zowel eigen vermogen (aandelen) als van rentedragende schuld (obligaties), maar bieden in vergelijking met obligaties meer rendement. Anders dan bij aandelen hebben de houders echter geen of slechts beperkt stemrecht.

3.1.1 Door het ontbreken van Europese wetgeving hanteren de lidstaten verschillende voorwaarden voor de toelating van hybride instrumenten, met als gevolg dat er een ongelijk speelveld bestaat en dat internationaal opererende banken de mogelijkheid hebben tot „regelgevingsarbitrage”. In plaats van een precieze definitie van hybride instrumenten te geven, die door innovaties toch snel weer achterhaald en onvolledig dreigt te worden, noemt de Commissie liever de basisprincipes voor de toelaatbaarheid ervan.

3.1.2 Over het algemeen vangen alle toegestane instrumenten, zoals oorspronkelijk eigen vermogen („Tier 1”-kapitaal), verliezen volledig op. Dit geldt ook voor hybride instrumenten, die niet alleen aan bovengenoemde vereisten moeten voldoen, maar ook voortdurend beschikbaar moeten zijn en bij liquidatie de meest achtergestelde schuldvordering dienen te vormen. Deze al in 1998 door de G10 vastgestelde voorwaarden zijn niet overgenomen in de Europese wetgeving.

3.1.3 Aanvullende voorwaarden stipuleren dat hybride kapitaalinstrumenten niet aan een termijn mogen zijn gebonden of in ieder geval een looptijd dienen te hebben van ten minste 30 jaar. Hybride kapitaalinstrumenten vangen onder normale omstandigheden de verliezen op en vormen de meest achtergestelde schuldvordering bij liquidatie. Ze helpen instellingen dus om de gewone activiteiten voort te zetten zonder herkapitalisatie in de weg te staan. Het EESC stemt in met de maatregelen die de Commissie voorstelt.

3.2 De Commissie pleit ook voor een aantal **kwantitatieve beperkingen voor hybride kapitaalinstrumenten**, die niet een te hoge vlucht mogen nemen ten koste van het aandelenkapitaal (of het eigen kapitaal in het geval van instellingen zonder aandelenkapitaal). In noodsituaties kunnen de toezichthouders deze beperkingen tijdelijk opheffen.

3.2.1 Voor banken zonder aandelenkapitaal, zoals coöperatieve banken, geldt met name dat ledencertificaten (ook wel „de meest achtergestelde instrumenten” genoemd) worden beschouwd als convertibele hybride kapitaalinstrumenten, mits ze volledig zijn betaald.

3.3 Het is niet ondenkbaar dat de financiële wereld zijn toekomstige strategieën onder invloed van nieuwe kwalitatieve en kwantitatieve maatregelen op het gebied van hybride kapitaalinstrumenten gaat aanpassen, hoewel het risico bestaat dat snel opeenvolgende drastische veranderingen tot onrust leiden op de markten. De Commissie stelt voor om in de nieuwe richtlijn een **overgangperiode van 30 jaar** op te nemen. Het EESC kan zich hierin vinden als wordt uitgegaan van de huidige situatie en de vooruitzichten voor de korte en middellange termijn. Voor de lange termijn kan die duur van de overgangperiode riskant worden, maar er lijkt geen andere keus te zijn.

4. Grote posities

4.1 De regelgeving inzake grote posities dateert van 1992 en is sindsdien niet veranderd. Door de recente ontwikkelingen is echter duidelijk geworden dat er dringend behoefte is aan nieuwe regels. De Commissie stelt voor meer rekening te houden met de risico's van bepaalde posities en tegelijkertijd de kosten van gegevensverzameling te verminderen, de transparantie te vergroten en gelijke concurrentieverhoudingen te scheppen.

4.2 De idee van **verbonden cliënten** is veranderd. De nadruk lag altijd op de problemen die één onderneming kon ondervinden als een andere onderneming in financiële moeilijkheden raakt. De recente gebeurtenissen laten zien dat twee of zelfs meer ondernemingen in gevaar kunnen komen als gevolg van problemen bij een onderneming waarvan ze financieel afhankelijk zijn.

4.3 Ook de ingewikkelde **rapportageverplichtingen**, die de financiële sector op hoge kosten jagen, worden vereenvoudigd en geharmoniseerd. De meest in het oog springende verandering betreft de **geconsolideerde rapportage van de twintig grootste posities** in het geval van berekening volgens de interneratingmethode. De verschillende limieten die worden gehanteerd, zijn allemaal op 25 % gesteld.

4.4 De talrijke **vrijstellingen**, die vaak moeilijk te begrijpen zijn, komen grotendeels te vervallen. Alleen de vrijstellingen die geen verhoogd risico met zich mee lijken te brengen, blijven van kracht. Hoewel de lijst nog steeds tamelijk lang is, is kenmerklijk toch uitgegaan van weloverdachte zorgvuldigheidscriteria.

4.5 Het EESC is het in grote lijnen met de voorgestelde regelgeving eens, maar plaatst wel **kanttekeningen** bij het volgende:

4.5.1 Zoals in par. 4.3 reeds is opgemerkt, voorziet art. 111, lid 1, in één vaste limiet van 25 %, dus ook voor interbancaire deposito's. De beweegreden achter deze maatregelen valt te begrijpen: de wereld heeft bijna van de ene op de andere dag banken zien instorten waarvan de soliditeit onaanvechtbaar leek te zijn. Toch moeten regels dan wel zijn gebaseerd op een *worst-case-scenario*, maar niet op een situatie die als „ramp”

kan worden aangeduid. Door het risico in die mate te beperken (zoals het geval lijkt voor interbancaire deposito's), komt de liquiditeit van de markt altijd in het gedrang, zeker in tijden van gespannen markten. Het is dan ook raadzaam nog eens goed naar deze norm te kijken en een **hogere limiet** in te voeren **voor interbancaire kortetermijnkredieten**, temeer daar de limiet van 25 % ongeacht de termijn zou worden toegepast. Vooral in deze tijd kan het interbancair krediet op de korte termijn als regulator van de liquiditeit van de markt fungeren. Bovendien vormen interbancaire kredieten een lager risico dan andere posities. Alhoewel aan dat beginsel niets wordt afgedaan door de externe ontwikkelingen van de laatste tijd, moeten uitzonderlijke situaties wel met uitzonderlijke maatregelen worden bestreden: voor „normale” omstandigheden zijn „normale” maatregelen voldoende.

4.5.2 Op grond van art. 113, lid 4, kunnen lidstaten vrijstelling verlenen van de toepassing van art. 111, lid 1. Het EESC, dat op dit punt altijd een duidelijke lijn heeft getrokken, **spreekt zich resoluut uit tegen elke maatregel die eerlijke concurrentie in de weg staat**. Het feit dat lidstaten zelf mogen beslissen of ze een regel al dan niet toepassen, en dus dat de toepassing van de regels geen verplichting is, staat haaks op harmonisering. Het EESC beseft maar al te goed - en wie niet? - dat het bij meningsverschillen altijd van pragmatisme getuigd om geen verplichting op te leggen, maar de naleving van een regel facultatief te maken. Dat neemt niet weg dat de bepalingen van een richtlijn altijd als een verplichting of verbod zouden moeten worden gepresenteerd, waarna het aan het parlement of de Raad wordt overgelaten om er een keuzemogelijkheid van te maken. Doordat er dan besprekingen over moeten worden gevoerd, krijgen de sociale partners in ieder geval te horen waarom een bepaalde maatregel wel of niet wordt genomen, en dat is goed voor de transparantie.

4.5.3 Bovengenoemde vrijstelling zou gelden voor de **posities van een instelling ten opzichte van het moederbedrijf** of andere ondernemingen van de groep, mits (art. 80, lid 7, sub d) de tegenpartijen in dezelfde lidstaat zijn gevestigd. Deze beperking is nadelig voor **multinationals** en draagt geenszins bij aan het verminderen van de risico's op de markten. Centraal beheerde **intragroepposities** van instellingen die onder geconsolideerd toezicht van één autoriteit staan, zouden eveneens **moeten worden vrijgesteld**. Tegen deze oplossing valt aan te voeren dat middelenoverdracht tussen ondernemingen bij de nationale wetten op liquidatie en faillissement is verboden in noodsituaties of in het geval van een aan faillissement voorafgaande procedure. Het doel van de richtlijn is overigens dat het **risico van de hele groep** wordt beoordeeld, waarbij maatregelen in noodsituaties buiten beschouwing worden gelaten.

4.5.4 Een redelijke oplossing zou kunnen zijn om vrijstelling te verlenen voor posities van een onderneming ten opzichte van het moederbedrijf of een andere onderneming van de groep die in een andere lidstaat is gevestigd, waarbij per geval zou moeten worden beoordeeld of daarvoor toestemming kan worden gegeven. Die toestemming zou kunnen worden gegeven **als er vooralsnog geen redenen zijn om te twijfelen aan de soliditeit van de groep als geheel** en zou weer met onmiddellijke ingang moeten kunnen worden opgeschort als er volgens de toezichthoudende autoriteit indicaties zijn van moeilijkheden in een onderneming van de groep of in de groep als geheel.

4.6 Bijzondere aandacht dient uit te gaan naar de „**posities die voortvloeien uit niet-opgenomen kredietfaciliteiten [en] die (...) zijn ingedeeld bij de posten buiten de balansstelling met een laag risico**” (art. 113). De **bestedingslimieten op creditcards** zijn hoog, met name bij bepaalde soorten instellingen. In tijden van kredietkrapte kan de niet-gebruikte marge snel krimpen. Het EESC is van mening dat er zorgvuldig en met de nodige behoedzaamheid moet worden gekeken naar **posities die kunnen voortvloeien uit niet-opgenomen kredietfaciliteiten op creditcards**.

5. Securitatisatie

5.1 In het nieuwe artikel 122 bis wordt de uitgevende instellingen, tussenpersonen en risicobeheerders 'een expliciete verbintenis (opgelegd) jegens de kredietinstelling' die geen deel heeft gehad aan de totstandbrenging van de oorspronkelijk overeenkomst waaraan de verplichtingen ontspruiten, 'om permanent een materieel netto economisch belang ... te houden ...', van niet minder dan 5 %."

5.2 Deze regel is vast geïnspireerd op de bar slechte ervaring die met de Amerikaanse CDO (*collateralized-debt obligations*) is opgedaan, en lijkt op het eerste gezicht dan ook gerechtvaardigd. Alleen is de eerste oorzaak van het probleem niet de insolventie van de uitgevende instellingen, maar de beroerde kwaliteit van de hypotheekleningen waarop de CDO waren gebaseerd. Een Amerikaanse autoriteit heeft het resultaat „*sloppy mortgage-lending and lax regulation* ⁽¹⁾” genoemd: een specifiek Amerikaans probleem met – dat is inmiddels wel gebleken – wereldwijde consequenties. Het verschijnsel CDO mag echter niet worden geëxtrapoleerd naar (bijna) alles wat securitisatie inhoudt: securitisatie is en blijft een instrument dat bijdraagt aan de liquiditeit van de markt.

5.2.1 De invoering van een minimaal kredietrisico bij securitisatie legt de activiteiten van kredietinstellingen aan banden. De draagwijdte van die maatregel moeten volgens het EESC dan ook zorgvuldig worden meegewogen.

6. Toezicht

6.1 De wereldwijde financiële crisis vraagt om een herziening van de voor het toezicht gehanteerde methoden en structuren, zodat er tijdig voor systeemcrises kan worden gewaarschuwd en er in noodgevallen kan worden ingegrepen.

6.2 De regels voor **informatie-uitwisseling** en **samenwerking** zijn herzien en met de invoering van art. 42 bis wordt de idee van „**systeemrelevant bijkantoor**” geïntroduceerd. Dit laatste betekent dat in bijzondere gevallen **het belang van de lidstaat van ontvangst prevaleert boven het beginsel van de lidstaat van herkomst**. Het EESC kan zich volledig vinden in deze maatregel, die van fundamenteel belang is.

6.3 Op grond van de nieuwe regels kunnen de autoriteiten van de lidstaat van ontvangst de autoriteiten van de lidstaat van herkomst of, als die er is, de geconsolideerde toezichthouder **verzoeken** om bijkantoren die een marktaandeel van meer dan 2 % hebben of over het geheel genomen significant aanwezig zijn op de nationale markt, als „systeemrelevant” te beschouwen. Het verzoek dient vergezeld te gaan van een soort **effectbeoordeling** met het oog op een eventuele opschorting of stopzetting van de betalings-, clearing- en afwikkelingstransacties en op de gevolgen van dergelijke maatregelen voor de nationale markt.

6.4 Die procedure om bijkantoren „systeemrelevant” te verklaren vergt – om technische redenen – meer of minder tijd. Dat neemt niet weg dat er **regels moeten worden opgesteld voor echte noodgevallen** (art. 130), zodat dan dringende maatregelen kunnen worden getroffen. De nieuw te vormen colleges van toezichthouders (art. 131 bis – zie par. 6.5) en zeker ook het reeds bestaande Comité van Europese banktoezichthouders zouden moeten zorgen voor in die gevallen toe te passen vereenvoudigde procedures met de nodige waarborgen.

6.5 Het is bijzonder zinvol dat de consoliderende toezichthouders **colleges van toezichthouders** (art. 131 bis) in het leven roepen waarin de autoriteiten van de betrokken lidstaten zitting hebben. Die colleges dienen, door middel van informatie-uitwisseling en de gezamenlijke vaststelling van een geschikte methodiek voor het toezicht, vooral te zorgen voor een constante en efficiënte controle op grensoverschrijdende groepen (en zullen - naar mag worden gehoopt - op korte termijn maatregelen nemen in noodsituaties). Het EESC verwelkomt dit besluit en alle voorgestelde controleregels, waarmee de belofte van efficiëntere programma's gestand wordt gedaan en wordt tegemoetgekomen aan de op het *Financial Services Forum* naar voren gebrachte wensen.

Brussel, 24 maart 2009

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Mario SEPI

⁽¹⁾ „krakkemikkige hypotheekleningen en lakse regelgeving”

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende grensoverschrijdende betalingen in de Gemeenschap

COM(2008) 640 final — 2008/0194 (COD)

(2009/C 228/11)

De Raad heeft op 30 oktober 2008 besloten om het EESC overeenkomstig artikel 95 van het EG-Verdrag te raadplegen over het

„Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende grensoverschrijdende betalingen in de Gemeenschap”

De gespecialiseerde afdeling Interne markt, productie en consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 11 maart 2009 goedgekeurd. Rapporteur was Umberto BURANI.

Het EESC heeft tijdens zijn op 24 maart 2009 gehouden 452^e zitting onderstaand advies uitgebracht, dat met 178 stemmen vóór en drie stemmen tegen, bij één onthouding, werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het EESC stemt in met de hoofdlijnen van onderhavig Commissievoorstel waarmee vooral wordt beoogd om de werkingssfeer van de verordening inzake grensoverschrijdende betaalsystemen tot automatische incasso's uit te breiden. Het komt in beginsel overeen met de door de Commissie gekozen gedragslijn om grensoverschrijdende betalingen in de euro-zone te laten beschouwen en afhandelen als nationale betalingen.

1.2 Feit is echter dat de afhandeling van automatische incasso's die een grens overschrijden, duurder is dan wanneer de nationale grenzen niet worden overschreden. Daarom dringt het EESC er bij de Commissie op aan om transparantie te betrachten en tekst en uitleg te geven over de gevolgde methoden en de bronnen die zijn gebruikt voor de studies waarop sommige van haar conclusies zijn gebaseerd. Er is kennis van zaken nodig om een weloverwogen besluit te kunnen nemen.

1.3 Hoe dan ook moet erop worden gewezen dat er, als deze verordening op 1 november 2009 van kracht wordt, maar weinig tijd is om economische programma's uit te werken, waarvan overigens toch geen sprake kan zijn zolang er geen rechtszekerheid is over de MIF (*Multilateral Interchange Fee*).

1.4 Het Commissievoorstel behelst ook twee opdrachten voor de lidstaten: om te beginnen moeten lidstaten bij ontstaan daarvan een instantie in het leven roepen die verantwoordelijk wordt voor de betaalsystemen; verder moeten alle lidstaten adequate structuren opzetten voor de behandeling van klachten. Het EESC beseft dat die structuren in de meeste lidstaten al lang bestaan, en waarschuwt ervoor om geen nieuwe structuren op te zetten die qua taakomschrijving de oude structuren geheel of gedeeltelijk overlappen.

1.5 Verder wordt de lidstaten ook nog gevraagd om op al degenen die de bepalingen van de verordening niet toepassen of overtreden, „doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties” toe te passen. Daar kan het EESC mee instemmen, met dien verstande dat inzage zou moeten worden gegeven in de resultaten van het vergelijkend onderzoek naar alle door de lidstaten

genomen maatregelen, zodat duidelijker wordt hoeveel belang iedere lidstaat aan de verordening hecht.

1.6 De verordening wordt alleen van kracht in landen die tot de Monetaire Unie toetreden. Lidstaten die niet tot de euro-zone behoren, hebben evenwel de mogelijkheid om de toepassing van de verordening tot de eigen valuta uit te breiden. Alleen heeft tot dusverre nog geen enkele lidstaat van die mogelijkheid gebruik gemaakt. Dat alleen al doet twijfel rijzen over de vraag of de lidstaten wel echt het nut inzien van bepaalde initiatieven.

2. Inleiding

2.1 Verordening (EG) nr. 2560/2001 betreffende grensoverschrijdende betalingen in euro is op 31 december 2001 in werking getreden. In die verordening is bepaald dat grensoverschrijdende betalingen niet meer mogen kosten dan soortgelijke betaling binnen de nationale grenzen. De verordening is momenteel van toepassing op overboekingen, elektronische betalingen, allerlei soorten betaalpassen en opvragingen aan geldautomaten. Met het voorstel van de Commissie wordt de werkingssfeer van de verordening met ingang van 1 november 2009 met automatische incasso's uitgebreid, wordt het stelsel voor de behandeling van klachten verbeterd en worden de systemen voor statistische rapportage vereenvoudigd.

2.2 Het doel van de Commissie is om verbetering te brengen in de werking op de interne markt van systemen voor betalingen in euro, waarbij dezelfde regels gelden voor betalingen in eigen land of betalingen over de grenzen heen, wat zowel de consumenten als de economie in het algemeen bezuinigingen en voordelen zou opleveren. Vooral geschillenbeslechting verdient aandacht, omdat daarbij moet worden tegemoetgekomen aan dienovereenkomstige opmerkingen van consumentenorganisaties. De statistische-rapportageverplichtingen voor kredietinstellingen brengen verder veel administratieve rompslomp en kosten met zich mee.

2.3 Het EESC stemt over het algemeen in met onderhavig Commissievoorstel, maar plaatst daarbij wel een aantal kanttekeningen. Het hoopt met zijn suggesties een nuttige bijdrage aan de lopende discussie te leveren.

3. Algemene opmerkingen

3.1 Onder jarenlange druk van de Commissie heeft het bankwezen een „gemeenschappelijke eurobetalingsruimte” (SEPA) tot stand gebracht die inmiddels goed werkt vanuit technisch-organisatorisch oogpunt en waardoor de kosten van internationale betalingstransacties en die van nationale transacties op hetzelfde niveau zijn gebracht. Volgens de Commissie is met Verordening nr. 2560/2001 „de kiem” gelegd voor de SEPA.

3.2 De tot dusverre bereikte resultaten zijn zonder meer goed te noemen, maar doen de inhoudelijke vraag rijzen **in hoeverre die resultaten stroken met de algemene beginselen van de interne markt**. *Primo*: de SEPA is tot stand gebracht als oplossing voor het **eurobetalingsprobleem** dat erin bestond dat lidstaten die niet tot de euro-zone behoren, daarvan geen voordeel hebben, behalve voor het deel van de betalingen dat door die lidstaten in de gemeenschappelijke munt wordt uitgevoerd. Sinds de uitbreiding van de EU bestrijkt de SEPA **het overgrote deel van de intracommunautaire handel**. Het gevolg is een interne markt met meerdere snelheden.

3.3 *Secundo*: de **gelijkheid van nationale en internationale betalingsvoorwaarden geldt alleen binnen ieder afzonderlijk land**. Er zijn van land tot land nog steeds - soms zelfs grote - verschillen, wat niet weg neemt dat de lidstaten in en buiten de euro-zone onderling nóg grotere verschillen vertonen. Krachtens de vigerende verordening mogen lidstaten buiten de euro-zone zelf beslissen of de verordening ook op hun grondgebied wordt toegepast, maar van die mogelijkheid is nog maar nauwelijks gebruik gemaakt. Het algehele resultaat is dat **een redelijke mate van prijsconvergentie binnen de EU nog steeds verre toekomstmuziek is**.

3.4 Convergentie betekent niet gelijkschakeling. Het zou al een hele stap vooruit zijn - zowel qua transparantie als wat het tegemoetkomen aan de verwachtingen van de consument betreft - als ieder land **een zorgvuldig vergelijkend onderzoek naar de kosten** zou doen, want er bestaan grote verschillen in infrastructuurkosten, in de druk van fiscale en sociale lasten, in organisatorische vereisten en in de verhouding tussen nationale en internationale betalingen. Uit een dergelijk onderzoek zou ook kunnen worden opgemaakt of het al dan niet zin heeft om *alle* grensoverschrijdende elektronische betaalmiddelen onder de verordening te laten vallen.

4. Specifieke opmerkingen

4.1 In artikel 1, lid 3, worden betalingen die door de betalingsdienstaanbieder *voor eigen rekening* zijn verricht, van de verordening uitgesloten. Die uitsluiting zou moeten worden uitgebreid tot diensten die worden verricht voor rekening **van andere betalingsdienstaanbieders**. Volgens de Commissie moeten het verordeningvoorstel ook zo worden begrepen, maar dan vindt het EESC dat de formulering daarvan wel explicieter moet worden: het zou onzinnig zijn als de handelingsvrijheid in het geval van rechtstreeks door vakmensen verrichte betalingstransacties niet zou opgaan voor vakmensen die met intermediairs werken die immers net zo goed vakmensen zijn.

4.2 In artikel 2, lid 1, wordt duidelijk dat de verordening **alleen betrekking heeft op elektronische betaalmiddelen**. Papieren betaalmiddelen (cheques, wisselbrieven e.d.) worden daarvan dus uitgesloten. Het EESC is het daar helemaal mee eens: de verschillen in de provisies die in de verschillende landen voor het gebruik van deze - geleidelijk aan verdwijnende - betaalmiddelen worden aangerekend, zijn te hoog om alleen te kunnen worden verklaard door naar de kosten te verwijzen. Het lijkt wel alsof die hoge provisies in sommige landen niet alleen zijn bedoeld om de kosten te dekken, maar ook om cliënten ervan af te brengen om in deze tijd van elektronica nog langer gebruik te maken van papieren betaalmiddelen. Dat is een aanpak waar het EESC volledig achter staat.

4.2.1 In artikel 2 zou bovendien in een aparte paragraaf een definitie moeten worden gegeven van de in lid 1 genoemde „*elektronische betalingstransacties*”. Gezien de kosten van het combineren van verschillende technieken en in overeenstemming met de ingeburgerde praktijk zou uitdrukkelijk moeten worden vastgelegd dat papieren betaalmiddelen niet onder het begrip „*elektronische betalingstransacties*” vallen.

4.3 In artikel 1, lid 2, wordt iets nieuws ingevoerd: de Commissie wil dat **alle elektronische betaalmiddelen, met inbegrip van automatische incasso's** onder de werkingssfeer gaan vallen van de verordening voor grensoverschrijdende betalingen tot een bedrag van 50 000 euro. Het EESC houdt wat slagen om de arm t.a.v. automatische incasso's.

4.3.1 Het „automatische incasso”-systeem van de SEPA is anders, en ook complexer en verfijnder, dan de nationale systemen. Als de kosten van internationale en van nationale automatische incasso worden gelijkgetrokken, kan dit leiden tot schending van het beginsel dat goederen of diensten niet onder de prijs mogen worden verkocht. Bovendien wordt de mogelijkheid van automatische incasso's - waarvan ondernemingen gebruik maken, maar consumenten niet - vaak door kredietinstellingen aan hun cliënten aangeboden tegen voorwaarden die om reclameredenen gunstig zijn: bij de berekening van de voorwaarden voor nationale transacties gaat het erom dat de kosten zijn gedekt, met beperkte marges, maar die voorwaarden kunnen niet worden geëxtrapoleerd naar de duurdere internationale transacties. Het EESC stelt voor om **automatische incasso's tijdelijk van de werkingssfeer van de verordening uit te sluiten**, met dien verstande dat automatische incasso's daarin worden opgenomen als met een onafhankelijk deskundigenonderzoek is aangetoond dat er geen risico is op scheefrekening van de prijzen en de concurrentieverhoudingen.

4.3.2 Het beginsel van transparantie wil dat de Commissie de resultaten van haar onderzoek openbaar maakt en vooral inzage geeft in de nationale en internationale kosten, met duidelijke informatie over de manier waarop de gegevens zijn vergaard en verwerkt (bronvermelding en methodologie). Zonder die informatie is de kans groot dat er bevooroordeelde en onevenwichtige standpunten worden ingenomen.

4.3.3 Ten slotte vestigt het EESC nog de aandacht op de datum voor de inwerkingtreding van de nieuwe verordening: 1 november 2009. Dat is wellicht te kort dag voor de uitwerking van economische programma's voor de middellange en lange termijn. Onontbeerlijk voor die programma's is dat er rechtszekerheid komt over de MIF.

4.4 In artikel 3 wordt het in de vigerende verordening vastgelegde beginsel bekrachtigd: „*De kosten die een betalingsdienstaanbieder voor grensoverschrijdende betalingen aanrekent, zijn dezelfde als de kosten welke dezelfde betalingsdienstaanbieder aanrekent voor overeenkomstige betalingen van dezelfde waarde binnen de lidstaat waar de grensoverschrijdende betaling is geïnitieerd.*” Deze in 2001 geïntroduceerde norm is kennelijk naar behoren nageleefd, maar met een onderzoek in het veld zou duidelijk kunnen worden gemaakt dat er **een groot verschil bestaat tussen de provisies voor overboekingen in euro's en in andere munten**: een discriminatie van burgers die buiten de euro-zone wonen.

4.5 Met artikel 5 wordt een belangrijke vernieuwing ingevoerd: vanaf 1 januari 2010 wordt de **rapportageverplichting** voor de overboeking van bedragen tot 50 000 euro afgeschaft, en vanaf 1 januari 2012 vervalt die verplichting voor alle geldovermakingen. Die rapportageverplichting, die werd ingevoerd als middel om de boekhoudkundige gegevens voor de betalingsbalans te vergaren, bracht kosten met zich mee en leverde complicaties op: er zijn andere methoden om die gegevens bijeen te brengen. Het EESC stemt dan ook volledig in met de afschaffing van de rapportageverplichting.

4.6 In artikel 6 staat dat de lidstaten „... *de instanties aan(wijzen) die verantwoordelijk zijn voor het doen naleven van de bepalingen van deze verordening.*” Die bepaling bestond al en is doorgaans nageleefd. Belangrijker is artikel 7, waarin de lidstaten ertoe worden verplicht om **klachtenprocedures** op te zetten, procedures voor buitengerechtelijke geschillenbeslechting in te voeren en voor een behoorlijke voorlichting van het grote publiek te zorgen. Die functies kunnen worden vervuld door nieuwe - speciaal met het oog daarop opgerichte - organen of door al

bestaande structuren. Het EESC gaat daarmee akkoord, maar dan alleen in landen waar nog geen structuren zijn. Het waarschuwt evenwel voor het risico dat nieuwe structuren worden opgezet met taakstellingen die de taakstellingen van bestaande organisaties overlappen. Hoe dan ook is maar weinig bekend over de werking van die organisaties en nog minder van de aantallen gevallen die worden behandeld, de aard van die gevallen en de uitkomsten ervan. Zonder volledige en transparante informatie kan maar moeilijk **gedegen onderzoek** worden gedaan **naar de aard en reële omvang van overtredingen**.

4.7 In artikel 10 staat dat „*De lidstaten ... de voorschriften vast(stellen) ten aanzien van de sancties die gelden voor inbreuken op deze verordening De sancties moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn.*”, en dat de lidstaten de Commissie van die voorschriften in kennis moeten stellen. Net als in het geval van de vorige paragraaf is het ook hier zaak dat belanghebbenden **behoorlijk worden ingelicht**, al was het maar om **inzicht te verkrijgen in het belang dat iedere lidstaat aan de naleving van de verordening hecht**.

4.8 Krachtens artikel 11 mogen lidstaten buiten de euro-zone beslissen dat **de verordening ook op hun munt van toepassing wordt**. Als een lidstaat daartoe besluit, wordt daarmee een einde gemaakt aan de ongemakken en discriminatie waarop al in par. 4.6 wordt gewezen. Kennelijk was de reactie hierop van sommige lidstaten nogal lauw, terwijl andere helemaal niet hebben gereageerd. Het EESC onthoudt zich van commentaar, maar vindt dat de Commissie zich nog eens goed moet bezinnen op de vermeende populariteit van bepaalde oplossingen.

4.9 Normaliter zou de verordening op 1 november 2009 in werking moeten treden. Vóór 31 december 2012 moet de Commissie verslag doen van de werking van de IBAN- en BIC-codes en vóór 31 december 2015 moet zij een rapport over de toepassing van de verordening uitbrengen. Het EESC beperkt zich er in dit verband toe om zijn oproep in de parr. 4.6 en 4.7 te herhalen, nl. dat belanghebbenden beter moeten worden ingelicht.

Brussel, 24 maart 2009

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Mario SEPI

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een beschikking van het Europees Parlement en de Raad over de deelneming van de Gemeenschap aan een Europees programma voor metrologisch onderzoek en ontwikkeling dat door verschillende lidstaten is opgezet

COM(2008) 814 final - 2008/0230 (COD)

(2009/C 228/12)

De Raad heeft op 21 januari 2009 overeenkomstig de artikelen 169 en 172, tweede alinea, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het:

„Voorstel voor een beschikking van het Europees Parlement en de Raad over de deelneming van de Gemeenschap aan een Europees programma voor metrologisch onderzoek en ontwikkeling dat door verschillende lidstaten is opgezet”

Het bureau van het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 13 januari 2009 de afdeling Interne markt, productie en consumptie belast met de voorbereidende werkzaamheden ter zake.

Gelet op de urgentie van deze werkzaamheden heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité tijdens zijn op 24 en 25 maart 2009 gehouden 452^e zitting (vergadering van 25 maart) de heer PEZZINI aangewezen als algemeen rapporteur en vervolgens onderstaand advies met algemene stemmen goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het Comité kan zich in het algemeen vinden in de doelstellingen van het voorstel van de Commissie en moedigt haar aan zich te blijven inspannen voor één gemeenschappelijk metrologisch kader dat het nationaal onderzoek en nationale successen samenbrengt en daarmee voor een „Europese toegevoegde waarde” zorgt, wat alleen maar kan worden toegejuicht.

1.2 Het uiteindelijke doel moet één mondiaal beleid zijn, waarbinnen de EU geen ondergeschikte positie inneemt, maar het opneemt voor standaarden die overeenstemmen met die van Europese materialen, producten en processen en die de belangen van het Europese bedrijfsleven ten goede komen.

1.3 In het licht van de sociaaleconomische globalisering kan een Europese metrologische structuur die toponderzoek samenbrengt niet anders dan voordelen opleveren voor de Europese economie.

1.4 Europese onderzoekers moeten nauwer worden betrokken bij de uitwerking van moderne meetsystemen, die voldoen aan de vereisten van de nieuwste ontwikkelingen op het gebied van fysica, chemie, biologie, milieuwetenschappen, het concept ecologische voetafdruk, nanotechnologie, voedings- en hygiëneleer, en veiligheid op het werk.

1.5 Om de gewenste resultaten te kunnen bereiken is het nodig resoluut te streven naar meer samenwerking tussen industrie, handel en publieke sector bij de ontwikkeling van het metrologisch onderzoek in Europa, zodat Europa mede zijn stempel kan drukken op de nieuwe standaarden die in de toekomst in de internationale fora zullen worden vastgelegd.

1.6 Bijzonder belangrijk is dat de metrologische onderzoekswereld zich niet afsluit en autoreferentieel wordt.

1.7 Voor regelgeving en normalisatie worden maateenheden gebruikt die zijn gebaseerd op internationaal erkend metrologisch onderzoek. Daarom stelt het Comité voor om de Europese normalisatie- en accreditatie-instanties (CEN, ENELEC en ETSI) vanaf het begin bij de uitwerking van nieuwe maateenheden te betrekken.

1.8 De EU dient alles in het werk te stellen om op het vlak van metrologisch onderzoek meer samenwerking te bewerkstelligen tussen:

— onderzoekers;

— bedrijfsleven;

— universiteiten, wetenschappers en hogescholen;

— technologieplatforms;

— maatschappelijk middenveld.

Alleen zo wordt navelstaarderij vermeden en is het mogelijk op Europees niveau resultaten te boeken waarmee internationaal aanzien kan worden verworven.

1.9 Het Comité kan zich vinden in de voorstellen van de Commissie ter ondersteuning van het Europees metrologisch onderzoeksprogramma (EMRP) ⁽¹⁾ omdat de voorgestelde regeling wordt gekenmerkt door een sterke Europese dimensie, die tot uiting komt in:

- de gezamenlijke programmering en de toepassing van de in het Zevende Kaderprogramma vastgestelde deelnameregels;
- de samenstelling van het budget, dat méér is dan louter de som van de nationale bijdragen.

1.10 Het beheer moet worden verbeterd. Het spreekt voor zich dat een inadequaat beheer de ontwikkeling en de resultaten van het onderzoek kan beïnvloeden.

1.11 De directe belanghebbenden van de uitkomsten van het onderzoek moeten meer worden betrokken bij de formulering van onderzoeksprioriteiten, bij het opstellen en evalueren van officiële aankondigingen voor gezamenlijke onderzoeksprojecten van ondernemingen, universiteiten en onderzoeks- en opleidingscentra (bestemd voor de Cordis-website en het Publicatieblad) en bij het toezicht op de gefinancierde onderzoeksprogramma's en -projecten.

1.12 De Onderzoeksraad van het EMRP zou de mogelijkheid moeten krijgen om middels bindende adviezen aan het EMRP-Comité te bepalen welk soort onderzoek wordt gefinancierd, hoe het jaarlijks werkprogramma er uitziet en wie er zitting hebben in het onafhankelijke panel voor de beoordeling van onderzoeksvoorstellen. Dit panel zou, net als bij het Zevende Kaderprogramma, door een waarnemer van de Commissie in de gaten moeten worden gehouden.

1.13 In het kader van de voorbereiding van het Kaderprogramma voor de periode 2014-2020 zou een permanent en écht communautair – en dus door de Commissie te coördineren en beheren – programma moeten worden opgesteld, dat voorziet in constant overleg en samenwerking met alle belanghebbenden en dat met name rekening houdt met de behoeften van bedrijfsleven, universiteiten en onderzoekers, met de eisen die normalisatie stelt, en met de internationale dimensie van metrologisch onderzoek, in de eerste plaats de betrekkingen met internationale instanties als ISO, OESO en andere referentieinstanties, zoals de IUAP ⁽²⁾.

2. Inleiding

2.1 De toenemende globalisering van industrie, handel en dienstverlening moet zo min mogelijk worden afgeremd door technische belemmeringen. Basisvoorwaarde zijn betrouwbare en algemeen erkende systemen voor metingen.

2.2 Op steeds meer terreinen, zoals:

- veiligheid,
- etikettering van voedingsmiddelen,
- gezondheid,
- milieu,
- biotechnologie,
- nanotechnologie en geavanceerde materialen,
- energie,
- vervoer, telecommunicatie en beveiligingssystemen,

vraagt regelgeving om internationaal erkende en vergelijkbare meetsystemen, waarvan de uitkomsten kunnen worden geverifieerd.

2.3 Metrologisch onderzoek heeft veel kenmerken van een collectief goed en vormt één van de belangrijkste pijlers onder reglementering en normalisatie.

2.3.1 In Europa wordt het metrologisch onderzoek ondersteund door instanties als de Europese samenwerking voor acreditatie (EA), het Europees Comité voor Normalisatie (CEN), het Europees metrologienetwerk Euromet ⁽³⁾ (dat nu deel uitmaakt van Euramet) en het in het Belgische Geel gevestigde Instituut voor referentiematerialen en -metingen (IRMM, dat onderdeel is van het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek van de EU). Er wordt nauw samengewerkt met het Internationaal Bureau voor Maten en Gewichten (BIPM).

2.4 Volgens het BIPM vereisen de ontwikkelingen op interdisciplinaire onderzoeksterreinen als nanotechnologie, geavanceerde materialen en materiaaleigenschappen snel een aantal standaarden om op gebieden als fysica en chemie nieuwe referentie-eenheden te kunnen definiëren. ⁽⁴⁾

2.5 Wil Europa zijn concurrentie- en innovatievermogen blijvend veiligstellen, dan zijn er op alle gebieden nauwkeurige en verifieerbare metingen en experimenten nodig om voor de langere termijn standaarden te kunnen vaststellen voor referentie-eenheden die passen binnen het Internationaal Eenhedenstelsel (SI).

⁽³⁾ Euromet is de overkoepelende organisatie van de nationale metrologie-instituten van 32 landen en het in het Belgische Geel gevestigde Instituut voor referentiematerialen en -metingen (IRMM), dat onderdeel is van het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek van de EU.

⁽⁴⁾ BIPM, *Évolution des besoins dans le domaine de la métrologie pour le commerce, l'industrie et la société et le rôle du BIPM* („Veranderende metrologiebehoeften van handel, industrie en maatschappij - Rol van het BIPM”), verslag over 2007, Parijs, 2008.

⁽¹⁾ Op basis van artikel 169 van het EG-verdrag.

⁽²⁾ International Union of Pure and Applied Physics

2.6 Het Europees metrologisch onderzoek wordt bevorderd door de nationale programma's voor metrologisch onderzoek, de ERA-NET-projecten (onderdeel van het Zesde Kaderprogramma) en de ERA-NET-plus-projecten (onderdeel van het Zevende Kaderprogramma). Binnen de Kaderprogramma's zijn de volgende projecten gelanceerd: Imera (*Implementing Metrology in the European Research Area* ⁽¹⁾) en Imeraplus ⁽²⁾ (die de eerste fase van het EMRP vormde). Verder zijn er nog de metrologische activiteiten van het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek van de EU ⁽³⁾ en het thans voorgestelde EMRP, waaraan slechts een deel van de lidstaten deelneemt.

2.7 In de VS heeft de federale overheid voor 2009 634 miljoen dollar beschikbaar gesteld voor de onderzoeksprogramma's van het Nationaal Instituut voor standaarden en technologie (NIST, *National Institute of Standards and Technology*).

2.8 Het Comité acht het daarom van groot belang dat ook de EU meer middelen voor metrologisch onderzoek uittrekt en de bestaande onderzoekscapaciteit van de lidstaten en het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek samenbrengt om in internationaal verband een kritieke massa te kunnen bereiken, overlappingsen en geldverspilling te voorkomen en veel meer vooruitgang te boeken dan in het kader van ERA-NET-plus (Zevende Kaderprogramma 2007-2013) mogelijk zou zijn.

2.9 Aangezien metrologisch onderzoek in de nabije toekomst erg belangrijk wordt (zoals uit verschillende studies blijkt ⁽⁴⁾), zou dit onderzoek één van de thematische prioriteiten van het volgende Kaderprogramma (2014-2020) moeten worden en de status van permanent communautair onderzoek en de bijbehorende structuur moeten krijgen, waarbij de nationale onderzoeksinspanningen continu zouden moeten worden gecoördineerd.

3. Het op grond van artikel 169 voorgestelde programma

3.1 De voorgestelde beschikking, die is gebaseerd op artikel 169 van het EG-Verdrag, voorziet in de instelling van een Europees overkoepelend programma voor metrologisch onderzoek (EMRP). Door 22 nationale programma's onder één paraplu samen te brengen wil de Commissie de efficiëntie en effectiviteit van het metrologisch onderzoek vergroten.

3.2 Het nieuwe programma moet een betere coördinatie van de nationale programma's mogelijk maken, zodat de barrières

tussen de nationale programma's verdwijnen en beter kan worden ingespeeld op gemeenschappelijke uitdagingen. De Commissie wil op die manier een nieuwe bijdrage leveren aan de opbouw van een Europese onderzoeksruimte.

3.3 Het programma heeft volgens de Commissie tot doel de 22 nationale programma's in één gezamenlijk onderzoeksprogramma onder te brengen om:

- de realisatie van de doelstellingen van de nationale meet-systemen te vergemakkelijken,
- de ontwikkeling, goedkeuring en toepassing van nieuwe meettechnieken te versnellen,
- de uitwerking en toepassing van richtlijnen en verordeningen te bevorderen.

3.4 Het voorgestelde beheermodel is gebaseerd op de ervaringen die in de loop der jaren zijn opgedaan met het eerste initiatief op grond van artikel 169, het zgn. EDCTP-initiatief ⁽⁵⁾ (onderdeel van het Zesde Kaderprogramma).

3.5 Het voorgestelde budget bedraagt 400 miljoen euro, d.i. 200 miljoen euro aan bijdragen van de deelnemende lidstaten voor de periode 2009-2016 en een EU-bijdrage van eveneens 200 miljoen euro.

3.6 De coördinatie wordt toevertrouwd aan de Europese Vereniging van Nationale Meetinstituten (Euramet), die in 2007 is opgericht als vereniging zonder winstoogmerk onder Duits recht. Het secretariaat van de Vereniging is gevestigd in Braunschweig, in Nedersaksen. Het fungeert als Europese regionale metrologische organisatie en is belast met de uitvoering van het programma.

4. Algemene opmerkingen

4.1 Het Comité onderschrijft de doelstellingen van het voorstel en de daarin voorgestelde methoden. Het wijst er nogmaals op dat de voorgestelde regeling moet leiden tot:

- een goed geoliede onderzoeksmachinerie;
- gezamenlijke, concurrerende en open onderzoeksprojecten;

⁽¹⁾ Aan het Imera-project doen behalve het IRMM nog 20 partners uit 14 landen mee.

⁽²⁾ Aan het Imeraplus-project doen behalve de EU nog 45 partners uit 20 landen mee.

⁽³⁾ Het doel van de metrologische activiteiten van dit centrum wordt als volgt omschreven: „Het concurrentievermogen van de Europese Unie, de doorzichtigheid van de interne markt en de handel zullen worden bevorderd door internationaal geaccepteerde referenties te produceren en te verspreiden en door te werken aan een gemeenschappelijk Europees systeem voor metingen”.

⁽⁴⁾ Zie U.S. National Science and Technology Council, *Instrumentation and metrology in nanotechnology*, 2006, en het BIPM-verslag over 2007.

⁽⁵⁾ EDCTP: European-Developing Countries Clinical Trials Program (Partnerschap voor klinische proeven tussen Europese en ontwikkelingslanden)

- een grotere participatie van de onderzoeksgemeenschap dankzij de verdere ontwikkeling van het beschikbare menselijk potentieel;
- nieuwe impulsen voor het Europees metrologisch onderzoek dankzij nauwere internationale samenwerking;
- gezamenlijke standpuntbepalingen in internationale fora;
- en *last but not least*: een grotere rol voor bedrijfsleven (werkgevers- en werknemersorganisaties), handel en overheid bij de verdere uitbouw van het Europees metrologisch onderzoek.

4.2 Het metrologisch onderzoek mag in geen geval een op zichzelf staand gegeven worden, maar dient ook oog te hebben voor de belangen van de gebruikers. Dit moet tot uiting komen in de prioriteiten van het programma, de criteria voor het beoordelen en selecteren van projecten, de inbreng van gebruikers bij voorstellen voor nieuwe projecten en de monitoring van de resultaten van de projecten. Het Comité pleit ook voor nauwe samenwerking met de normalisatie- en accreditatie instanties, want het is tégen iedere vorm van *closed shop*.

4.2.1 De regels voor deelname aan het programma moeten volledig in overeenstemming zijn met de bepalingen van Verordening (EG) nr. 1906/2006 (waarin de regels voor deelname aan het Zevende Kaderprogramma zijn vastgelegd) en de daarbij behorende financiële uitvoeringsverordening.

4.2.2 De deelnameregels moeten een coherent en transparant kader vormen om een zo efficiënt mogelijke uitvoering van het programma te waarborgen. De procedures moeten zo eenvoudig mogelijk worden gehouden om alle deelnemers een vlotte toegang tot het programma te garanderen. De regels moeten de intellectuele eigendomsrechten van iedere deelnemer veiligstellen en tegelijk ook de legitieme belangen van de andere deelnemers en van de Gemeenschap beschermen.

4.2.3 Een geïntegreerd Europees bestel voor metrologisch onderzoek, waarin nationale onderzoekscentra met elkaar samenwerken in het kader van een gezamenlijke programmering, kan niet de beoogde resultaten opleveren zonder nauwe samenwerking tussen onderzoekscentra, bedrijfsleven, universiteiten en

normalisatie- en accreditatie instanties en zonder een gestructureerde dialoog met de Europese technologische platforms⁽¹⁾ en het maatschappelijk middenveld.

4.3 Krachtens artikel 169 van het EG-Verdrag kan de Gemeenschap deelnemen aan door een groep lidstaten gezamenlijk opgezette onderzoeksprogramma's, mits de doelstellingen daarvan duidelijk zijn omschreven, relevant zijn voor de Gemeenschap en het Kaderprogramma, een grote Europese toegevoegde waarde hebben en een aanzienlijke kritieke massa vertegenwoordigen, en mits de verschillende programmaonderdelen en de beheer- en uitvoeringsstructuren duidelijk zijn vastgelegd.

4.4 Het Comité is van oordeel dat de doelstellingen op de volgende punten nader moeten worden omschreven: ondersteuning van de nationale meetsystemen, versterking van de netwerken van nationale meetinstituten en specifieke instituten, en onderlinge integratie van de lopende onderzoeksactiviteiten.

4.5 Het Comité mist in het voorstel duidelijke informatie over de prioriteiten en verwachte resultaten, alsook over:

- de Europese toegevoegde waarde van het voorgestelde programma;
- de precieze inhoud en de verschillende onderdelen van het programma;
- de beheerstructuur.

4.6 Hetzelfde geldt ook voor de in het vooruitzicht gestelde „onderzoekstoelagen voor uitmuntendheid” ten behoeve van onderzoekers, onderzoeksorganisaties, nationale meetinstituten of specifieke instituten.

4.7 Ook het voorgestelde beheermodel zou nader moeten worden toegelicht. Zo zij erop gewezen dat er naast Euramet nog andere Europese metrologische organisatie zijn, zoals bijvoorbeeld Eurachem⁽²⁾. Bovendien wordt Euramet in het voorstel als specifieke uitvoeringsstructuur genoemd, terwijl een groot deel van het programma bij wijze van „interimoplossing” zal worden beheerd door het Britse *National Physical Laboratory*.

⁽¹⁾ Denk bijv. aan *microarrays* of geavanceerde massaspectrometrie.

⁽²⁾ Eurachem is een netwerk van Europese organisaties dat is opgericht om een systeem voor de internationale traceerbaarheid van metingen in de chemische sector tot stand te brengen en de verspreiding van *best practices* te bevorderen. Bij Eurachem Europa zijn 35 landen aangesloten.

4.8 Verder moet het Comité helaas vaststellen dat nergens in de voorgestelde beschikking zelf noch in de bijlagen wordt gerept over een effectieve rol voor degenen voor wie de resultaten van het metrologisch onderzoek van direct belang zijn, nl. het bedrijfsleven, de handel, de overheid en de normalisatie- en accreditatie-instanties.

4.9 Tot slot pleit het Comité ervoor om tussen nu en 2014 bij wijze van proef met een tijdelijk programma te werken (naar het voorbeeld van het Imeraplus-project) en in het kader van de voorbereiding van het Kaderprogramma voor de periode 2014-2020 een permanent (en in het licht van de inmiddels opgedane ervaringen verbeterd) programma uit te werken. Dat definitieve programma, waarvan de Commissie namens alle lidstaten en geassocieerde landen het beheer voor haar rekening dient te nemen, zou ook moeten voorzien in een beheer- en een adviescomité. Het is namelijk van groot belang dat wordt gezorgd voor een adequaat advies-, sturing- en toezichtmechanisme ten behoeve van de *stakeholders*, die in de eerste plaats de belangen van het bedrijfsleven behartigen.

5. Bijzondere opmerkingen

5.1 Het Comité staat positief tegenover de voorstellen van de Commissie ter ondersteuning van het EMRP-initiatief⁽¹⁾. De voorgestelde regeling wordt gekenmerkt door een sterke Europese dimensie, die tot uiting komt in de gezamenlijke programmering, de samenstelling van het budget, het idee van „van elkaar leren”, de deelnameregels voor bedrijven, universiteiten en onderzoekscentra, en de evaluatie van de voorgestelde projecten, waaraan, net als bij het Zevende Kaderprogramma, een vertegenwoordiger van de Commissie als waarnemer moet deelnemen.

5.2 Ten aanzien van de voorgestelde beheerregeling merkt het evenwel op dat:

a) het EMRP-Comité, waarin uitsluitend vertegenwoordigers van de nationale metrologische instituten zitting hebben en het IRMM⁽²⁾ slechts door een waarnemer is vertegenwoordigd, wordt belast met de uitvoering van het programma, en met name met:

- het nemen van besluiten over de verdere ontwikkeling en bijstelling van het programma;
- het oprichten en afschaffen van comités voor deelprogramma's;

- de besluitvorming over en voorbereiding van de uitvoering van het programma, incl. de evaluatie- en selectiecriteria;

- de samenstelling van het evaluatieteam;

- de besluitvorming over de financiering van onderzoeksprogramma's en -projecten op basis van de financiële bepalingen, voorzover Euramet daartoe door de Commissie is gemachtigd;

- de goedkeuring van het EMRP-gedeelte van de begroting voor het volgende jaar;

- de voorbereiding en bekendmaking van oproepen tot het tonen van belangstelling en het indienen van voorstellen in het kader van het programma;

- de supervisie op de werking van het EMRP-secretariaat;

- het toezicht op de uitvoering van de gefinancierde programma's en projecten en het nemen van beslissingen over een eventuele bijsturing daarvan⁽³⁾;

b) de Onderzoeksraad van het EMRP uit zestien leden bestaat, waaronder:

- één vertegenwoordiger van het Internationaal Bureau voor Maten en Gewichten (BIPM);

- één vertegenwoordiger van de Europese Commissie;

- één vertegenwoordiger van de Europese Onderzoeksraad;

- één vertegenwoordiger van het Europees Parlement;

- één vertegenwoordiger van EUROLAB;

- één vertegenwoordiger van de Europese normalisatie-instanties;

- één vertegenwoordiger van WELMEC⁽⁴⁾ (Europese organisatie voor samenwerking op het gebied van de wettelijke metrologie);

- negen vertegenwoordigers van het bedrijfsleven, de onderzoekssector en de academische wereld,

⁽¹⁾ Gebaseerd op artikel 169 van het Verdrag.

⁽²⁾ Instituut voor referentiematerialen en -metingen (IRMM), Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek (GCO), Europese Commissie.

⁽³⁾ Zie het Euramet-reglement d.d. 11 januari 2007, art. 14, lid 5.

⁽⁴⁾ WELMEC: Western European Legal Metrology Cooperation.

en alleen advies kan uitbrengen over de strategische aspecten van het EMRP en de besluitvorming over de specifieke programma's ⁽¹⁾

5.3 Het Comité benadrukt nogmaals dat de Onderzoeksraad bindende adviezen zou moeten kunnen uitbrengen en dat hij op voet van gelijkheid met het EMRP-Comité zou moeten kunnen samenwerken, met name met betrekking tot de verdere uitbouw en bijstelling van het EMRP, de oprichting en afschaffing van

comités voor de deelprogramma's, de samenstelling van het evaluatieteam, de besluitvorming over de financiering van onderzoeksprogramma's en -projecten, de voorbereiding en bekendmaking (via de Cordis-website en het Publicatieblad van de Europese Gemeenschap) van oproepen tot het tonen van belangstelling en het indienen van voorstellen, en het toezicht op de uitvoering van de gefinancierde programma's en projecten.

Brussel, 25 maart 2009

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Mario SEPI

⁽¹⁾ Zie het Euramet-reglement d.d. 11 januari 2007, *Regels en procedures*, deel B, punt III.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad van [...] tot vaststelling van een Gemeenschapsprogramma ter ondersteuning van specifieke activiteiten op het gebied van financiële diensten, financiële verslaggeving en controle van jaarrekeningen

COM(2009) 14 final — 2009/0001 (COD)

(2009/C 228/13)

De Raad heeft op 3 februari 2009 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 95 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap te raadplegen over het:

„Voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad van [...] tot vaststelling van een Gemeenschapsprogramma ter ondersteuning van specifieke activiteiten op het gebied van financiële diensten, financiële verslaggeving en controle van jaarrekeningen”

Op 24 februari 2009 heeft het bureau van het Comité de gespecialiseerde afdeling Interne markt, productie en consumptie met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden belast.

Gezien de urgentie van de werkzaamheden heeft het Comité tijdens zijn op 24 en 25 maart 2009 gehouden 452^e zitting (vergadering van 24 maart 2009) de heer BURANI aangewezen als algemeen rapporteur en vervolgens onderstaand advies met 95 stemmen vóór en 3 stemmen tegen, bij 14 onthoudingen, goedgekeurd.

1. Samenvatting en conclusies

1.1 De huidige crisis noopt tot een herziening van alle voorschriften betreffende financiële activiteiten; ten aanzien van het **toezicht** bevat het rapport van de groep-Larosière een reeks aanbevelingen die tegelijk een nauwkeurige analyse zijn van de tekortkomingen in de voorschriften en in de handelwijze in het verleden.

1.2 Met dit voorstel volgt de Commissie de aanbevelingen op en loopt zij er in zekere zin op vooruit: ze bestemt gemeenschapsmiddelen voor **subsidies** ten behoeve van de drie instanties die de toezichthouders technische en wettelijke instrumenten leveren, te weten: de EFRAG, de IASCF en de PIOB. Deze subsidies zijn bedoeld om de onafhankelijkheid van deze organen van externe invloeden te waarborgen. Het EESC onderschrijft dit, maar vestigt er de aandacht op dat bedoelde drie instanties zijn opgericht door en voor beroepsgroepen, en hun kenmerk als particuliere onderneming niet verliezen, ook al zijn hun normen in de communautaire en wereldwijde regelgeving opgenomen. Het wordt **moeilijk om het algemeen belang te scheiden van de activiteiten die voor rekening van de beroepsgroepen worden uitgevoerd**.

1.3 Er is verder sprake van **financiële bijdragen voor specifieke acties van de comités van toezichthouders**, ondersteunende adviesorganen die de Commissie heeft opgericht, bestaande uit vertegenwoordigers van nationale toezichthouders. De specifieke acties omvatten projecten m.b.t. de opleiding van het personeel van de toezichthouders en het beheer van IT-projecten. Het EESC plaatst hier een vraagteken bij: aangezien de begunstigden van de opleiding en de projecten de lidstaten zijn, **ziet het Comité niet in waarom hiervoor communautaire middelen moeten worden gebruikt**.

2. Inleiding

2.1 De financiële crisis die de wereld momenteel doormaakt, heeft tot rampen geleid (en veroorzaakt die nog steeds) waarvan de omvang nog niet valt te overzien, maar die zeker gigantische proporties zullen gaan aannemen. Naast de ernstige economische en sociale gevolgen ervan, heeft de crisis één gunstig effect gehad: er komt een **grondige herijking van de beginselen** waarop de financiële wereld tot nu toe was gebaseerd, **en van de zekerheden** die resulteerden in een zwakkere waarneming van het risico waarmee financiële activiteiten altijd gepaard gaan.

2.2 Zo'n herijking vergt van iedereen die onder de storm te lijden heeft, een oprecht zelfonderzoek, van gedrag, evaluatie en actie: financiële actoren, wetgevers, toezichthouders, ratingbureaus, economen, kortom al degenen die een deel van de verantwoordelijkheid dragen. Anderzijds draagt niemand individueel de totale verantwoordelijkheid; de huidige gebeurtenissen en de handelwijzen uit het verleden laten zien dat **de crisis het resultaat is van een reeks onderling verweven oorzaken**.

2.3 Temidden van de vele oorzaken van de crisis springt er één uit, nl. **gebrek aan toezicht**: de regels waren ogenschijnlijk goed van opzet, maar schoten tekort om de inmiddels maar al te bekende ontwikkelingen het hoofd te bieden, laat staan die te voorspellen. Sterker nog, in sommige gevallen waren die regels er zelfs de oorzaak van. Het onderzoek van dit vraagstuk en de aanbevelingen om de tekortkomingen op te heffen, zijn vervat in het **rapport van de groep-Larosière**. Overeenkomstig de aanbevelingen en er op lovenswaardige wijze op vooruitlopend, heeft de Commissie een voorstel gepresenteerd voor een Gemeenschapsprogramma **ter ondersteuning van activiteiten die instrumenten opleveren voor een beter werkend toezicht op financiële activiteiten**.

2.4 Het programma voorziet in **subsidies voor drie wettelijke instanties** die technische en wettelijke instrumenten leveren aan de toezichthouders die achtereenvolgens belast zijn met het **toezicht op de effectenmarkt, op bancaire en verzekeringsactiviteiten en op bedrijfspensioenen**. Die drie wettelijke instanties zijn voor de **financiële verslaggeving**: de *European Financial Reporting Advisory Group (EFRAG)* en de *International Accounting Standards Committee Foundation (IASCF)* en voor de **controle van jaarrekeningen**: de *Public Interest Oversight Board (PIOB)*.

2.5 Tevens is er sprake van **financiële bijdragen voor specifieke acties van de comités van de toezichthouders**, onafhankelijke adviesorganen zonder rechtspersoonlijkheid, opgericht door de Commissie voor de drie vermelde sectoren en bestaande uit vertegenwoordigers van de nationale toezichthouders. Deze organen staan de Commissie bij met debat, reflectie en advies en „dragen bij aan de consistente en tijdige tenuitvoerlegging van de Gemeenschapswetgeving in de lidstaten”. De drie comités ontberen rechtspersoonlijkheid; om met derden contracten te kunnen afsluiten, moest voor ieder van hen een **ondersteunende structuur** worden opgericht met een rechtspersoonlijkheid in elke lidstaat waar de structuur gevestigd is: het Verenigd Koninkrijk voor het toezicht op de banken (**CEBS**), in Frankrijk voor effecten (**CESR**) en in Duitsland voor verzekeringen en pensioenen (**CEIOPS**).

3. Opmerkingen en commentaar

3.1 Het Comité onderschrijft het initiatief van de Commissie, dat steeds verfijndere instrumenten wil bieden voor het toezicht op de financiële sector, in de geest van de aanbevelingen van de groep-Larosière. Het tekent echter aan dat er niets nieuws onder de zon is, noch in het takenpakket, noch in de werking van de drie wettelijke structuren waarvoor de subsidies bestemd zijn, noch in de comités waaraan financiële bijdragen worden aangeboden. Laatstgenoemde dienen dus om de status quo te verbeteren: een teken van tevredenheid over de structuren als zodanig, maar ook van het besef van de noodzaak om hun prestaties te verbeteren of uit te breiden.

3.2 De twee organen die actief zijn op het gebied van **financiële verslaggeving**, de IASCF en de EFRAG, leveren hoogwaardige internationale boekhoudnormen, die deels in de communautaire regelgeving zijn overgenomen; volgens de Commissie zorgen zij ervoor dat „investeerders, schuldeisers en andere belanghebbenden toegang hebben tot tijdige, betrouwbare en relevante informatie over de financiële toestand van bedrijven”. De feiten hebben deze beweringen geloochenstraft: alvorens enige hervorming door te voeren, dienen verantwoordelijken de vraag te beantwoorden **of het falen te wijten is aan gebrekkige boekhoudnormen of aan de ondoordachte toepassing van die normen**.

3.2.1 Voor de gevoeligste sector, waar zich de grootste gebreken voordeden, nl. de **effectenmarkt** waar de IASCF- en EFRAG-normen van toepassing zijn, benadrukt de Commissie expliciet het essentiële belang van de afwezigheid van „ongepaste beïnvloeding vanwege partijen die (hierbij) belang hebben ...” en van „niet-gediversifieerde en vrijwillige financiering van belanghebbende partijen” als één van de argumenten voor subsidiëring. De vraag is in het verleden opgeworpen door de ECOFIN-Raad en het Europees Parlement, maar nu stelt zich een andere vraag: als deze organen middelen nodig hebben om zich van hun gevoelige taak te kwijten, **is een „subsidie” dan toereikend om hun onafhankelijkheid ter garanderen?** Het EESC meent dat dit vraagstuk nadere aandacht verdient.

3.3 Hetzelfde geldt voor de **controle van jaarrekeningen** en de aan de PIOB toegekende subsidie, een orgaan dat waakt over de goedkeuring van de ISA (*International Standards for Auditing*) en over andere activiteiten van algemeen belang die de IFAC uitvoert (*International Federation of Accountants*). Eventuele invoering van de ISA-beginselen in het communautaire recht (Richtlijn 2006/43/EG) rechtvaardigt het belang van **neutrale normen** en van de vertegenwoordiging van de Commissie (met twee van de tien leden) in de bestuursorganen van de PIOB.

3.4 Tot slot wil het EESC nog opmerken over het hoofdstuk „subsidies” dat het de mening van de Commissie deelt, nl. dat de diverse instellingen die verantwoordelijk zijn voor internationale standaards moeten worden uitgerust met voldoende middelen om de uitvoering van hun taken en hun onafhankelijkheid te waarborgen. Dit aspect wordt herhaaldelijk al dan niet uitdrukkelijk vermeld, een duidelijk teken dat er een fundamenteel probleem is: deze organen zijn opgericht door de beroepsgroepen om voor iedere groep deugdelijke normen en standaards uit te werken; hun **karakter van particuliere onderneming** verandert niet, ook al worden die normen en standaards in de publieke wetgeving opgenomen. Dan wordt het moeilijk om binnen die instelling **het publieke belang los te zien van de activiteiten die ze voor rekening van de beroepsgroepen uitvoert**, die wettelijk gezien de controle over het orgaan hebben.

3.5 De financiële bijdragen aan de **comités van de toezichthouders** zijn met name bedoeld voor de **opleiding van het personeel** van de nationale toezichthouders en voor het **beheer van IT-projecten**. Zoals reeds opgemerkt zijn deze comités door de Commissie opgerichte onafhankelijke adviesorganen, bestaande uit vertegenwoordigers van de nationale overheden. De opleiding van het personeel (aanbeveling 19 van de groep-Larosière) en het projectbeheer vormen zeker een belangrijke taak, waar overigens de lidstaten alle vruchten van plukken: **het ontgaat het EESC waarom deze acties niet door de lidstaten zelf moeten worden gefinancierd in plaats van met communautaire middelen**.

3.6 Aan het eind van haar voorstel meent de Commissie een flexibiliteitscriterium in te moeten voeren voor het bepalen van de begunstigden van de subsidies: als verder wordt gezocht naar mogelijke manieren om de crisis aan te pakken, dan zou kunnen blijken dat het nodig is om nieuwe organen op te richten om nieuwe taken toe te kennen aan bestaande organen. Ook zou dan kunnen blijken dat er een nieuwe begunstigde bij een reeds bestaande moet worden ondergebracht. Het EESC heeft hier geen bezwaar tegen, maar wil erop wijzen dat **er niet meer organen dan nodig is** bij het programma moeten worden betrokken: indien mogelijk is het beter de taken van de bestaande organen uit te breiden.

Brussel, 24 maart 2009

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 tot wijziging van Richtlijn 2002/15/EG betreffende de organisatie van de arbeidstijd van personen die mobiele werkzaamheden in het wegvervoer uitoefenen”

COM(2008) 650 final — 2008/0195 (COD)

(2009/C 228/14)

De Raad heeft op 6 november 2008 overeenkomstig de artikelen 71 en 137, lid 2, 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 tot wijziging van Richtlijn 2002/15/EG betreffende de organisatie van de arbeidstijd van personen die mobiele werkzaamheden in het wegvervoer uitoefenen”

Het bureau van het Comité heeft de afdeling „Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij” op 2 december 2008 belast met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden.

Gezien de urgentie van de werkzaamheden heeft het Comité tijdens zijn op 24 en 25 maart 2009 gehouden 452^e zitting (vergadering van 25 maart) de heer MORDANT als algemeen rapporteur aangewezen en onderstaand advies met 93 stemmen vóór en 7 stemmen tegen, bij 7 onthoudingen, goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het EESC is van mening dat de door de Commissie voorgestelde richtlijn moeilijk uitvoerbaar zal zijn, enorme extra kosten met zich mee zal brengen en ook tot meer administratieve lasten zal leiden. Bovendien sluit de voorgestelde richtlijn niet aan bij een van de belangrijkste doelstellingen van Richtlijn 2005/15/EG, namelijk het opstellen van minimumnormen betreffende de arbeidstijd van personen die mobiele werkzaamheden in het wegvervoer uitoefenen. Die normen moeten hun gezondheid en veiligheid ten goede komen, de verkeersveiligheid vergroten en voor gelijke concurrentievoorwaarden zorgen. De situatie is als volgt: een mobiele werknemer mag conform verordening 561/2006 inzake rij- en rusttijden niet langer dan 48 uur werken (gemiddeld), terwijl een zelfstandige bestuurder conform dezelfde verordening elke week 86 uur mag werken.

1.2 Los van de groei van de andere vervoerswijzen (spoor en water) zal het vervoer over de weg in Europa in de komende twintig jaar naar verwachting met 50 % toenemen. Niet het statuut van bestuurders is bepalend voor het halen van de doelstellingen van de richtlijn, maar de omstandigheden waarin zij hun mobiele transportactiviteiten verrichten.

1.3 De conclusies in dit advies komen in grote lijnen overeen met die van het EESC-advies „Wegvervoer – werktijden van zelfstandige bestuurders” ⁽¹⁾.

Het EESC gaat in dit advies in op de volgende punten:

- Alle zelfstandige bestuurders moeten conform artikel 2 van Richtlijn 2002/15/EG onder deze richtlijn gaan vallen (met ingang van maart 2009). Dat is goed voor de verkeersveiligheid, draagt bij aan eerlijke concurrentieverhoudingen en verbetert de arbeidsvoorwaarden – en met name de fysieke en mentale gezondheid – van mobiele en zelfstandige werknemers.

- Van groot belang zijn een juiste omzetting van de richtlijn door de lidstaten (waarbij met name de definitie van „zelfstandige bestuurder” aandacht verdient) en de gedeelde verantwoordelijkheid van de verschillende schakels in de transportketen, zoals het geval is in de verordening inzake rij- en rusttijden.

1.4 De richtlijn is alleen uitvoerbaar als in de vervoerssector duidelijk minimumnormen worden gehanteerd voor de sociale bescherming van alle personen die, ongeacht hun statuut, mobiele vervoersactiviteiten verrichten.

1.5 Als besloten wordt om zelfstandige werknemers onder het toepassingsgebied van de richtlijn te laten vallen, moeten hun administratieve taken wel zoveel mogelijk worden vereenvoudigd. Bij de definitie van de arbeidstijd van zelfstandige bestuurders wordt ervan uitgegaan dat algemene administratieve taken niet onder die arbeidstijd vallen.

1.6 Als zelfstandige bestuurders ook onder Richtlijn 2002/15/EG gaan vallen, is er wel een aantal maatregelen nodig om toezicht te houden op de toepassing en inachtneming van deze richtlijn.

2. Inleiding

2.1 Richtlijn 2002/15/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2002 is op 23 maart 2005 in werking getreden. De richtlijn heeft betrekking op de organisatie van de arbeidstijd van personen die mobiele werkzaamheden in het wegvervoer uitoefenen. Met nieuwe gemeenschappelijke regels zorgt de richtlijn voor sociale minimumnormen ter bescherming van de betrokken werknemers. Deze normen betekenen een grote stap vooruit voor de gezondheid en de veiligheid van personen die mobiele werkzaamheden in het wegvervoer uitoefenen en komen bovendien de verkeersveiligheid en een eerlijke concurrentie ten goede.

⁽¹⁾ PB C 27 van 3 februari 2009, blz. 49-51

2.2 De richtlijn, die mobiele werknemers moet behoeden voor de negatieve gevolgen van te lange werktijden, voor te weinig rusttijden en voor een onregelend werkritme, is een speciaal onderdeel van de algemene Richtlijn 2003/88/EG inzake de organisatie van de arbeidstijd. Zij vormt een aanvulling op Verordening 561/2006 van 15 maart 2006, die gemeenschappelijke regels bevat voor de rij-en rusttijden in het vervoer.

2.3 Toen de richtlijn na de bemiddelingsprocedure werd goedgekeurd, spraken de Raad en het Parlement af dat zij vanaf 23 maart 2009 in de eerste plaats voor zelfstandige bestuurders zou gaan gelden. De Commissie werd verzocht om twee jaar vóór deze datum aan de Raad en het Parlement een rapport over te leggen en op basis hiervan een wetsvoorstel uit te werken waarin moest komen te staan onder welke voorwaarden de richtlijn wel of niet op zelfstandige bestuurders van toepassing zou zijn.

3. Voorstel van de Commissie

3.1 De Commissie stelt voor Richtlijn 2002/15/EG zo te wijzigen dat zelfstandige bestuurders er niet langer onder vallen. Ook wil zij het toepassingsgebied van de richtlijn verduidelijken: deze moet gelden voor alle mobiele werknemers, met inbegrip van de zogenaamde „schijnzelfstandigen”, namelijk bestuurders die officieel zelfstandig zijn, maar die hun werkzaamheden niet vrij kunnen organiseren.

3.2 De Commissie geeft de volgende definitie van een „mobiele werknemer”: „iedere persoon die niet aan een werkgever gebonden is door een arbeidsovereenkomst of enige andere arbeidsrechtelijke ondergeschiktheidsrelatie, maar:

- a) die de bedoelde activiteiten niet vrij kan organiseren;
- b) wiens inkomen niet rechtstreeks afhankelijk is van de gemaakte winst;
- c) die niet vrij is om individueel of in samenwerking met andere zelfstandige bestuurders handelsbetrekkingen met verscheidene klanten te onderhouden.”

3.3 De Commissie stelt een extra criterium voor „nachtwerk” voor. In Richtlijn 2002/15/EG werd elke ’s nachts verrichte activiteit nog als nachtwerk beschouwd. Maar de Commissie stelt nu voor om deze term alleen te gebruiken voor werkzaamheden gedurende een arbeidstijd die minstens twee tijden de nacht gepresteerde werkuren omvat.

3.4 Het richtlijnvoorstel bevat ook een nieuw artikel inzake een controlesysteem om een correcte en consequente toepassing van de in Richtlijn 2002/15/EG vastgestelde regels te waarborgen. De nationale instanties die verantwoordelijk zijn voor de handhaving van de richtlijn dienen in dit verband over voldoende gekwalificeerde inspecteurs beschikken en nemen daartoe alle passende maatregelen.

3.5 Om een daadwerkelijke, efficiënte en uniforme tenuitvoerlegging van de richtlijn in de hele Gemeenschap te waar-

borgen zal de Commissie het overleg tussen de lidstaten ondersteunen teneinde:

- a) de administratieve samenwerking tussen hun bevoegde autoriteiten te versterken
- b) een gemeenschappelijke aanpak te bevorderen;
- c) de dialoog tussen de vervoerssector en de handhavingsinstanties te faciliteren.

4. Algemene opmerkingen

4.1 Met betrekking tot de in de effectbeoordeling geconstateerde problemen wijst de Commissie op het volgende: „De verkeersveiligheid, die in het gedrang kan komen door slaapttekort van bestuurders, wordt gewaarborgd door een strikte controle op de rijtijden en rustperiodes van alle bestuurders, ongeacht hun statuut. Derhalve levert de arbeidstijdenrichtlijn slechts een beperkte extra bijdrage tot de verkeersveiligheid.” In de conclusies van de effectbeoordeling geeft de Commissie de voorkeur aan de optie om zelfstandige bestuurders niet onder de richtlijn te laten vallen en er tegelijkertijd door middel van een doelmatiger handhaving voor te zorgen dat de richtlijn wel van toepassing is op schijnzelfstandigen. Dat zal tot minder concurrentievervalsing leiden en voor een betere sociale bescherming van werknemers en daarmee gelijkgestelde categorieën zorgen.

4.2 Meerdere sociale gesprekspartners vinden dat de uitsluiting van zelfstandige werknemers uit het toepassingsgebied van de richtlijn neerkomt op concurrentievervalsing in de sector wegvervoer. In zijn recente advies over de tussentijdse evaluatie van het Witboek vervoer (TEN 257, rapporteur: de heer Barbadillo Lopez) ⁽¹⁾ formuleert het Comité dan ook de volgende eis:

„In de sociale regelgeving voor het vervoer over de weg moet de gelijke behandeling van werkenden – werknemers of zelfstandigen – gegarandeerd zijn. Richtlijn 2002/15/EG van 11 maart 2002 betreffende de organisatie van de arbeidstijd van personen die mobiele werkzaamheden in het wegvervoer uitoefenen, dient daarom onverwijld, dus zonder de voorziene overgangperiode af te wachten, van kracht te worden voor zelfstandigen. Deze richtlijn is immers bedoeld om de verkeersveiligheid te vergroten, oneerlijke concurrentie te voorkomen en de arbeidsomstandigheden te verbeteren” (par. 4.3.1.2).

4.3 Los van de groei van de andere vervoerswijzen (spoor en water) zal het vervoer over de weg in Europa in de komende twintig jaar naar verwachting met 50 % toenemen. De fysieke en mentale gezondheid van bestuurders van 3,5 tot 60 ton zware voertuigen, verkeersveiligheid en een eerlijke concurrentie zijn wat dit betreft alleen te garanderen als duidelijk minimumnormen worden vastgelegd voor de sociale bescherming van alle personen die, ongeacht hun statuut, mobiele vervoersactiviteiten verrichten. Niet het statuut van bestuurders moet doorslaggevend zijn, maar het feit dat mobiele transportactiviteiten worden verricht.

⁽¹⁾ PB C 161 van 13.7.2007, p. 89.

4.4 In zijn advies „Wegvervoer – werktijden van zelfstandige bestuurders” (TEN/326) heeft het EESC serieuze kanttekeningen geplaatst bij de conclusies in de effectbeoordeling betreffende de verkeersveiligheid, de concurrentievoorwaarden en de sociale aspecten.

Het wees ook op het volgende: „Te lange werktijden zijn een belangrijke bron van vermoeidheid, vergroten het risico dat bestuurders achter het stuur in slaap vallen”.

En ten slotte wees het hierop: „Van eerlijke mededinging is sprake als in de prijzen die de grote distributie- en vervoersbedrijven met hun onderaannemers afspreken, rekening wordt gehouden met de sociale wetgeving voor de sector, zoals die voor mobiele werknemers en voor zelfstandigen geldt”.

4.5 In de effectbeoordeling wordt ten onrechte beweerd dat de Richtlijn betreffende werktijden geen meerwaarde zou hebben voor de verkeersveiligheid. De situatie is als volgt: een mobiele werknemer mag conform verordening 561/2006 inzake rij- en rusttijden niet langer dan 48 uur werken (gemiddeld), terwijl een zelfstandige bestuurder conform dezelfde verordening elke week 86 uur mag werken.

4.6 Volgens het voorstel van de Commissie dient een als „schijnzelfstandige” aangemerkte bestuurder zich te houden aan de richtlijn inzake werktijden. Maar op de volgende vragen blijft zij het antwoord schuldig. Als hij een mobiele werknemer wordt, dan dient hij een arbeidscontract te hebben. Bij welke werkgever zou hij dan in dienst zijn? En wat als het voertuig gewoon zijn eigendom is? Als hij geïnvesteerd heeft in infrastructuur en dergelijke, wie draagt dan de gevolgen daarvan? Wat moeten de landen doen die de richtlijn al laten gelden voor zelfstandige bestuurders?

4.7 Het voorstel van de Commissie zou wel eens enorme extra kosten en administratieve rompslomp met zich mee kunnen brengen.

4.8 Richtlijn 2002/15/EG kan volgens het EESC echter alleen van toepassing worden verklaard op zelfstandige bestuurders als deze op correcte wijze wordt omgezet, met name wat de definitie van dit type bestuurders betreft. In de Richtlijn zou moeten komen te staan dat algemene administratieve taken niet onder de werktijd van zelfstandige werknemers vallen.

Brussel, 25 maart 2009

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 inzake de etikettering van banden met betrekking tot hun brandstofefficiëntie en andere essentiële parameters

COM(2008) 779 final — 2008/0221 (COD)

(2009/C 228/15)

De Raad heeft op 17 december 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 inzake de etikettering van banden met betrekking tot hun brandstofefficiëntie en andere essentiële parameters”

De gespecialiseerde afdeling Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 12 maart 2009 goedgekeurd. Rapporteur was de heer RANOCCHIARI.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 25 maart 2009 gehouden 452^e zitting onderstaand advies uitgebracht, dat met 130 stemmen vóór, bij 5 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het EESC vindt het een goede zaak dat de Commissie direct na haar voorstel voor een verordening inzake de algemene veiligheid van motorvoertuigen (dat nog in behandeling is) al met een initiatief komt voor een certificeringssysteem voor de in deze verordening vastgelegde waarden inzake de drie essentiële parameters voor banden (brandstofgebruik, veiligheid en geluidsemissies).

1.2 Ook stelt het met voldoening vast dat de consument dankzij het certificeringssysteem informatie uit de eerste hand zal krijgen en daardoor bewuster zal kunnen kiezen voor vervangingsbanden (die 78 % van de totale Europese bandenmarkt vertegenwoordigen) die na de goedkeuring van onderhavig voorstel zullen zijn vervaardigd.

1.3 Voor de oorspronkelijke door de fabrikant gemonteerde banden is het initiatief echter overbodig, aangezien de vigerende wetgeving fabrikanten nu al verplicht om bij de typegoedkeuring de betreffende informatie te verschaffen en om die vervolgens ook op te nemen in het technisch reclamemateriaal en de instructieboekjes.

1.4 Wat betreft het voorstel van de Commissie om banden te voorzien van een informatiesticker voor de consument zou het EESC ervoor willen pleiten om ook een alternatief te ontwikkelen, aangezien verlies of beschadiging van zo'n sticker niet ondenkbaar is.

1.5 Tot slot is het te hopen dat er net als op het punt van de algemene veiligheid van motorvoertuigen wordt gekozen voor

een verordening in plaats van een richtlijn, zodat in alle lidstaten dezelfde termijnen worden gehanteerd en het toezicht overal op dezelfde manier wordt uitgevoerd.

2. Inleiding

2.1 Zoals bekend moet het Actieplan voor energie-efficiëntie leiden tot een energiebesparing van 20 % in 2020 dankzij een pakket maatregelen voor vermindering van het energie- en brandstofverbruik en daarmee ook van de milieuvervuiling.

2.2 Een bijzonder en blijvend aandachtspunt daarbij is het wegvervoer, dat verantwoordelijk is voor meer dan 20 % van de CO₂-uitstoot.

2.3 Naast de talloze maatregelen die reeds zijn doorgevoerd of nog op goedkeuring wachten, wil de Europese wetgever zich ook richten op de prestaties van banden, die als enig verbindend element tussen het voertuig en de weg uiteraard dienen bij te dragen tot de veiligheid van inzittenden, maar ook tot vermindering van het brandstofverbruik.

2.4 Daarom moet het voorstel van de Commissie voor een verordening inzake de algemene veiligheid van motorvoertuigen, dat momenteel door het Europees Parlement ⁽¹⁾ wordt behandeld, onder meer leiden tot nieuwe, strengere parameters voor de typegoedkeuring van banden op het punt van brandstofgebruik, veiligheid en geluidsemissies.

⁽¹⁾ COM(2008) 316 final, waarover het EESC tijdens de zitting van 14 januari 2009 reeds een advies heeft uitgebracht (zie CESE 37/2009).

2.5 Wat energiebesparing betreft, is het belangrijk om te weten dat tot maar liefst 20 % van het brandstofverbruik van een voertuig voor rekening komt van de banden en dat dit het gevolg is van de rolweerstand, d.w.z. het energieverlies door het opwarmen en vervormen van de wielen tijdens het rijden. Overigens wordt de rolweerstand, net als de geluidsemissie, tot op zekere hoogte ook bepaald door de toestand van het wegdek, die in sommige gevallen zo slecht kan zijn dat technologische verbeteringen van banden geen enkel effect sorteren.

3. Het voorstel van de Commissie

3.1 Het betreffende voorstel voor een richtlijn moet ervoor zorgen dat de consument gestandaardiseerde informatie ontvangt over het brandstofverbruik bij banden met een veranderde rolweerstand, maar ook over hun grip op een nat wegdek en hun rolgeluidemissies (m.a.w. de drie parameters uit het voorstel voor een verordening COM(2008) 316).

3.2 De Commissie wil dat de consument zich niet alleen op de hoogte kan stellen van de toekomstige minimumeisen inzake rolweerstand, maar vooral ook kan kiezen voor banden met zo min mogelijk rolweerstand en daarmee ook voor zo veel mogelijk brandstofbesparing. Afhankelijk van de bandenset en de rolweerstand zal bij personenauto's dankzij nieuwe technologieën maximaal 10 % kunnen worden bespaard op het brandstofverbruik.

3.3 Dit is met name van belang voor de vervangingsmarkt, die 78 % van de totale bandenmarkt uitmaakt. Bij banden die door de fabrikant op nieuwe voertuigen worden gemonteerd (22 % van de bandenmarkt), wordt het brandstofverbruik immers al bij de verkoop en in de instructieboekjes vermeld. Op de vervangingsmarkt beschikt de consument daarentegen niet over de juiste informatie om de meerprijs van bepaalde banden te kunnen afzetten tegen de uiteindelijke brandstofbesparing.

3.4 Omdat de prestaties van banden onderling samenhangen, maar elkaar ook tegenwerken (rolweerstand in relatie tot nat wegdek en nat wegdek in relatie tot geluidsemissies), zal de consument uit de informatie kunnen afleiden wat de optimale en meest haalbare combinatie is van de drie belangrijkste parameters, om vervolgens een weloverwogen keus te maken.

3.5 De Commissie stelt daarom voor om, naar analogie van de labels voor elektronische huishoudelijke apparaten, banden te voorzien van een energiesticker waarop aan de hand van een classificatie van A tot en met G kan worden afgelezen hoe groot de rolweerstand en de grip op nat wegdek zijn en hoeveel geluid (in decibel) er wordt geproduceerd.

3.6 De bedoeling is dat de lidstaten toezien op de naleving van de etiketteringsvoorschriften en ook bepalen welke sancties er worden opgelegd in het geval van overtredingen.

4. Algemene opmerkingen

4.1 Het EESC steunt het initiatief van de Commissie voor een duurzamer consumptiemodel en een betere informatievoorziening aan de consument, zodat die bij de aanschaf van vervangingsbanden niet alleen bewust zal letten op het brandstofverbruik, maar ook op andere parameters zoals grip op nat wegdek en geluidsemissies. Hij of zij zal daardoor in staat zijn om de hogere prijs van een bepaald type band af te zetten tegen de voordelen als gevolg van betere prestaties. Een goed geïnformeerde consument zal fabrikanten er bovendien toe aanzetten om concurrerende en dus nog betere producten op de markt te brengen.

4.2 In haar oorspronkelijke voorstel ging de Commissie slechts uit van informatie over het brandstofverbruik; de twee andere parameters zijn na een openbare raadpleging over dit thema toegevoegd. Hoewel de uiteindelijke opzet goed is, bestaat het gevaar dat die het gegevensbeheer en het daarmee samenhangende toezicht ingewikkelder zal maken.

4.3 Het EESC plaatst enkele vraagtekens bij de manier waarop de consument zal worden geïnformeerd. Met alleen een sticker zal waarschijnlijk niet altijd het gewenste resultaat worden behaald.

4.3.1 Normaliter ziet de klant de vervangingsbanden pas op het moment dat ze uit het magazijn worden gehaald en op het voertuig worden gemonteerd. Ook kan het gebeuren dat een sticker in het magazijn of in de winkel losraakt of per ongeluk op een verkeerde band wordt geplakt. En het is zeer goed mogelijk dat stickers tijdens het transport of de opslag verdwijnen, zeker als banden zijn voorzien van een siliconenlaag, waarop stickers moeilijk hechten. De ervaring leert dat een niet onaanzienlijk deel van de door de fabrikant aangebrachte stickers tijdens of na het transport van banden, die, zoals bekend, uit kostenoverwegingen niet afzonderlijk worden verpakt, losraken of ernstige beschadigingen oplopen ⁽¹⁾.

4.3.2 Er moet derhalve een oplossing worden gevonden voor het geval er geen stickers voorhanden zijn. De verkoper zou op zo'n moment een label of andersoortig document aan de facultuur moeten kunnen toevoegen met de precieze gegevens van de sticker – gegevens die in ieder geval door de fabrikant zijn verschaft.

⁽¹⁾ De Europese koepelorganisatie van banden- en rubberproducenten ETRMA heeft berekend dat 10 tot 15 % van de stickers op banden tijdens of na het transport losraakt en verdwijnt.

4.4 Etikettering van banden van nieuwe motorvoertuigen heeft daarentegen veel weg van een zinloze kostenpost, aangezien fabrikanten op grond van de vigerende wetgeving de consument hoe dan ook moeten informeren over het brandstofverbruik en de CO₂-uitstoot zoals die bij de typegoedkeuring zijn vastgesteld. Dit geldt ook voor parameters als grip op nat wegdek en geluidsemissies, die, zoals de Commissie zelf in de toelichting bij het voorstel erkent, bij de typegoedkeuring worden gemeten.

Bovendien hebben de fabrikanten er zelf alle belang bij om steeds de nieuwste generatie banden te gebruiken. Op die manier kunnen ze met alternatieve technologieën op dat terrein, die dus niet direct betrekking hebben op de motor, de voor spelde CO₂-uitstoot van 130g/km terugdringen tot 120 g/km.

4.4.1 De dealer, die vaak ook banden verkoopt, zou in dat geval de klant een aanvullend document moeten verstrekken met de wettelijk voorgeschreven parameters waaraan de banden van het betreffende voertuig voldoen, en waar mogelijk ook een alternatief moeten bieden. Een dergelijk initiatief zou bovendien een ondersteuning kunnen zijn voor de voorlichtings- en bewustmakingscampagnes die de lidstaten over deze kwestie zullen moeten opzetten.

4.5 Het is het EESC zeker niet ontgaan dat de sector ⁽¹⁾ ervoor pleit om de voorgestelde richtlijn om te zetten in een verordening. De redenen die daarvoor worden aangedragen, zijn alleszins aanvaardbaar. Net als bij de reeds genoemde verordening inzake de algemene veiligheid van motorvoertuigen, waaruit onderhavig voorstel voortvloeit, zullen alle lidstaten immers dezelfde termijnen hanteren en het toezicht overal op dezelfde manier uitvoeren.

4.5.1 Het EESC zou daarom graag zien dat de Commissie, het Europees Parlement en de Raad tot overeenstemming weten te komen, net als bij eerdere netelige kwesties op het gebied van veiligheid en milieu.

4.5.2 De lidstaten dienen over duidelijke en uniforme regels te beschikken, willen ze de naleving van de voorschriften voor banden nauwgezet kunnen controleren. Gezien het feit dat nogal wat producten op de interne markt van buiten de EU komen, is zo'n controle van groot belang.

5. Bijzondere opmerkingen

5.1 Het valt toe te juichen dat de voorgestelde richtlijn niet van toepassing is op coverbanden en professionele off-roadbanden, iets wat het EESC in zijn eerder genoemde advies over de algemene veiligheid van motorvoertuigen al bepleitte. Voorwaarde is wel dat de voorziene veiligheidseisen worden nageleefd.

5.2 Het EESC zou, eveneens in aansluiting op zijn advies over de algemene veiligheid van motorvoertuigen, het volgende willen benadrukken:

- a) Banden die vóór de inwerkingtreding van de wetgeving zijn geproduceerd, dienen van de nieuwe regels te worden vrijgesteld. In de distributieketens van de Europese markt gaan er voortdurend zo'n 80 miljoen banden om. Het is ondoenlijk om deze reeds gedistribueerde banden te etiketteren.
- b) De sector heeft minstens 18 maanden nodig om de voorgestelde maatregelen door te voeren.

Brussel, 25 maart 2009

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Mario SEPI

⁽¹⁾ ETRMA.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de Mededeling van de Commissie over de tweede strategische toetsing van het energiebeleid — EU-actieplan inzake energiezekerheid en -solidariteit

COM(2008) 781 final

(2009/C 228/16)

De Commissie heeft op 13 november 2008 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag te raadplegen over de

„Mededeling van de Commissie over de tweede strategische toetsing van het energiebeleid – EU-actieplan inzake energiezekerheid en -solidariteit”

De afdeling Vervoer, energie, infrastructuur en informatiemaatschappij, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 12 maart 2009 goedgekeurd. Rapporteur was Ulla SIRKEINEN.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 24 en 25 maart 2009 gehouden 452^e zitting (vergadering van 25 maart) onderstaand advies met 130 stemmen vóór en 3 stemmen tegen, bij 2 onthoudingen, goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het EESC is tevreden met de mededeling van de Commissie, vooral omdat het accent hierin zeer terecht op de zekerheid van de energievoorziening ligt, en trekt de volgende conclusies:

- uit de recente aardgascrises blijkt eens te meer dat de lidstaten zowel intern als extern een gezamenlijk energiebeleid moeten voeren;
- dat over het derde energiepakket nog geen overeenstemming is bereikt strookt met geen van de drie doelstellingen van het energiebeleid: voorzieningszekerheid, concurrentievermogen en duurzaamheid;
- de problemen rond aardolie en vervoer krijgen te weinig aandacht van de Commissie;
- de Commissie gaat voorbij aan de sociale aspecten van energemaatregelen;
- uit de mededeling wordt niet duidelijk dat het inmiddels vijf voor twaalf is;
- er is grote behoefte aan de aangekondigde mededeling over het overwinnen van obstakels voor duurzame energie in de EU, waarin duurzame energiebronnen als deel van het hele energiesysteem worden beschouwd;
- het voornemen van de Commissie om te komen met een beleidsagenda voor 2030 en een toekomstvisie voor 2050 is

van essentieel belang, aangezien grootschalige technologieën systeemverschuivingen tijd kosten;

- bij de actualisering van het indicatieve kernenergieprogramma is duidelijk rekening gehouden met de opmerkingen van het EESC.

1.2 Het EESC beveelt het volgende aan:

- alle EU-instrumenten die de risico's voor de energietoevoer enigszins kunnen wegnemen moeten snel en efficiënt worden toegepast;
- als de recente wetgevingsvoorstellen eenmaal goedgekeurd zijn, moet het accent op de uitvoering komen te liggen en dient van nieuwe voorstellen te worden afgezien om het wettelijk kader zo stabiel en voorspelbaar mogelijk te houden;
- van de vijf onderdelen van het actieplan zou energiebesparing, met energie-efficiëntie als cruciaal instrument, de hoogste prioriteit moeten krijgen omdat daarmee tegen relatief geringe kosten veel te bereiken valt;
- de Commissie moet een aantal van haar vele plannen als prioriteit aanmerken;
- de problemen van geïsoleerde energiemarkten en van de voltooide TEN-E moeten zo snel mogelijk worden aangepakt;

- los van de investeringen in infrastructuur moet er meer aandacht uitgaan naar de benodigde investeringen in opwekingscapaciteit en in fundamenteel onderzoek van nu tot 2050;
- naar buiten toe moet de EU een verantwoord en duurzaam energiebeleid gaan voeren dat aansluit op de maatregelen die Europa neemt om zijn eigen energievoorziening veilig te stellen;
- er is een veelheid aan maatregelen nodig om meer energie te besparen, maar de EU moet overregulering zien te voorkomen;
- de EU moet voorop lopen bij de ontwikkeling van energie-efficiënte technologie;
- de Commissie gaat na of aparte doelstellingen voor verschillende vormen van energiegebruik een efficiënte manier kunnen zijn om de energie-efficiëntie te vergroten, vooral voor producten en diensten die een duidelijk internemarktstempel dragen;
- aangezien er grootschalige investeringen nodig zijn in de elektriciteitsopwekking dient er snel te worden besloten over de toekomst van kernenergie;
- de visie voor 2050 moet de mondiale situatie in aanmerking nemen, omdat deze het kader vormt voor de ambities van de EU.

2. Inleiding

2.1 Het energiebeleid van de EU heeft als doelstellingen duurzaamheid, concurrentiekracht en voorzieningszekerheid. De voorzieningszekerheid heeft de afgelopen tijd relatief weinig aandacht gekregen, wat gezien de repercussies van de gasruzie tussen Oekraïne en Rusland, de ernstige economische crisis en de uiterst volatiele energieprijzen geen goede zaak bleek te zijn. Afhankelijkheid van externe energieleveranciers hoeft op zichzelf geen probleem te zijn, maar de energietoevoer loopt wel een grotere kans in gevaar te komen als Europa steeds afhankelijker wordt van leveranciers die er andere spelregels op nahouden en als bovendien de vraag naar aardgas toeneemt.

2.2 De belangrijkste wetgevingsvoorstellen van de EU in de afgelopen twee jaar zijn het derde pakket voor de gas- en elektriciteitsmarkt en het energie- en klimaatpakket. Het laatstgenoemde pakket is in december 2008 in een ongekend snelle eerste lezing goedgekeurd, waarbij veel belangrijke details wer-

den overgelaten aan de comitologieprocedure. In bijna twee jaar tijd is nog altijd geen besluit gevallen over het marktpakket, wat absoluut niet valt te rijmen met de grote behoefte die er bestaat aan een goed werkende interne markt. Zo'n markt is namelijk een voorwaarde voor de verwezenlijking van alle drie de doelstellingen van het energiebeleid.

2.3 Deze doelstellingen zijn met elkaar verweven en maatregelen om ze te verwezenlijken versterken elkaar in hoge mate, zij het niet in elk opzicht. De doelstelling „voorzieningszekerheid” dient de hoogste prioriteit te krijgen. Gezien de ernstige gevolgen van een haperende energietoevoer of van energiearmoede is het belangrijk dat huishoudens en bedrijven te allen tijde kunnen vertrouwen op een stabiele energievoorziening.

3. Het Commissiedocument

3.1 De tweede strategische toetsing van het energiebeleid (Strategic Energy Review - SER) werd door de Commissie in november 2008 gepubliceerd. De Commissie komt met een voorstel voor een vijf punten tellend **actieplan inzake energiezekerheid en -solidariteit**:

- Infrastructuurbehoeften en de diversificatie van de energievoorziening
- Externe betrekkingen op energiegebied
- Olie- en gasvoorraden en crisisbestrijdingsmechanismen
- Energie-efficiëntie
- De inheemse energiebronnen van de EU zo goed mogelijk benutten.

3.2 De SER bevat ook een actualisering van het programma van indicatieve aard inzake kernenergie van 2007, waarbij de nadruk ligt op de voorzieningszekerheid, de benodigde investeringen en de voorwaarden voor deze investeringen.

3.3 In combinatie met de SER kwam de Commissie ook met de volgende documenten:

- het energie-efficiëntiepakket 2008
- een voorstel om de richtlijn inzake olievoorraden te herzien, en

- een herzien voorstel voor een richtlijn inzake het opzetten van een communautair kader voor nucleaire veiligheid.

3.4 In het SER-document zegt de Commissie van plan te zijn met voorstellen te komen om:

- de richtlijn inzake de zekerheid van de gasvoorziening in 2010 te verfijnen;
- de milieuvriendelijke ontwikkeling van de inheemse reserves aan fossiele brandstoffen in de EU te stimuleren;
- een mededeling voor te stellen over het overwinnen van obstakels voor hernieuwbare energie in de EU, en
- samen met de Europese Investeringsbank een initiatief voor de financiering van hernieuwbare energie te ontwikkelen.

3.5 De Commissie zal ten slotte voorstellen het energiebeleid voor Europa in 2010 opnieuw te bekijken, teneinde te komen tot een beleidsagenda voor 2030 en tot een visie en een nieuw actieplan voor 2050.

4. Algemene opmerkingen

4.1 Het EESC is te spreken over de mededeling, vooral omdat het accent hierin zeer terecht op de zekerheid van de energievoorziening ligt en omdat de Commissie heeft geprobeerd om voor de huidige energieproblemen één alomvattende aanpak uit te werken. De EU beschikt over instrumenten die de risico's voor de energietoevoer enigszins kunnen wegnemen. Deze zijn door de Commissie in kaart gebracht en moeten snel en efficiënt worden toegepast.

4.2 Maar de Commissie moet wat de zekerheid van de energievoorziening betreft niet met extra wetsvoorstellen komen. Als de huidige pakketten eenmaal zijn goedgekeurd dient de aandacht uit te gaan naar de uitvoering. Het wetgevingskader moet stabiel blijven; dat is de beste basis voor de maatregelen die nodig zijn.

4.3 Eens te meer is gebleken dat de lidstaten een gemeenschappelijk energiebeleid moeten gaan voeren. Ook het EESC

heeft er herhaalde malen bij hen op aangedrongen om met één stem naar buiten te treden. Zolang echter sommige – met name grote – lidstaten veelal louter uit eigenbelang handelen, blijft Europa in energie-opzicht zwakker, kwetsbaarder en inefficiënter dan het zou kunnen zijn.

4.4 Het EESC is het eens met de vijf punten van het actieplan, maar zou energie-efficiëntie – of liever gezegd energiebesparing, want het doel moet een daling van het energieverbruik zijn, met energie-efficiëntie als hét middel – wel bovenaan zetten. Zelfs als hiermee uitstekende resultaten worden geboekt, moet er op de andere gebieden nog altijd dringend het nodige gebeuren. Maar de vele mogelijkheden van energie-efficiëntie om tegen relatief geringe kosten veel te bereiken moeten worden benut. Dat maakt duurdere maatregelen overbodig. Het grote potentieel van energie-efficiëntie voor gebouwen is wat dit aangaat het belangrijkste voorbeeld.

4.5 Het EESC had verwacht dat de Commissie meer aandacht zou besteden aan de problemen rond aardolie en vervoer. 36 % van de in de EU gebruikte energie komt uit aardolie, en het leeuwendeel daarvan is voor het vervoer bedoeld. En aangezien het vervoer over de weg toeneemt, neemt ook de CO₂-uitstoot toe. Bovendien zullen de olieprijsen naar verwachting zeer onstabiel blijven en is er een tendens naar veel hogere prijzen. Het EESC bracht in januari het advies „Aanpak van de uitdagingen in verband met de olievoorziening” uit, dat het op verzoek van het Europees Parlement had opgesteld ⁽¹⁾.

4.6 De Commissie heeft ook verzuimd om in te gaan op de sociale aspecten van het energiebeleid. Het gaat hierbij onder meer om het verlies van arbeidsplaatsen en het ontstaan van nieuwe arbeidsplaatsen in een groenere economie, onderwijs en opleiding en energie-armoede. Energie mag niet worden beschouwd als zomaar een handelsgoed, en bij de distributie ervan aan de consument – een openbare dienstverlening – moet erop worden gelet dat iedereen er tegen aanvaardbare prijzen gebruik van kan maken.

4.7 De Commissie lijkt niet echt te beseffen dat er gezien de recente en minder recente problemen met de energietoevoer haast geboden is. De mededeling bevat een groot aantal (ruim 45) plannen – voornamelijk in de vorm van mededelingen – die de Commissie wil uitvoeren. Om niet aan stootkracht te verliezen zou een aantal hiervan prioriteit moeten krijgen.

⁽¹⁾ Zie het advies CESE 46/2009 van 14.1.2009 *Aanpak van de uitdagingen in verband met de olievoorziening* (rapporteur: de heer Osborn), dat nog niet in het PB is verschenen.

4.8 Het voornemen van de Commissie om een beleidsagenda voor 2030 en een met een nieuw actieplan te schragen toekomstvisie voor 2050 op te stellen verdient bijval. Al in 2006 refereerde het EESC in zijn advies over een optimale energiemix aan zo'n visie ⁽¹⁾. Door de lange cycli van infrastructuurinvesteringen nemen grote technologische omwentelingen en veranderingen van de energiesystemen veel tijd in beslag. Daarom is het belangrijk om een toekomstvisie te hebben, zodat de beperkte mogelijkheden om de huidige technologie en infrastructuur aan te passen het blikveld niet te veel versmallen.

5. Specifieke opmerkingen

5.1 *Infrastructurele maatregelen essentieel om in de energiebehoefte van de EU te voorzien*

5.1.1 Vooral gezien de vrees dat de EU afhankelijk zal blijven van externe energieleveranciers is het goed dat de Commissie in actie komt. Het EESC heeft het volgende commentaar:

5.1.2 De zes door de Commissie gepresenteerde prioriteiten maken een zeer relevante indruk; alleen door bepaalde maatregelen prioriteit te verlenen is een efficiënte uitvoering mogelijk. Eind januari 2009 presenteerde de Commissie als onderdeel van deze prioriteiten een aantal specifieke projecten die in het kader van het EU-herstelplan gefinancierd zullen worden. Het is moeilijk om een standpunt te bepalen over deze prioritaire projecten (en ook over andere potentiële projecten) als duidelijke informatie – waaronder informatie inzake de geplande publiek-private financiering – erover ontbreekt.

5.1.3 Het valt te betreuren dat er niet eerder iets is gedaan aan de geïsoleerde positie van de energiemarkten van de Oost-zeelanden. Nu moet alles namelijk met enorme haast gebeuren. Tegelijkertijd zou door middel van aansluitingen met het Europese vasteland moeten worden voorzien in de energiebehoefte van kleine geïsoleerde lidstaten.

5.1.4 Wat de aardgascorridors betreft: in zijn onlangs uitgebrachte advies over de externe dimensie van het Europese energiebeleid wijst het EESC erop dat er meerdere projecten nodig zijn voor de transmissie van de in de toekomst benodigde hoeveelheden gas. In politieke zin moeten de projecten niet worden gezien als elkaar beconcurrerende opties. De gastoevoer moet nu onverwijld worden veiliggesteld, en hiervoor is een eendrachtig optreden van de lidstaten en de Commissie nodig.

5.1.5 Het idee om gezamenlijk gas aan te kopen vereist nadere toelichting. De vraag is bovendien waarom hiervoor alleen naar het gebied rond de Kaspische Zee wordt gekeken.

5.1.6 Om te zorgen voor een betrouwbare energietoevoer is nieuwe infrastructuur voor energietransport niet genoeg. Elektriciteitscentrales moeten worden vervangen, waarvoor bijna 1 biljoen euro aan investeringen nodig is. In het gedeelte over de eigen energiebronnen van de EU gaat de Commissie hier wel min of meer op in, maar ook in de context van (de financiering van) de benodigde investeringen zou hier aandacht aan moeten worden besteed.

5.1.7 Van groot belang in dit verband is de rol van de verschillende partijen: de EU, haar financiële instellingen, de lidstaten en het bedrijfsleven. Bedrijven investeren, en wel wanneer aan de juiste voorwaarden wordt voldaan. Zelfs als er fouten worden gemaakt op een turbulente energiemarkt, kan het nog altijd het best aan bedrijven worden overgelaten om de marktontwikkelingen te evalueren en risico's aan te gaan. De overheid en politici kunnen op hun beurt proberen om hiervoor geschikte voorwaarden te creëren, politieke steun te verlenen en een stimuleringsbeleid te voeren. Het voornemen van de Commissie om nauwer en efficiënter met de particuliere sector en financiële instellingen te gaan samenwerken verdient dan ook alle bijval.

5.2 *Meer aandacht voor energie in de internationale betrekkingen van de EU*

5.2.1 De opmerkingen, conclusies en aanbevelingen in het EESC-advies van januari 2009 over de externe dimensie van het energiebeleid zijn nog steeds relevant en sluiten aan bij de voorstellen die de Commissie in haar mededeling doet. Het EESC legt wel meer nadruk op de volgende twee punten: er moet voor gezorgd worden dat energie-exporterende landen zich op de energiemarkt aan dezelfde voorwaarden houden als de EU met betrekking tot zaken als de toegang tot netwerken en investeringsbescherming, en als voorwaarde voor hun steun aan een contract met zulke landen moeten de lidstaten eisen dat deze met de genoemde voorwaarden instemmen.

5.2.2 Het EESC stelde ook voor om het externe energiebeleid van de EU te laten rusten op twee pijlers: het waarborgen van de energiezekerheid en een actief en verantwoord energie- en klimaatbeleid. Op dit laatste aspect, Europa's wereldwijde verantwoordelijkheid, gaat de Commissie slechts zijdelings in. Deze verantwoordelijkheid verdient echter serieuze aandacht en houdt niet op bij de voorttrekkersrol van de EU in internationale klimaatonderhandelingen.

⁽¹⁾ Zie het advies CESE over de energiemix (rapporteur: mevrouw Sirkeinen), PB C 318 van 23.12.2006, blz. 185.

5.3 *Verbeterde olie- en gasvoorraden en crisisbestrijdingsmechanismen*

5.3.1 Het EESC is het eens met de manier waarop de Commissie het vraagstuk van een gegarandeerde gastoevoer benadert. Om in geval van nood maatregelen te kunnen nemen moet en kan er een andere oplossing worden gevonden dan het aanhouden van dure strategische gasvoorraden. In aanmerking komen de diversificatie van toeleveranciers en aanvoerroutes, LNG, samenwerking met buurlanden, afschakelbare contracten en de overschakeling op andere brandstoffen.

5.4 *Een nieuwe impuls voor energie-efficiëntie*

5.4.1 Het EESC heeft diverse adviezen uitgebracht over energie-efficiëntie, waarin het uitgebreid ingaat op concrete maatregelen. Het kan zich vinden in de aanpak van de Commissie, maar wil wel een aantal opmerkingen maken.

5.4.2 De keur aan maatregelen om energie efficiënter te gebruiken en te produceren is praktisch onbeperkt. De Commissie heeft een reeks wettelijke maatregelen gepresenteerd met betrekking tot bijvoorbeeld gebouwen, energie-etiketten en ecodesign. Naar verluidt staan er nog meer maatregelen op stapel. Men moet er daarbij zeer goed op letten dat het niet tot overregulering komt; het is juist belangrijk dat het innovatiepotentieel zo goed mogelijk kan worden benut. Beleidsmaatregelen – zoals regelgeving en overheidssteun – om meer energie te besparen zijn nodig, maar er moet wel zorgvuldig op worden toegezien dat de verhouding tussen kosten en effectiviteit zo scherp mogelijk is en dat de betrokken marktonderdelen zo min mogelijk worden verstoord. De maatregelen zouden ook alleen betrekking moeten hebben op producten en diensten die een duidelijk internemarktstempel dragen. Het accent zou meer moeten komen te liggen op de mogelijkheden van vrijwillige maatregelen en zelf- en coregulering, inclusief standaardisering.

5.4.3 Europa loopt voorop als het om energie-efficiëntie gaat, en ook wat de bijbehorende technologie betreft zou het een koppositie moeten gaan innemen. Het dient volop te profiteren van zijn koploperschap, bijvoorbeeld via O&O-financiering, steun voor innovatie en investeringen met risicokapitaal, de juiste standaardisering, open Europese en mondiale markten, een effectieve internationale klimaatovereenkomst en internationale samenwerking op het gebied van energie-efficiëntie.

5.4.4 Het EESC is een groot voorstander van het streven om de energie-efficiëntie met 20 % te verbeteren, maar vraagt zich wel af of hiervan een algemeen bindende doelstelling moet worden gemaakt. Voor alle soorten menselijke en economische activiteiten is energie-efficiëntie namelijk van belang, en er zijn talloze maatregelen om de efficiëntie van het energiegebruik te verhogen. Hoe zou bijvoorbeeld in het licht hiervan een systeem voor een eerlijke verdeling van de inspanningen kunnen worden ontworpen? De Commissie zou beter kunnen nagaan of aparte doelstellingen voor verschillende vormen van energiegebruik

een goede manier kunnen zijn om de energie-efficiëntie te vergroten, vooral voor producten en diensten die een duidelijk internemarktstempel dragen.

5.5 *Beter gebruikmaken van de eigen energiereserves van de EU*

5.5.1 Het EESC is het in grote lijnen eens met wat de Commissie schrijft over het gebruik van de eigen energiereserves van de EU. Het is belangrijk om een realistische kijk te hebben op de ontwikkeling van de energievraag en op de mogelijkheden, beperkingen en voorwaarden voor de ontwikkeling en het gebruik van verschillende energiebronnen.

5.5.2 Het is met name toe te juichen dat de Commissie een mededeling wil opstellen over het overwinnen van obstakels voor duurzame energie in de EU; dit zou zo snel mogelijk moeten gebeuren. Duurzame energiebronnen, die op den duur zullen uitgroeien tot de belangrijkste en meest milieuvriendelijke eigen energiebronnen van de EU en waarvan het gebruik opgevoerd dient te worden, zouden al eerder moeten zijn behandeld en geanalyseerd als onderdeel van het hele energiestelsel. Belangrijke kwesties in dit verband zijn, zoals de Commissie zelf al opmerkt, netwerkbependingen, maar ook de vereiste reservecapaciteit. Bij het uitwerken van de studie zou ook moeten worden ingegaan op de vraag of de eventuele aanleg van een dergelijke reservecapaciteit onder bepaalde omstandigheden de voordelen van duurzame energie op het gebied van emissies en voorzieningszekerheid teniet zou kunnen doen. Verder zijn er problemen op het gebied van planning en vergunningen

5.5.3 Het EESC deelt ook het standpunt van de Commissie dat verplichte CO₂-emissienormen voor elektriciteitscentrales pas mogen worden overwogen als de resultaten van industriële demonstraties voor de afvang en opslag van CO₂ zijn beoordeeld.

5.5.4 Wat kernenergie betreft: het EESC is al sinds lang van mening dat alle opties voor de opwekking van elektriciteit open moeten blijven om het energiebeleid te kunnen uitvoeren. Aangezien er in de nabije toekomst grootschalige investeringen nodig zijn in de opwekking van elektriciteit, moeten de lidstaten die hebben gekozen – of nog zullen kiezen – voor kernenergie snel besluiten over de toekomstige behoefte aan deze energievorm. Volgens de prognoses van de Commissie zal de nucleaire opwekkingscapaciteit in de EU in 2020 met 25 % zijn gedaald. Als dit verlies niet wordt gecompenseerd met nieuwe kerncentrales zullen kolen- en gasgestookte centrales de ontstane leemte vullen, met alle emissie- en aanvoerproblemen van dien. Nucleaire veiligheid moet voortdurend aandacht krijgen, waarbij een rol voor de openbare autoriteiten weggelegd dient te zijn, en over het beheer van kernafval moeten besluiten worden genomen. Het EESC zal een apart advies opstellen over het herziene voorstel voor een richtlijn inzake het opzetten van een communautair kader voor nucleaire veiligheid.

5.5.5 De Commissie is terecht van plan om documenten op te stellen over de benodigde energieproductiecapaciteit, of het nu om olieraffinage of om elektriciteit gaat. Maar men dient wel goed te beseffen dat het niet aan de EU is om besluiten te nemen (of zelfs maar aanbevelingen te doen) over investeringen in de energieproductiecapaciteit, omdat zij geen verantwoordelijkheid kan dragen voor eventuele risico's. Het verzamelen en analyseren (inclusief modelleren) van relevante informatie kan zeer nuttig zijn en samenwerking met het IAE is in dit verband aan te raden.

5.6 Naar een visie voor 2050

5.6.1 Het EESC staat achter het voornemen van de Commissie om voor te stellen het Europese energiebeleid in 2010 opnieuw te bekijken teneinde een beleidsagenda voor 2030 en een toekomstvisie voor 2050 te kunnen uittekenen. Het is ook een goede zaak dat zij een en ander wil baseren op een grootschalige raadpleging over mogelijke langetermijndoelstellingen.

5.6.2 Deze langetermijndoelstellingen – een koolstofvrije elektriciteitsvoorziening, minder van olie afhankelijk vervoer, energie-efficiënte gebouwen, een slim koppelnet en een efficiënt koolstofarm energiesysteem – zijn van cruciaal belang en om ze te kunnen verwezenlijken moeten alle technologische opties, inclusief kernfusie en waterstoftechnologie, open worden gehouden.

5.6.3 De mondiale situatie en ontwikkelingen vormen het bredere kader voor de ambities van de EU en moeten daarom ook aandacht krijgen in de visie. De situatie in en de speelruimte van de EU worden op allerlei manieren beïnvloed door factoren als de snel toenemende energievraag in ontwikkelingslanden, het veranderende klimaat en – hopelijk – internationale afspraken over mitigatie- en adaptatiemaatregelen en de beschikbaarheid van fossiele bronnen. Een actueel voorbeeld zijn de ontwikkelingen rond aardolie: gisteren nog was men ontzet over de ongekend hoge prijzen, vandaag is men bang dat de lage prijzen leiden tot een te lage productie.

5.7 Actualisering van het Programma van indicatieve aard inzake kernenergie

5.7.1 Het doet het EESC deugd dat de Commissie duidelijk nota heeft genomen van zijn advies over het ontwerpprogramma van indicatieve aard inzake kernenergie uit 2007 ⁽¹⁾ en van zijn verkennende advies over investeren in kernenergie ⁽²⁾. Belangrijk is allereerst dat de EU de meest geavanceerde randvoorwaarden voor kernenergie verder uitbouwt, met inachtneming van de strengste normen inzake veiligheid, betrouwbaarheid en non-proliferatie. De manier waarop de Commissie zaken als het beheer van kernafval, de gegarandeerde langetermijnfinanciering voor de ontmanteling van centrales en de noodzaak van een geharmoniseerd aansprakelijkheidsstelsel behandelt, komt overeen met hoe het EESC hierover denkt. Alle kosten waar in dit verband sprake van is dienen voor rekening van de exploitanten van de kerncentrales te komen.

5.7.2 Het EESC gaat eens te meer akkoord met de opvatting van de Commissie dat kernenergie een belangrijke rol dient te gaan spelen in de energiemix, wil Europa de klimaatverandering helpen bestrijden en zorgen voor een gegarandeerde elektriciteitsvoorziening. Het is het ook met de Commissie eens dat de bezorgdheid van het grote publiek serieus moet worden genomen en met de voorstellen die zij in dit verband doet. Verder steunt het de aanbevelingen inzake gemeenschappelijke reactorveiligheidsnormen en is het met de Commissie van mening dat nieuw te bouwen kerncentrales moeten voldoen aan voor generatie III-reactoren geldende veiligheids- en beveiligingsnormen. Voor sommige maatregelen om de financiering van nieuw te bouwen centrales te vergemakkelijken is veel te zeggen, maar het gebruik van overheidssubsidies of EU-middelen is wat dit betreft uit den boze. Een aantal lidstaten heeft aangegeven inmiddels wel open te staan voor de bouw van nieuwe kerncentrales, maar feit blijft dat de bouw, financiering en exploitatie hiervan en de verwerking van het atoomafval een zaak van het bedrijfsleven zal zijn. De overheid stelt alleen maar de randvoorwaarden vast. Met het oog op maatschappelijke discussies en inspraakprocedures moet over plannen voor nieuwe kerncentrales zo snel en zo open mogelijk informatie worden gegeven (inclusief informatie over de verwachte kosten).

Brussel, 25 maart 2009

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Mario SEPI

⁽¹⁾ Zie het advies CESE over het Indicatieve nucleaire programma (rapporteur: mevrouw Sirkeinen), PB C 256 van 27.10.2007, blz. 51.

⁽²⁾ Zie het advies CESE 1912/2008 van 4.12.2008 over Toekomstige investeringen in de kernindustrie en de rol hiervan in het energiebeleid van de EU (rapporteur: de heer Iozia).

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de vermelding van het energieverbruik en het verbruik van andere hulpbronnen op de etikettering en in de standaard-productinformatie van energierelevante producten (herschikking)

COM(2008) 778 final – 2008/0222 (COD)

(2009/C 228/17)

De Raad heeft op 30 januari 2009 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 vermelding van het energieverbruik en het verbruik van andere hulpbronnen op de etikettering en in de standaard-productinformatie van energierelevante producten” (herschikking)

De afdeling Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 12 maart 2009 goedgekeurd. Rapporteur was de heer PEZZINI.

Het Comité heeft op 24 maart 2009 tijdens zijn 452^e zitting onderstaand advies uitgebracht, dat met 180 stemmen vóór, bij 3 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) is ingenomen met het plan van de Commissie om Richtlijn 92/75/EEG over de verplichte vermelding van het energieverbruik van huishoudelijke apparaten te moderniseren. Miljoenen consumenten, alsook de industrie en de distributiesector, zijn inmiddels met deze richtlijn bekend.

1.2 Volgens het EESC heeft de etiketteringsrichtlijn voordelen gebracht

— voor de fabrikanten: zij kunnen hun producten beter in de markt zetten, doordat deze zich onderscheiden door hogere kwaliteit en energie-efficiëntie;

— voor de consumenten: zij kunnen weloverwogen keuzes maken, hun gedrag aanpassen en de verschillende fabrikanten met elkaar laten wedijveren;

— voor de samenleving als geheel: een beter milieu, een duurzaam gebruik van hulpbronnen en toezicht op de interne markt.

1.3 Om beleid in dezen te doen slagen, is het volgens het EESC vooral van belang dat:

— criteria eenvoudig, helder en begrijpelijk zijn;

— accurate, relevante en vergelijkbare gegevens worden verschaft over het energieverbruik van ieder product;

— doeltreffende kosten-batenanalyses door alle belanghebbenden worden onderschreven;

— resultaten wetenschappelijk aantoonbaar zijn;

— de rompslomp en uitvoeringskosten tot een minimum worden beperkt;

— bindende regelingen en vrijwillige systemen compatibel en coherent zijn;

— systemen dynamisch en flexibel zijn en ruimte laten voor innovatie en technologische ontwikkelingen;

— informatie voor alle betrokkenen, met name consumenten, eenvoudig en gemakkelijk te begrijpen is;

— duurzaamheid op de wereldmarkt wordt gepromoot zonder dat de internationale handel op verkapte wijze wordt belemmerd.

1.4 Bij een herziening van de etiketteringsregeling moeten de succeskenmerken daarvan, nl. eenvoud, transparantie, betrouwbaarheid en vergelijkbaarheid, behouden blijven. Tegelijkertijd moet via flexibele en dynamische mechanismen gewaarborgd worden dat de indeling van producten op grond van hun prestaties up-to-date is en dat de consument weloverwogen kan kiezen voor producten waarvan op basis van scherp afgebakende normen kan worden gezegd dat zij efficiënter en duurzamer zijn dan andere producten.

1.5 Alvorens het toepassingsgebied van de richtlijn uit te breiden tot nieuwe groepen „energierelevante producten” zou het raadzaam zijn om voor alle sectoren heldere en transparante effectbeoordelingen te maken en een kosten-batenanalyse die door alle betrokken partijen wordt onderschreven en op wetenschappelijke bevindingen is gebaseerd.

1.6 Voorts zou een vlotte werking van Richtlijn 92/75/EEG⁽¹⁾ worden gegarandeerd door de dynamische herindelingsmechanismen te verbeteren en te perfectioneren⁽²⁾.

1.7 Het EESC is voorstander van uitbreiding van het toepassingsgebied van de energie-etiketteringsregeling tot andere producten die energie verbruiken, aangezien de informatie op bedoelde etiketten helder en doorzichtig is, op de markt gemakkelijk kan worden vergeleken en kan uitgroeien tot een middel om een product met succes te marketen.

1.8 Voor energiegerelateerde producten en diensten die zelf geen energie verbruiken, zouden andere informatie- en milieu-instrumenten volgens het EESC geschikter kunnen zijn.

1.9 Elkaar overlappende en vaak met elkaar concurrerende en/of conflicterende regelingen die tot meer kosten en rompslomp leiden, moeten worden voorkomen. Uitgegaan moet worden van een geïntegreerde sectorspecifieke aanpak waarbij de drie duurzaamheidspijlers worden gecombineerd.

1.10 Het EESC wijst erop dat stimulansen moeten kunnen worden gegeven, voorzover deze tenminste niet indruisen tegen het Europese openbare-aanbestedingssysteem.

1.11 Wat de voorgestelde bepalingen inzake openbare aanbestedingen betreft, vindt het EESC dat bij het opleggen van bindende normen voorzichtigheid is geboden. Belangrijk is dat de lidstaten voldoende speelruimte wordt gelaten en dat gezorgd wordt voor een juiste mix met vrijwillige maatregelen in het kader van „groene overheidsopdrachten”

2. Inleiding

2.1 Richtlijn 92/75/EEG van de Raad van 22 september 1992 betreffende de vermelding van het verbruik van energie en andere hulpbronnen op het etiket van huishoudelijke apparaten is bedoeld om te bewerkstelligen dat energie-efficiëntere huishoudelijke apparaten op de markt worden gebracht doordat de consument en de markt nuttige en vergelijkbare informatie wordt verstrekt.

2.2 De belangrijkste pluspunten van het systeem van energie-etikettering zijn dat:

- het een verplicht karakter heeft;
- het duidelijk zichtbaar is;
- er een eenvoudige boodschap wordt afgegeven;
- energieprestaties van gelijksoortige producten snel met elkaar kunnen worden vergeleken.

2.3 Het systeem is tot bepaalde productgroepen beperkt en onderworpen aan nauwkeurige sectorale analyses en studies,

maar heeft naar het oordeel van het EESC al wel het volgende opgeleverd:

- fabrikanten kunnen de producten beter in de markt zetten doordat deze zich onderscheiden door hogere kwaliteit en energie-efficiëntie, en kunnen hun investeringen in betere en innovatievere apparaten terugverdienen;
- consumenten kunnen weloverwogen keuzes maken en hun consumptiegedrag aanpassen;
- het milieu wordt beter beschermd, doordat er in het streven naar duurzaamheid zuiniger met hulpbronnen wordt omgesprongen.

2.4 Dat de huidige energie-etiketteringsrichtlijn tot de meer geslaagde EU-instrumenten behoort, komt volgens het EESC doordat:

- de criteria eenvoudig, helder en begrijpelijk zijn;
- nauwkeurige, relevante en vergelijkbare gegevens worden verschaft over energieverbruik;
- er sprake is van doeltreffende kosten-batenanalyses die door alle belanghebbenden worden onderschreven;
- er wetenschappelijk aantoonbare resultaten worden geboekt;
- de rompslomp en uitvoeringskosten tot een minimum zijn beperkt;
- de richtlijn compatibel en coherent is met EU-regelingen en met concurrerende vrijwillige systemen en deze niet overlapt;
- de richtlijn dynamisch en flexibel is en ruimte laat voor innovatie en technologische ontwikkelingen;
- de informatie voor alle betrokkenen, met name consumenten, eenvoudig en gemakkelijk te begrijpen is;
- de beginselen van duurzaamheid worden gepromoot op de wereldmarkt.

2.5 Onder deze richtlijn vallen de volgende apparaten, die allemaal een aanzienlijke milieu-impact hebben: koelkasten, diepvriezers en combinaties daarvan, wasmachines, droogtrommels en combinaties daarvan, vaatwasmachines, ovens, warmwaterapparatuur en -opslagapparaten, verlichtingsbronnen en klimaatregelingsapparaten. Het voornemen bestaat om de energie-etikettering voor deze apparaten in 2009 en in 2010 te actualiseren.

⁽¹⁾ Voorwerp van deze herziening

⁽²⁾ Zie het Actieplan voor energie-efficiëntie (COM(2006) 545 final).

2.6 Uit eerdere studies van de Commissie over energieverbruikende producten blijkt dat de gebruiksfase van deze producten verantwoordelijk is voor ruim 80 % van de milieu-impact.

2.7 Met onderhavig Commissievoorstel wordt beoogd om het toepassingsgebied van Richtlijn 92/75/EEG uit te breiden tot andere huishoudelijke apparaten en tot alle „energiegerelateerde producten” met uitzondering van vervoermiddelen, waarvoor aparte regelgeving bestaat. Deze uitbreiding heeft heel wat voeten in de aarde, net als de lopende herziening van Richtlijn 2005/32/EG over ecologisch ontwerp.

2.8 Het streven naar energiebesparing zou voortaan van toepassing moeten zijn op „elk in de Gemeenschap in de handel gebracht en/of in gebruik genomen goed dat tijdens het gebruik een effect heeft op het energieverbruik, met inbegrip van onderdelen die bedoeld zijn om in onder deze richtlijn vallende energiegerelateerde producten te worden ingebouwd”. Dit betekent dat de regeling niet beperkt blijft tot producten die rechtstreeks energie verbruiken, maar ook gaat gelden voor producten waarvan het gebruik direct of indirect het energieverbruik beïnvloedt, zoals ramen en deuren, bouw- en bekledingsmateriaal.

2.9 Wil men deze nieuwe producten en sectoren onder de herziene richtlijn laten vallen, dan is er wellicht een wijziging nodig van de parameters die bij energie-etikettering in acht moeten worden genomen, alsook een wijziging van het etiket zelf, waaraan verschillende parameters moeten worden toegevoegd, al naar gelang de sector en het product.

2.10 Herschikking van de richtlijn energie-etikettering is een prioriteit in het Actieplan voor energie-efficiëntie ⁽¹⁾ en in het Actieplan inzake duurzame consumptie en productie en een duurzaam industriebeleid ⁽²⁾, waarover het EESC advies heeft uitgebracht ⁽³⁾. In dit verband gaat het niet alleen om het energie-etiket, maar ook om het ecolabel (milieukeur), het keurmerk *Energy Star*, de technische specificaties van de richtlijn ecologisch ontwerp, de richtlijn over de energieprestaties van gebouwen, de EMAS-excellence-norm en andere milieu-informatie, zoals *Environmental Product Declarations* (milieuverklaringen over producten) en tal van sectorspecifieke etiketten, bijv. voor levensmiddelen ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ COM(2006) 545 final

⁽²⁾ COM(2008) 397 final

⁽³⁾ EESC-advies 337/2009, 25 februari 2009 over *Duurzaam produceren en consumeren*, rapporteur: Espuny Moyano

⁽⁴⁾ Zie het onderzoek van de National Consumer Council (UK, 2003) *Green Choice: What Choice?*, waarin erop wordt gewezen dat het huidige milieu-informatiesysteem verwarrend kan zijn voor de consument.

2.11 Ook heeft het EESC geadviseerd om „groene overheidsopdrachten”(Green Public Procurement - GPP) te bevorderen door middel van „het vaststellen van de technische specificaties van „groene”producten (te beginnen met de producten die de grootste impact op het milieu hebben)” Het heeft met name het volgende aanbevolen:

- het vermelden van de kosten van de levensduur van het product of de dienst;
- het aanleggen van een online beschikbare databank met deze gegevens;
- het actualiseren van EG-richtlijnen inzake overheidsopdrachten door te verwijzen naar overeengekomen normen;
- uitbreiding van EMAS-certificering;
- ecolabels;
- ecodesign ⁽⁵⁾.

3. Samenvatting van het Commissievoorstel

3.1 Het voorstel is bedoeld om het toepassingsgebied van de vigerende EU-regeling ⁽⁶⁾, dat momenteel beperkt is tot huishoudelijke apparaten, uit te breiden. Dat moet de etikettering mogelijk maken van alle energiegerelateerde producten, d.w.z. huishoudelijke, commerciële en industriële producten en bepaalde niet-energieverbruikende producten (bijv. vensters) die over een significant energiebesparingspotentieel beschikken zodra ze in gebruik worden genomen of geïnstalleerd zijn.

3.2 De algemene doelstelling van het voorstel is om het vrije verkeer van goederen te garanderen en de energieprestaties van producten te verbeteren.

3.3 De voorgestelde kaderrichtlijn energie-etikettering vloeit voort uit de herschikking van Richtlijn 92/75/EEG en bevat tevens bepalingen over openbare aanbestedingen en stimuleringsmaatregelen. De Commissie beschouwt deze kaderrichtlijn als de hoeksteen van een ecologisch duurzaam en geïntegreerd productbeleid dat de vraag naar betere producten kan bevorderen en de consument kan helpen kiezen.

⁽⁵⁾ Zie EESC-advies over *Milieuvriendelijke productiemethoden*, rapporteur: Darmanin, PB C 224 van 30.8.2008, blz. 1.

⁽⁶⁾ Richtlijn 92/75/EEG van de Raad van 22 september 1992 betreffende de vermelding van het energieverbruik en het verbruik van andere hulpbronnen op de etikettering en in de standaard-productinformatie van huishoudelijke apparaten - PB L 297 van 13.10.1992, blz. 16

3.4 Volgens de Commissie vormt de voorgestelde kaderrichtlijn een aanvulling op bestaande EU-instrumenten zoals de richtlijn ecologisch ontwerp ⁽¹⁾, de Energy Star-verordening ⁽²⁾ en de milieukeurverordening ⁽³⁾.

4. Algemene opmerkingen

4.1 Het EESC is ingenomen met het initiatief van de Commissie om Richtlijn 92/75/EEG over de verplichte vermelding van het energieverbruik van huishoudelijke apparaten te actualiseren. De consumenten, de industrie en de distributiesector zijn inmiddels met deze richtlijn bekend.

4.2 Wordt de etiketteringsregeling gewijzigd, dan moeten de basiselementen daarvan die haar tot een succes hebben gemaakt, wel behouden blijven. Die elementen zijn: eenvoud, transparantie, betrouwbaarheid en vergelijkbaarheid. Tegelijkertijd moet via flexibele en dynamische mechanismen gewaarborgd worden dat de indeling van producten up-to-date is. Zo moet de industrie worden gegarandeerd dat de technisch-wetenschappelijke vooruitgang in aanmerking wordt genomen en moet de consument kunnen kiezen voor producten waarvan op basis van steeds preciezere normen kan worden gezegd dat zij vanuit het oogpunt van energieverbruik en prestaties efficiënter en duurzamer zijn dan andere producten.

4.3 Alvorens het toepassingsgebied van de richtlijn uit te breiden tot nieuwe groepen „energiegerelateerde producten” zou het raadzaam zijn om voor alle sectoren heldere en transparante effectbeoordelingen te maken en een kosten-batenanalyse die door alle betrokken partijen wordt onderschreven en op wetenschappelijke bevindingen is gebaseerd.

4.4 Het zou wellicht verstandig zijn om elkaar overlappende en vaak met elkaar concurrerende regelingen die tot meer kosten en rompslomp leiden, te voorkomen. Uitgegaan moet worden van „een geïntegreerde sectorale aanpak (...)”; in deze aanpak moeten de drie pijlers van duurzaamheid (...) worden gecombineerd. Van de ontwerpfasen van het product tot het einde van de levenscyclus ervan moeten de milieueisen worden nageleefd, waarbij steeds wordt gestreefd naar een hogere kwaliteit, meer innovatie en een grotere tevredenheid van de klant.” ⁽⁴⁾.

4.5 Bij dergelijke kosten-batenanalyses en effectbeoordelingen dient ook te worden nagegaan in hoeverre de Europese economie en bedrijven bijkomende kosten kunnen dragen zonder de productie-eenheden te moeten verkleinen, het aantal arbeidsplaatsen te moeten verminderen of de productie te moeten verplaatsen naar landen buiten Europa. Het EESC heeft al

diverse malen betoogd dat industriële veranderingsprocessen niet het voortbestaan van sectoren in gevaar mogen brengen.

4.6 Verder benadrukt het EESC dat er behoefte is aan duidelijkheid en transparantie ten aanzien van de aard van het energie-etiket:

- op het etiket wordt op heldere en simpele wijze het energieverbruik van het product aangegeven, uitgaande van uniforme criteria, zodat producten op basis van een up-to-date energie-etiket met elkaar kunnen worden vergeleken en aan de hand van de ontwikkelingen opnieuw kunnen worden ingedeeld (aanpasbare normen, open beoordelingsklassen en uitfasering van de slechtst presterende producten);
- naast het energieverbruik wordt op het etiket ook informatie verstrekt over energie-efficiëntie, waterverbruik, geluidsemissies en conformiteit. Door deze informatie is het moeilijk om bij de productkeuze een objectieve vergelijking tussen geëtiketteerde producten te maken en wordt het herindelingsproces er ook niet gemakkelijker op. Het zou beter zijn om dergelijke informatie te vermelden op een eco-design-etiket, in het kader van de herziening van Richtlijn 2005/32/EG;
- een andere mogelijkheid is dat er een sectorspecifieke ad-hocrichtlijn wordt aangenomen, zoals is gebeurd naar aanleiding van het Commissievoorstel voor een richtlijn inzake de etikettering van banden met betrekking tot hun brandstofefficiëntie ⁽⁵⁾.

4.7 Volgens het EESC zou het zinvoller zijn om aan de goede werking van Richtlijn 92/75/EEG vast te houden, met dien verstande dat dan wel de dynamische herindelingsmechanismen worden verbeterd en geperfectioneerd, ook vanuit het oogpunt van scherpere testnormen. Daarbij zouden de wezenlijke kenmerken ervan intact moeten blijven.

4.8 Het EESC is voorstander van uitbreiding van het toepassingsgebied van de energie-etiketteringsregeling tot andere producten die energie verbruiken, aangezien de informatie op bedoelde etiketten helder en doorzichtig is, op de markt gemakkelijk kan worden vergeleken en kan uitgroeien tot een middel om een product met succes te markten. Voor andere energiegerelateerde producten en diensten die zelf geen energie verbruiken, lijken er passende informatiemiddelen te bestaan, zoals de vrijwillige regelingen die in de EU voor sommige producten reeds van kracht zijn.

4.9 Over de mogelijkheid om stimulansen te geven zonder in te druisen tegen het openbare-aanbestedingssysteem, heeft het EESC zich al eerder positief uitgelaten ⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ Richtlijn 2005/32/EG van het Europees Parlement en de Raad van 6 juli 2005 betreffende de totstandbrenging van een kader voor het vaststellen van eisen inzake ecologisch ontwerp voor energieverbruikende producten en tot wijziging van Richtlijn 92/42/EEG van de Raad en de Richtlijnen 96/57/EG en 2000/55/EG van het Europees Parlement en de Raad - PB L 191 van 22.7.2005, blz. 29.

⁽²⁾ Verordening (EG) nr. 106/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 15 januari 2008 betreffende een communautair energie-efficiëntie-etiketteringsprogramma voor kantoorapparatuur (omgewerkte versie) - PB L 39 van 13.2.2008, blz. 1.

⁽³⁾ Verordening (EG) nr. 1980/2000 van het Europees Parlement en de Raad van 17 juli 2000 inzake een herzien communautair systeem voor de toekenning van milieukeuren - PB L 237 van 21.9.2000, blz. 1.

⁽⁴⁾ Zie paragraaf 1.3 van EESC-advies over *Milieuvriendelijke productie-methoden*, rapporteur: Darmanin, PB C 224 van 30.8.2008, blz. 1.

⁽⁵⁾ Zie COM(2008) 779 final en EESC-advies 620/2009, 25 maart 2009 over *Etikettering van banden met betrekking tot hun brandstofefficiëntie*, rapporteur: Ranocchiari.

⁽⁶⁾ Zie EESC-advies 337/2009 over *Duurzaam produceren en consumeren*, rapporteur: Espuny Moyano, paragraaf 3.5: „Het EESC is ingenomen met het voorstel van de Commissie ...”

4.10 Wat de bepalingen inzake openbare aanbestedingen betreft, vindt het EESC dat de voorgestelde bindende normen zorgvuldiger moeten worden bekeken, om te voorkomen dat de uitvoeringskosten te hoog uitvallen.

4.10.1 In dit verband is het EESC van mening dat de lidstaten voldoende speelruimte moet worden gegarandeerd door indicatieve productprestatiedrempels in te voeren en een evenwicht te vinden tussen vrijwillige regelingen – overeenkomstig de aanbevelingen inzake groene overheidsopdrachten – en bindende bepalingen, waarbij de met Richtlijn 2004/18/EG reeds geboden mogelijkheden om bij openbare aanbestedingen rekening te houden met milieucriteria, optimaal moeten worden benut.

Brussel, 24 maart 2009

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Mario SEPI

Advies an het Europees Economisch en Sociaal Comité ver het „Voorstel voor een verordening (EG) nr. .../2008 van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1692/2006 tot instelling van het tweede Marco Poloprogramma voor de toekenning van communautaire financiële bijstand om de milieuprestaties van het vrachtovervoersysteem te verbeteren („Marco Polo II)”

COM(2008) 847 final — 2008/0239 (COD)

(2009/C 228/18)

De Raad heeft op 12 februari 2009 besloten om, overeenkomstig de artt. 71(1) en 80(2) van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het

„Voorstel voor een verordening (EG) nr. .../2008 van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1692/2006 tot instelling van het tweede Marco Poloprogramma voor de toekenning van communautaire financiële bijstand om de milieuprestaties van het vrachtovervoersysteem te verbeteren („Marco Polo II)”

Op 13 januari 2009 heeft het bureau van het EESC besloten de gespecialiseerde afdeling Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden te belasten.

Gelet op het spoedeisende karakter van de werkzaamheden heeft het EESC de heer LIOLIOS tijdens de op 24 en 25 maart 2009 gehouden 452e zitting (vergadering van 24 maart) als algemeen rapporteur aangewezen en het onderhavige advies met 97 stemmen vóór, bij 3 onthoudingen, goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het EESC geeft zijn steun aan het door de Commissie uitgestippelde beleid dat ervoor moet zorgen dat het vrachtovervoer, dat volgens de prognoses onvermijdelijk zal toenemen, van het wegennet naar andere vervoerswijzen wordt overgeheveld. Tegelijkertijd wijst het erop dat in dit verband ambitieuze plannen soms ontbreken en de beschikbare middelen ontoereikend zijn.

1.2 Het EESC stemt in met de voorgestelde wijzigingen in de verordening, nl.:

1.2.1 de uitbesteding van het beheer van het programma aan het Uitvoerend Agentschap voor Concurrentievermogen en Innovatie (EACI);

1.2.2 de verlaging en vereenvoudiging van de subsidiabiliteitsdrempels voor de projecten;

1.2.3 de verdubbeling van de steunintensiteit voor projecten van 1 euro naar 2 euro per 500 van het wegennet overgeheveld of vermeden tonkilometer;

1.2.4 de vaststelling van bijzonder lage drempels voor vervoersprojecten m.b.t. de binnenvaart;

1.2.5 het toestaan dat afzonderlijke bedrijven financiële steun aanvragen;

1.2.6 de afschaffing van de speciale drempel van 10 % voor verkeersvermijdingsacties;

1.2.7 het betrekken van het vervoerselement in de berekening van de modal shift;

1.2.8 de vereenvoudiging van de financieringsvoorwaarden voor aanvullende infrastructuur.

1.3 Het EESC is van mening dat het Marco Poloprogramma niet volledig tegemoetkomt aan de oorspronkelijk vastgestelde doelstellingen en daarom ook ondermaats presteert. Het is met name van mening dat het beschikbare budget (60 miljoen euro) wel eens ontoereikend zou kunnen zijn voor het overhevelen van 25 miljard tonkilometer. Daar een besparing van externe kosten van 9,15 euro/tkm niet onaanzienlijk is, moeten volgens hem meer inspanningen worden geleverd om de nodige middelen te vinden voor de modal shift van zo veel mogelijk tonkilometer, teneinde de aanvankelijk vastgestelde doeleinden te verwezenlijken. In ieder geval is duidelijk dat de alternatieve kosten voor de samenleving in ruimere zin een veelvoud zijn van de rechtstreekse steunverlening aan de vervoersbedrijven. Zoals het EESC ook reeds in zijn adviezen 842/2002 en 247/2005 heeft beklemtoond, zou de Commissie moeten voorstellen de betreffende begroting tijdens de looptijd van het programma naar boven bij te stellen, zodat er aanvullende financiële middelen beschikbaar zijn als er meer actieplannen worden voorgelegd dan aanvankelijk werd voorzien.

1.4 Tot zijn verbazing heeft het EESC vastgesteld dat hoewel in de effectbeoordeling ondersteuning en vergoeding van kleine ondernemingen die projecten voorleggen, is voorgesteld en vermeld, de nieuwe verordening daarin niet voorziet. Het Comité betreurt dat aan dat voorstel geen gevolg is gegeven en stelt voor de maatregel ook voor kleine ondernemingen te laten gelden, daar ook voor hen dezelfde argumenten van kracht zijn en de voorbereiding van dergelijke projectvoorstellen voor deze bedrijven aanzienlijke uitgaven met zich meebrengt.

1.5 Het EESC is ermee ingenomen dat de Commissie bereid lijkt te zijn de tijd voor de goedkeuring en financiering van de voorstellen in te korten. Niettemin is het van mening dat in een snel veranderend bedrijfsklimaat waar het van doorslaggevend belang is zo snel mogelijk op de ontwikkelingen van de markt in te spelen, het zaak is de tijd voor de evaluatie, goedkeuring en ondersteuning van de afzonderlijke projecten verder in te korten via maatregelen als pre-evaluatie van voorstellen of standaardisering van een deel van de evaluatie.

1.6 Het EESC vindt dat de geografische spreiding van de ingediende en gefinancierde voorstellen verre van optimaal was, zodat een en ander ook niet heeft bijgedragen aan de EU-doelstellingen en de noodzakelijke en evenwichtig over de EU-lidstaten gespreide bevordering van intermodaal vervoer. Het pleit er daarom voor hier verder werk van te maken en daarbij aandacht te schenken aan de problemen van de zuidelijke landen en de kustgebieden in het Middellandse Zeegebied. Bovendien moet volgens het Comité ook rekening worden gehouden met de inherente handicaps van bepaalde gebieden (bv. het ontbreken van een uitgebreid spoorwegnet, een lange kustlijn, het insulaire karakter, enz.) zodat aldaar gevestigde bedrijven ook de gelegenheid krijgen om voorstellen voor te leggen.

1.7 Het EESC herhaalt zijn vroegere standpunt dat er onderzoek moet worden gedaan naar de praktijk van de „nulvoorraad” en die van de „circulerende voorraad” zodat een analyse kan worden gemaakt van het effect op het al dan niet bevorderen van duurzame vervoermiddelen. De praktijk van de nulvoorraad begunstigt het vrachtvervoer over de weg, hetgeen gevolgen heeft voor het energieverbruik en de milieubescherming. In deze context moet de hele aanbodketen worden bekeken.

1.8 Volgens het EESC moet gebruik worden gemaakt van de kennis waarover wegvervoersondernemingen beschikken en moeten zij actief worden betrokken bij de programma's voor overheveling van vrachtvervoer over de weg naar andere vervoermiddelen. Met het oog daarop moeten de betrokken actoren permanent op de hoogte worden gehouden en moeten zij worden ondersteund bij de omschakeling van de modellen die zij in hun productieprocessen hanteren.

1.9 Het EESC is van mening dat aangezien niet alle beschikbare middelen zijn gebruikt, de Commissie zou moeten overwegen de maximumsteunverlening te verhogen (van de huidige 35 % voor modal-shiftacties, overheveling naar de binnenvaart, katalysatoracties, projecten „Snelwegen op zee” en verkeersvermijdingsacties, en 50 % voor gemeenschappelijke leeracties, tot resp. 50 % en 75 %). Dit is zonder meer noodzakelijk voor kleine ondernemingen die ten opzichte van grote bedrijven meer vaste dan variabele kosten hebben. Wat met name de katalysatoracties betreft, stelt het EESC voor de ondersteuning van 2 euro/tkm tot 3 euro/tkm op te trekken, daar het om innoverende oplossingen gaat die een gunstige invloed zullen hebben op de overheveling van het vrachtvervoer over de weg naar andere vervoermiddelen en daar een en ander ook de publieke opinie zal beïnvloeden.

1.10 Het EESC beveelt de Commissie aan werk te maken, voor alle gebruikers en in alle EU-talen, van meerdere „Europese gidsen” over alle intermodale platforms van de EU, met vermelding van al hun specifieke kenmerken; ook moet zij de nodige maatregelen treffen om zowel de financieringsmechanismen als de resultaten van de projecten en de voordelen voor de intermediaire en de eindgebruikers meer bekendheid te geven. Voorts moet de Commissie specifieke plannen uitwerken om de zichtbaarheid van het programma te bevorderen en te vergroten. Het Comité stelt de Commissie daarom voor om samen conferenties, bewustmakingsacties en *roadshows* op touw te zetten.

1.11 Het Comité zou graag zien dat wordt nagegaan of projecten die betrekking hebben op het overbrengen van vloeistoffen via pijpleidingen of luchtvervoer naar overslagterminals of terminals voor gecombineerd vervoer, ook voor steun uit het Marco Polo-programma in aanmerking kunnen komen.

1.12 Het beklemtoont dat de huidige situatie van het maritiem vervoer (binnenvaart) verder moet worden onderzocht daar het hanteren van intermodale systemen in deze sector wegens de fragmentering van de markt moeilijk wordt geacht. Tekenend is in dit verband dat de acties i.v.m. snelwegen op zee niet erg aantrekkelijk bleken (9 % van de voorstellen in 2007 en 4 % in 2008), met als gevolg dat slechts weinig of (in 2008) geen enkel voorstel goedgekeurd werd.

1.13 Het EESC blijft bij zijn standpunt dat de termijn van 36 maanden voor modal-shiftacties veel te kort is en stelt een minimumtermijn van 48 maanden voor.

1.14 Er moet worden nagegaan of het mogelijk is steun te geven aan projecten met nationale draagwijdte, teneinde een groter draagvlak te creëren voor intermodaal vervoer en modal shift van wegvervoer naar andere vervoerswijzen. Volgens het EESC zouden er met name lokale acties moeten komen die slechts in één lidstaat worden opgezet maar die een effect kunnen hebben waarbij iedereen die op doorreis is in die lidstaat en van de betreffende vervoerswijzen gebruik maakt, gebaat is.

1.15 Het EESC herhaalt dat het ermee ingenomen is dat het toepassingsgebied van de verordening tot derde landen (al dan niet kandidaat-lidstaten) wordt uitgebreid en merkt op dat de uitgaven voor acties die op het grondgebied van die derde landen worden opgezet, alleen door het programma kunnen worden gefinancierd als zij voor een EU-lidstaat rechtstreekse en meetbare voordelen opleveren.

1.16 Er zou zo spoedig mogelijk een overzicht moeten worden gepubliceerd van alle plannen die met succes ten uitvoer zijn gelegd, alsook van de middelen die via de ondersteunde projecten echt zijn uitgespaard. Bij die gelegenheid kan aan het programma ook meer bekendheid worden gegeven en kunnen de tot dusver behaalde resultaten worden verspreid.

1.17 Het EESC herhaalt zijn standpunt dat de lidstaten moeten worden opgeroepen een inventaris op te maken van alle mogelijkheden om bestaande maar minder gebruikte of in onbruik geraakte netwerken opnieuw in te schakelen voor vrachtvervoer. Dit geldt vooral voor het spoorwegnet, alsook voor het net van waterwegen en binnenwateren, zodat er, voor zover mogelijk, oplossingen kunnen worden uitgewerkt via vervoerswijzen die sneller zijn en, met het oog op duurzame ontwikkeling, ook beter zijn dan wegvervoer.

2. Algemene opmerkingen

2.1 *Conclusies van het EESC m.b.t. de programma's Marco Polo I en Marco Polo II*

2.1.1 In zijn advies 842/2002 van 17 en 18 juli 2002 en zijn advies 247/2005 van 9 maart 2005 over het voorstel voor een verordening „Marco Polo I” en „Marco Polo II” heeft het Comité gewezen op de zwakke punten van het programma, dat er volgens hem niet in zal slagen de door de Commissie nagestreefde overschakeling op andere vervoerswijzen te realiseren. Het heeft dan ook voorgesteld het programma met specifieke maatregelen aan te vullen. De adviezen CES 842/2002 en 247/2005 bevatten in dit verband o.a. de volgende voorstellen:

2.1.1.1 modal-shiftinfrastructuur (bijv. terminals en hun toegangswegen) moet met publieke middelen gefinancierd worden;

2.1.1.2 een beheerscomité moet worden belast met de continue follow-up van de acties, zodat halverwege de looptijd van het programma de nodige aanpassingen kunnen worden aangebracht;

2.1.1.3 er moet worden voorzien in de mogelijkheid om projecten te financieren die betrekking hebben op lokale acties, ook al is daarbij maar één lidstaat betrokken, op voorwaarde evenwel dat allen die op het grondgebied van die lidstaat van internationaal vervoer gebruik maken, daar profijt van trekken;

2.1.1.4 in het kader van het „Marco Polo”-programma moeten ook projecten kunnen worden geselecteerd die in bepaalde gevallen betrekking hebben op luchtvervoer of vervoer via pijpleidingen, zij het in combinatie met andere vervoerswijzen;

2.1.1.5 de minimumsubsidiedrempels voor elke actie moeten worden verminderd;

2.1.1.6 de maximumtermijn voor acties die gericht zijn op omschakeling op andere vervoermiddelen, moet worden verlengd;

2.1.1.7 er moet een voor alle gebruikers bestemde Europese Gids van alle multimodale platforms en hun kenmerken worden opgesteld;

2.1.1.8 er moet een speciale categorie komen, met een verlaagde minimumsubsidiedrempel van 500 000 euro; de binnenvaart kan immers niet vergeleken worden met de zeevaart, waarvoor de vereiste investeringen evenredig zijn met de omvang van de schepen.

2.1.2 Het Comité heeft ook reeds verklaard bereid te zijn om er samen met de Commissie over na te denken hoe van de praktijk van de „nulvoorraad” geleidelijk kan worden overgestapt op die van de „circulerende voorraad” als de goederen niet dringend geleverd moeten worden.

2.2 *Evaluatieverslag*

Het EESC stelt met genoegen vast dat de Commissie een onafhankelijk beoordelaar⁽¹⁾ met een evaluatie heeft belast en hoopt dat daarbij bepaalde zaken aan de orde zullen worden gesteld die in de toelichting niet uitvoerig aan bod zijn gekomen.

— Er worden steeds minder voorstellen ingediend (van 92 in 2003 naar 63 in 2004 en 62 in 2005 tot 48 in 2006) terwijl het aantal voorstellen dat wordt goedgekeurd en financiering krijgt, nagenoeg hetzelfde blijft (12 à 15).

— Opgemerkt zij dat via de gefinancierde projecten uiteindelijk 75 % van de oorspronkelijk geplande modal shift wordt gerealiseerd, dat projecten die betrekking hebben op het spoorvervoer voor 99 % succesvol zijn, terwijl via projecten m.b.t. de binnenvaart nauwelijks 45 % van de aanvankelijke doelstelling wordt verwezenlijkt.

— De verwezenlijking voor 64 % van de met het Marco Polo I-programma nagestreefde verschuiving van het vrachtvervoer over de weg heeft betrekking op nauwelijks 5,8 % van het totale internationale vrachtvervoer over de weg in de Unie, wat uiteindelijk slechts een kleine verandering teweegbrengt.

— De procedure voor de evaluatie van de voorstellen tot en met de fase van ondertekening van de overeenkomst wordt door de deelnemers als ingewikkeld, allesbehalve transparant en vrij tijdrovend beschouwd (met name wat de periode van de onderhandelingen tot de ondertekening van de overeenkomst betreft). Opgemerkt zij dat de selectiecriteria veelal als zeer duidelijk en transparant worden beschouwd, in tegenstelling tot de procedure voor de vaststelling van de ranking op basis van die criteria en het uiteindelijke voorstel met de geselecteerde projecten.

— De minimumdrempels zijn bijzonder hoog voor kleine en middelgrote ondernemingen en niet erg aantrekkelijk om op nieuwe intermodale vervoerswijzen over te stappen. Gevolg hiervan is dat slechts enkele grootschalige projecten van grote ondernemingen een kans krijgen, terwijl vele projecten van kleine en middelgrote ondernemingen uit de boot vallen. Een meer op kleine en middelgrote ondernemingen toegesneden benadering kan bijgevolg bijdragen aan het oplossen van de verkeerscongestie op lokale en regionale wegen.

— Daar er geen voorstellen m.b.t. snelwegen op zee zijn ingediend, wordt gepleit voor een follow-up van dergelijke projecten alsook voor ondersteuning van de deelname daaraan.

— Voorgesteld wordt de bijdrage aan de vermindering van de verkeerscongestie op de weg meer in het licht te stellen.

⁽¹⁾ Evaluatie van het Marco Poloprogramma (2003-2006) door Ecorys (alleen in het Engels): http://ec.europa.eu/transport/evaluations/annual_en.htm.

3. Opmerkingen

Het EESC betreurt dat de Commissie geen rekening heeft gehouden met de meeste voorstellen die het in zijn twee betreffende adviezen heeft geformuleerd en die tot meer doeltreffendheid van het programma hadden kunnen bijdragen, zoals ook uit de externe beoordeling is gebleken; het verheugt er zich evenwel over dat deze voorstellen, zij het met vertraging, nu toch op bijval kunnen rekenen. Het Comité formuleert in dit verband de volgende specifieke opmerkingen:

3.1 „Het beheer van het programma is, naast andere communautaire programma's, sinds 1.3.2008 toevertrouwd aan het Uitvoerend Agentschap voor Concurrentievermogen en Innovatie (EACI).” Het EESC onderschrijft deze maatregel, die evenwel vergezeld moet gaan van alle nodige acties en initiatieven die de administratieve rompslomp kunnen verminderen en potentiële instanties voor ondersteuning kunnen aantrekken.

3.2 „Overeenkomstig de procedure zoals beschreven in bijlage I, punt 2, onder d), van de Verordening, zal de Commissie de maximale steunintensiteit verdubbelen van 1 naar 2 euro per 500 tonkilometer vermeden of naar andere vormen van vervoer verschoven wegvervoer.” Volgens het EESC is de verdubbeling van de steun noodzakelijk voor de verdere bevordering van het programma, daar het maatschappelijke voordeel dat voortvloeit uit de beperking van de externe kosten en de maatschappelijke en milieugevolgen, veel groter is dan het gewicht van de financiering.

3.3 „Afzonderlijke bedrijven toestaan om steun aan te vragen. Door de mogelijkheid te bieden dat projecten ingediend kunnen worden door één bedrijf zullen de subsidiabiliteitsvoorwaarden voor begunstigten duidelijker en eenvoudiger worden.” Het EESC onderschrijft deze maatregel en herhaalt dat ook

projecten in aanmerking moeten kunnen komen die slechts één lidstaat betreffen, daar dit tot een vermindering van het wegvervoer zal leiden.

3.4 „Een zeer lage drempel creëren voor binnenvaartprojecten. Er zal een specifiek lagere drempel worden gecreëerd voor projecten die als doel hebben vrachtvervoer over de weg te verschuiven naar de binnenvaart.”

Aard van het project	Bestaande drempels	Voorgestelde drempels
Binnenvaart		17 miljoen tkm

Het EESC verheugt zich erover dat eindelijk is ingegaan op zijn voorstellen betreffende een verlaging van de subsidiabiliteitsdrempels voor met name de binnenvaart, en is van mening dat een en ander ertoe zal leiden dat meer voorstellen worden ingediend.

3.5 „Restitutie van aanvraag-/voorbereidingskosten aan micro-ondernemingen verlenen. Om aanvragen door micro-ondernemingen, die kenmerkend zijn voor de sectoren weg- en binnenvaartvervoer, aan te moedigen, zal een forfaitaire restitutie voor aanvraag-/voorbereidingskosten worden verstrekt.” Tot zijn verbazing heeft het EESC vastgesteld dat hoewel in de effectbeoordeling ondersteuning van kleine ondernemingen die voorstellen indienen, is voorgesteld en vermeld, de nieuwe verordening daarin niet voorziet.

3.6 „De subsidiabiliteitsdrempels voor projecten verlagen en vereenvoudigen. Het vereenvoudigen en verlagen van sommige drempels zal meer kleinere projecten opleveren en zal helpen om de doelstellingen van het programma te verwezenlijken.” Zie in dit verband de onderstaande tabel:

Aard van het project	Bestaande drempels		Voorgestelde drempels
Modal shift	250 miljoen tkm	EUR 500 000	80 miljoen tkm
Binnenvaart			17 miljoen tkm
Katalysatoracties		2 miljoen euro	30 miljoen tkm
Gemeenschappelijk leren		EUR 250 000	EUR 250 000
Snelwegen op zee	1,25 miljard tkm	2,5 miljoen euro	250 miljoen tkm
Verkeersvermijding	500 miljoen tkm	1 miljoen euro	80 miljoen tkm

Het EESC heeft een verlaging van de subsidiabiliteitsdrempels voor de voorgestelde projecten voorgesteld en gaat er a fortiori dan ook mee akkoord; hetzelfde geldt voor het hanteren van tonkilometer als vergelijkingsbasis voor de verschillende voorstellen.

3.7 „De specifieke drempel van 10 % voor verkeersvermijdingsprojecten wegnemen.” Het EESC stemt in met de afschaffing van de bovenvermelde drempel en denkt dat dit aanleiding zal geven tot meer voorstellen op dit gebied.

3.8 „Het vervoerselement in de modal-shiftberekeningen opnemen.” Het voorstel om de afgelegde afstanden van het vervoermiddel in de berekeningen op te nemen kan volgens het EESC van nut zijn. Er moet evenwel worden nagegaan hoe voorstellen kunnen worden bevorderd die meer gebruik maken

van intermodaal vervoer, zoals bv. het vervoeren van ongeleide vracht via ro-ro.

3.9 „In buitengewone gevallen een verlenging van de implementatieperiode van het project” met 6 maanden, middels een omstandige motivering door de begunstigde. Het EESC onderschrijft het bovenstaande voorstel omdat het de begunstigten geruuststelt dat de verliezen die zij bij het begin van het project hebben geleden, via een communautaire bijdrage zullen worden vergoed.

3.10 „Vereenvoudiging van de financieringsvoorwaarden voor infrastructuur.” Het EESC stemt in met de afschaffing van de voorwaarden voor de afronding van projecten betreffende aanvullende infrastructuur en is van mening dat met deze vereenvoudiging beperkingen worden weggenomen die nutteloos en onverantwoord waren.

3.11 „Vereenvoudiging van de administratieve procedures van het programma.” Het EESC juicht alle inspanningen toe die de procedures verbeteren en de tijd die nodig is voor de afhandeling van administratieve kwesties bij de subsidieverlening inkorten; de ervaringen op dit gebied waren immers tot nu toe allesbehalve positief. Het kijkt evenwel uit naar verdere feedback over de ervaringen van de betrokken deelnemers om hierover een duidelijker standpunt in te nemen.

3.12 „In artikel 5, lid 2, wordt de tweede zin, „De financieringsvoorwaarden voor aanvullende infrastructuur in de zin van artikel 2, onder h), worden vermeld in bijlage II”, geschrapt.” Het EESC stemt in met dit voorstel daar de bewuste praktijk volgens hem problemen veroorzaakte voor de succesvolle realisatie van voorstellen, met name wanneer deze gericht waren op het gebruik van maritieme vervoermiddelen.

3.13 „Het totale steunbedrag dat voor aanvullende infrastructuur in de vorm van overheidssteun en financiële bijstand van de Gemeenschap wordt verleend, kan niet meer dan 50 % van de in aanmerking komende kosten bedragen.” Deze zin wordt geschrapt. Volgens het EESC is deze maatregel correct en zal het een goede zaak zijn dat nationale regeringen actiever aan betreffende projecten zullen deelnemen.

3.14 „Artikel 14, lid 2, wordt vervangen door het volgende: „De Commissie legt aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's voor 30 juni 2011” een evaluatieverslag voor over de resultaten van het Marco Poloprogramma in de periode 2003-2009.” Het EESC heeft bedenkingen bij de boven voorgestelde datum, daar dit verslag niet gebruikt zal worden om corrigerende maatregelen te nemen wat het bestaande programma betreft, en het dus zinvoller zou zijn meer tijd uit te trekken voor een uitvoeriger evaluatie van de gewijzigde verordening.

Brussel, 24 maart 2009.

De voorzitter
an het Europees Economisch en Sociaal Comité
Mario SEPI

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een samenwerkingsprogramma met vakmensen uit derde landen op audiovisueel gebied MEDIA Mundus

COM (2008) 892 final — 2008/258 (COD)

(2009/C 228/19)

De Raad heeft op 2 februari 2009 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig de artt. 150, lid 4, en 157, lid 3, van het EG-Verdrag te raadplegen over het

„Voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een samenwerkingsprogramma met vakmensen uit derde landen op audiovisueel gebied MEDIA Mundus”

Op 24 februari 2009 heeft het bureau van het Europees Economisch en Sociaal Comité de gespecialiseerde afdeling Vervoer, energie, infrastructuur en informatiemaatschappij met de desbetreffende voorbereidende werkzaamheden belast.

Gezien de urgentie van de werkzaamheden heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité tijdens zijn op 24 en 25 maart 2009 gehouden 452e zitting (vergadering van 25 maart) de heer HERNÁNDEZ BATALLER aangewezen als algemeen rapporteur en vervolgens onderstaand advies met 79 stemmen vóór en 5 stemmen tegen, bij 3 onthoudingen, goedgekeurd.

1. Conclusies

1.1 Het Comité staat achter het voorstel voor een besluit en deelt de mening van de Commissie dat de waarden en beginselen van de democratische samenleving en de rechtsstaat moeten worden verspreid. Vormen vrijheid, democratie, respect voor de mensenrechten en de grondrechten immers niet de hoekstenen van de Europese Unie?

1.2 Het Comité pleit ervoor dat de Commissie in het kader van de uitvoering van het programma wordt belast met de vaststelling van de algemene richtsnoeren voor de tenuitvoerlegging en de selectiecriteria. Een dergelijke bepaling zou immers niet raken aan de grote lijnen van het voorstel en zou aansluiten bij Besluit 1999/468/EG.

1.3 Voorts kan het Comité zich vinden in de algemene doelstellingen van het programma (concurrentievermogen van de Europese audiovisuele sector, meer keuzemogelijkheden voor de consument en culturele diversiteit). Wel zou het graag zien dat de Commissie nader ingaat op de specifieke doelstellingen, waarvan de formulering veel te vaag blijft, en meer de nadruk legt op de grensoverschrijdende en transnationale aspecten.

1.3.1 Speciale steun verdient het gebruik van nieuwe technologieën voor productie, distributie, het op de markt brengen van audiovisuele werken in digitale vorm en de verspreiding van audiovisuele werken (met inbegrip van nieuwe distributieplatforms zoals VOD en IPTV).

1.4 Er wordt een budget van 15 miljoen euro uitgetrokken. Dat is in de ogen van het Comité te krap in verhouding tot de ambitieuze algemene doelstellingen. Het Comité pleit daarom voor een veel ruimer budget zodat de Europese audiovisuele sector krachtiger kan worden ondersteund, vanzelfsprekend zonder de begrotingsdiscipline uit het oog te verliezen en af te wijken van de beginselen van goed financieel beheer.

1.5 De Commissie moet er in nauwe samenwerking met de lidstaten op toezien dat het programma in de praktijk strookt met de andere relevante Europese beleidsgebieden, programma's en acties.

2. Achtergrond

2.1 Op 9 januari 2009 heeft de Commissie een voorstel ingediend voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een samenwerkingsprogramma met vakmensen uit derde landen op audiovisueel gebied (MEDIA Mundus).

2.2 De Commissie wijst erop dat de Europese audiovisuele sector van kapitaal belang is voor de verwezenlijking van de doelstellingen van de Lissabonagenda en voor de uitvoering van het i2010-initiatief. Voorts refereert zij aan het UNESCO-verdrag betreffende de bescherming en de bevordering van de diversiteit van cultuuruitingen, dat op 18 december 2006 door 13 EU-lidstaten werd bekrachtigd, en verklaart zij dat niet mag worden vergeten dat maar liefst 5,8 miljoen mensen, of 3,1 % van de totale EU-25-bevolking, in de audiovisuele sector werken.

2.3 De Commissie legt de vinger op de structurele gebreken die nog steeds een struikelblok vormen voor de verspreiding van Europese audiovisuele werken op markten van derde landen, alle inspanningen om de sector te versterken ten spijt (technologische ontwikkeling, nieuwe actoren en distributieplatforms, stimulansen voor de productie van inhoud).

2.4 MEDIA Mundus is bedoeld als aanvulling op andere initiatieven, die meer gericht zijn op samenwerking binnen de EU (MEDIA 2007, Euromed Audiovisual II en het EU-ACS-programma voor film). Ook wil de Commissie hiermee meer geld ter beschikking stellen; de middelen van de bestaande internationale filmfondsen zijn namelijk beperkt.

3. Het voorstel voor een besluit

3.1 Hieronder volgt een beschrijving van de voornaamste kenmerken van het voorstel voor een besluit tot vaststelling van een samenwerkingsprogramma met vakmensen uit derde landen op audiovisueel gebied (MEDIA Mundus).

3.1.1 Het programma is opgezet met het oog op de financiering van projecten voor samenwerking met derde landen in de periode van 1 januari 2011 tot 31 december 2013. Voor de uitvoering van het programma wordt een budget van 15 miljoen euro uitgetrokken.

3.1.2 Hoofddoelstellingen zijn de oprichting van internationale netwerken, om zo de rol van Europa op politiek en cultureel gebied en in de audiovisuele sector te versterken, het concurrentievermogen van de EU te verbeteren en audiovisuele werken wijder te verspreiden.

3.1.3 Elk project moet minimaal drie partners tellen. Coördinator is steeds een Europese vakman/vrouw die verantwoordelijk is voor het indienen van het voorstel, het beheer van het project, het financieel beheer en de uitvoering van de begroting.

3.1.4 Veel aandacht gaat uit naar voortgezette opleiding en de kwalificaties van de betrokken vakmensen uit de EU en derde landen, m.n. op het gebied van productie, distributie, het vertonen, verspreiden, verhandelen en opslaan van audiovisuele werken, en de relevante rechtskaders en financieringsstelsels.

3.1.5 Een ander onderdeel van het programma is de organisatie van evenementen en initiatieven op audiovisueel gebied, die met name gericht zijn op een jong publiek. Heel in het

bijzonder wil de Commissie de vraag van het publiek naar cultureel diverse audiovisuele inhoud vergroten.

3.1.6 Een van de meest opmerkelijke programmapunten wat de verspreiding van audiovisuele werken betreft is het streven om in derde landen meer Europese audiovisuele werken te vertonen en vice versa. Dit houdt in dat bioscoopnetwerken met zalen in de EU en in derde landen worden aangemoedigd om de voorwaarden voor het vertonen van audiovisuele werken (duur en aantal vertoningen) te verbeteren.

3.1.7 Voorts moet steun worden verleend aan partnerschappen tussen omroepen (of VOD-platforms) en houders van rechten die van plan zijn een catalogus samen te stellen voor verdeling via VOD-platforms.

3.1.8 Ook wil de Commissie steun verlenen aan de nasynchronisatie en ondertiteling met het oog op de verdeling en verspreiding van audiovisuele werken uit Europese en derde landen via alle mogelijke kanalen, en dit ten behoeve van producenten, distributeurs en omroepen.

3.2 Financiering in het kader van het programma mag niet meer bedragen dan 50 % van de eindkosten van het te financieren project. Enkel in een aantal expliciet vastgelegde uitzonderingsgevallen kan de financiering oplopen tot 80 %.

3.2.1 De medefinanciering kan hetzij volledig hetzij gedeeltelijk in natura worden voldaan op voorwaarde dat de waarde van de bijdrage niet hoger ligt dan de werkelijk gemaakte en naar behoren gestaafde kosten. Ook de ruimtes die beschikbaar zijn gesteld voor opleiding of promotiedoeleinden kunnen onder deze medefinanciering vallen.

3.2.2 De Commissie dient bij het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's de volgende documenten in: een mededeling over de voortzetting van het programma (uiterlijk 30 juni 2012) en een ex-post evaluatieverslag (uiterlijk 31 december 2015).

3.2.3 In het besluit wordt expliciet vermeld hoe MEDIA Mundus bijdraagt tot de versterking van het horizontaal beleid van de EU, nl. via:

— de discussie en voorlichting over de EU als een ruimte van vrede, welvaart en veiligheid;

-
- het promoten van het fundamentele beginsel van vrijheid van meningsuiting;
 - de verbetering van de kennisbasis van de Europese economie en de versterking van het wereldwijde concurrentievermogen van de EU;
 - het promoten van het belang van culturele diversiteit en multiculturalisme in de wereld;
 - de ondersteuning van de strijd tegen alle vormen van discriminatie gebaseerd op geslacht, ras of etnische afkomst, geloof of overtuiging, handicaps, leeftijd of seksuele geaardheid.

Brussel, 25 maart 2009.

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 wijziging van Verordening (EG) nr. 1927/2006 tot oprichting van een Europees fonds voor aanpassing aan de globalisering

COM(2008) 867 final – 2008/0267 (COD)

(2009/C 228/20)

De Raad heeft op 20 januari 2009 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 159, 3^e alinea, van het EG-Verdrag te raadplegen over het

„Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1927/2006 tot oprichting van een Europees fonds voor aanpassing aan de globalisering”

Het bureau van het Comité heeft de adviescommissie Industriële reconversie (CCMI) op 13 januari 2009 met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden belast.

Gezien de urgentie van de werkzaamheden heeft het Comité tijdens zijn op 24 en 25 maart 2009 gehouden 452^e zitting (vergadering van 24 maart) de heer PARIZA CASTAÑOS als algemeen rapporteur aangewezen en onderstaand advies met 152 stemmen vóór en 5 tegen, bij 12 onthoudingen, goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) stemt in met het voorstel van de Europese Commissie om het werkteerrein van het Europees fonds voor aanpassing aan de globalisering (EFG) tijdelijk te verruimen teneinde bijstand te kunnen verlenen aan werknemers die als gevolg van de huidige internationale economische crisis zijn ontslagen.

1.2 Parlement, Raad en Commissie dienen haast te maken met het afronden van de onderhandelingen, zodat de nieuwe verordening zo snel mogelijk en in ieder geval binnen de huidige mandaatsperiode kan worden goedgekeurd.

1.3 Het EESC stelt voor om het EFG twaalf maanden na de publicatie van de verordening in het Publicatieblad te evalueren. Daarbij moeten de procedures en het beheer van het fonds geanalyseerd worden in het licht van de economische situatie en de toestand op de arbeidsmarkten. Het EESC zal bij deze evaluatie samenwerken met de Commissie.

1.4 Op de begroting is 500 miljoen euro gereserveerd voor het EFG. Dit bedrag is volgens het EESC niet toereikend en zou moeten worden verhoogd tot 1 miljard euro. In latere jaren zou dit bedrag verder moeten kunnen groeien, al naar gelang de wijze waarop de economische crisis evolueert.

1.5 Momenteel gaat er na het indienen van een dossier zeven maanden overheen voordat de Commissie de EFG-steun uitbetaalt. Wil men ontslagen werknemers daadwerkelijk te hulp schieten, dan is die termijn te lang. Volgens het EESC zou het EFG dan ook over een eigen aanvangsbudget moeten beschikken.

1.6 Het EESC is het ermee eens dat er voortaan al bij 500 ontslagen werknemers gebruik kan worden gemaakt van het fonds, dat de duur van de financiële bijstand van het EFG wordt verlengd tot 24 maanden en dat het steunpercentage wordt verhoogd tot 75 %.

1.7 Het EESC vindt dat de sociale partners een actievere rol moeten krijgen bij de verwerking van EFG-steunaanvragen, in

alle fases en op alle niveaus (bedrijfsniveau en regionaal, nationaal en EU-niveau).

2. Achtergrond

2.1 In maart 2006 heeft de Commissie voorgesteld een Europees fonds voor aanpassing aan de globalisering ⁽¹⁾ op te richten waarmee zij specifieke, eenmalige steun wil verlenen om werknemers in regio's of bedrijfstakken die zijn getroffen door een ernstige economische ontwrichting (o.m. de verplaatsing van bedrijfsactiviteiten naar derde landen, een massale toename van de invoer of een geleidelijke afname van het Europese marktaandeel in een specifieke sector), te helpen bij hun herintegratie. Vervolgens heeft de Raad het EESC gevraagd om over het desbetreffende verordeningvoorstel van de Commissie advies uit te brengen.

2.2 Het EESC heeft zijn advies (CCMI/036 ⁽²⁾), rapporteur: van Iersel, corapporteur: Gibellieri) op 13 december 2006 goedgekeurd. Daarin toont het zich ingenomen met het Commissievoorstel, onderschrijft het de doelstellingen van het EFG en komt het met een aantal opmerkingen en voorstellen om de verordening doeltreffend te laten functioneren ⁽³⁾.

2.3 Verordening (EG) nr. 1927/2006 tot oprichting van een Europees fonds voor aanpassing aan de globalisering ⁽⁴⁾ is vanaf 1 januari 2007 tot en met het jaar 2013 van toepassing. Uit hoofde van dit fonds kan per jaar ten hoogste 500 miljoen euro aan steun worden verleend, waarbij de EFG-steun als aanvulling geldt op de steun uit hoofde van de structuurfondsen, met name het Europees Sociaal Fonds. Het EFG wordt beheerd door het Directoraat-Generaal Werkgelegenheid, sociale zaken en gelijke kansen van de Europese Commissie.

⁽¹⁾ COM(2006) 91 final, 2006/0033 (COD)

⁽²⁾ PB C 318 van 23-12-2006, blz. 38-41

⁽³⁾ Het Europees Parlement heeft zijn resolutie op 13 december 2006 uitgebracht (I PE A6-0385/2006), PB L 406 van 30-12-2006, blz. 1 – rectificatie in PB L 48 van 22-2-2008, blz. 82. Het Comité van de Regio's is geraadpleegd (advies CdR 137/2006 fin, rapporteur: Oldfather, PB C 51 van 6-3-2007).

⁽⁴⁾ PB L 406 van 30-12-2006, blz. 1. Rectificatie van deze verordening in PB L 48 van 22-2-2008, blz. 82, en voor de Engelse versie in PB L 202 van 31-7-2008, blz. 74.

2.4 Aanvragen moeten worden ingediend door de lidstaten, en dus niet door de getroffen bedrijven of werknemers.

2.5 De Commissie heeft in juli 2008 een Mededeling ⁽¹⁾ gepubliceerd waarin wordt nagegaan hoe het EFG de eerste maanden heeft gefunctioneerd ⁽²⁾ en hoe het eventueel kan worden aangepast.

2.6 De beoordeling van de Commissie is positief, hoewel er minder van het EFG gebruik wordt gemaakt dan was verwacht. De Commissie kondigde aan dat zij de procedures zal vereenvoudigen, de uitwisseling van goede praktijken zal bevorderen en het fonds meer in de schijnwerpers zal zetten. Ook zegde zij toe met een aantal voorstellen te zullen komen om de verordening te wijzigen, en wel vóór de publicatie van het volgende jaarverslag (dat medio 2009 zal worden opgesteld).

2.7 Als gevolg van de internationale financiële en economische crisis worden er momenteel veel werknemers ontslagen. Tal van bedrijven zijn gedwongen om tijdelijk of definitief de deuren te sluiten.

2.8 De Commissie zegt in het Europees economisch herstelplan ⁽³⁾ voornemens te zijn het EFG om te vormen tot een instrument waarmee Europa doeltreffender maatregelen kan nemen om vroegtijdig op de crisis te reageren. Daartoe dient de verordening te worden gewijzigd, zodat in bepaalde sectoren sneller kan worden ingegrepen, met name om de her- en bijscholing en arbeidsbemiddeling van personen die door de economische crisis hun baan zijn verloren te cofinancieren.

3. Voorstel tot wijziging van de EFG-Verordening

3.1 Met dit voorstel wordt beoogd het EFG in staat te stellen effectiever te reageren ter ondersteuning van werknemers die ontslagen worden als gevolg van de globalisering, het werkteerrein van het fonds tijdelijk uit te breiden tot collectieve ontslagen als gevolg van de wereldwijde financiële en economische crisis, en de werking van het fonds meer in overeenstemming te brengen met de solidariteitsdoelstelling. Om deze doelstellingen te kunnen verwezenlijken, dienen sommige bepalingen van Verordening (EG) nr. 1927/2006 tot oprichting van een Europees fonds voor aanpassing aan de globalisering te worden gewijzigd.

3.2 Alvorens het voorstel op te stellen heeft de Commissie de lidstaten en de sociale partners geraadpleegd en op 4 september 2008 in Brussel een conferentie gehouden.

3.3 Met de wijziging van de verordening moet concreet invulling worden gegeven aan het streven naar solidariteit met werknemers die hun baan kwijt zijn geraakt door de grote veranderingen die met de mondialisering gepaard zijn gegaan. Hiertoe is een bepaling opgenomen op grond waarvan tijdelijk steun kan worden verleend aan werknemers die als gevolg van de wereldwijde financiële en economische crisis zijn ontslagen.

3.4 De Commissie stelt ook diverse wijzigingen op de verordening voor om de procedures en regels voor aanvragen

flexibeler en eenvoudiger te maken en om het werkteerrein van het EFG uit te breiden.

4. Algemene opmerkingen

4.1 In de voorbije maanden hebben duizenden werknemers in Europa als gevolg van de wereldwijde financiële en economische crisis hun baan verloren. Het EESC vindt dat de EU, naast de economische en monetaire maatregelen die genomen worden in het kader van het Europees economisch herstelplan ⁽⁴⁾, ook moet bevorderen dat er specifieke maatregelen komen om ontslagen werknemers te ondersteunen.

4.2 In deze tijden van crisis en onzekerheid dient de EU de burgers een duidelijk signaal af te geven dat zij bereid is om ontslagen arbeidskrachten te helpen.

4.3 Het EESC schaart zich dan ook achter het voorstel van de Commissie om het werkteerrein van het EFG tijdelijk te verruimen zodat ook werknemers die als gevolg van de huidige internationale economische crisis zijn ontslagen, steun uit dit fonds kunnen krijgen.

4.4 In artikel 28 van het Interinstitutioneel Akkoord tussen Parlement, Raad en Commissie is bepaald dat er in de begrotingsreserve jaarlijks een maximumbedrag van 500 miljoen euro voor het EFG wordt opgevoerd.

4.5 In de huidige omstandigheden zou dit bedrag volgens het EESC wel eens ontoereikend kunnen zijn om de gestelde doelen te halen. Zolang de ernstige crisis aanhoudt en nog steeds tal van werknemers worden ontslagen, zou het budget daarom tijdelijk moeten worden verhoogd. Het EESC stelt voor om voor 2009 een bedrag van 1 miljard euro voor het EFG beschikbaar te stellen en om dit in 2010 te verhogen als het aantal steunaanvragen toeneemt.

4.6 Momenteel gaat er na het indienen van een dossier zeven maanden overheen voordat de Commissie de EFG-steun uitbetaalt. Wil men ontslagen werknemers daadwerkelijk te hulp schieten, dan is die termijn te lang. Volgens het EESC zou het EFG dan ook over een eigen aanvangsbudget moeten beschikken.

4.7 Het EESC kan zich vinden in het voorstel van de Commissie om de drempel voor EFG-steun te verlagen van 1.000 naar 500 gedwongen ontslagen, omdat dit aantal beter aansluit bij de grootte van de Europese bedrijven.

4.8 Wat de effecten van de mondialisering betreft, vindt het EESC net als de Commissie ⁽⁵⁾ dat niet alleen rekening moet worden gehouden met ontslagen als gevolg van structurele veranderingen in de wereldhandel, maar dat ook gekeken moet worden naar andere soorten structurele veranderingen, zoals veranderingen in productie- en producttechnologie, in de organisatie van de productie en in de toegankelijkheid en prijzen van grondstoffen.

⁽¹⁾ COM(2008) 421 final

⁽²⁾ In 2007 zijn er tien verzoeken binnengekomen en in 2008 slechts vijf.

⁽³⁾ COM(2008) 800 final van 26-11-2008

⁽⁴⁾ COM(2008) 800 final

⁽⁵⁾ Mededeling van de Commissie „Solidariteit tegenover verandering: het Europees Fonds voor aanpassing aan de globalisering (EFG) in 2007 – Balans en vooruitzichten” – COM(2008) 421 final

4.9 Aangezien de in de oorspronkelijke verordening vastgelegde termijn van 12 maanden voor ontslagen werknemers meestal niet volstaat om weer een baan te vinden, onderschrijft het EESC het voorstel van de Commissie om de EFG-steunperiode te verlengen tot 24 maanden.

4.10 Ook het voorstel van de Commissie om het percentage van de EFG-steun te verhogen van 50 % tot 75 % van de kosten, krijgt bijval van het EESC. Gezien de huidige noodsituatie is het immers zaak dat de EU de solidariteit met ontslagen werknemers en met de lidstaten opvoert.

4.11 Terecht wordt bij de berekening van het aantal gedwongen ontslagen zowel rekening gehouden met het moment van de individuele kennisgeving door de werkgever aan de werknemer als met het moment van de feitelijke beëindiging van een arbeidsovereenkomst voordat die afloopt.

4.12 Het EESC gaat ervan uit dat artikel 2 ook betrekking heeft op werknemers in welke onderneming of regio van de EU dan ook die worden ontslagen omdat de onderneming naar een andere EU-regio wordt verplaatst. Alle EU-regio's vormen samen weliswaar één enkele interne markt, maar als gevolg van de mondialisering staan bedrijven onder een zodanige internationale concurrentiedruk dat bedrijven dikwijls verplaatst worden naar regio's binnen of buiten de EU waar de productiekosten lager liggen.

4.13 Het EESC stelde al in zijn eerdere advies ter zake ⁽¹⁾ dat er voor de sociale partners op de verschillende niveaus (onderneming, regio) een volwaardige rol moet zijn weggelegd in de procedures. Volgens artikel 5 van de verordening moeten de lidstaten in de aanvraag informatie geven over de wijze waarop de sociale partners zijn geraadpleegd. Naar de mening van het EESC mag een aanvraag pas worden gehonoreerd als de sociale partners op nationaal, regionaal of bedrijfsniveau aan de procedures hebben deelgenomen.

4.14 Het EESC pleit voor een grotere rol van de Commissie bij de technische en administratieve bijstand aan de lidstaten. Doel hiervan moet zijn om de lidstaten bij het opstellen van de aanvragen te helpen en er zo voor te zorgen dat er Europees gezien meer lijn komt in de aanvragen. Ook zou de Commissie ten aanzien van de lidstaten en de sociale partners een proactieve rol moeten vervullen.

4.15 Het EFG moet de Structuurfondsen, met name het ESF, aanvullen, zodat overlappingen worden voorkomen. Regionale overheden, sociale partners en maatschappelijke organisaties zouden via de procedures voor deelname aan het ESF met elkaar kunnen samenwerken om ervoor te zorgen dat beide fondsen correct worden gebruikt.

4.16 Het EESC stelt voor om het EFG twaalf maanden na de publicatie van de verordening in het Publicatieblad te **evalueren**, teneinde de procedures van de verordening, het beheer van het fonds, de economische situatie en de toestand op de arbeidsmarkten te analyseren. Bij deze evaluatie moeten onderstaande kwesties aan de orde komen.

4.16.1 Als de huidige economische crisis aanhoudt en er massaontslagen blijven vallen, zou de bepaling over de uitbrei-

ding van het werkterrein van het EFG ook na 2011 moeten gelden.

4.16.2 Al naar gelang de wijze waarop het aantal steunaanvragen en de crisis evolueren, moet worden bekeken of het nodig is de begrotingsreserve verder te verruimen tot meer dan 1 miljard euro.

4.16.3 Gezien de problemen waar kleinere ondernemingen in sommige sectoren en regio's mee kampen, zou moeten worden nagegaan of het niet verstandig is om het aantal van 500 ontslagen werknemers als criterium om voor EFG-steun in aanmerking te komen, te verlagen.

4.16.4 Ook moet aan de hand van de verwerkte dossiers een evaluatie worden gemaakt van het door de Commissie voorgestelde financieringspercentage van 75 % en van de verlenging van de steunperiode tot 24 maanden.

5. Specifieke opmerkingen over de artikelen van de verordening

5.1 Artikel 1, lid 1. In het licht van de impact van de globalisering zou het EESC graag zien dat de verordening ook geldt voor ontslagen die niet rechtstreeks voortvloeien uit veranderingen in handelspatronen, maar die het gevolg zijn van andere soorten structurele veranderingen, zoals veranderingen in productie- en producttechnologie, in de organisatie van de productie en in de toegankelijkheid van grondstoffen (zie par. 4.7 en 4.11).

5.2 Artikel 2 - Criteria voor steunverlening. Het voorstel om de drempel voor EFG-steun te verlagen naar 500 gedwongen ontslagen, kan op bijval van het EESC rekenen. Wel moet bij de volgende evaluatie worden bekeken of deze drempel van 500 ontslagen voor bepaalde sectoren en regio's nog verder kan worden verlaagd (zie par. 4.6).

5.3 Artikel 2 – Gedwongen ontslag. Het EESC steunt het Commissievoorstel (zie par. 4.10).

5.4 Artikel 5, lid 2, onder a). Het EESC is het met de door de Commissie voorgestelde wijziging eens en stelt voor om hierin ook bovengenoemde suggestie m.b.t. lid 1 van artikel 1 te verwerken. Bovendien stelt het voor om de tekst onder f) als volgt te wijzigen: „Aangezien deelname van de sociale partners onmisbaar is voor de doeltreffendheid van het fonds, moeten de aanvragen ook gegevens bevatten over de wijze waarop de sociale partners zijn geraadpleegd en ingeschakeld” (zie par. 4.12).

5.5 Artikel 8. Het EESC stemt in met de wijzigingen m.b.t. de leden 1, 2 en 3, maar stelt voor om een als volgt luidend nieuw lid 4 in te voegen: „De technische bijstand van de Commissie heeft een proactief karakter; de lidstaten en de sociale partners op nationaal en EU-niveau worden bij het gebruik van, het toezicht op en de evaluatie van het EFG betrokken” (zie par. 4.13)

5.6 Artikel 10, lid 1. Het EESC gaat ermee akkoord dat de financiële bijdrage van het EFG ten hoogste 75 % van de geraamde kosten mag belopen (zie par. 4.9).

⁽¹⁾ PB C 318 van 23-12-2006, blz. 38-41

5.7 Artikel 13, lid 2. Het EESC gaat ermee akkoord dat de financiële steun binnen 24 maanden moet worden gebruikt (zie par. 4.8).

5.8 Artikel 17. Het EESC stelt voor om lid a) als volgt te wijzigen: „Twaalf maanden na de publicatie van deze verordening in het Publicatieblad verricht de Commissie in samenwerking met de lidstaten en de sociale partners een tussentijdse

evaluatie van de doeltreffendheid en werking van het fonds” (zie par. 4.15)

5.9 Artikel 20. Het EESC stelt voor om het Commissievoorstel als volgt te wijzigen (nieuwe alinea 2): „Op basis van de in artikel 17 bedoelde evaluatie kunnen het Europees Parlement en de Raad deze verordening, met inbegrip van de in artikel 1, lid 1 *bis*, bepaalde tijdelijke afwijking, herzien aan de hand van een voorstel van de Commissie.”

Brussel, 24 maart 2009

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 toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van zelfstandig werkzame mannen en vrouwen en tot intrekking van Richtlijn 86/613/EEG

COM(2008) 636 final — 2008/0192 (COD)

(2009/C 228/21)

De Raad heeft op 24 november 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 richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van zelfstandig werkzame mannen en vrouwen en tot intrekking van Richtlijn 86/613/EEG”

De gespecialiseerde afdeling Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 10 maart 2009 goedgekeurd; rapporteur was mevrouw SHARMA.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 24 en 25 maart 2009 gehouden 452^e zitting (vergadering van 24 maart 2009), onderstaand advies uitgebracht, dat met 101 stemmen vóór en 29 stemmen tegen, bij 26 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Aanbevelingen

1.1 Algemene aanbevelingen

1.1.1 De Commissie verdient lof voor haar pogingen om meer gelijkheid te scheppen voor vrouwen op de arbeidsmarkt, en om vrouwen die in loondienst, zelfstandig of als ondernemer willen beginnen, meer mogelijkheden te bieden. Vanuit het oogpunt van het maatschappelijk middenveld is de titel van deze herschikte richtlijn⁽¹⁾ echter misleidend: gelijkheid tussen zelfstandig werkzame mannen en vrouwen is niet aan de orde. Het gaat vooral om socialeverzekeringsvoordelen voor zelfstandig werkzame vrouwen die moeder zijn, socialeverzekeringsbijdragen van meewerkende echtgenoten en zorgverlof. Gelijkheid moet worden gezien in een zo breed mogelijk perspectief, wat inhoudt dat rekening wordt gehouden met de gevolgen op andere vlakken, zoals sociale rechten, gelijke kansen en rechten van het kind en van het gezin.

1.1.2 De Commissie dient de drie in deze richtlijn behandelde aspecten opnieuw en als op zichzelf staande onderwerpen te bekijken om te waarborgen dat ze, met het oog op gelijkheid, de nodige aandacht krijgen. Hoewel het Comité begrijpt dat DG Werkgelegenheid wordt belast met de problematiek van sociale bescherming, wil het er toch op wijzen dat niet mag worden vergeten dat zelfstandigen een andere status hebben dan werknemers.

1.1.3 Een deugdelijke aanpak van de rechtenproblematiek verdient praktische en uitvoerbare maatregelen en instrumenten. De wijzigingen op deze richtlijn zullen ongetwijfeld leiden tot

een verbetering van de Europese rechten van zelfstandig werkzame vrouwen en meewerkende echtgenotes die een kind krijgen en zullen derhalve een gunstig effect hebben op hun kinderen. Het Comité acht de herschikking van de richtlijn noodzakelijk.

1.1.4 Een striktere naleving van de huidige wetgeving zou ten aanzien van kansengelijkheid meer opleveren als ze in meer gevallen werd toegepast. De Commissie zou daarom moeten achterhalen wat de oorzaak is van de gebrekkige tenuitvoerlegging.

1.1.5 In haar streven naar meer ondernemers, en dan met name vrouwen, moet de EU rekening houden met de waarden die van belang zijn voor degenen die als zelfstandige willen beginnen. Dit uitgangspunt zou, samen met een algehele culturele wijziging in de opvatting van ondernemerschap in Europa, moeten aangeven waar de DG's van de Commissie hun inspanningen op zouden moeten richten.

1.1.6 Eventuele toename van socialeverzekeringsbijdragen en administratieve lasten voor de overheid en voor het bedrijfsleven, moet zorgvuldig worden overwogen.

1.1.7 De vraag is welke kosten er voor Europa uit de herziening van deze richtlijn voortvloeien. Uit de effectbeoordeling van de Commissie blijkt duidelijk dat de voordelen voor de lidstaten te verwaarlozen zijn.

⁽¹⁾ Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van zelfstandig werkzame mannen en vrouwen en tot intrekking van Richtlijn 86/613/EEG COM(2008) 636 final – 2009/0192 (COD).

1.2 Aanbevelingen omtrent zelfstandigen en ondernemers

1.2.1 Als zelfstandige werkzaam zijn heeft vele unieke aspecten; het is dan ook onmogelijk om zelfstandigen te vergelijken met werknemers. Ook is het onjuist om de term „zelfstandige” te gebruiken als algemene aanduiding voor ondernemers.

1.2.2 Het Comité beseft dat het moeilijk voor te stellen is hoe zwangerschapsbepalingen voor zelfstandig werkzame vrouwen zouden kunnen werken. Het werk en de verantwoordelijkheid, in combinatie met zelfstandigheid betekenen dat er geen lang verlof mogelijk is zonder uitgebreide planning, financiële zekerheid of geschikt personeel om het werk te regelen. Een dergelijke afwezigheid kan uitmonden in het verbreken van contracten of sluiting, met name als het heel kleine ondernemingen die niet goed geleid worden betreft.

1.2.3 In alle voorgestelde maatregelen moet rekening worden gehouden met de benodigde tijd voor een goed verlopende zwangerschap, het lichamelijk herstel van de moeder na de geboorte, de kennismakingstijd tussen moeder en kind en het welzijn van de baby.

1.2.4 Helaas biedt de Commissie geen oplossingen voor bovengenoemde dilemma's; ze laat maatregelen over aan de lidstaten. De meeste vrouwelijke zelfstandigen zouden iemand moeten opleiden om hen te vervangen, de zaak moeten sluiten of gedurende de gehele zwangerschap moeten blijven werken, wat onder de huidige wetgeving nu al voor hen geldt.

1.3 Aanbevelingen omtrent meewerkende echtgenoten

1.3.1 Over het algemeen gaat de richtlijn niet in op de tekortschietende erkenning van „meewerkende echtgenoten”, de kwaliteit en omvang van hun bijdrage aan een onderneming, noch op ondersteunende beleidsmaatregelen voor deze vrouwen. De richtlijn bevat geen maatregelen die de sociale of financiële status of de sociale bescherming van meewerkende echtgenoten verbeteren.

1.3.2 Er mag niet worden geraakt aan de nationale bevoegdheden op dit vlak: het is aan de lidstaten na te gaan hoe meewerkende echtgenoten in aanmerking kunnen komen voor de bestaande regelingen op het vlak van werk en verzekeringen, en aldus kunnen worden opgenomen in het socialebeschermingsstelsel. De EU kan in dit verband een bijdrage leveren door in

het kader van de open methode steun te verlenen aan de uitwisseling van informatie en goede praktijkvoorbeelden ⁽¹⁾.

1.3.3 De Commissie zou moeten onderzoeken waarom zo weinig meewerkende echtgenoten deelnemen aan de officiële economie en aan vrijwillige regelingen voor sociale bescherming. Ook zou zij zich moeten buigen over de problemen die kunnen ontstaan als partners gescheiden zijn maar wel zakenpartners blijven.

2. Achtergrond

2.1 Vrouwen spelen een sociaal en economisch actieve rol in de samenleving, vaak zonder erkenning, beloning of wettelijke status. De EU moet zich vooral richten op verwezenlijking van de Lissabonstrategie; één van de mogelijkheden is een grotere participatie van vrouwen op de arbeidsmarkt, en toename van het aantal ondernemers, met name vrouwen.

2.2 De nieuwe richtlijn, voorgesteld ter vervanging van Richtlijn 86/613/EEG, probeert tekortkomingen aan te pakken op het gebied van zelfstandigen en meewerkende echtgenoten in familiebedrijven, aan de hand van:

- betere bescherming in geval van zwangerschap door een regeling voor zwangerschap voor zelfstandig werkende vrouwen;
- zorgverlof voor gezinsleden;
- erkenning van de bijdrage van meewerkende echtgenoten door dezelfde sociale bescherming te bieden als aan hun zelfstandige partners;
- toekenning van bevoegdheden aan organen voor gelijke behandeling.

3. Algemene opmerkingen

3.1 De Commissie verdient lof voor haar pogingen om meer gelijkheid te scheppen voor vrouwen op de arbeidsmarkt, en om vrouwen die in loondienst, zelfstandig of als ondernemer willen beginnen, meer mogelijkheden te bieden. Waar wijzigingen plaatsvinden, dient echter gekeken te worden naar de financiële gevolgen, gevolgen voor de tijdsindeling en de middelen voor alle betrokkenen.

⁽¹⁾ België, Luxemburg en Frankrijk hebben navolgenswaardige methoden voor de integratie van meewerkende echtgenoten.

3.2 Een deugdelijke aanpak van de problematiek van ongeacht welke rechten verdient duidelijke, praktische en uitvoerbare maatregelen. Helaas lijkt deze richtlijn geen wezenlijke uitvoerbare of werkbare voordelen te bieden om de bestaande ongelijkheid weg te nemen. Verder is het voorstel verwarrend omdat er in hetzelfde document drie verschillende onderwerpen en organen voor gelijke behandeling aan bod komen.

3.3 Europa beschikt over wetgeving die aan de hand van tal van maatregelen discriminatie op grond van geslacht verbiedt. Uit alle Europese statistieken komt evenwel naar voren dat vrouwen minder blijven verdienen dan mannen, in de politiek slechter vertegenwoordigd zijn, alsook onder het personeel, op leidinggevend niveau en als ondernemers. Een striktere naleving van de huidige wetgeving op al deze gebieden is geboden; de Commissie zou eerst de gebrekkige toepassing van de huidige regelgeving voor gelijkheid tegen het licht moeten houden.

3.4 In haar streven naar meer ondernemers, en dan met name vrouwen, moet de EU rekening houden met de waarden die van belang zijn voor degenen die als zelfstandige willen beginnen⁽¹⁾. Een zwangerschapsregeling heeft wellicht geen invloed op dat het aantal vrouwen voor zichzelf wil beginnen. Uit de gegevens van de Commissie blijkt dat het aantal starters afneemt, zowel onder vrouwen als mannen, ten gevolge van het negatieve beeld van zelfstandigen in Europa. Om dit om te buigen is er een cultuurwijziging nodig. In Europa's nieuwe „Small Business Act”⁽²⁾ zou bijvoorbeeld meer aandacht kunnen worden besteed aan maatregelen ter ondersteuning van vrouwelijke ondernemers.

3.5 Sociale bescherming valt onder de bevoegdheid van de lidstaten. De nieuwe richtlijn heeft op dit moment niet de steun van alle lidstaten en dreigt in Europees verband ondoeltreffend te worden als naar de zee gedragen water. Wil het voorstel

zoden aan de dijk zetten, dan zou het zeer gediend zijn met verbeteringen als minimumbeschermingsnormen en uitvoering in alle lidstaten. De door de Commissie voorgestelde maatregelen zijn over het algemeen prescriptief en gaan voorbij aan de diversiteit van de nationale socialebeschermingsregelingen en de beginselen van betere regelgeving.

3.6 Over het algemeen worden kleine ondernemingen en zelfstandigen, met name in de sectoren landbouw, ambachten en MKB, geconfronteerd met financiële beperkingen; verdere lastenverzwaring kan als negatief worden beschouwd, hoewel de sociale bescherming als vangnet kan fungeren voor potentiële moeders of meewerkende echtgenoten. Eventuele toename van socialeverzekeringsbijdragen en administratieve lasten voor de overheid en voor het bedrijfsleven, moet zorgvuldig worden overwogen.

3.7 De nieuwe richtlijn wil via wijzigingen de ongelijkheid aanpakken; er is echter nauwelijks sprake van ouderschapsverlof of zelfstandige mannen en vaderschapsverlof.

3.8 Overeenkomstig het VN-Verdrag inzake de rechten van het kind⁽³⁾ zou de Commissie na moeten gaan welke gevolgen de voorgestelde maatregelen voor kinderen hebben. Een kind heeft recht op goede voeding en er moet worden toegezien op zijn welzijn.

4. Bijzondere opmerkingen

4.1 De Commissie heeft een algehele effectenbeoordeling gemaakt van de richtlijn en vele betrokkenen geraadpleegd. Na bestudering van de beoordeling meent het EESC dat er te veel vragen onbeantwoord blijven, vooral in verband met doeltreffendheid, duidelijkheid en uitvoering van het herschikte richtlijnvoorstel.

4.2 Zelfstandig werken kan op verschillende manieren: als ondernemer, als bedrijfseigenaar, freelancer, thuiswerker en „pseudo-zelfstandige”; onder deze laatste categorie vallen de mensen die voor hun oorspronkelijke werkgever als zelfstandige werken. Het is van kapitaal belang dat zelfstandigen en meewerkende echtgenoten de kans krijgen al dan niet te kiezen

⁽¹⁾ Zie bijv. de EESC-adviezen over ondernemerschap en opleiding:

- over „Inzetbaarheid en ondernemingszin – rol van het maatschappelijk middenveld, de sociale partners en de decentrale overheden rekening houdend met de genderproblematiek”, rapporteur: J.M. Pariza Castaños, (PB C 256 van 27.10.2007);
- over „De ondernemersgeest en de agenda van Lissabon”, rapporteur: M. Sharma; co-rapporteur: J. Olsson (PB C44 van 15.1.2008);
- over „Bevordering van het ondernemerschap van vrouwen in de Euromediterrane regio”, rapporteur: G. Attard (PB C 256 van 27.10.2007);
- over „Ondernemingszin bevorderen door onderwijs en leren”, rapporteur: I. Jerneck (PB C 309 van 16.12.2006).

⁽²⁾ „Denk eerst klein” - Een „Small Business Act” voor Europa, COM(2008)394 (25.6.2008).

⁽³⁾ Verdrag inzake de rechten van het kind, goedgekeurd door de Algemene Vergadering op 20 november 1989 (resolutie 44/25) en van kracht geworden op 2 september 1990, conform art. 49 in <http://www.20hchr.org/english/law/crc.htm>.

voor moederschapsbescherming. De keuze voor autonomie en onafhankelijkheid is immers per definitie kenmerkend voor de status van zelfstandige. Zelfstandig werkzame vrouwen verplichten voor een langere periode vrij te nemen is niet compatibel met het vlot functioneren van hun onderneming en zal vaak zelfs de ondergang daarvan betekenen. Het is dan ook beter in de richtlijn niet rechtstreeks te verwijzen naar richtlijn 92/85/EG inzake zwangerschapsverlof. Evenmin heeft het zin de regeling voor zwangerschapsverlof voor zelfstandigen en meewerkende echtgenoten af te stemmen op de zwangerschapsverlofregeling voor werknemers.

4.3 Er moet meer duidelijkheid komen over de vraag op welke manier de lidstaten het in art. 7.1 beschreven zwangerschapsverlof zullen toekennen aan vrouwen die niet in loondienst werken. Deze vrouwen regelen hun werk immers zelf en kunnen zelf bepalen wanneer zij vrij nemen. Zij hebben dus geen behoefte aan recht op „verlof”.

4.4 Naast de uitbetaling van een uitkering zouden de lidstaten ook moeten overwegen om voor een tijdelijke vervanger te zorgen. Voor vrouwelijke zelfstandigen en meewerkende echtgenoten is een regeling voor vervanging even belangrijk als een financiële toelage. Financiële ondersteuning mag in de richtlijn dan ook niet meer prioriteit krijgen dan andere vormen van bijstand. Voorts moeten de lidstaten zelf de hoogte van de uitkeringen vastleggen, daarbij rekening houdend met het objectieve verschil tussen zelfstandigen en meewerkende echtgenoten.

4.5 Het Comité wijst op de gevolgen van artikel 7.4, waarin wordt bepaald dat ook meewerkende echtgenoten recht hebben op specifieke steun om tijdens het zwangerschapsverlof een vervanger in dienst te nemen. Een dergelijke verplichting bestaat niet m.b.t. werknemers. De invoering van deze regeling voor meewerkende echtgenoten zou m.n. voor kleine ondernemingen én voor de overheid een bijzonder zware administratieve en financiële last betekenen.

4.6 Het Comité stelt zich vragen bij het feit dat het recht op een adequate uitkering tijdens het zwangerschapsverlof in artikel 7.2 niet aan bepaalde voorwaarden wordt verbonden, wat in tegenspraak is met artikel 6, waarin wordt bepaald dat meewerkende echtgenoten recht hebben op sociale bescherming „onder dezelfde voorwaarden die voor zelfstandigen gelden”, en met artikel 11.4 van de richtlijn inzake zwangere werkneemsters, waarin staat te lezen dat de lidstaten bepaalde voorwaarden kunnen verbinden aan het recht op moederschapsuitkeringen.

4.7 Zelfstandig werkzame mensen werken doorgaans meer uren dan werknemers; de zorg voor de kinderen komt er

voor zelfstandig werkzame vrouwen dan nog bij. Ook voor kinderopvang doet de Commissie geen aanbevelingen, noch voor de zorgverantwoordelijkheid van zelfstandigen. Alle lidstaten moeten zorgen voor meer toegankelijke en betaalbare kwaliteitskinderopvang, zodat zelfstandigen en meewerkende echtgenoten de kans krijgen werk en privéleven beter met elkaar te combineren; ook voor werknemers worden immers inspanningen in die zin gedaan.

4.8 In het algemeen beoogt de richtlijn de gelijkheid tussen zelfstandigen en meewerkende echtgenoten te verbeteren. Voorts hoopt de Commissie dat de richtlijn leidt tot een groter aantal zelfstandig werkzame vrouwen en meewerkende echtgenoten een erkende status verleent. Verder zou het aantal meewerkende echtgenoten dat onder de sociale verzekeringen valt, moeten toenemen en zouden zelfstandigen en meewerkende echtgenoten daadwerkelijke wettelijke beroepsmogelijkheden moeten krijgen. Desalniettemin:

- gelijkheid van man en vrouw valt momenteel onder het Europese wettelijke kader inzake gelijkheid;
- het aantal zelfstandig werkzame vrouwen zal waarschijnlijk niet toenemen ten gevolge van beperkte socialebeschermingsmaatregelen als ze in bijna alle lidstaten al vrijwillig sociale premies kunnen afdragen;
- meewerkende echtgenoten zouden nog steeds geen erkende status krijgen, of daadwerkelijke wettelijke beroepsmogelijkheden, hoewel zij al vrijwillig sociale premies afdragen.

4.9 In 18 van de 27 lidstaten kunnen zelfstandigen en meewerkende echtgenoten al vrijwillig bijdragen aan zwangerschapsregelingen. Deze maatregel dient tot alle lidstaten te worden uitgebreid, om te garanderen dat er sociale voorzieningen zijn als de vrouw aan de regeling wil deelnemen. Het is onaanvaardbaar dat een lidstaat personen discrimineert die financieel bijdragen aan hun eigen bescherming volgens een overheidsregeling, ongeacht of ze werknemer, zelfstandige of niet werkzaam zijn, wat overeenkomt met de huidige erkende status van meewerkende echtgenoten.

4.10 Op grond van artikel 6 zou een nieuwe categorie van personen die recht hebben op sociale bescherming in het leven worden geroepen (naast de categorieën van werknemers, zelfstandigen en vrijwillig verzekerden). Het Comité is echter van oordeel dat er geen reden is om een volledig nieuwe regeling voor sociale verzekeringen of moederschapsbescherming in te voeren.

4.11 Meewerkende echtgenoten maken deel uit van een „onzichtbare” economie, die bijdraagt aan Europa, maar verborgen blijft. Er moet een discussie komen over hun wettelijke status, ongeacht of ze zelfstandige of werknemer zijn. In de huidige richtlijn, die al sinds 1986 onveranderd is gebleven, wordt het volgende bepaald: „De Lid-Staten verbinden zich ertoe te onderzoeken op welke wijze de erkenning van het werk dat door de in artikel 2, onder b), bedoelde echtgenoten wordt verricht, kan worden bevorderd, en, in het licht van dit onderzoek, alle nodige stappen te zullen onderzoeken om die erkenning te bevorderen”. Gezien de dubbelzinnige wettelijke status van de meewerkende echtgenoten hebben maar weinig lidstaten ⁽¹⁾ gehoor gegeven aan deze verplichting. Het heeft dan ook geen zin de richtlijn te herschikken tot hiervoor een oplossing is gevonden. Als de wettelijke status is bepaald, moet er informatie verspreid worden om meewerkende echtgenoten op hun wettelijke rechten te wijzen.

4.12 Diverse lidstaten hebben vraagtekens geplaatst bij de keuze van artikel 141 van het EG-Verdrag als rechtsgrondslag. Zij vragen zich m.n. af of dit artikel op zich volstaat en of de reikwijdte ervan voldoende is, in het bijzonder in het licht van artikel 6 van de richtlijn. Het Comité verzoekt de Commissie dan ook met klem het advies van de juridische dienst van de Raad grondig te bestuderen vóór de richtlijn van kracht wordt.

4.13 Gebeurt dit niet, dan zal ongetwijfeld dezelfde conclusie getrokken worden als in 1994, toen de Commissie een verslag ⁽²⁾ goedkeurde over de uitvoering van Richtlijn 86/613/EEG, waarin zij tot de volgende slotsom kwam: „strikt juridisch gesproken ziet het er naar uit dat Richtlijn 86/613/EEG in de lidstaten is uitgevoerd. Afgemeten aan de eerste doelstelling van de richtlijn, de algemene verbetering van de positie van meewerkende echtgenoten, stemt het resultaat in de praktijk echter niet tot volle tevredenheid.” Voorts werd in het verslag het ontbreken van een algemeen beleid voor de aanpak van de situatie van meewerkende echtgenoten gelaakt en werd erop gewezen dat „de doelstelling van erkenning van de door de echtgenoot geleverde arbeid slechts wordt bereikt door de toekenning van eigen rechten op sociale zekerheid.”

4.14 „Artikel 2 bevat alle definities van de in de richtlijn gebruikte termen. De definities van „zelfstandigen” en van „meewerkende echtgenoten” zijn ontleend aan artikel 2 van Richtlijn 86/613/EEG. De definitie van „meewerkende echtgenoten” is gewijzigd: de woorden „meewerkende” en „of levenspartners” zijn toegevoegd. Met die wijziging wordt beoogd de werksfeer uit te breiden tot alle personen die, ongeacht echtelijke staat, overeenkomstig de nationale wetgeving als „levenspartners” worden erkend en regelmatig aan de werkzaamheden van het gezinsbedrijf deelnemen. Om elke dubbelzinnigheid weg te nemen wordt in de Engelse versie „partner” vervangen door „business partner” (in het Nederlands: „vennoot”).” ⁽³⁾ Maar als de meewerkende echtgenoot geen aparte wettelijke status krijgt, blijft betwisting van zijn/haar aandeel in de onderneming voor een rechtbank een lastige zaak, en bescherming in geval van overlijden, scheiding of geschil onzeker.

4.15 Zorgverlof, bedoeld om voor gezinsleden te zorgen, wordt in het richtlijnvoorstel vermeld zonder te verwijzen naar praktische maatregelen. In een vergrijzend Europa is dat onaanvaardbaar. Er dienen maatregelen te komen, zowel voor vrouwen als mannen, om te zorgen voor oudere familieleden, net zo goed als voor afhankelijke kinderen, met name voor kinderen met een handicap.

4.16 De Commissie moet deze discussie opnieuw voeren, buiten het kader van de beschikte richtlijn, aangezien Europa's demografische ontwikkeling steeds belangrijker wordt. Het aantal werkdagen van werknemers en zelfstandigen dat voor de economie verloren gaat, zal de komende generaties alleen maar toenemen als er geen serieus debat komt over de zorg voor ouderen en kinderen.

4.17 Tijdens het overleg tussen het Comité en de maatschappelijke organisaties werd extra aandacht besteed aan de zogenoemde „pseudo-zelfstandigen”. Aangezien deze problematiek steeds meer vragen oproept is verder onderzoek door de relevante EU-organen noodzakelijk. Het Comité is bereid de Commissie in dit verband bij te staan.

Brussel, 24 maart 2009

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Mario SEPI

⁽¹⁾ M.n. België, Luxemburg en Frankrijk.

⁽²⁾ Verslag van de Commissie over de uitvoering van Richtlijn van de Raad van 11 december 1986 betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van zelfstandig werkzame mannen en vrouwen, de landbouwsector daarbij inbegrepen, en tot bescherming van het moederschap – COM(94) 163 (Deel II: Conclusies, punt 1 en 4).

⁽³⁾ COM(2008)636 final, Toelichting, punt 5.

BIJLAGE

bij het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité

De volgende wijzigingsvoorstellen, waarvoor ten minste een kwart van de stemmen is uitgebracht, zijn tijdens de behandeling verworpen (art. 54, lid 3 van het rvo):

Paragraaf 1.1.2

Deze paragraaf als volgt te wijzigen:

„De Commissie dient de drie in deze richtlijn behandelde aspecten opnieuw en als op zichzelf staande onderwerpen te bekijken om te waarborgen dat ze, met het oog op gelijkheid, de nodige aandacht krijgen. Hoewel het Comité begrijpt dat DG Werkgelegenheid wordt belast met de problematiek van sociale bescherming, wil het er toch op wijzen dat niet mag worden vergeten dat zelfstandigen een andere status hebben dan werknemers. Ook in het Commissiedocument is met dit verschil rekening gehouden, aangezien daarin wordt voorgesteld zelfstandig werkzame vrouwen alleen op eigen verzoek recht te geven op zwangerschapsverlof overeenkomstig de Moederschapsrichtlijn (92/85/EG) – waarmee er voor hen dus geen wettelijk werkverbod geldt – en hen de keuze te geven tussen vervangingsdiensten of een uitkering.”

Stemuitslag:

Stemmen vóór: 72 Stemmen tegen: 73 Onthoudingen: 8

Paragraaf 4.11

Tekst te schrappen:

„Meewerkende echtgenoten maken deel uit van een „onzichtbare” economie, die bijdraagt aan Europa, maar verborgen blijft. Er moet een discussie komen over hun wettelijke status, ongeacht of ze zelfstandige of werknemer zijn. In de huidige richtlijn, die al sinds 1986 onveranderd is gebleven, wordt het volgende bepaald: „De Lid-Staten verbinden zich ertoe te onderzoeken op welke wijze de erkenning van het werk dat door de in artikel 2, onder b), bedoelde echtgenoten wordt verricht, kan worden bevorderd, en, in het licht van dit onderzoek, alle nodige stappen te zullen onderzoeken om die erkenning te bevorderen”. Gezien de dubbelzinnige wettelijke status van de meewerkende echtgenoten hebben maar weinig lidstaten gehoor gegeven aan deze verplichting ⁽¹⁾. ~~Het heeft dan ook geen zin de richtlijn te herschikken tot hiervoor een oplossing is gevonden. Als de wettelijke status is bepaald, moet er informatie verspreid worden om meewerkende echtgenoten op hun wettelijke rechten te wijzen.~~”

Stemuitslag:

Stemmen vóór: 68 Stemmen tegen: 73 Onthoudingen: 11

⁽¹⁾ M.n. België, Luxemburg en Frankrijk.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een aanbeveling van de Raad betreffende patiëntveiligheid, met inbegrip van de preventie en bestrijding van zorginfecties”

COM(2008) 837 final/2 — 2009/003 (CNS)

(2009/C 228/22)

De Raad heeft op 21 januari 2009 overeenkomstig artikel 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het:

„Voorstel voor een aanbeveling van de Raad betreffende patiëntveiligheid, met inbegrip van de preventie en bestrijding van zorginfecties”

Het bureau van het Comité heeft de gespecialiseerde afdeling Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap op 24 februari 2009 belast met de voorbereidende werkzaamheden.

Het EESC heeft, gelet op de urgente aard van deze werkzaamheden, tijdens zijn op 24 en 25 maart 2009 gehouden 452^e zitting (vergadering van 25 maart 2009) besloten de heer BOUIS aan te wijzen als algemeen rapporteur, en heeft vervolgens onderstaand advies met 135 stemmen vóór en 4 onthoudingen, goedgekeurd.

1. Opmerkingen en aanbevelingen

1.1 Naar schatting loopt 8 tot 12 % van de ziekenhuispatiënten in de EU-lidstaten tijdens hun behandeling een aandoening op ⁽¹⁾, die zij nog niet hadden toen zij werden opgenomen.

1.2 Weliswaar is er weinig onderzoek gedaan naar dit terrein maar uit een vergelijking van de sterftecijfers lijkt opgemaakt te kunnen worden dat patiënten met een zorginfectie een drie keer zo groot risico lopen te overlijden als patiënten met dezelfde ziekte die niet met een zorginfectie besmet zijn geraakt.

1.3 Zorginfecties leiden tot forse meerkosten: langer verblijf in het ziekenhuis, behandeling van de infectie, laboratoriumonderzoek, bewaking van de infectie, nasleep, eventuele schadevergoeding aan de familie in geval van overlijden.

1.4 Als het aantal zorginfecties met 10 % zou afnemen, zou dit een besparing opleveren die meer dan 5 keer zo groot is als het bedrag dat is uitgetrokken voor preventiemaatregelen in ziekenhuizen ⁽²⁾.

1.5 Het voorstel voor een aanbeveling van de Raad betreffende patiëntveiligheid, met inbegrip van de preventie en bestrijding van zorginfecties, is dan ook ingegeven door zowel ethische als sociaaleconomische motieven. Aangezien de bestrijding van zorginfecties van groot belang is had eigenlijk wel een richtlijn voorgesteld moeten worden.

1.6 Het EESC is ingenomen met dit voorstel, dat is gebaseerd op artikel 152 EGV, waarin wordt bepaald dat het optreden van de Gemeenschap een aanvulling vormt op het nationale beleid inzake verbetering van de volksgezondheid en ziektepreventie.

1.7 Het EESC wijst op het belang van de ondersteunende acties die worden voorgesteld en komt met een aantal opmerkingen en voorstellen om meer duidelijkheid te scheppen en de patiëntveiligheid door preventie en bestrijding van zorginfecties te verbeteren.

1.8 Het is vooral belangrijk dat wordt nagegaan onder welke omstandigheden zorginfecties en andere ongewenste voorvallen zich voordoen. Het is dan ook in verband met eventuele rechtszaken wenselijk dat de status van de ingezamelde gegevens wordt verduidelijkt, om ervoor te zorgen dat de rechten van de patiënten in acht worden genomen terwijl de personen en organen die belast zijn met risicobeheer in staat worden gesteld analyses uit te voeren.

1.9 Het EESC acht het noodzakelijk dat de lidstaten beleid en programma's op dit gebied (verder) ontwikkelen, burgers en patiënten geïnformeerd worden, meldingssystemen op elkaar worden afgestemd en het personeel wordt opgeleid op het niveau van de lidstaten en de zorginstellingen.

1.10 Aangezien zowel patiënten in ziekenhuizen als patiënten in de ambulante zorg het risico op een zorginfectie lopen is in het hele zorgcircuit dezelfde waakzaamheid geboden bij de zorgverlening en de bestrijding van ongewenste voorvallen.

2. Samenvatting van de aanbeveling van de Commissie

2.1 Achtergrond

2.1.1 Artikel 152 van het Verdrag bepaalt dat het optreden van de Gemeenschap, dat een aanvulling vormt op het nationale beleid, gericht dient te zijn op verbetering van de volksgezondheid, preventie van ziekten en aandoeningen bij de mens en het wegnemen van bronnen van gevaar voor de menselijke gezondheid.

⁽¹⁾ Technisch rapport „Improving patient safety in the EU”, opgesteld voor de Europese Commissie, gepubliceerd in 2008 door RAND Corporation

⁽²⁾ Rapport over de bestrijding van ziekenhuisinfecties van het Frans parlementair bureau voor de evaluatie van het gezondheidsbeleid, 2006

2.1.2 Naar schatting wordt circa 10 % van de ziekenhuispatiënten in de EU-lidstaten tijdens hun behandeling het slachtoffer van ongewenste voorvallen ⁽³⁾.

2.1.3 Niet alle EU-lidstaten zijn even ver gevorderd met de ontwikkeling en de implementatie van adequate, alomvattende strategieën voor de veiligheid van patiënten.

2.2 Voorgestelde benadering

2.2.1 De lidstaten moeten alomvattende meldings- en leersystemen opzetten om de omvang en oorzaken van ongewenste voorvallen in kaart te brengen, zodat adequate oplossingen en interventies uitgewerkt kunnen worden.

2.2.2 Op EU-niveau moeten vergelijkbare en geaggregeerde gegevens worden verzameld en de beste praktijken moeten onder de lidstaten worden verspreid.

2.2.3 Preventie en bestrijding van zorginfecties moet voor zorginstellingen een prioriteit voor de lange termijn zijn. Alle hiërarchische niveaus en functies moeten samenwerken.

2.2.4 Patiënten moeten worden geïnformeerd en moeten zeggenschap krijgen door hen bij het proces van patiëntveiligheid te betrekken.

3. Algemene overwegingen

3.1 Zorginfecties zijn infecties die patiënten na hun opname in een zorginstelling oplopen. Ze kunnen te maken hebben met de medische behandeling of los daarvan gewoonweg tijdens het ziekenhuisverblijf zelf opduiken.

3.1.1 Als men de hygiënenormen wil verbeteren, moet het personeel wel in staat worden gesteld hieraan bij te dragen. Het gaat daarbij vooral om hun arbeidsomstandigheden wat betreft de uren dat zij ter beschikking van patiënten staan, noodzakelijke bijscholing en de tevredenheid over de arbeidsomstandigheden. Degenen die verantwoordelijk zijn voor de gezondheidssector worden dan ook verzocht de hiervoor nodige middelen vrij te maken.

3.2 De besmettingsbron kan endogeen of exogeen zijn; een infectie kan van de ene op de andere patiënt worden overgedragen via het verplegend personeel, via instrumenten van het medisch of paramedisch personeel maar ook via de omgeving (water, lucht, apparatuur of materialen, voeding, enz.)

3.2.1 Ongeacht de wijze van besmetting is de vatbaarheid van een patiënt voor infecties afhankelijk van:

— zijn leeftijd en ziekte

— bepaalde behandelingen (te veel antibiotica)

— noodzakelijke medische handelingen.

3.3 Aangezien daarnaast dankzij de medische vooruitgang tegenwoordig steeds zwakkere patiënten behandeld kunnen worden, hetgeen tal van risico's met zich meebrengt, moet een strikte regeling worden ingevoerd waarbij voor de kwaliteit van de zorgverlening, de veiligheid van alle medische handelingen en de omgevingsfactoren op de opnameafdeling procedures en controles worden ingevoerd, de waakzaamheid wordt vergroot en voorlichting en opleiding worden verzorgd.

3.4 Vermindering van het aantal infecties dat voorkomen kan worden, zoals ziekenhuisinfecties, is van fundamenteel belang voor de patiëntveiligheid. Aangezien opname in een ziekenhuis ook andere risico's inhoudt, zoals vallen en bijwerkingen van medicijnen, moet infectiepreventie deel uitmaken van een meer algemene aanpak van alle ongewenste voorvallen.

3.5 Het EESC is dan ook ingenomen met de ontwerpaanbeveling van de Commissie.

4. Specifieke opmerkingen

4.1 Algemene patiëntveiligheidsaspecten

4.1.1 Het is beslist noodzakelijk dat in elke lidstaat een comité ter bestrijding van zorginfecties wordt opgericht, dat samen met de teams op het gebied van ziekenhuishygiëne een nationaal strategisch programma opstelt dat op regionaal niveau en in iedere zorginstelling uitgevoerd kan worden. Een dergelijk programma moet regelmatig geëvalueerd worden.

4.1.2 Er moeten dringend maatregelen worden getroffen om de structuren ter bestrijding van infecties te versterken en zorginstellingen aan te sporen om een beleid inzake infectiepreventie en -bestrijding in te voeren. Dezelfde waakzaamheid is geboden in de ambulante zorg.

4.1.3 Het EESC is verheugd dat patiëntenorganisaties en -vertegenwoordigers betrokken willen worden bij de ontwikkeling van beleid en programma's met betrekking tot de patiëntveiligheid op alle niveaus. Dit vereist reële transparantie ten aanzien van de waarnemingen ter plaatse en publicatie van de desbetreffende informatie.

4.1.4 De rechtsstatus van de kwalitatieve en kwantitatieve gegevens die over zorginfecties en andere ongewenste voorvallen worden verzameld, zou verduidelijkt moeten worden aangezien sommige van deze gegevens bij rechtszaken gebruikt kunnen worden. Het gaat erom dat de rechten van patiënten in acht worden genomen terwijl tegelijkertijd de personen en organen die belast zijn met risicobeheer in staat worden gesteld om ongewenste voorvallen grondig te analyseren.

⁽³⁾ Zie voetnoot 1

4.1.5 Om ervoor te zorgen dat de evaluatie plaatsvindt in een sfeer van vertrouwen moeten de meldingssystemen los staan van de disciplinaire regelingen en procedures die op het medisch, paramedisch, administratief en dienstverlenend personeel van toepassing zijn.

4.1.6 Om te waarborgen dat patiënten goed worden geïnformeerd over de risico's en de veiligheidsmaatregelen zouden opnamefolders opgesteld moeten worden waarin aanbevelingen op het gebied van hygiëne worden gedaan en waarin staat welke maatregelen zijn getroffen.

4.1.7 Grondslag van iedere preventiestrategie is het opleiden van personeel dat met patiëntveiligheid te maken heeft. Het zou de opleiding van in hygiëne gespecialiseerd personeel dan ook ten goede komen als de inhoud van de opleiding van artsen, verpleegkundigen en het overige ziekenhuispersoneel beter zou worden omschreven.

4.1.8 Het is noodzakelijk dat het personeel open staat voor de opmerkingen van patiënten en/of hun omgeving over tekortkomingen op het gebied van hygiëne. Net zoals patiënten bewust worden gemaakt van de regels op het gebied van ziekenhuishygiëne moeten personeelsleden leren luisteren naar en rekening houden met de opmerkingen en wensen van patiënten en hun naasten.

4.2 *Preventie en bestrijding van zorginfecties*

4.2.1 Willen zorginfecties teruggedrongen kunnen worden dan moeten ook de volgende maatregelen worden getroffen:

- bewaking door een bioloog-hygiënist van de omgevingsfactoren: luchtbehandeling, watercontrole, desinfectie van apparatuur en microbiologische kwaliteit van oppervlakten;

- strikte naleving van de regels op het gebied van de handhygiëne door verplegend personeel, patiënten en bezoekers;
- toezicht op de voedselbereiding door middel van microbiologische controle van ingrediënten en bereide producten, het bewaren van voedsel op warme of koude temperatuur, de behandeling van producten en afval en de hygiëne van het keukenpersoneel en het dienstverlenend personeel;
- erop toezien dat zalen, operatiekamers en behandelingsruimtes waar mogelijk regelmatig andere onderhoudsproducten gebruikt moeten worden, schoon zijn;
- nauwlettende controle op warm en koud leidingwater en op water dat is behandeld om voor medische doeleinden gebruikt te kunnen worden.

4.2.2 Het EESC betreurt dat in de aanbeveling van de Commissie onvoldoende wordt gewezen op de plicht om ongewenste voorvallen te analyseren. Door bepaalde methodes, zoals analyse van ziekte- en sterfgevallen, regelmatig toe te passen kan de veiligheid van de zorg verbeterd worden.

4.2.3 Uitwisseling van informatie, op basis van opmerkingen en goede praktijken in het kader van coördinatie tussen Commissie en lidstaten, is een goede manier om bepaalde praktijken te kunnen classificeren, codificeren en zelfs standaardiseren en daarnaast ook benchmarks vast te stellen die bij nieuwbouw of renovatie van zorginstellingen van groot nut kunnen zijn.

4.2.4 Het EESC zal in de gaten houden of de lidstaten gehoor geven aan de oproep van de Commissie om binnen een jaar een intersectoraal mechanisme in te stellen.

Brussel, 25 maart 2009

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 het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité, het Comité van de Regio's en de Europese Centrale Bank — Tien jaar Economische en Monetaire Unie: successen, knelpunten en nieuwe uitdagingen

COM(2008) 238 final — SEC(2008) 553

(2009/C 228/23)

De Europese Commissie heeft op 7 mei 2008 besloten om 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 het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité, het Comité van de Regio's en de Europese Centrale Bank — Tien jaar Economische en Monetaire Unie: successen, knelpunten en nieuwe uitdagingen”

De afdeling Economische en Monetaire Unie, economische en sociale samenhang, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 5 maart 2009 goedgekeurd; rapporteur was de heer BURANI.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 24 en 25 maart 2009 gehouden 452^e zitting onderstaand advies uitgebracht, dat met 79 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 17 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Samenvatting en conclusies

1.1 Het EESC behandelt in dit advies de mededeling van de Europese Commissie over de successen van tien jaar Economische en Monetaire Unie (EMU) en de uitdagingen die de EU op dit vlak nog te wachten staan. De Commissie had deze mededeling al opgesteld voordat de huidige crisis in alle hevigheid losbrak. Het EESC gaat daarom in dit advies zo min mogelijk in op de gebeurtenissen van de afgelopen maanden, d.w.z. op actuele kwesties die niet in de mededeling aan de orde komen en waaraan andere adviezen worden gewijd.

1.2 De oorspronkelijke verwachtingen t.a.v. de EMU zijn niet geheel uitgekomen: het aanvankelijke optimisme moest worden getemperd ten gevolge van een verslechtering van de economische conjunctuur onder invloed van objectieve factoren die grotendeels geen verband hielden met de eenheidsmunt. Veel burgers echter gaven de euro de schuld van de recessieverschijnselen (hoewel die dus losstonden van de monetaire ontwikkelingen), deels vanwege een gebrek aan informatie en deels vanwege een aanhoudend wantrouwen jegens de EU.

1.3 Een onbetwist succes van de EMU is dat de langetermijnverwachtingen voor de inflatie zich nu bevinden op een niveau dat dicht bij dat van prijsstabiliteit ligt. Verder bevorderde een algemene daling van de rentetarieven de economische groei. Door de mondiale verwevenheid van de financiële markten wordt Europa nu echter getroffen door een economische crisis die elders zijn oorsprong vindt.

1.4 Hoewel de euro de op één na belangrijkste valuta ter wereld is, zijn de Eurogroep en de ECB niet officieel vertegen-

woordigd in de internationale financieel-economische organisaties. Hiervoor bestaan verschillende redenen, waaronder het feit dat er van de EU-lidstaten die lid zijn van die organisaties er sommige wel en andere niet bij de eurozone horen. Het zou de economische *governance* in theorie ten goede komen als de Eurogroep en de ECB in belangrijke internationale gremia hun stem zouden kunnen laten horen.

1.5 Binnen de EU is de voornaamste toekomstige uitdaging het wegwerken van de tekortkomingen die er na tien jaar nog altijd bestaan: de verschillen in inflatie en arbeidskosten tussen de EMU-landen en de slechts gedeeltelijke integratie van de goederen- en dienstenmarkten. Het opheffen van de inflatie- en arbeidskostenverschillen zou onderdeel moeten zijn van een reeks nationale convergentieprogramma's, die met inachtneming van het stabiliteits- en groeipact door de regeringen en sociale partners in overleg zouden moeten worden vastgesteld. De verdere integratie van de markten zou voorwerp moeten uitmaken van nader onderzoek om de natuurlijke grenzen daarvan vast te stellen, d.w.z. te bepalen vanaf waar verdere integratie onmogelijk of te belastend wordt.

1.6 Op mondiaal niveau staat de EMU voor politieke en concurrentiële uitdagingen, die zij zou moeten aangaan met nationale begrotingsprogramma's, beter geïntegreerde structurele hervormingen, versterking van de internationale positie van de euro en adequate economische *governance*. Wat dat laatste betreft, moet in het bijzonder aandacht worden geschonken aan overheidsuitgaven, concurrentievermogen en sociale stelsels: drie terreinen waarop een gemeenschappelijke aanpak moeilijk is geworden vanwege uiteenlopende situaties in de lidstaten.

1.7 Ten aanzien van de financiële *governance* hoopt het EESC op een algehele herziening van het beleid dat tot nu toe bepaald was voor het functioneren van de markten. De financiële crisis ten gevolge van *subprime*-hypotheken, die zelf ook weer ontstond onder invloed van een economische crisis, is namelijk in de eerste plaats veroorzaakt doordat van nature onbetrouwbare producten in omloop werden gebracht. Dat kon gebeuren doordat een verkeerde interpretatie aan het begrip vrije markteconomie werd gegeven. Het EESC pleit niet voor de afschaffing daarvan, maar wel voor regels om de vrije markt in goede banen te leiden.

2. Inleiding

2.1 De Europese Commissie heeft in mei 2008 een mededeling gepubliceerd waarin zij de balans opmaakt van tien jaar Economische en Monetaire Unie (EMU) en de hoofdlijnen schetst van de beleidsaanpak voor de komende tien jaar.⁽¹⁾ Deze mededeling verscheen in het tweede nummer van *European Economy* ⁽²⁾, samen met een analytisch onderzoek van meer dan 300 bladzijden naar de behandelde thema's. Het EESC is één van de instellingen aan wie de mededeling is gericht en bedankt de Commissie voor de mogelijkheid zijn mening hierover te kunnen geven. Het hoopt dat zijn opmerkingen worden aangenomen voor wat ze zijn, nl. een constructieve bijdrage aan de lopende discussie.

2.2 Het analytische onderzoek is zeer nuttig om de in de mededeling beschreven ontwikkelingen beter te begrijpen en verschaft inzicht in de uitspraken van de Commissie, maar is wel een econometrisch en financieel analytisch document dat alleen voor een kleine groep deskundigen is bestemd. Het EESC heeft er kennis van genomen en verwijst er een aantal keren naar bij de bespreking van kwesties waarop dieper moet worden ingegaan.

2.3 Het EESC houdt bij zijn opmerkingen over de mededeling de volgorde aan waarin de Commissie de desbetreffende punten behandeld heeft. Het hoopt dat zijn commentaar nuttig is en wordt opgevat als de graag verleende bijdrage van de in het EESC vertegenwoordigde maatschappelijke organisaties.

3. De mededeling: een historische stap

3.1 De mededeling begint met de opmerkingen dat met de EMU „aan de Europese burgers en de rest van de wereld een **krachtig politiek signaal** [werd] afgegeven dat Europa wel degelijk in staat was om vergaande besluiten te nemen” en dat de euro „tien jaar later [...] een **eclatant succes**” blijkt te zijn. Dergelijke als feiten geponeerde uitspraken zijn **vanuit communicatieoogpunt ongepast** en contraproductief aan het begin van een uiteenzetting. Uitingen van tevredenheid over de euro zouden als conclusie overtuigender zijn geweest. Het EESC kan zich in beginsel wel in deze opmerkingen vinden, maar zou die dus liever aan het eind dan aan het begin van de mededeling hebben gezien.

⁽¹⁾ COM(2008) 238 final

⁽²⁾ *European Economy* 2/2008, EMU@10, *Successes and Challenges after 10 Years of Economic and Monetary Union*, DG Economische en financiële aangelegenheden

3.2 De Commissie matigt vervolgens haar toon en stelt dat „**de oorspronkelijke verwachtingen op een aantal punten nog niet geheel [zijn] uitgekomen**”. Als oorzaken daarvan noemt ze de lage productiviteitsgroei, de globalisering, de schaarste aan natuurlijke hulpbronnen, de klimaatverandering en de vergrijzing — allemaal factoren die volgens haar „een extra wissel trekken op het groeivermogen van de Europese economieën”. Op het eerste gezicht lijkt ze zo — vast onbedoeld — een verband te leggen tussen de algemene sociaaleconomische ontwikkelingen en de deels niet uitgekomen verwachtingen van de euro.

3.2.1 Verderop (blz. 7) klaagt de Commissie dat „**de euro** [door de burgers (toevoeging van de rapporteur) **vaak wordt**] **gebruikt als zondebok** voor povere economische prestaties die in werkelijkheid het gevolg zijn van een ondeugdelijk nationaal economisch beleid”. Daarmee geeft ze terecht aan dat de economische ontwikkelingen en de euro los van elkaar moeten worden gezien. Het zou voor het imago van de euro beter zijn geweest als ze had uitgelegd dat de euro, net als in meer of mindere mate de meeste andere valuta, de gevolgen ondervindt van een **ongunstige mondiale conjunctuur en de weer-slag daarvan op het monetair beleid**.

3.2.2 Met alleen monetair beleid, zoals dat van de EMU, kunnen de problemen op de **in elkaar grijpende wereldmarkten**, die in reële tijd of met een domino-effect overslaan van de ene markt op de andere, niet worden opgelost. De niet-Europese markten hebben zich al te lang laten leiden door een zowel in economisch als in financieel opzicht te ruime interpretatie van het begrip vrije markteconomie. Op een vrije markt zijn **regels** nodig om uiterste grenzen vast te stellen, en adequaat **toezicht** om die regels te handhaven. In Europa bestaan er in het algemeen voldoende regels en is er afdoende toezicht, maar dat kan van andere delen van de wereld helaas niet worden gezegd.

4. Voornaamste successen van de afgelopen tien jaar

4.1 De Commissie schrijft met reden dat „het monetaire beleid heeft gezorgd voor een **verankering van de langetermijnverwachtingen voor de inflatie** op een niveau dat dicht bij de ECB-definitie van prijsstabiliteit ligt”. Ze erkent dat de inflatie onlangs weer is opgelopen „met name door de uit de pan rijzende olie- en grondstofprijzen”, maar verwacht dat die zal „terugkeren naar een laag niveau zodra deze externe druk vermindert”, hetgeen de afgelopen maanden is gebeurd. Wat de **rentetarieven** betreft, schrijft ze de aangescherpte **voorwaarden voor kredietverstrekking aan huishoudens en bedrijven** toe aan de turbulentie op de financiële markten, maar denkt ze dat „de kredietvoorwaarden weer een normaler karakter [zullen] krijgen,” ook al „zullen de olie- en grondstofprijzen mogelijk een stijgende trend blijven vertonen”.

4.1.1 De meeste deskundigen zijn het erover eens dat de huidige crisis van lange duur zal zijn en durven geen uitspraken te doen over de vraag wanneer de economieën, met name die van de westerse landen, zich weer zullen herstellen. Het altijd in beweging zijnde mondiale geopolitieke landschap reduceert econometrische prognoses helaas tot simpele argumenten voor een discussie. Het EESC wil in dit verband specifiek wijzen op de opmerking van de Commissie dat de inflatie de voorwaarden voor kredietverstrekking aan huishoudens en bedrijven helaas heeft verslechterd. Daarbij gaat de Commissie eraan voorbij **dat huishoudens niet alleen geld lenen, maar ook sparen** en zo bijdragen aan de economische groei en bij nader inzien ook aan de financiering van de staatsschuld en van het bedrijfsleven.

4.1.2 De **spaarvergoedingen** — d.w.z. de rente op spaarrekeningen en de opbrengst van waardepapieren — stijgen minder snel **dan de inflatie**. Dit betekent dat er na belastingaftrek sprake is van een flink **koopkrachtverlies** in combinatie met een waardedaling van het geïnvesteerde kapitaal. De enorme verliezen op de beurs van de laatste tijd brengen huishoudens er echter toch toe hun heil te zoeken in de veiligere traditionele spaardeposito's, ondanks de net genoemde geringe vergoedingen en de waardedaling van het kapitaal.

4.2 Het EESC onderschrijft de door de Commissie opgesomde voordelen van de euro: het in 2005 hervormde stabiliteits- en groeipact heeft ertoe geleid dat de lidstaten fiscaal beleid voeren dat aansluit op het streven van de EMU naar macro-economische stabiliteit. Daardoor worden de economische en marktintegratie bevorderd. De euro heeft aldus een **katalyserend effect op de integratie van de financiële markten**. Bij die integratie, waarmee „het eurogebied thans beter bestand is tegen ongunstige externe ontwikkelingen”, dienen toch enkele kanttekeningen te worden geplaatst.

4.2.1 Het klopt dat dankzij de EMU een sterk geïntegreerde financiële markt tot stand is gekomen. Een dergelijke markt is ongetwijfeld beter in staat weerstand te bieden aan ongunstige externe ontwikkelingen dan een aantal afzonderlijke nationale markten. De integratie binnen de EMU heeft echter **raakvlakken met de ontwikkelingen op de wereldmarkt**. „Ook nu lijkt het eurogebied beschermd tegen de ergste gevolgen van de huidige mondiale financiële onrust,” aldus de Commissie, maar die onrust — vooral op het vlak van *subprime*-hypotheken — is afkomstig van externe markten en wordt veroorzaakt door niet met de EMU gerelateerde omstandigheden.

4.2.2 Dit gezegd zijnde dient zich de volgende kwestie aan, die de Commissie elders in de mededeling aan de orde stelt: **de externe invloed van de Eurogroep, zowel op de mondiale**

economische governance als in de instanties die de financiële markten reguleren. De *subprime*-crisis is veroorzaakt door oneigenlijke kredietverstrekkingstechnieken en discutabele vormen van effectisering, waarvan in Europa deels geen gebruik wordt gemaakt. Het lijkt dan ook gerechtvaardigd zich af te vragen of de huidige problemen niet hadden kunnen worden voorkomen of in hun omvang beperkt **als de Eurogroep (en de ECB) vertegenwoordigd waren geweest in de mondiale economische en financiële organisaties**.

4.2.3 Argumenten vóór een dergelijke vertegenwoordiging zijn de door overheden genomen steunmaatregelen en de faillissementen van grote Amerikaanse financiële concerns met vestigingen in Europa, die tot precaire problemen leiden op het vlak van concurrentie en toezicht. Het EESC voert dit pleidooi trouwens niet als enige: ook de Commissie beklaagt zich over het ontbreken van „een krachtige stem in internationale fora”. Zij vermeldt echter niet, laat staan bespreekt hoeveel — of hoe weinig — de Raad heeft gedaan om **Europa in de praktijk zo'n „krachtige stem” te geven**.

4.3 Het is niet nodig stil te staan bij de grote voordelen die de EMU de landen heeft gebracht die er deel van uitmaken en aan een inhaalslag bezig zijn: de Commissie heeft hieraan al eerder een mededeling ⁽¹⁾ gewijd, waarover het EESC reeds een advies ⁽²⁾ heeft uitgebracht.

4.4 „De euro heeft [...] een stevige plaats veroverd als **tweede internationale valuta**” en is goed voor een kwart van de mondiale reserves. 36 % van de leningen van banken uit de eurozone aan kredietnemers van daarbuiten luiden in euro's, tegen 45 % in Amerikaanse dollars. Deze successen mogen echter nog geen aanleiding geven om tevreden achterover te leunen: het belang van de euro (dat volgens alle voorspellingen alleen nog maar zal toenemen) moet zich vertalen in **concrete resultaten en voordelen**, in de eerste plaats t.a.v. de **olieprijs**. De afhankelijkheid van de energiebron olie is één van de factoren die de economieën van de eurolanden, in een aantal gevallen zeer sterk, afremmen. De schommelingen van de olieprijs zijn niet alleen te wijten aan het monopolistische beleid van de olieproducerende landen, maar ook aan speculaties en de schommelingen van de dollarkoers: die munt is niet langer stabiel genoeg om nog betrouwbaar te zijn. Het is dan ook tijd te gaan nadenken over een strategie om de **olieprijzen in euro uit te drukken**, op zijn minst in de transacties van de EMU-landen. Het EESC begrijpt dat deze stap niet zonder problemen kan worden gezet en dat daarom behoedzaam te werk moet worden gegaan. Het succes ervan zal niet alleen afhangen van de positie van de euro, maar ook van de onderhandelingskracht van Europa als geheel.

⁽¹⁾ Mededeling van de Commissie — De EU-economie: evaluatie 2006 — Versterking van de eurozone: belangrijke beleidsprioriteiten, COM(2006) 714 final

⁽²⁾ Mededeling van de Commissie — De EU-economie: evaluatie 2006 — Versterking van de eurozone: belangrijke beleidsprioriteiten, PB C 10 van 15 januari 2008, blz. 88

4.5 De Commissie staat verder stil bij het thema **economische governance**. Daarvan is vandaag de dag sprake dankzij het optreden van de Eurogroep, waarvan de slagvaardigheid is vergroot door de instelling van een **permanente voorzitter**. De interne *governance* m.b.t. de euro volstaat echter niet om daaraan prestige te verlenen en de stabiliteit ervan te garanderen: in het voorafgaande is duidelijk gemaakt dat ook externe *governance* nodig is (zie parr. 4.2.2 en 4.4). Die kan alleen van de grond komen **als de Eurogroep en de ECB een institutionele rol krijgen binnen bepaalde internationale organisaties**, in de eerste plaats het Internationaal Monetair Fonds (IMF). Het is niet langer aanvaardbaar dat in het IMF de euroautoriteiten niet over stemrecht beschikken.

5. De uitdagingen waar de EMU nog voor staat

5.1 De economieën van de EMU-landen verkeren in een recessie, net als de Amerikaanse economie en de economieën van de Europese niet-EMU-landen. Deze recessie doet zich dus in de hele westerse wereld voor. Daarom is het misleidend die recessie direct of indirect toe te schrijven aan de euro. Uit een grondige analyse blijkt echter dat „de inflatie en de arbeidskosten per eenheid product **van euroland tot euroland sterk uiteenlopen**”. De Commissie noemt daarvoor de volgende inmiddels wel bekende oorzaken: traag reagerende prijzen en lonen, weinig structurele hervormingen, geringe marktintegratie en onderontwikkelde grensoverschrijdende dienstverlening.

5.1.1 Het EESC wijst erop dat de vraag of en in welke mate daaraan wat wordt gedaan, grotendeels afhangt van de houding van de lidstaten en de sociale partners. Tegelijk verzoekt het EESC de Commissie onderzoek te gaan doen naar **de mate waarin de goederen- en dienstenmarkten op termijn kunnen worden geïntegreerd**, zowel in de eurozone als in de gehele EU. Los van leerbeginselen kent integratie **natuurlijke grenzen** die nooit mogen worden overschreden: alhoewel harmonisatie noodzakelijk is en concurrentiebelemmerende en wetgevende obstakels uit de weg moeten worden geruimd, zullen sociale omstandigheden, fiscale regels, arbeidsmarkt en taal altijd blijven verschillen.

5.1.2 Het onderzoek waartoe het EESC hier verzoekt, moet de Commissie en de lidstaten ertoe brengen in hun beleid **de kosten en baten van harmonisatie permanent tegen elkaar af te wegen**: verwezenlijking van de interne markt en verbetering van het concurrentievermogen mogen niet de enige doelstellingen zijn. Er moet voor ieder land ook rekening worden gehouden met de sociaaleconomische impact van integratiemaatregelen en met het aanpassingsvermogen van de nationale economie.

5.2 Afgezien van de inflatie heeft het **monetair beleid slechts indirect invloed** op de overige factoren die ten grond-

slag lagen aan de geringe economische groei van de afgelopen tijd; deze factoren vallen hoe dan ook buiten de bevoegdheden van de Eurogroep. Het EESC vindt het daarom onterecht de euro de schuld te geven van de huidige **economische situatie in de eurozone en daarbuiten**. Overigens schrijft de publieke opinie in geen van de niet-eurolanden de actuele problemen toe aan hun nationale valuta, terwijl een groot deel van de burgers in de eurozone de eenheidsmunt daarvoor wél verantwoordelijk houdt.

5.3 Een andere opmerking van de Commissie, die zij maakt in een door de bank genomen positieve en optimistische context, baart het EESC zorgen: „Naast de inlossing van de oorspronkelijke verwachtingen wordt de EMU-beleidsagenda voor de komende tien jaar echter meer dan ooit bepaald door **nieuwe mondiale ontwikkelingen die de hierboven geschetste zwakke punten van de EMU nog duidelijker aan het licht brengen**.”⁽¹⁾ In plaats van over de „zwakke punten van de EMU” zou de Commissie moeten spreken van de uitdaging om het concurrentievermogen van de eurozone te verbeteren d.m.v. herstructurering van achteropgebleven sectoren en investeringen in onderzoek, innovatie en menselijk kapitaal, in het licht van stijgende voedsel-, energie- en grondstoffenprijzen en rekening houdende met de klimaatverandering, de vergrijzing en het immigratievraagstuk. De huidige problematiek is dus eerst en vooral sociaaleconomisch van aard.

5.3.1 Al deze zaken vormen volgens de Commissie **bijzonder lastige beleidsuitdagingen voor de eurozone**. Hoewel het EESC het met deze uitspraak eens is, kan in zijn ogen worden geconcludeerd dat bovengenoemde problemen weliswaar gevolgen hebben voor het beleid van de EMU, maar dat ze veeleer in communautair verband dan door de Eurogroep moeten worden opgelost. De vereiste beleidsmaatregelen dienen met andere woorden op „Europees” niveau te worden genomen en de taak van de Eurogroep zou beperkt moeten blijven tot directe (en gecoördineerde) monetaire maatregelen t.a.v. de euro.

6. Een beleidsagenda voor de volgende tien jaar

6.1 De Commissie presenteert in de mededeling een dergelijke beleidsagenda met de opmerking: „Na de eerste tien jaar EMU is gebleken dat er over het geheel genomen sprake is van een groot succes, maar dat een aantal tekortkomingen moet worden verholpen.” Met deze agenda moet niet alleen de **macro-economische stabiliteit worden geconsolideerd**, maar moet ook „de potentiële groei worden verhoogd” en de welvaart van de burgers worden vergroot. Ook moeten de belangen van de eurozone in de mondiale economie worden beschermd en moet ervoor gezorgd worden dat de EMU zich „soepel kan aanpassen” wanneer er nieuwe leden bijkomen.

⁽¹⁾ COM(2008) 238 final, „Tien jaar Economische en Monetaire Unie: successen, knelpunten en nieuwe uitdagingen”, hoofdstuk „Resterende EMU-knelpunten en nieuwe mondiale trends”, eind van de vijfde alinea

6.2 De Commissie stelt een **driedelige** aanpak voor om bovengenoemde doelstellingen te verwezenlijken:

- een **interne agenda** om o.a. het begrotingsbeleid nauwer te coördineren en daarop meer toezicht te houden, en structurele hervormingen beter in het algemene beleid van de EMU te integreren;
- een **externe agenda** om de rol van de euro in de mondiale economische *governance* te versterken;
- een systeem van **economische governance** voor de implementatie van voornoemde agenda's.

6.3 Wat betreft de **interne agenda** passeren geen compleet nieuwe uitgangspunten de revue, maar worden de in het verleden al meermaals genoemde beginselen van *good governance* nog eens kracht bijgezet, nl. houdbaarheid van de overheidsfinanciën en verbetering daarvan door de uitgaven en belastingstelsels te rationaliseren en af te stemmen op groeivriendelijke en concurrentiebevorderende activiteiten. Daarnaast is het volgens de Commissie „nodig om **het toezicht te verbreden tot macro-economische onevenwichtigheden**”, zoals de toenevende tekorten op de lopende rekeningen en de verschillen in inflatiecijfers. De Commissie onderstreept dat de integratie van met name de financiële markten de EMU solider heeft gemaakt, maar dat marktintegratie zonder adequaat flankerend beleid ook kan leiden tot grotere verschillen tussen de aangesloten landen.

6.3.1 Het EESC kan niet anders dan deze redenatie volgen, maar wijst erop dat de werkelijkheid om een voorzichtige analyse vraagt en dat niet uit het oog mag worden verloren hoe lastig het is beginselen te formuleren die in de praktijk kunnen worden toegepast.

6.3.2 De **overheidsuitgaven** spelen in de interne agenda een cruciale rol. De Commissie pleit voor „deugdelijke uitgavenvoorschriften [...] die het mogelijk maken dat de automatische budgettaire stabilisatoren binnen de grenzen van het stabiliteits- en groeipact hun werk doen en de samenstelling van de overheidsuitgaven wordt afgestemd op de structurele en conjuncturele economische vereisten”. Dit is nauwelijks haalbaar in de huidige woelige economische tijden, waarvan het einde nog niet in zicht is. De **inflatiedruk** heeft immers zwaar doorgewogen op de inkomensverdeling, de lonen, de investeringen, het **concurrentievermogen en de sociale stelsels**, maar de mate waarin dat gebeurde, liep per EMU-lidstaat sterk uiteen. Dit komt omdat het primaire tekort per land anders is samengesteld, handelsbalansen meer en meer worden beïnvloed door de hoogte van de energieprijzen en pensioenstelsels grote structurele verschillen vertonen, die onder normale omstandigheden al moeilijk uit de weg kunnen worden geruimd, laat staan in perioden van crisis.

6.3.3 Gelet op de huidige omstandigheden moet de nagestreefde **convergentie** als een **middellangetermijndoelstelling** worden beschouwd. Het EESC vindt net als de Commissie dat het „zeker nodig [is] om **het toezicht te verbreden tot macro-economische onevenwichtigheden**” met gebruikmaking van de bestaande instrumenten, maar waarschuwt niet te optimistisch te zijn over successen op de korte termijn.

6.3.4 De Commissie stelt verder voor om de economische ontwikkeling van de **kandidaat-leden van de eurozone** aan een breder toezicht te onderwerpen, met name van de landen die deelnemen aan het wisselkoersmechanisme II (WKM II). Ook dit is geen nieuwe aanpak, maar simpelweg een poging om bestaand beleid doeltreffender ten uitvoer te leggen. Eén ding moet duidelijk zijn: als een land eenmaal voldoet aan de EMU-criteria, volgt toetreding tot de eurozone vanzelf, zoals is vastgelegd in het toetredingsverdrag. Onder invloed van de huidige crisis kan het overigens langer duren voordat een land aan alle criteria voldoet. In het licht van het streven naar één valuta voor heel Europa zou het daarom raadzaam zijn deze criteria wat flexibeler toe te passen of te actualiseren.

6.3.5 De Commissie merkt op dat de **integratie van de product-, diensten- en arbeidsmarkten** nog altijd wordt belemmerd door bepaalde wet- en regelgeving en per land niet gelijk opgaat. Dat zijn geen specifieke EMU-problemen en dit vraagstuk zou dan ook moeten worden beschouwd binnen het bredere beleidskader van de EU als geheel. Zoals in paragraaf 5.1.1 al is opgemerkt, kent marktintegratie wel bepaalde natuurlijke grenzen alsmede **andere beperkingen die samenhangen met de sociaaleconomische omstandigheden** in de diverse lidstaten. Die beperkingen moeten per geval worden onderzocht en indien nodig geëerbiedigd.

6.3.6 Wat de **financiële markten** betreft onderstreept de Commissie dat „het eurogebied [...] verhoudingsgewijs sterk [kan] profiteren van een grotere financiële integratie in de EU”, maar dat er „nog meer inspanningen nodig [zijn] om de financiële markten in het eurogebied efficiënter en liquider te maken”. Het EESC vindt het beleid van de ECB op dit vlak exemplarisch en hoopgevend omdat daarmee naar verwachting aan hevige financiële onrust het hoofd kan worden geboden, zoals tot nu toe ook is gebeurd. De in Amerika ontstane crisis zou veel ernstigere gevolgen kunnen hebben gehad als die niet mede was beteugeld met een **beleid gericht op instandhouding van de soliditeit en liquiditeit van de markten**. In afwachting van meer informatie, waar de markt en het publiek recht op hebben, doet het EESC vooralsnog geen uitspraken over het uitgeoefende toezicht. De daarmee belaste instanties hebben de ondergang van verschillende grote financiële instellingen niet zien aankomen, laat staan dat ze die konden voorkomen.

6.3.6.1 In dit verband merkt het EESC op dat de crisis in Amerika is veroorzaakt door een gebrek aan regels en toezicht, hetgeen er paradoxaal genoeg toe leidde dat **de vrijemarkteconomie bij uitstek de hulp moest invoeren van de overheid** om het onheil te bezweren en daartoe staatssteun ontving en enorme kapitaalinjecties kreeg toegediend. De gevolgen zijn bekend: omvangrijke verliezen voor de economie, de overheidsbegroting en de Amerikaanse burgers, maar vooral ook aantasting van de geloofwaardigheid van een systeem.

6.4 De Commissie beoogt met de **externe agenda de internationale rol van de eurozone te versterken**. Daarvoor moet „een internationale strategie” worden uitgewerkt „die past bij de internationale status” van de euro. Ze formuleert nogmaals de wens (zoals zij in het verleden al veelvuldig heeft gedaan) dat de eurozone **„met één stem” zal kunnen gaan spreken** in alle internationale monetaire organisaties. Het EESC herhaalt dat het deze externe agenda volledig onderschrijft: het is operationeel, maar vooral ook politiek gezien **onacceptabel** dat de euroautoriteiten nog niet zijn vertegenwoordigd in die organisaties.

6.4.1 De Commissie spreekt in dit verband over weerstand bij „andere landen”, die vinden dat de EU en de eurozone al „oververtegenwoordigd zijn in internationale organisaties (qua zetels en stemrechten)”. Afgaande op de schaarse en maar mondjesmaat beschikbare informatie lijkt het erop dat deze weerstand inderdaad bestaat en dat de EU-lidstaten (zowel EMU- als niet-EMU-leden) niet erg overtuigend noch gecoördineerd druk uitoefenen ten gunste van een sterkere vertegenwoordiging van de eurozone in internationale organisaties. **De Eurogroep zou luid en duidelijk van zich moeten laten horen, eerst en vooral in de Raad.**

6.4.2 Om aan de kritiek van derde landen tegemoet te komen, zouden de EMU-leden volgens het EESC **symbolisch een grote stap** kunnen zetten door niet hun zetel maar wel **hun individuele stemrecht op te geven** met als logisch argument dat voor de euro maar één autoriteit bevoegd is en dat daarom **alleen die autoriteit stemrecht zou moeten hebben**. De sociale partners zouden ook hierover moeten worden geïnformeerd. De terughoudendheid in dezen hangt ongetwijfeld samen met politieke gevoeligheden, maar het huidige stilzwijgen en gebrek aan transparantie maken het draagvlak voor Europa niet groter, laat staan dat voor de euro.

6.5 De mededeling eindigt met een aantal paragrafen over de **governance van de EMU**, wellicht inhoudelijk het meest omvangrijke en verregaande hoofdstuk. De Commissie spreekt zich uit voor een „sterke betrokkenheid van alle EU-lidstaten bij de Ecofin-Raad” op het vlak van economisch beleid, een „sterkere integratie van EMU-vraagstukken” in deze Raad en een „meer samenhangende aanpak op gebieden die onder zijn verantwoordelijkheid vallen (macro-economisch beleid, financiële markten en belastingheffing)”.

6.5.1 Het EESC kan hier alleen maar mee instemmen. Wel merkt het op dat bij de besluitvorming in de Ecofin-Raad maar zelden wordt verwezen naar een direct of indirect verband met de EMU. Het economisch en monetair beleid zijn onderling afhankelijk: de euro is niet de enige valuta in de EU, maar wel de belangrijkste, niet alleen omdat een grote groep landen de euro nu al heeft ingevoerd, maar ook omdat andere lidstaten dit zullen gaan doen.

6.5.2 De Commissie speelt een fundamentele rol in de *governance* van de EMU. Behalve dat ze meehelpt de EMU correct te laten functioneren, is ze tevens belast met het budgetair en macro-economisch toezicht. Ze stelt voor dat deze rol kracht wordt bijgezet en efficiënter wordt gemaakt en dat zij in internationale fora duidelijker van zich kan gaan spreken. Haar taken op dit terrein worden in het **nieuwe Verdrag** uitgebreid en scherper omlinjend, waardoor ze **maatregelen** zal kunnen **nemen** m.b.t. de begrotingsdiscipline van de EMU-leden en hun richtsnoeren voor het economisch beleid. Verder zal ze meer controle- en toezichtsbevoegdheden krijgen. Op grond van artikel 121 van het nieuwe Verdrag zal ze bovendien een lidstaat kunnen „waarschuwen” wanneer die afwijkt van de globale richtsnoeren.

6.5.3 Het EESC spreekt zijn waardering uit voor dit engagement van de Commissie en hoopt dat het nieuwe Verdrag haar in staat zal stellen om haar oude en nieuwe taken op dit vlak optimaal uit te voeren en daarbij het aanzien te verwerven dat zij verdient. Het EESC heeft echter vooral de vurige wens dat alle economische en monetaire autoriteiten lessen trekken uit de Amerikaanse *subprime*-crisis en tot de slotsom komen dat **het beleid dat tot nu toe bepalend was voor de werking van de financiële markten, grondig op de schop moet**.

6.5.4 De gebeurtenissen in Amerika hebben wereldwijd het hele **financiële systeem** in een **crisis** gestort. Europa heeft de gevolgen daarvan al aan den lijve ondervonden en het moet niet worden uitgesloten dat er nog rake klappen zullen vallen. In het verdere onderzoek naar de crisis zou men veel baat hebben bij niet alleen een macro- maar ook een **micro-economische analyse waarin ook naar het verleden wordt gekeken**. Door zo'n tweesporenanalyse zouden de al sinds enige tijd smeulende diepere oorzaken van de huidige problemen kunnen worden opgespoord.

6.5.5 In de VS werden **hypothecaire leningen** altijd **verstrekt voor 100 %** van de waarde van het onroerend goed, een waarde die met alle bijkomende kosten nog eens aanzienlijk steeg. In Europa werden daarentegen tot enkele decennia terug in de meeste landen leningen uit voorzichtigheid, en soms op grond van wetgeving, slechts verstrekt voor **maximaal 70-80 %** van de waarde van het onroerend goed. Dit om een voor de hand liggende reden: een eventuele daling van de huizenprijzen zou leiden tot een waardevermindering van het onderpand van de leningen.

6.5.6 Onder invloed van de liberalisering van de markten en vooral van de toenemende concurrentie sinds het begin van de marktintegratie is ook in Europa de „70 %-regel” losgelaten, hetgeen tot nu toe overigens niet tot grote problemen heeft geleid. Toch is **de „100 %-regel” een verkeerde keuze uit het oogpunt van voorzichtigheid en marktethiek**. Als leningen heel makkelijk worden verstrekt, wordt iedereen ertoe aanzet onroerend goed te kopen. Dient zich vervolgens een crisis aan, dan stokken de betalingen van de „zwakke” kredietnemers, wat leidt tot een **algehele overmatige schuldenlast**. Kredietgevers komen in zo'n situatie in bezit van verhypothekerde panden waarvan de waarde vaak minder is dan het uitgeleende bedrag en die ze daarom besluiten te verkopen. Het gevolg daarvan is dat de markt nog verder onder druk komt te staan.

6.5.7 Hieruit blijkt duidelijk de wisselwerking tussen economische crises en crises op de huizenmarkt. Maar omdat effectisering, de handel in „pakketjes” leningen en *subprime*-hypotheken gemeengoed zijn geworden, **heeft deze wisselwerking inmiddels consequenties voor alle financiële markten en is een systeemcrisis ontstaan**. De vrees is gegrond dat het niet bij deze crisis blijft: de hoge schuldenlast die consumenten hebben opgebouwd via consumptieve kredieten en creditcards

doet vrezen dat een andere zeepbel uiteen zal spatten, waarvan de gevolgen nog niet te overzien zijn.

6.5.8 In Europa hebben de politieke en monetaire autoriteiten gepoogd de burgers via **kapitaalinjecties** en de **verwerving van financiële instellingen** voor nog meer onheil te behoeden. Er is sprake van een noodsituatie die vraagt om **hulp van de overheid**, wat haaks staat op het ideaal van een niet-gereguleerde vrijemarkteconomie waarop nauwelijks toezicht wordt gehouden.

6.5.9. Behalve dat de crisis nu moet worden bezworen, dienen ook de **dieperliggende oorzaken ervan te worden onderzocht**. Er moeten nauwkeurige regels voor de verstrekking van hypothecaire leningen en de afgifte van creditcards worden vastgesteld, en er moet adequater toezicht worden uitgeoefend, óók op de bonte en weinig transparante sector van financiële instellingen die geen banken zijn. Verder zou moeten worden bekeken of op de effectenmarkten nog wel plaats is voor de talrijke ondoorzichtige producten over de aard en betrouwbaarheid waarvan zelfs deskundigen geen oordeel kunnen vellen. Het is niet de bedoeling de vrije markteconomie af te schaffen, maar wel om daarvoor een aantal regels te formuleren.

Brussel, 24 maart 2009

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 Comité van de Regio's en het Europees Economisch en Sociaal Comité: Groenboek over territoriale cohesie — Van territoriale diversiteit een troef maken

COM(2008) 616 final

(2009/C 228/24)

De Commissie heeft op 6 oktober 2008 besloten om het EESC overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag te raadplegen over de

„Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Comité van de Regio's en het Europees Economisch en Sociaal Comité: Groenboek over territoriale cohesie - Van territoriale diversiteit een troef maken”

De gespecialiseerde afdeling Economische en Monetaire Unie, economische en sociale samenhang, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 5 maart 2009 goedgekeurd. Rapporteur was Jan OLSSON.

Het Comité heeft tijdens zijn op 24 en 25 maart 2009 gehouden 452^e zitting (vergadering van 25 maart) onderstaand advies uitgebracht, dat met 88 stemmen vóór en geen stemmen tegen, bij elf onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Terugblik

1.1 De Europese Unie heeft van meet af aan tot taak gehad om de verschillen tussen de regio's te verkleinen en zo de harmonische ontwikkeling van de economie van alle lidstaten te bevorderen ⁽¹⁾.

1.2 Die taak - waaraan tijdens de eerste decennia van de Europese eenwording nauwelijks aandacht is geschonken - heeft ontegenzeggelijk aan belang gewonnen na de door Jacques Delors op gang gebrachte hervorming van 1988 als vervolg op de goedkeuring van de Europese Akte: daarin is voor het eerst uitdrukkelijk sprake van een beleid voor economische en sociale samenhang.

1.3 In het Verdrag van Amsterdam (1997) wordt sociale en territoriale samenhang gekoppeld aan diensten van algemeen economisch belang (DAEB) „gezien de plaats die de diensten van algemeen economisch belang in de gemeenschappelijke waarden van de Unie innemen” ⁽²⁾.

1.3.1 Verder staat in het Verdrag van Amsterdam dat „De Gemeenschap ... zich in het bijzonder ten doel (stelt), de verschillen tussen de ontwikkelingsniveaus van de onderscheiden regio's en de achterstand van de minst begunstigde regio's of eilanden, met inbegrip van de plattelandsgebieden, te verkleinen”.

1.4 Als de procedure voor de ratificatie van het Verdrag van Lissabon eenmaal is afgerond, krijgt de EU er een nieuw doel bij: bevordering van economische, sociale en territoriale samenhang ⁽³⁾.

1.5 „Wat die regio's betreft”, staat ook nog in dat verdrag „wordt bijzondere aandacht besteed aan de plattelandsgebieden, de regio's die een industriële overgang doormaken, en de regio's die kampen met ernstige en permanente natuurlijke of demografische belemmeringen zoals de meest noordelijke regio's met een zeer geringe bevolkingsdichtheid, alsmede insulaire, grensoverschrijdende en berggebieden ⁽⁴⁾. ”

1.6 De informele Raad van ministers van stadsontwikkeling en territoriale samenhang heeft in mei 2007 de territoriale agenda goedgekeurd. Daarin verbinden de 27 lidstaten zich ertoe om onderling, maar ook met de Commissie en de andere EU-instellingen te gaan samenwerken: „Met de Territoriale Agenda willen we werken aan een polycentrische territoriale ontwikkeling van de EU, zodat beter gebruik kan worden gemaakt van de hulpbronnen in Europese regio's ⁽⁵⁾.” Ook wordt bij die gelegenheid een werkprogramma tot 2011 vastgelegd.

2. Algemene opmerkingen

2.1 De Commissie heeft op 6 oktober 2008 het Groenboek over territoriale cohesie „Van territoriale diversiteit een troef maken” ⁽⁶⁾ uitgebracht. In dit beknopte document wordt om te beginnen economische en sociale samenhang vanuit de territoriale invalshoek belicht, waarna een opsomming wordt gegeven van de sterke en zwakke punten van de Europese territoriale verscheidenheid. Daarbij wordt stilgestaan bij de drie terreinen waarop een beleidsrespons mogelijk is: „concentratie”, „verbinding” en „samenwerking”, met inachtneming van specifieke geografische kenmerken als bergachtigheid, insulair karakter en dunbevolktheid. Territoriale samenhang kan volgens de Commissie het beste tot stand worden gebracht door een betere coördinatie van sectorale beleidsmaatregelen, gecombineerd met een uitbreiding van de samenwerking op meerdere bestuursniveaus.

2.1.1 De raadpleging wordt afgerond met een lijst van naar onderwerp gerangschikte vragen (vijftien vragen en zes onderwerpen). In onderhavig advies zal de volgorde van die vragen worden aangehouden, met dien verstande dat soms ook wordt stilgestaan bij de zinnen waarmee iedere vraag stelselmatig wordt ingeleid.

2.1.2 Dit Groenboek biedt het EESC de gelegenheid om zijn opvattingen over territoriale samenhang nader toe te lichten. Het gaat daarbij uit van de specifieke rol die het krachtens de Verdragen speelt, alsook van zijn samenstelling en de vakkundigheid van zijn leden.

⁽¹⁾ Preambule van het Verdrag van Rome

⁽²⁾ Toekomstig art. 14 van het Verdrag betreffende de Europese Unie

⁽³⁾ Toekomstig art. 3, lid 3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie

⁽⁴⁾ Toekomstig art. 174 van het Verdrag betreffende de Europese Unie

⁽⁵⁾ Territoriale agenda van de EU „Naar een concurrerender en duurzamer Europa van diverse regio's”, Leipzig, 25 mei 2007

⁽⁶⁾ COM(2008) 616 final

2.1.3 Het gaat het EESC er dus niet zozeer om een impuls te geven aan de discussies die in de andere EU-instellingen worden gevoerd, maar om daarop een aanvulling te geven.

2.1.4 Het EESC heeft al meerdere adviezen gewijd aan de territoriale dimensie van EU-optreden, sectorgebonden beleid en de territoriale benadering van het beleid voor economische en sociale samenhang. Die adviezen zijn een waardevolle inspiratiebron.

2.1.5 Volgens die EESC-adviezen moet territoriale samenhang worden gezien als een gemeenschappelijke doelstelling waaraan alle geografische entiteiten - met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel - een bijdrage leveren, maar die alleen doelmatig kan worden verwezenlijkt als de maatregelen van al die entiteiten worden gecoördineerd en complementair zijn.

2.2 Het EESC speelt een hoofdrol als het erom gaat maatschappelijke organisaties voor het Europese project te winnen, c.q. om de tenuitvoerlegging van beleid en acties voor territoriale samenhang te vergemakkelijken. **Participatiedemocratie** is inherent aan de beginselen die ten grondslag liggen aan de democratische werking van de EU ⁽¹⁾ en als zodanig onontbeerlijk voor de totstandbrenging van territoriale samenhang.

2.2.1 Aan de tendens dat de economische en sociale verschillen steeds groter worden (met vaak een cumulatief effect in bepaalde regio's), kleeft een niet te veronachtzamen politiek risico: door die steeds wijder gapende kloof dreigen de burgers steeds minder vertrouwen te krijgen in hun bewindslieden in het algemeen en in de Europese eenwording in het bijzonder.

2.2.2 Andersom geredeneerd, kan territoriale samenhang het maatschappelijk draagvlak in stand houden of **zelfs vergroten**. De kwaliteit van de relaties die de leden van een groep of van een lokale leefgemeenschap met elkaar onderhouden - die tekenend is voor de sociale, economische, politieke en culturele dynamiek en het innovatievermogen van een regio -, hangt in hoge mate af van de vraag in hoeverre hun bestaansomstandigheden harmonieus zijn en of er mogelijkheden zijn voor uitwisselingen met andere regio's.

2.3 Het is erg belangrijk voor het EESC dat de burgers met al hun behoeften en verwachtingen de spil zijn waar alles om draait. De discussies moeten gaan over de bestaansomstandigheden van vooral **kansarmen** en de verbetering van die omstandigheden moet de kern uitmaken van het territoriale-cohesiebeleid. De verschillen tussen burgers en tussen regio's kunnen het beste worden verkleind door op economische groei steunende maatschappelijke vooruitgang.

2.4 **Mens en burgerschap** moeten de cruciale focus zijn voor beleid en optreden van de EU. Het EESC hecht veel belang aan de tenuitvoerlegging van het Handvest van de grondrechten als onontbeerlijk instrument voor de territoriale samenhang.

2.4.1 De territoriale samenhang moet worden gegrondvest op **een nieuw contract tussen de EU en de burgers en**

hun maatschappelijke organisaties, waardoor interactie mogelijk wordt tussen de *bottom-up*-participatieprocedures (met inbegrip van de burgerdialoog) en de communautaire initiatieven.

2.4.2 Daarom zou het „Denk eerst klein“-beginsel moet worden toegepast: dan wordt bij de uitstippeling van sectoraal beleid uitgegaan van de behoeften van de burgers en de sociaal-economische actoren in de kleinst mogelijke territoriale entiteit.

2.5 Het EESC pleit voor een Europees sociaal model dat is gebaseerd op **gemeenschappelijke Europese waarden en doelstellingen** waarmee economische groei en maatschappelijke vooruitgang met elkaar worden verzoend. Sociale en economisch maatregelen zijn onderling afhankelijk, versterken elkaar wederzijds en worden meestal „zichtbaar“ in de regio's.

2.5.1 Het begrip „territoriale samenhang“, gekoppeld aan de DAEB, is al ruim tien jaar geleden in het Verdrag betreffende de Europese Unie geïntroduceerd. Daarom dringt het EESC er bij de Commissie op aan om op zo kort mogelijke termijn de **juridische, jurisprudentiële en economische balans** op te maken van de wijze waarop desbetreffend artikel sinds de inwerking-treding van het Verdrag van Amsterdam in praktijk is gebracht.

2.5.2 Het begrip „territorium“ heeft niet alleen een geografische connotatie, maar is ook medebepalend voor een identiteit. Territoriale samenhang gaat dus ook over het gevoel ergens bij te horen, met een verwijzing naar alle mogelijke aspecten van het bestaan als eenling en als lid van een collectiviteit.

2.5.3 Uit een bepaald territorium komen, is voor sommigen iets om trots op te zijn: als het dorp, de stad of de regio van herkomst een prestigieus verleden heeft, in prachtige natuur gelegen is, een bloeiend cultureel leven heeft of economisch gezien erg dynamisch is. Anderen komen liever niet voor hun plaats van herkomst uit, omdat hun dorp, stad of regio handicaps opstapelt, een noodlijdende economie heeft en het leven er vol ontberingen en maatschappelijk geweld is (bv. in verpauperde stadswijken).

2.5.4 Maatregelen om de territoriale samenhang te vergroten, moeten dus niet alleen **multidimensioneel** zijn, maar daarmee moet ook **in meer dan één richting** kunnen worden gewerkt: nu weer moeten positieve aspecten worden bevorderd en ondersteund, dan weer moeten negatieve aspecten worden voorkomen of opgeheven.

2.6 Het streven naar territoriale samenhang moet in een concrete vorm worden gegoten en **operationeel** worden gemaakt doordat daarvoor een duidelijke **routekaart** wordt uitgewerkt. Die methode is in het verleden al erg efficiënt gebleken (bv. met Doelstelling 92 voor de interne markt, het stappenplan voor de EMU en de onderhandelingen over de toetreding tot de EU van de landen van Midden- en Oost-Europa). Daarom zou er onmiddellijk na afloop van de raadplegingsronde een tijdschema moeten worden vastgelegd, met suggesties voor methoden en beleidsinstrumenten.

⁽¹⁾ Toekomstig art. 11 van het Verdrag betreffende de Europese Unie

2.6.1 Daarbij zij opgemerkt dat er in de huidige Europese begroting onvoldoende middelen zijn uitgetrokken voor een behoorlijke verwezenlijking van economische, sociale en territoriale samenhang in Europa ⁽¹⁾. Ook betreurt het EESC dat de procedures vaak zo moeizaam en ingewikkeld zijn dat het voor de eindbegunstigden (burgers en ondernemingen) moeilijk is om aan de subsidies te komen.

2.6.2 Het EESC is ingenomen met dit Groenboek waarmee de opbouw van Europa weer een stapje verder wordt geholpen en met de discussie die ermee op gang is gebracht, maar ziet wel dat deze nieuwe doelstelling op materiële obstakels en politieke weerstand dreigt te stuiten. Jammer is ook dat te weinig informatie over al lopende coördinatiemaatregelen en samenwerkingsverbanden wordt gegeven en dat de voorstellen voor mogelijke acties niet ver genoeg gaan.

3. Beantwoording van de vragen

3.1 Wat is de meest geschikte definitie van territoriale cohesie?

3.1.1 Het EESC betreurt dat in dit Groenboek niet wordt teruggegrepen op de discussies die hierover al zijn gevoerd, temeer daar de Commissie in haar cohesieverslagen al definities heeft voorgesteld.

3.1.2 Het stemt in met de analyse van de Commissie in haar derde cohesieverslag, volgens welke het streven naar territoriale samenhang beleidsmatig is gericht op een evenwichtiger ontwikkeling door terugdringing van de verschillen. Zo moeten ongelijkheden tussen territoria worden voorkomen en moet er meer samenhang worden gebracht zowel in sectoraal beleid met een territoriale impact als in regionaal beleid. Ook moet de integratie worden verbeterd en dient te worden gestimuleerd dat regio's samenwerken. Volgens de Commissie is de sleutel tot territoriale samenhang dat iedereen overall, ongeacht de moeilijkheden die kunnen rijzen, gelijke toegang heeft tot basisuitrusting, basisdiensten en kennis, dus tot wat als diensten van algemeen economisch belang (DAEB) wordt aangeduid.

3.1.3 Het EESC blijft bij zijn al in eerdere adviezen naar voren gebrachte mening dat territoriale samenhang moet bevorderen dat het Europese grondgebied in zijn geheel wordt gezien ⁽²⁾. De evenwichtige en duurzame ontwikkeling van de territoria van de EU ⁽³⁾ moet in het teken staan van het streven om concurrentievermogen, economische en sociale samenhang en kennis-economie ⁽⁴⁾ in overeenstemming te brengen met de doelstellingen van solidariteit en maatschappelijke billijkheid ⁽⁵⁾.

3.1.4 Volgens het EESC zullen de burgers zich het streven naar territoriale samenhang pas eigen maken (*ownership*) als daaraan voor hen een concrete betekenis wordt gegeven en

als de burgers zelf kunnen meepraten over de definitie ervan en een rol spelen in de tenuitvoerlegging. De slotsom is dat het EESC voorstander is van een definitie waarin het zwaartepunt wordt gelegd bij de „voordelen” van territoriale samenhang voor de burgers en de sociaaleconomische actoren in het veld: **territoriale samenhang moet alle burgers, overall in de EU, gelijke kansen en billijke bestaansvoorwaarden garanderen.**

3.2 Welke extra elementen voegt territoriale samenhang toe aan de huidige benadering van economische en sociale cohesie zoals die door de Europese Unie wordt ondernomen?

3.2.1 Door territoriale samenhang wordt de noodzaak belicht van synergiewerking tussen economische en sociale samenhang. Tegen de achtergrond van de crises die elkaar momenteel opvolgen (financiële crisis, economische crisis, voedselcrisis, vastgoedcrisis, de klimaatverandering enz.), maakt territoriale samenhang duidelijk dat het ontwikkelingsmodel van de afgelopen vijftig jaar niet langer houdbaar is.

3.2.2 Volgens het EESC kan de invoering van een duurzamer ontwikkelingsmodel worden gestimuleerd door **de drie dimensies van samenhang (sociaal, economisch en territoriaal) tegelijkertijd na te streven.**

3.2.3 De Commissie schetst in haar derde cohesieverslag drie gelijkwaardige invalshoeken voor het territoriale-samenhangsbeleid: een corrigerende effect (i.e. verschillen kleiner maken), een preventief effect (i.e. zorgen voor meer samenhang in sectoraal beleid met een territoriale impact) en een stimulerend effect (i.e. samenwerking bevorderen om t tot meer territoriale integratie te komen).

3.2.4 Dat drieluik lijkt het EESC een redelijk uitgangspunt, alhoewel niet uit het oog mag worden verloren dat territoriale samenhang méér inhoudt dan alleen maar een extra invalshoek toevoegen aan het huidige beleid voor economische en sociale samenhang. Het komt erop neer dat beleid altijd moet worden ingepast in een - op Europees, nationaal, regionaal en zelfs lokaal bestuursniveau uit te stippelen - territoriale strategie ⁽⁶⁾.

3.2.5 Voor het structuurbeleid van de EU (zoals dat in het Groenboek is geformuleerd) moet worden gestreefd naar een betere integratie van de desbetreffende fondsen die verder gaat dan de - op zich noodzakelijke - coördinatie daarvan.

3.3 Schaal en reikwijdte van territoriale actie

3.3.1 De Commissie presenteert meerlagig bestuur als een mogelijkheid. Dat verbaast het EESC, omdat de noodzaak en doeltreffendheid daarvan inmiddels bewezen is en meerlagig bestuur langzamerhand aan het uitgroeien is tot een bestuursbeginsel van de EU.

⁽¹⁾ EESC-advies over het vierde cohesieverslag, PB C 120 van 16 mei 2008, blz. 73, par. 2.1

⁽²⁾ EESC-advies over de territoriale agenda, PB C 168 van 20 juli 2007, blz. 16

⁽³⁾ EESC-advies over „De tweede pijler van het GLB: mogelijke aanpassingen van het plattelandsontwikkelingsbeleid (follow-up van de Conferentie van Salzburg)”, PB C 302 van 7 december 2004, blz. 53, par. 2.4

⁽⁴⁾ EESC-advies over „Industriële reconversie en economische, sociale en territoriale samenhang”, PB C 302 van 7 december 2004, blz. 41, par. 1.3

⁽⁵⁾ EESC-advies over het „Europees ruimtelijk ontwikkelingsperspectief (EROP) — Eerste officieel ontwerp”, PB C 407 van 28 december 1998, blz. 85, par. 2.5

⁽⁶⁾ EESC-advies over de territoriale agenda, PB C 168 van 20 juli 2007, blz. 16

3.3.2 Het EESC stemt in met het voorstel van de Commissie om een geïntegreerde benadering te volgen, maar vindt – en heeft dat ook al eerder aangegeven – dat die benadering hard moet worden gemaakt met precieze maatregelen (bv. de integratie van de structuurfondsen). Wat momenteel gebeurt is een gigantische stap terug in vergelijking met wat in eerdere programmeringsperiodes is verwezenlijkt, omdat de aanscherping van de boekhoudkundige, financiële en audit-regels veel meer administratieve controles nodig heeft gemaakt, waardoor de procedures voor de eindbegunstigen complexer zijn geworden.

3.4 *Is er voor de EU een rol weggelegd bij de bevordering van territoriale cohesie? Hoe moet die rol worden gedefinieerd tegen de achtergrond van het subsidiariteitsbeginsel?*

3.4.1 Doeltreffend beleid voor de totstandbrenging van territoriale samenhang vooronderstelt in eerste instantie dat wordt uitgemaakt wat de adequate bestuursniveaus zijn. Pas daarna kan worden overgegaan tot een geïntegreerde aanpak van complexe problemen. Daarbij moeten de volgende factoren in aanmerking worden genomen:

— de diverse territoriale bestuursniveaus die betrokken zijn bij de besluiten en de maatregelen die moeten worden genomen

— de diverse besluitvormingscentra met hun specifieke kenmerken en prioritaire doelstellingen.

3.4.2 EU- en nationaal beleid kan gemakkelijker worden geïntegreerd als een *bottom-up*-aanpak - met geëngageerde burgers - wordt gevolgd, temeer daar maatschappelijke organisaties beleid en maatregelen normaliter holistisch zouden moeten benaderen (in tegenstelling tot de nationale en EU-overheden die sectoraal beleid voeren). Die *bottom-up*-aanpak is geheel in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel in al zijn verschijningsvormen.

3.4.3 Het EESC dringt nogmaals aan op een precies tijdschema met doelstellingen en acties op de korte, middellange en lange termijn ⁽¹⁾. In dat schema moeten de doelstellingen, termijnen en acties waarmee instellingen en belanghebbenden (vooral op EU- en nationaal niveau) al een begin hebben gemaakt, worden meegenomen.

3.5 *In hoeverre dient de territoriale schaal van de beleidsinterventie te verschillen naar gelang van de aard van de behandelde problemen?*

3.5.1 Een van de meest concrete en prioritaire consequenties van territoriale samenhang moet zijn dat burgers, ongeacht hun woon- en/of werkplek, **overal en altijd toegang hebben tot DAEB en DAMB** ⁽²⁾. Daartoe is nodig dat beleidsmaatregelen een hoge mate van samenhang vertonen, met als andere vereiste heel goed presterend meerlagig bestuur. De huidige situatie is verre van bevredigend, zeker voor de inwoners en sociaaleconomische actoren van de meest kwetsbare regio's.

3.5.2 Het EESC herhaalt zijn verzoek dat er „op EU-niveau gemeenschappelijke maatstaven (worden vastgesteld) voor (zowel economische als niet-economische) DAB, d.w.z. gemeenschappelijke normen voor alle, dus ook de sociale, diensten van algemeen belang. Die maatstaven zouden in een – volgens de codificatieprocedure goed te keuren – kaderrichtlijn moeten worden verwerkt, zodat er een op de specifieke kenmerken van deze diensten afgestemd Europees rechtskader tot stand komt.” ⁽³⁾.

3.6 *Zijn voor gebieden met specifieke geografische kenmerken speciale beleidsmaatregelen noodzakelijk? Zo ja, welk soort maatregelen?*

3.6.1 Om daadwerkelijk gelijkheid van kansen te garanderen, spreekt het EESC zich uit voor een specifiek beleid voor regio's met permanente handicaps, met inbegrip van ultraperifere regio's. Dat beleid zou moeten worden gebaseerd op de beginselen van blijvendheid (d.w.z. dat maatregelen op de lange termijn voorspelbaar moeten zijn), positieve discriminatie (t.a.v. de begrotingsmiddelen en bepaalde juridische uitzonderingen op de gemeenschappelijke beginselen) en evenredigheid (d.w.z. dat de omvang van een maatregel en de impact ervan in verhouding moet staan tot de concrete situatie). Alleen dan kan recht worden gedaan aan de verscheidenheid aan situaties ⁽⁴⁾.

3.6.2 Het is niet de bedoeling dat de EU in regio's voor de ontwikkeling waarvan extra inspanningen en speciale financiële projecten nodig zijn, de plaats inneemt van de lokale en regionale overheden en sociaaleconomische partners. De rol van de EU moet erin bestaan overheden en sociaaleconomische partners met klem tot meer overleg en samenwerking aan te zetten.

3.7 *Betere samenwerking*

3.7.1 Samenwerking is een hoeksteen van het Europees sociaal model en een onmisbaar instrument voor de integratie.

3.7.2 Territoriale samenwerking stuit op weerstand, omdat de diverse overheden er weinig voor voelen om samen te werken en hun bevoegdheden met andere overheden te delen. De EU moet zich inzetten voor een cultuuromslag in de regio's. Daartoe zou de EU samenwerking gemakkelijker moeten maken en de toepassing van bestaande instrumenten zoals partnerschap moeten vereenvoudigen.

3.7.3 Het EESC ziet het nut in van grensoverschrijdende en transnationale samenwerking (de eerste twee onderdelen van de doelstelling van territoriale samenwerking), maar benadrukt het belang van samenwerking tussen regio's, waarover het Groenboek in alle talen zwijgt. Interregionale samenwerking als zodanig is een opmerkelijk instrument voor de uitwisseling van ervaringen en *best practices* tussen gebieden die niet naast elkaar liggen, maar wel dezelfde doelstellingen hebben.

⁽¹⁾ EESC-advies over de Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over een thematische strategie voor het stadsmilieu, PB C 318 van 23 december 2006, blz. 86, par. 2.3.7

⁽²⁾ Resp. diensten van algemeen economisch belang en diensten van algemeen maatschappelijk belang

⁽³⁾ EESC-advies over het vierde cohesieverslag, PB C 120 van 16 mei 2008, blz. 73, par. 3.4

⁽⁴⁾ EESC-advies over „Een betere integratie van regio's met blijvende natuurlijke en structurele handicaps”, PB C 221 van 8 september 2005, blz. 141

3.8 Welke rol dient de Commissie te spelen bij de bevordering en ondersteuning van territoriale samenwerking?

3.8.1 De doelstelling van territoriale samenhang moet door actoren en burgers van achtergestelde gebieden worden aangegrepen om hun eigen ontwikkelingsstrategie te gaan toepassen in plaats van lijdzaam mogelijke subsidiëring af te wachten, waardoor ze zichzelf in een positie van afhankelijkheid plaatsen. Als stimulans om hun troeven in te zetten en zelf projecten te lanceren, moeten die actoren en burgers toegang krijgen tot specifieke netwerken voor innovatie en de uitwisseling van *best practices*, samen met actoren uit andere regio's die met dezelfde geografische, klimatologische of demografische problemen kampen.

3.8.2 Daarom verzoekt het EESC de Commissie om in het onderdeel „Interregionale samenwerking” van INTERREG IV C meer de nadruk op territoriale, sociale en politieke innovatie te leggen, om in het aan het programma LEADER gewijde vierde onderdeel van FEADER meer aan samenwerking te doen en om bijsturingen mogelijk te maken waardoor de beschikbare geldbedragen gemakkelijker kunnen worden ingezet.

3.9 Is er behoefte aan nieuwe vormen van territoriale samenwerking?

3.9.1 Het EESC pleit ervoor dat de programma's voor communautaire initiatieven gelijk met de tussentijdse herziening van het structuurbeleid worden ge(her)lanceerd. Dat efficiënt gebleken programma's als URBAN, EQUAL en Interprise zijn geschrapt, is ten koste gegaan van de thematische territoriale samenwerking en maatschappelijke innovatie, omdat de rol die deze programma's speelden, niet is meegenomen bij de „*main streaming*” van de fondsen, noch elders is opgepakt.

3.9.2 Verder zou de gebruikelijke vorm waarin territoriale samenwerking wordt gegoten, moeten worden aangepast voor regio's die een specifieke geografische positie hebben vanwege hun nabijheid bij andere grote regio's in de wereld. Voorbeelden daarvan zijn de ultraperifere regio's in de Caraïbische Zee of de Indische Oceaan en de regio's die aan de oostelijke grens van de EU liggen.

3.10 Is er behoefte om nieuwe wetgevende en managementhulpmiddelen te ontwikkelen om de samenwerking, ook aan de buitengrenzen, te vergemakkelijken?

3.10.1 Het EESC is groot voorstander van de Europese groeperingen voor territoriale samenwerking (EGTS). De lidstaten zouden hun regelingen moeten aanpassen om EGTS in de hele EU mogelijk te maken. Het is nog te kort dag om nu al een balans op te maken en over nieuwe instrumenten te gaan nadenken: er is nog maar nauwelijks begonnen met de lancering van EGTS. Dat kan echter al wel in het kader van de routekaart (zie par. 2.6).

3.11 Betere coördinatie

3.11.1 De territoriale samenhang kan alleen worden verbeterd als voor de ontwikkeling van de regio's een **strategie** wordt gevolgd en als er meer samenhang wordt gebracht in de maatregelen die worden genomen: één enkel beleid kan onmogelijk oplossingen bieden voor alle territoriale verschillen die zijn ontstaan vanwege sectorale maatregelen en de ongebreidelde werking van de voor het huidige ontwikkelingsmodel kenmerkende tendenzen.

3.12 Hoe kan de coördinatie tussen territoriaal en sectoraal beleid worden verbeterd?

3.12.1 EU-beleid moet altijd in dienst staan van sociale samenhang en een evenwichtigere economische ontwikkeling van de regio's ⁽¹⁾.

3.12.2 Territoriale samenhang vergt voorafgaande afstemming van alle sectorgebonden maatregelen en op alle bestuursniveaus, gaande van lokaal bestuur tot de *governance* van de EU.

3.13 In het kader van welke sectorale beleidsvormen moet bij de ontwikkeling meer aandacht worden geschonken aan hun territoriale impact? Welke hulpmiddelen kunnen in dit verband worden ontwikkeld?

3.13.1 Het EESC vindt net als het EP dat EU-beleid beslist moet worden geïntegreerd, waarbij de territoriale dimensie vooral moet worden meegenomen in beleid voor vervoer, milieu, landbouw, energievoorziening, mededinging en onderzoek.

3.13.2 De discussie over de toekomst van het landbouwbeleid brengt ingrijpende economische, sociale, milieu- en landschapsconsequenties met zich mee voor het Europese grondgebied. Daarom mag ook in die discussie de doelstelling van territoriale samenhang zeker niet worden vergeten.

3.13.3 De wetgeving, beleidsvorming en programma's van de EU zouden moeten worden getoetst aan de gevolgen daarvan voor de territoriale samenhang. De Commissie draagt een speciale verantwoordelijkheid voor die effectbeoordeling, waarbij alle actoren nauw moeten worden betrokken. Er zouden voor de vereiste analyses en evaluaties hoogwaardige criteria moeten worden uitgewerkt ⁽²⁾.

3.14 Hoe kan de samenhang van territoriale beleidsvormen worden versterkt?

3.14.1 Er moet meer samenhang komen in de territoriale beleidsmaatregelen. Daarom stelt het EESC de Raad voor om op territoriale samenhang de **open coördinatiemethode** toe te passen ⁽³⁾ en die methode gepaard te laten gaan met precieze richtsnoeren en toetsingsmaatstaven, *peer review*, de uitwisseling van *best practices*, indicatoren en participatie van alle betrokken actoren. Verder dringt het erop aan dat meerlagig bestuur en intersectorale coördinatie worden erkend als richtsnoeren voor de toepassing van deze methode.

⁽¹⁾ EESC-advies over de territoriale agenda, PB C 168 van 20 juli 2007, blz. 16, par. 7.2

⁽²⁾ EESC-advies over een nieuw Europees sociaal actieprogramma, PB C 27 van 3 februari 2009, blz. 99

⁽³⁾ EESC-advies over de territoriale agenda, PB C 168 van 20 juli 2007, blz. 16

3.14.2 In de in par. 2.6 voorgestelde routekaart zou de open coördinatiemethode kunnen worden genoemd.

3.15 *Op welke manier kunnen communautair en nationaal beleid beter worden gecombineerd om bij te dragen tot territoriale cohesie?*

3.15.1 De in informele Raden bijeengekomen ministers van stadsontwikkeling en territoriale samenhang hebben in Leipzig, op de Azoren en in Marseille vooruitgang geboekt. Conform de toezeggingen die met de territoriale agenda zijn gedaan, pleit het EESC ervoor dat nationaal beleid op vrijwillige basis wordt gecoördineerd. *Idem dito* voor lokale en regionale overheden op hun bestuursniveau. Cultureel en natuurlijk erfgoed is geen uitgesproken bevoegdheid van de EU, maar desalniettemin van levensbelang voor het Europese grondgebied. Daarom vraagt ook dit erfgoed om een gecoördineerde benadering.

3.16 *Nieuwe territoriale partnerschappen*

3.16.1 Van territoriale samenhang kan geen sprake zijn **zolang de belanghebbenden niet meer in de melk te brokkelen krijgen** bij de uitstippeling en uitvoering van beleid.

3.16.2 De **sociale dialoog** moet een van de voornaamste pijlers zijn van de *territoriale governance*. Het EESC adviseert de Commissie om meer waarde te gaan hechten aan de territoriale sociale dialoog en te stimuleren dat die dialoog meer ingang vindt. Op die manier krijgen de sociale partners meer inspraak.

3.16.3 De betrokken ministers hebben in het eerste actieprogramma voor de tenuitvoerlegging van de territoriale agenda uiting gegeven aan hun overtuiging dat meerlagig bestuur een essentieel instrument vormt voor een evenwichtige ruimtelijke ordening in de EU. Ook zijn ze van plan om met een panel van belanghebbende actoren en vertegenwoordigers van lokale en regionale overheden te gaan bespreken hoe de prioriteiten van de territoriale agenda in praktijk kunnen worden gebracht⁽¹⁾. Die stellingname valt bij het EESC in goede aarde.

3.17 *Houdt streven naar territoriale cohesie in dat daarbij nieuwe actoren op het gebied van beleidsvorming worden betrokken, zoals vertegenwoordigers van de sociale economie, plaatselijke belanghebbenden, vrijwilligersorganisaties en NGO's?*

3.17.1 Een belangwekkende benadering is die van de territoriale ontwikkelingspacten, omdat de verscheidenheid aan situaties en concrete problemen tot gevolg heeft dat uiteenlopende instrumenten en bekwaamheden moeten worden gemobiliseerd. Men denke daarbij aan **alle belanghebbenden**: om te beginnen

de **sociale partners**, maar ook **actoren van de sociale economie en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en ngo's** die actief zijn op gebieden als milieubescherming, lokale ontwikkeling, gelijkheid van vrouwen en mannen, en levenslang leren.

3.17.2 Vanwege de herstructureringspacten als gevolg van de financiële en economische crisis zijn die territoriale ontwikkelingspacten dringender noodzakelijk dan ooit.

3.17.3 Net als het Comité van de Regio's vindt het EESC dat partnerschappen tussen lokale of regionale overheden en organisaties van de sociale economie niet alleen een belangrijk instrument kunnen zijn voor een doeltreffende sociaaleconomische ontwikkeling van dorpen, steden, regio's en andere territoriale bestuursniveaus, maar ook voor de bevordering van de territoriale samenhang. Die benadering van samenwerking moet worden uitgebreid tot alle nieuwe belanghebbende actoren van het maatschappelijk middenveld.

3.17.4 Het EESC vestigt de aandacht op het belang van de sociale economie: 10 % van alle Europese ondernemingen zou actief zijn in die sector. Sociale economie speelt ook een belangrijke rol in het streven naar samenhang en duurzame ontwikkeling, omdat banen erdoor in de regio blijven, plattelandsgebieden er hun dynamiek aan ontleen en er aandelenkapitaal door wordt gecreëerd. Sociale economie heeft ook deel aan sectorale en territoriale herstructureringsprocessen⁽²⁾.

3.18 *Hoe kan de gewenste mate van betrokkenheid worden bereikt?*

3.18.1 Naar behoren gestructureerd overleg kan in alle stadia van het streven naar territoriale samenhang (definitie, *follow-up* en evaluatie) nuttige partnerschappen met ngo's en de sociale partners opleveren⁽³⁾.

3.18.2 Behoorlijk meerlagig bestuur impliceert ook dat wordt samengewerkt met representatieve lokale en regionale maatschappelijk organisaties. Die organisaties kunnen met hun acties bijdragen aan de ontwikkeling van een model voor de participatie van het maatschappelijk middenveld aan de uitstippeling en toepassing van beleid dat de territoriale samenhang vergroot⁽⁴⁾.

3.18.3 Representatieve lokale of regionale maatschappelijke organisaties zouden daarom op verantwoorde wijze moeten kunnen meewerken aan de uitstippeling en toepassing van beleid en acties voor territoriale samenhang⁽⁵⁾.

⁽²⁾ EP-verslag over sociale economie, rapporteur: Patrizia Toia, 2008/2250 (INI) en „De sociale economie van de Europese Unie”, in 2007 gepubliceerd door EESC

⁽³⁾ EESC-advies over partnerschap voor de tenuitvoerlegging van de structuurfondsen, PB C 10 van 14 januari 2004, blz. 2; advies over *governance* en partnerschap op nationaal en regionaal bestuursniveau en uitgangspunt voor projecten op het gebied van het regionaal beleid, PB C ..., par. 1.9 en 1.10 (ECO/228)

⁽⁴⁾ EESC-advies over *governance* en partnerschap op nationaal en regionaal bestuursniveau en uitgangspunt voor projecten op het gebied van het regionaal beleid, PB C ..., par. 1.2 (ECO/228)

⁽⁵⁾ Het door REVES (netwerk van steden en regio's voor sociale economie) ingevoerde concept van Maatschappelijke Territoriale Verantwoordelijkheid staat model voor deze actieve betrokkenheid

⁽¹⁾ 23 november 2007

3.19 *Verbeteren van het inzicht in territoriale cohesie*

3.19.1 Wat territoriale samenhang precies inhoudt, moet begrijpelijker worden gemaakt voor het grote publiek. Daarom is het van belang om op alle bestuursniveaus een **doorlopend debat** te organiseren: daarmee kunnen de toekomstige uitdagingen worden aangegaan en kan het hoofd worden geboden aan de strategische keuzen die voor territoriale samenhang zullen moeten worden gemaakt. Doel van dit debat moet zijn om een nieuwe consensus over territoriale samenhang te helpen vormen. Die consensus zou moeten worden gebaseerd op het gezamenlijk *engagement* van alle betrokken partijen, en met name van de organisaties van het maatschappelijk middenveld.

3.20 *Welke kwantitatieve/kwalitatieve indicatoren moeten op EU-niveau worden ontwikkeld om de kenmerken en trends op het gebied van territoriale cohesie te versterken?*

3.20.1 Er moeten nieuwe „welzijns“-indicatoren worden uitgewerkt die niet meer uitsluitend aan het BNP/BBP worden gekoppeld. Aan de hand van die nieuwe indicatoren moet kunnen worden aangetoond hoe de bestaanskwaliteit evolueert naar gelang van het territoriaal niveau ⁽¹⁾.

3.20.2 Het is hoog tijd voor een nieuwe reeks beoordelingscriteria waarmee de Europese samenhang opnieuw in kaart kan worden gebracht. Aan de hand van die criteria kan dan voortaan worden uitgemaakt welke regio's in aanmerking komen voor steun: „BNP pro capita” als enige criterium hanteren, leidt tot relatieve discriminaties bij de uitvoering van structuurbeleid. Factoren die moeten worden meegewogen zijn o.m. de scholing van werknemers, de ongelijkheid van inkomsten, tekortschietende infrastructuurvoorzieningen (waaronder de mate van toegankelijkheid tot DAB en de mate waarin sociale bescherming wordt geboden), de afstand tot de economische gezien sterkste regio's en de demografische structuur ⁽²⁾. Eurostat, ORATE en hun nationale tegenhangers zouden moeten gaan werken aan de totstandbrenging van een vollediger en nauwgezet statistisch instrumentarium. Die beoordelingscriteria en dat statistisch instrumentarium zullen als uitgangspunt gaan dienen voor de indicatoren van de hiervoor al genoemde open coördinatie-methode.

3.20.3 Ook moet worden gekeken naar de methoden die door de regio's zelf worden toegepast. De meest geslaagde daaronder zouden zoveel mogelijk moeten worden verspreid ⁽³⁾.

Brussel, 25 maart 2009

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Mario SEPI

⁽¹⁾ EESC-advies over een nieuw Europees sociaal actieprogramma, PB C 27 van 3 februari 2009, par. 7.11.1

⁽²⁾ EESC-advies over impact en consequenties van het structuurbeleid met betrekking tot de samenhang van de EU, PB C 93 van 27 april 2007, blz. 6, par. 1.3

⁽³⁾ Bijvoorbeeld het met REVES (netwerk van steden en regio's voor sociale economie) ingevoerde concept van Maatschappelijke Territoriale Verantwoordelijkheid

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van de Richtlijnen 92/79/EEG, 92/80/EEG en 95/59/EG wat betreft de structuur en de tarieven van de accijns op tabaksfabrikaten

(COM(2008) 459 final — 2008/0150 (CNS))

(2009/C 228/25)

De Europese Raad heeft op 11 september 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 de Richtlijnen 92/79/EEG, 92/80/EEG en 95/59/EG wat betreft de structuur en de tarieven van de accijns op tabaksfabrikaten”

De gespecialiseerde afdeling Economische en Monetaire Unie — economische en sociale samenhang, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 5 maart 2009 goedgekeurd. Rapporteur was de heer CHREN.

Het Comité heeft tijdens zijn op 24 en 25 maart 2009 gehouden 452e zitting (vergadering van 25 maart 2009) het volgende advies uitgebracht, dat met 32 stemmen vóór en 2 stemmen tegen is goedgekeurd.

1. Conclusies

1.1 Terwijl de eerste accijnzen op tabak alleen dienden om belastinginkomsten te genereren, is hun functie in de huidige situatie aan het veranderen en worden ze steeds meer ingezet in het kader van het sociaal beleid en het volksgezondheidsbeleid. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) is verheugd over de inspanningen van de Europese Commissie om binnen haar accijnsbeleid niet alleen naar de louter fiscale effecten van tabaksproducten te kijken. In deze nieuwe beleidsaanpak ligt het accent vooral op het realiseren van de volksgezondheidsdoelstellingen van de Kaderovereenkomst voor de bestrijding van tabaksgebruik, die in 2005 formeel door de Europese Unie is ingevoerd, en daarmee bindend is geworden voor de toekomstige beleidsvorming.

1.2 Aan een herziening van de tabaksaccijnzen liggen echter nog meer beleidsdoelstellingen ten grondslag, in de eerste plaats een goed functionerende interne markt in de zin van artikel 4 van de Richtlijn tabaksaccijnzen, die niet vergeten of veronachtzaamd mogen worden. Het EESC is dan ook van mening dat de zwaarste taak voor de beleidsmakers op dit gebied ligt in het vinden van de optimale balans tussen de belangen op de diverse betrokken terreinen: economisch, sociaal, fiscaal en veiligheidsbeleid. Daarbij moeten uiteenlopende aspecten en waarden in aanmerking worden genomen.

1.3 Het EESC steunt het voorstel van de Europese Commissie om de minimumtarieven voor tabak van fijne snede (shagtabak) geleidelijk op één lijn te brengen met de tarieven voor sigaretten, en voorts de definities van sigaretten, sigaren en pijptabak aan te scherpen om te voorkomen dat er gerommeld wordt met de productnamen van tabakproducten om zo in aanmerking te komen voor het laagste accijnstarief.

1.4 Het EESC steunt de benadering van de Europese Commissie, waarbij de lidstaten meer speelruimte krijgen om besluiten te nemen die passen bij hun eigen beleidsdoelstellingen. Zo wordt voorgesteld de bandbreedte voor het aandeel van de specifieke accijns in de totale belastingdruk op sigaretten en

de regels voor de hoogte van de minimumaccijns op sigaretten te verruimen.

1.5 Het EESC pleit ervoor de voorgestelde minimumaccijns van 90 EUR te verlagen of de overgangperiode van vier jaar te verlengen tot acht jaar (tot 1 januari 2018). Gezien de uiteenlopende tradities en sociale verschillen tussen de lidstaten kan een verhoging van de minimumaccijns van 64 EUR naar 90 EUR per 1 000 sigaretten echter diverse negatieve gevolgen hebben in sommige landen, met name de landen die pas kort geleden tot de EU zijn toegetreden. Een aantal van deze landen hanteert nog niet eens de minimumaccijns die op grond van de huidige richtlijnen vereist is. De minimumaccijns van 90 EUR op alle detailhandelsprijzen betekent een stijging van 41 % over een periode van 4 jaar en is minimaal 300 % meer dan de verwachte stijging van de consumentenprijzen in de EU. De kans bestaat dat een dergelijke radicale stap niet meer dan een verwaarloosbare daling van de consumptie oplevert, maar wel leidt tot lagere schatkistinkomsten, koopkrachtdalingen voor de consument, meer smokkel en andere illegale praktijken, en een hogere inflatie.

1.6 Slechts weinige van de voorgestelde maatregelen zullen leiden tot een grotere harmonisatie van de belastingtarieven in de Europese Unie. De maatregelen zullen de absolute en relatieve verschillen in de belastingheffing tussen de lidstaten hoogstwaarschijnlijk niet uitvlakken.

1.7 Zo is bijvoorbeeld het proportionele minimum oorspronkelijk ingevoerd om de accijnzen in de EU te harmoniseren. Hiervan is echter in het verleden niets terechtgekomen en het is beslist niet ondenkbaar dat het tegenovergestelde effect wordt bereikt. De voorgestelde verhoging van het minimumtarief van 57 % naar 63 % zou leiden tot grotere verschillen in de absolute accijnstarieven en zou ook ernstige inflatoire gevolgen kunnen hebben, zoals ook wordt aangegeven in de effectbeoordeling van de Commissie. Gezien deze twijfelachtige effecten van de proportionele minimumaccijns zou niet alleen de thans voorgestelde verhoging opnieuw geanalyseerd en geëvalueerd moeten worden, maar zou ook bekeken moeten worden of er überhaupt wel een proportioneel minimum gehanteerd moet worden.

1.8 De vervanging van de meest gevraagde prijsklasse (mppc) door de gewogen gemiddelde prijs (wap) als maatstaf voor het proportionele minimum zou nauwelijks leiden tot meer transparantie op de markt, noch tot een grotere voorspelbaarheid van de overheidsinkomsten, noch tot meer harmonisatie op de markt voor sigaretten. Zou het voorstel van de Commissie niet verder vereenvoudigd kunnen worden?

1.9 Het is nog altijd een open vraag welk type belasting het beste op tabaksproducten geheven kan worden. Het proportionele belastingtarief, waar thans de nadruk op ligt, zou kunnen bijdragen aan het bestrijden van de zwarte handel, maar dit is niet zeker omdat er meerdere factoren in het spel zijn. Voorrang geven aan de zuiver specifieke accijns zou kunnen bijdragen aan hogere belastinginkomsten en een hoger fiscaal minimumtarief, waarvan gebruik gemaakt kan worden ten behoeve van doelstellingen van het volksgezondheidsbeleid en harmonisatie van de belastingen binnen de interne markt.

1.10 Invoering van een verplicht minimumaccijnstarief (van 38 % resp. 42 %) op alle tabak van fijne snede, in plaats van de huidige minimumbelasting in de vorm van een percentage van de detailhandelsprijs of een vast tarief per kilogram, zou neerkomen op een verplicht ad-valoremrecht. Aangezien de vrijheid van structuur voor tabak van fijne snede daarmee wordt afgeschaft, kan het EESC dit voorstel niet steunen.

1.11 Fiscaal beleid en volksgezondheidsbeleid zijn met elkaar verbonden in die zin dat belastinginkomsten uit de tabaksaccijns worden gebruikt om maatregelen tegen de nadelige gevolgen van de tabaksconsumptie te financieren. Gezien de totale hoeveelheid middelen die thans voor dergelijke maatregelen wordt uitgetrokken is echter wel duidelijk dat het grootste deel van de ontvangen tabaksaccijns wordt besteed aan activiteiten en beleidsmaatregelen die niets te maken hebben met gezondheidsdoelstellingen. Het is dus duidelijk dat de accijnsheffing op tabaksproducten nog steeds vooral om fiscale redenen plaatsvindt.

2. Inleiding

2.1 Op grond van de richtlijnen inzake de tabaksaccijns moet de Europese Commissie om de vier jaar onderzoek doen naar het functioneren van de gemeenschappelijke markt, de reële waarde van de accijnstarieven en de bredere doelstellingen van het Verdrag. De Europese regels met betrekking tot tabak moeten ervoor zorgen dat de interne markt naar behoren functioneert en tegelijk in overeenstemming zijn met de EU-doelstelling om tabaksgebruik te ontmoedigen.

2.2 Het is nu de vierde keer dat een dergelijk onderzoek plaatsvindt. Ditmaal wordt een aantal belangrijke aanpassingen van de bestaande communautaire wetgeving voorgesteld om de bestaande regels te actualiseren en een eerlijke marktwerking

voor de marktpartijen te waarborgen. De hervorming bestaat uit een aantal voorstellen:

2.3 Hoewel accijnzen in de eerste plaats dienen om de rijksoverheid inkomsten te verschaffen, moet in het beleid op dit gebied ook aandacht uitgaan naar de bredere doelstellingen van het Verdrag⁽¹⁾. Daarnaast neemt bescherming van de volksgezondheid een fundamentele plaats in binnen dit onderzoek, nu de Europese Gemeenschap op 30 juni 2005 is toegetreden tot de Kaderovereenkomst voor de bestrijding van tabaksgebruik van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) en diverse lidstaten aandringen op een betere bescherming van de menselijke gezondheid en dus op hogere Europese minimumaccijnstarieven voor tabak.

2.4 De Commissie wil nu een nominale minimumaccijns en een fiscale „benedengrens” voor alle in de EU verkochte sigaretten invoeren, zodat voor alle sigarettenklassen tegemoet kan worden gekomen aan gezondheidsoverwegingen. De verplichte minimumaccijnsdruk wordt verhoogd om het tabaksverbruik in de komende vijf jaar te helpen terugdringen. Zo wordt met name voorkomen dat het tabaksontmoedigingsbeleid van lidstaten wordt ondergraven door aanzienlijk lagere tarieven in andere lidstaten. Voorts krijgen de lidstaten meer speelruimte om specifieke rechten toe te passen en een minimumaccijns op sigaretten te heffen om de volksgezondheidsdoelstellingen te realiseren. Tot slot worden de minimumtarieven en de structuur van tabak van fijne snede bestemd voor het rollen van sigaretten in overeenstemming gebracht met het tarief en de structuur van sigaretten om te vermijden dat sigaretten worden vervangen door tabak van fijne snede.

3. Samenvatting van de voorgestelde maatregelen van de Commissie

3.1 De mppc (de meest gevraagde prijsklasse) als maatstaf voor de verplichte EU-minimumaccijnsdruk vervangen door de wap (gewogen gemiddelde prijzen). De Commissie stelt dat de mppc als maatstaf voor minimumtarieven strijdig is met de doelstellingen van de interne markt, omdat deze tot fragmentering van de tabaksmarkten van de lidstaten leidt.

3.2 Verhogen van de minimumaccijns voor sigaretten conform de beoogde harmonisatie van de prijzen op de interne markt en volksgezondheidsoverwegingen. Voorgesteld wordt de minimumaccijns per 1 januari 2014 te verhogen van 64 EUR naar 90 EUR per 1 000 sigaretten, en het proportionele minimumtarief van 57 % naar 63 % van het gewogen prijs-gemiddelde. Lidstaten die een accijns heffen van ten minste 122 EUR per 1 000 sigaretten op basis van de gewogen gemiddelde detailhandelsprijs hoeven echter niet aan de ondergrens van 63 % te voldoen. Landen die zich in een overgangperiode naar de huidige minimumaccijnzen bevinden, krijgen 1 of 2 jaar extra de tijd om ook op de strengere nieuwe eisen uit te komen.

⁽¹⁾ Artikel 152 van het Verdrag bepaalt dat gewaarborgd moet worden dat bij het concipiëren en uitvoeren van beleidsmaatregelen en activiteiten van de Gemeenschap het aspect van de gezondheidsbescherming altijd mee wordt genomen.

3.3 De minimumaccijns zoals bedoeld in de EU-richtlijn niet alleen toepassen op mppc-sigaretten (zoals thans het geval is), maar op alle sigaretten die in het desbetreffende land verkocht worden. Volgens de Commissie zou hiermee ook fiscale „benedengrens” voor alle in de EU verkochte sigaretten worden ingevoerd, zodat voor alle sigarettenklassen tegemoet kan worden gekomen aan internemarkt doelstellingen en gezondheidsoverwegingen.

3.4 De lidstaten de mogelijkheid bieden de bandbreedte voor het aandeel van de specifieke accijns in de totale belastingdruk op sigaretten te verruimen van 5 - 55 % naar 10 - 75 %, om de accijnsstructuur flexibeler te maken.

3.5 Geleidelijk op één lijn brengen van de minimumtarieven voor tabak van fijne snede, bestemd voor het rollen van sigaretten, met de tarieven voor sigaretten. De verhouding in de geheven belasting tussen tabak van fijne snede en sigaretten is 2/3. De minimumaccijns voor tabak van fijne snede zal dus 43 EUR per kilogram zijn, met een proportioneel minimum van 38 % van het gewogen prijsgemiddelde. Wanneer de genoemde verhouding wordt toegepast op de voorgestelde accijnsverhogingen voor sigaretten per 1 januari 2014, zou de accijns op tabak van fijne snede daarmee verhoogd worden tot 60 EUR resp. 42 %. Dit voorstel zou ook inhouden dat de huidige keuzemogelijkheid tussen toepassing van een proportioneel minimum of een minimale specifieke accijns op tabak van fijne snede wordt afgeschaft, en dus dat er een verplicht ad-valorem recht voor tabak van fijne snede zou worden ingevoerd.

3.6 De minimumaccijnzen voor sigaren, cigarillo's en rooktabak corrigeren voor inflatie. Dit is nodig om rekening te houden met de inflatie in de periode 2003 tot 2007. Uit de cijfers van Eurostat voor het jaarlijkse wijzigingspercentage van de geharmoniseerde consumentenprijsindex bedroeg deze inflatie 8 %. Voorgesteld wordt de minimumaccijns te verhogen tot 12 EUR voor sigaren en cigarillo's en tot 22 EUR voor andere rooktabak.

3.7 Wijzigen en verscherpen van de definities van sigaretten, sigaren en pijptabak om te voorkomen dat er gerommeld wordt met productaanduidingen van tabaksproducten om zo in aanmerking te komen voor het laagste accijnstarief.

3.8 De Europese Commissie stelt dat specifieke accijnzen en minimumtarieven uit oogpunt van interne markt, begroting en volksgezondheid duidelijke voordelen bieden. Daarom wil zij lidstaten die zich sterker richten op specifieke accijnzen of minimumtarieven, meer flexibiliteit bieden.

3.9 De Europese Commissie onderzoekt op gezette tijden de structuur en tarieven van de accijnzen in de lidstaten aan de

hand van gegevens over de hoeveelheden en prijzen van de voor consumptie vrijgegeven tabaksproducten. Om een efficiënte en effectieve inzameling van deze gegevens bij alle lidstaten te waarborgen stelt zij voor nieuwe regels voor de verstrekking van deze gegevens in te voeren en de vereiste statistische gegevens te definiëren.

4. Uiteenlopende benaderingen van accijnstarieven

4.1 Gedurende de anderhalve eeuw die is verstreken sinds de eerste sigaret in 1861 in Londen op de markt werd gebracht, zijn tabak en tabaksproducten aan allerlei regels en belastingen onderworpen. De invoering van de accijnzen was op dit gebied een mijlpaal. Terwijl de eerste accijnzen op tabak alleen dienden om belastinginkomsten te genereren, is hun functie in de huidige situatie aan het veranderen en worden ze steeds meer ingezet in het kader van het sociaal beleid en het volksgezondheidsbeleid.

4.2 Deze situatie werpt een groot aantal ethische, economische en andere kwesties op. Het is vooral de vraag wat de meest geschikte vorm van belastingheffing is, met name in de context van de Europese interne markt, en daarnaast ook hoe de opbrengst van de belasting op tabak moet worden besteed en of de sociale en volksgezondheidsdoelstellingen het best via het fiscaal beleid gerealiseerd kunnen worden.

4.3 Europa spant zich al meer dan dertig jaar in voor harmonisatie van de tabaksaccijnzen. Doel van dit proces was een harmonisatie, eerst van de structuur van de belastingheffing en vervolgens ook van de belastingtarieven. Als uitgesproken voorstander van harmonisatie op dit gebied betreurt het EESC dat een echte convergentie nooit heeft plaatsgevonden. Nationale tradities en historisch bepaalde verschillen tussen de nationale belastingstelsels zijn er de voornaamste oorzaken van dat de verschillen tussen de lidstaten zijn blijven bestaan.

4.4 Er zijn drie accijnsstructuren die voor tabak en tabaksproducten toegepast kunnen worden: specifiek, ad valorem en gemengd. Lidstaten zijn thans verplicht een gemengde structuur toe te passen voor sigaretten, maar zijn voor de overige tabaksproducten vrij in hun keuze voor een van de andere soorten tabaksaccijns.

4.4.1 Het ad-valorem tarief is een percentage van de detailhandelsprijs voor het desbetreffende tabaksproduct. Om belastingtechnische redenen is een ad-valorem tarief voor de overheid het meest efficiënt bij een hoge inflatie, omdat de belastinginkomsten automatisch meestijgen met iedere verhoging van de prijs van het tabaksproduct. Een ad-valorem tarief kan producenten echter ook de stimulans ontnemen om de kwaliteit van hun product te verbeteren, wanneer dat naast de hogere prijs ook een hogere belastingverplichting met zich meebrengt.

4.4.2 Het specifieke belastingtarief wordt bepaald als een vast bedrag per kilogram of per stuk (voor sigaren en cigarillo's). Het specifieke tarief is het meest efficiënte instrument om de consumptie van tabaksproducten omlaag te brengen. Het heeft echter ook zijn nadelen. Tabaksproducenten hebben geen invloed op de accijns die op basis van het specifieke tarief geheven wordt; ook is de kwaliteit of de prijs van het tabaksproduct niet van invloed op de belastinginkomsten van de overheid.

4.4.3 De gemengde structuur is een combinatie van het specifieke tarief en het ad-valorem tarief. De lidstaten zijn voor sigaretten verplicht een dergelijk tarief te heffen. Daarnaast kan echter ook een minimumaccijns worden ingesteld, dat dan belangrijker wordt naarmate het ad-valorem tarief een groter deel van de gemengde structuur uitmaakt.

4.4.4 Tabaksproducten in de EU zijn niet alleen onderworpen aan accijnzen maar ook aan omzetbelasting. Op grond van de wetgeving is het lage btw-tarief van toepassing op alle tabaksproducten in alle lidstaten.

4.5 In beslissingen over de structuur van de tabaksaccijnzen moeten alle relevante factoren worden meegenomen. Bij de keuze tussen het ene of het andere type belastingheffing moet rekening gehouden worden met de effecten voor consumenten, overheid en producenten. Er bestaat niet zoiets als dé optimale belastingstructuur, omdat de optimale combinatie van specifieke heffingen en ad-valorem tarieven afhangt van de beleidsdoelstellingen van de desbetreffende lidstaat of overheid.

Table 1: Comparison of Specific and Ad Valorem Taxes on Tobacco Market Participants

Participant/Concern	Impact	Specific Tax	Ad Valorem Tax
Consumer: Quality and Variety	Provide an incentive for higher quality and greater variety of products.	Yes (upgrading effect).	No.
	Effect of tax increase on price.	Higher prices (overshifting).	Lower prices (undershifting).
Government: Revenue and Administration	Maintain revenue value under high inflation.	No (should be adjusted by CPI).	Yes.
	Minimize evasion/avoidance and realize expected revenues.	Manufacturer can manipulate cigarette length or pack size to reduce tax payment.	May need to set minimum price to counter abusive transfer pricing.
	Administration and enforcement.	Easy.	Must define the base for ad valorem in a way that minimizes the industry's ability to avoid taxes.
Domestic Producer: Profits and Market Share	Protect domestic brands against international brands.	No.	Yes (the higher the price, the higher the absolute amount of tax paid per unit since tax is a percentage of price).

Bron: The World Bank, www1.worldbank.org/tobacco/pdf/Taxes.pdf.

5. Uiteenlopende benaderingen van de accijnsgrondslag

5.1 In het streven naar harmonisatie van het fiscaal beleid van de EU-lidstaten werd gekozen voor de zogeheten meest gevraagde prijsklasse (mppc) als mechanisme voor het bepalen van de minimumbelasting op tabaksproducten.

5.2 Het valt echter te betwijfelen of de mppc wel een geschikt instrument is. De meest aangevoerde

argumenten tegen het gebruik van de mppc zijn onder meer de volgende:

— Er zijn geen consistente of geharmoniseerde regels voor de definitie van de meest gevraagde prijsklasse, hetgeen tot grote onderlinge verschillen tussen de lidstaten leidt (zie afbeelding 1 en diagram 1).

- Sinds de mppc 30 jaar geleden werd ingevoerd is de marktsituatie veranderd en is de diversiteit aan verkrijgbare producten aanzienlijk toegenomen.
- Producenten met een dominante machtspositie hebben de mogelijkheid de belastingdruk op hun concurrenten te verhogen door de prijzen van hun producten zodanig te wijzigen dat de mppc ook anders wordt.
- De mppc-prijzen kunnen van jaar tot jaar verschillen, wat het bijv. moeilijk maakt de toekomstige accijnsopbrengsten in te schatten.

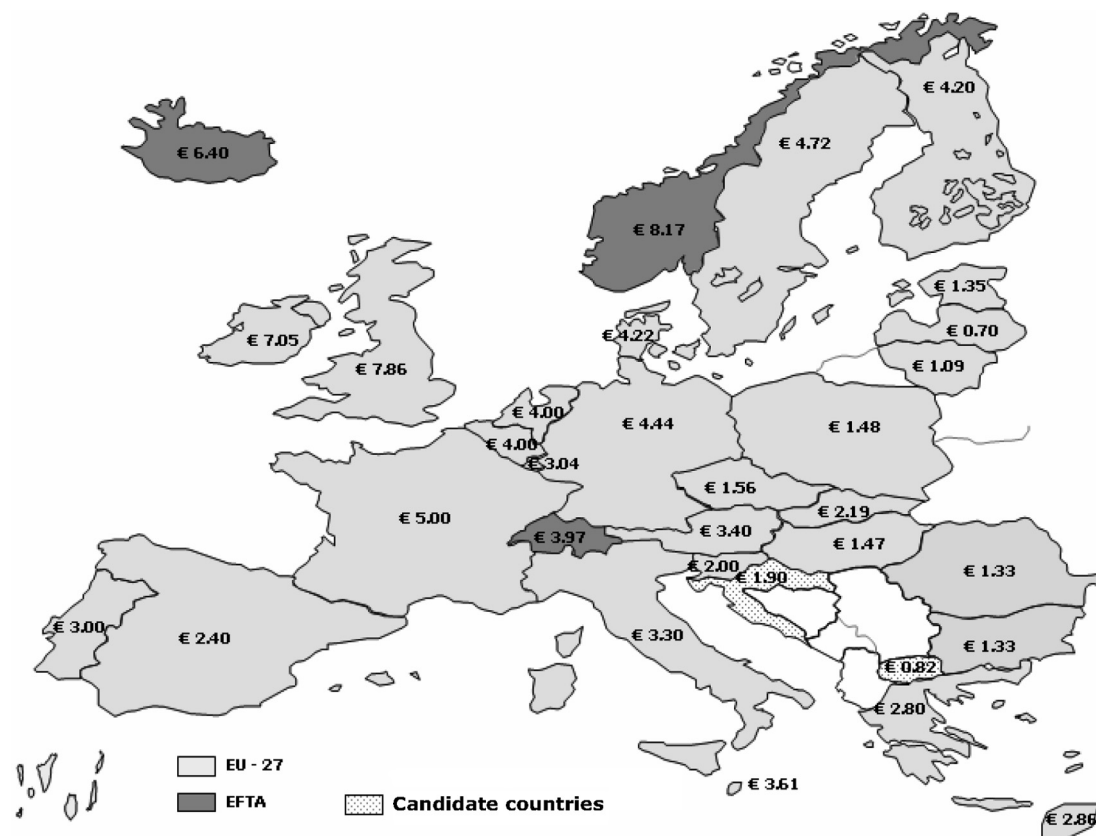
5.3 Om al deze redenen stelt de Europese Commissie thans voor de mppc te vervangen door de gewogen gemiddelde prijs (wap) als maatstaf voor het proportionele minimum. Als gevolg van deze vervanging wordt het minimumaccijnstarief als bedoeld in de EU-richtlijn niet alleen toegepast op mppc-sigaretten (zoals thans het geval is), maar op alle sigaretten die in het desbetreffende land verkocht worden. De gewogen gemiddelde

prijs wordt berekend door het product van aantal en prijs van de verkochte sigaretten te delen door het totaal aantal verkochte sigaretten. Het effect op de accijnsopbrengst kan dus twee kanten op. Wanneer in een bepaald land relatief dure sigaretten populairder zijn, dan is de minimumaccijns op basis van de gewogen gemiddelde prijs lager dan de accijns op basis van de meest gevraagde prijsklasse. En omgekeerd: wanneer relatief goedkope sigaretten populairder zijn, dan is de accijns op basis van de gewogen gemiddelde prijs hoger dan volgens de berekening op basis van de meest gevraagde prijsklasse. Wanneer de populairste sigaretten zich in de middelste prijsklasse bevinden is de accijns met beide methoden even hoog.

5.4 Voor de fiscale planning van de overheid zijn zowel mppc als wap lastig om mee te werken, omdat ze van jaar tot jaar veranderen en niet eenvoudig voorspeld kunnen worden. Bij gebrek aan een duidelijke, uniforme methode voor de berekening van de wap is de kans aanwezig dat dit weer een ingewikkelde, ondoorzichtige maatregel wordt. Het is dan ook de vraag of het voorstel van de Commissie niet verder vereenvoudigd zou kunnen worden.

Picture 1:

Different prices of the MPPC across Europe (as of January 1, 2008)



Source: <http://europa.eu> - Excise duty tables: Manufactured Tobacco

6. Mogelijke effecten en overig beleid

6.1 Volksgezondheidsdoelstellingen

6.1.1 Na de bijeenkomst van haar lidstaten in 2003 publiceerde de Wereldgezondheidsorganisatie de Kaderovereenkomst voor de bestrijding van tabaksgebruik, waarin wordt beschreven op welke manieren de consumptie van tabaksproducten teruggedrongen kan worden. De Kaderovereenkomst werd door de EU formeel ingevoerd op 30 juni 2005 en door de Europese Commissie ingevoerd als wetgeving die op alle lidstaten van toepassing is.

6.1.2 De EU-strategie voor de bestrijding van de tabaksconsumptie wordt beschreven in het Commissiedocument „Tabak of gezondheid in de Europese Unie”. In dit document wordt de tabaksaccijns gezien als het belangrijkste instrument om de tabaksconsumptie te bestrijden. In het document wordt duidelijk gesteld dat voor wat betreft de tabaksaccijnzen de doelstellingen van het volksgezondheidsbeleid voorrang moeten krijgen op de fiscale beleidsdoelstellingen. De Commissie stelt onder andere voor tabak uit te sluiten van de consumentenprijsindex.

6.1.3 De Europese Commissie stelt voor een geleidelijke maar scherpe verhoging van de tabaksaccijns door te voeren, met de nadruk op harmonisatie van de accijnstarieven tussen de lidstaten. In het geval van tabak van fijne snede wordt een forse verhoging van de accijnzen voorgesteld, omdat het marktaandeel van met de hand gerolde sigaretten momenteel flink toeneemt. De Commissie onderstreept dat de lidstaten werk moeten maken van de bestrijding van smokkel en andere ongeoorloofde praktijken in verband met tabaksproducten.

6.1.4 De kosten van de tabaksproductie in de EU worden geschat op circa 100 miljard EUR. Naar schatting overlijden per jaar ongeveer 650 000 Europese burgers als gevolg van

tabaksconsumptie en lijden nog eens 13 miljoen mensen aan chronische ziekten die met het roken verband houden.

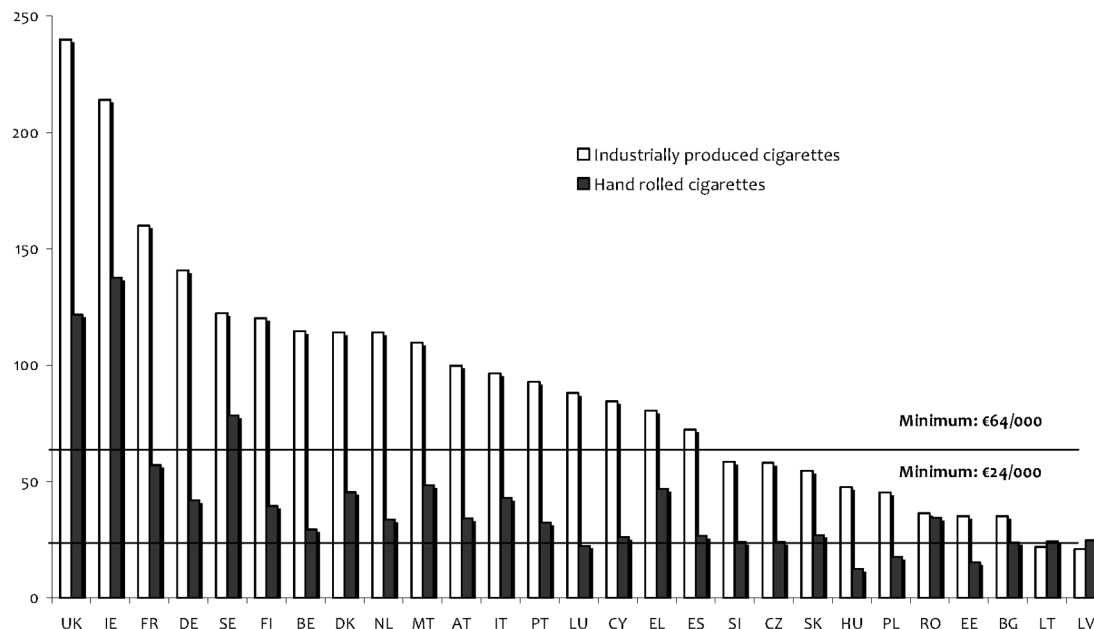
6.1.5 Eén ander aspect moet worden vermeld in verband met de belastingheffing op tabak, namelijk het verschil in belastingheffing tussen sigaretten en rooktabak, dat grote invloed heeft op het consumentengedrag. In studies ⁽¹⁾ van de Wereldgezondheidsorganisatie over dit onderwerp wordt gesteld dat rokers het ene tabaksproduct door het andere zullen blijven vervangen totdat alle tabaksproducten gelijk worden belast. Daarom adviseert de Wereldgezondheidsorganisatie op alle tabaksproducten (sigaretten, tabak, sigaren en andere producten) hetzelfde belastingtarief toe te passen.

6.1.6 Naast belastingverhogingen hebben sommige landen ook minimumprijzen voor sigaretten ingevoerd, omdat belastingverhogingen alleen niet altijd leidden tot de gewenste prijsstijgingen die de tabaksconsumptie moesten terugbrengen. Tot op heden hebben vier landen (Italië, Ierland, Oostenrijk en Frankrijk; in de Portugese wetgeving is dit een optie) dergelijke prijsmaatregelen ingevoerd; tegen alle vier de landen loopt een geding bij het Europese Hof van Justitie, aanhangig gemaakt door de Commissie, die dergelijke regelgeving ziet als een schending van de vrijheid van prijzen die door de Europese belastingrichtlijnen en het Verdrag gewaarborgd wordt. Een andere veel voorkomende praktijk onder de nationale overheden van de lidstaten is de poging om het aantal sigaretten per pakje te reguleren. Sinds 1 mei 2006 gelden in 17 lidstaten regels met betrekking tot het minimumaantal sigaretten per pakje. In de meeste gevallen zijn dergelijke regels tijdens de afgelopen vijf jaar ingevoerd. Dit betekent dus dat de lidstaten in aanvulling op hun belastingbeleid ook de prijs en de inhoud van verpakkingen reguleren om een goede balans te vinden tussen de fiscale doelstellingen en volksgezondheidsdoelstellingen. De huidige herziening biedt een mogelijkheid om deze nationale maatregelen vanaf nu op EU-niveau te regelen om zo de harmonisatie binnen de EU te bevorderen.

⁽¹⁾ World Health Organization, Guidelines for Controlling and Monitoring The Tobacco Epidemic, 1998.

Chart 1:

Comparison of excise duty on cigarettes (min. EUR 64 per 1 000) and hand rolled cigarettes (fine cut, min. EUR 24 per 1 000 hand rolled cigarettes) as of 1 January 2007 ⁽¹⁾



Source: Excise Duty Tables – Part III – Manufactured Tobacco – TIRSP 2007 for fine cut as per the EU Commission Impact Assessment, accompanying document to the Proposal for a Council Directive – SEC(2008) 2266.

6.2 Sociale beleidsdoelstellingen

6.2.1 De Europese Commissie schat op basis van de ervaringen in het verleden dat de belasting op sigaretten met 25 % verhoogd zou moeten worden om de consumptie van sigaretten in de 22 lidstaten met 10 % te laten afnemen. De effecten zouden echter, vanwege de uiteenlopende belastingtarieven in de lidstaten, mogelijk niet overal gelijk zijn; in bepaalde landen, vooral de nieuwe lidstaten, zou een dergelijke maatregel anders kunnen uitpakken.

6.2.2 Hogere prijzen van sigaretten als gevolg van hogere accijnzen zou leiden tot een daling van de koopkracht van de consument. Dit effect zou in de armere landen, met name in sommige nieuwe EU-lidstaten, sterker kunnen zijn. De levensstandaard in bepaalde Midden- en Oost-Europese landen is in vergelijking tot de oude EU-lidstaten nog steeds laag; mensen geven er een groter deel van hun inkomen uit aan de eerste levensbehoeften. Hoewel de prijzen van sigaretten in die landen veel lager liggen dan in de oude EU-lidstaten, zijn sigaretten of andere producten niet betaalbaarder in termen van koopkracht. Ook is het in landen met een lagere levensstandaard gebruikelijker om een groter gedeelte van het inkomen uit te geven aan

alcohol en tabaksproducten. Hogere prijzen zouden dus meer gevolgen hebben voor consumenten in de nieuwe EU-landen dan voor consumenten in de EU-lidstaten met een hogere levensstandaard.

6.2.3 De vraag naar sigaretten is relatief inelastisch. Dit betekent dat een stijging van de sigarettenprijzen niet leidt tot een grote daling van de consumptie. De consumenten kunnen daarom in geval van verhogingen van de sigarettenprijzen op twee manieren reageren. Sommigen zullen gedwongen zijn minder geld uit te geven aan andere goederen, d.w.z. dat hun koopkracht daalt. Anderen zouden ofwel goedkopere sigaretten en tabaksproducten gaan kopen („downgrading”) ofwel sigaretten gaan kopen via illegale kanalen.

6.2.4 Uit een medisch onderzoek blijkt dat hogere sigarettenprijzen er weliswaar toe kunnen leiden dat er over het geheel genomen minder wordt gerookt, maar dat de inkomensgerelateerde verschillen in rookgedrag mogelijk niet zullen verdwijnen. Uit het onderzoek, dat in het *American Journal of Public Health* is gepubliceerd, blijkt zelfs dat de verschillen in rookgedrag tussen de inkomensgroepen groter werden nadat de prijs van een pakje sigaretten werd verhoogd, omdat het percentage

⁽¹⁾ 1 piece of hand rolled cigarette = 0.75 g.

rokers uit de lagere inkomensklasse toenam. De conclusie was dan ook dat verhogingen van de sigarettenprijzen onevenredig zware gevolgen hebben voor armere rokers ⁽¹⁾.

6.2.5 De voorgestelde minimumaccijns van 90 EUR op alle detailhandelsprijzen is een stijging van 41 % over een periode van 4 jaar en is zeker 300 % meer dan de verwachte stijging van de consumentenprijzen in de EU. Een dergelijke verhoging van de accijnzen zou inflatie in de hand werken. Een aanzienlijke verhoging van de accijns op sigaretten zou kunnen leiden tot hogere sigarettenprijzen en dus een stijging van de consumentenprijsindex. Als de sigarettenprijzen niet meer worden meegenomen in de geharmoniseerde consumentenprijsindex (zoals in de studie „Tabak of gezondheid in de Europese Unie” wordt voorgesteld) dan zou dit effect formeel gezien worden weggenomen. In de praktijk zou een stijging van de sigarettenprijzen echter nog steeds sociale gevolgen kunnen hebben, omdat de inflatie-index dan niet correct wordt berekend, met mogelijke negatieve effecten op loonaanpassingen van dien.

6.3 Fiscale beleidsdoelstellingen

6.3.1 Wanneer we kijken naar de inkomsten uit de tabaksaccijns en de manieren waarop deze inkomsten worden besteed, is duidelijk dat deze accijns in de eerste plaats tot doel heeft middelen voor de algemene begroting van de nationale overheden te verschaffen.

6.3.2 Fiscaal beleid en volksgezondheidsbeleid zijn met elkaar verbonden in die zin dat belastinginkomsten uit de tabaksaccijns worden gebruikt om maatregelen tegen de nadelige gevolgen van de tabaksconsumptie te financieren. Gezien de totale hoeveelheid middelen die thans voor dergelijke maatregelen wordt uitgetrokken is echter wel duidelijk dat het grootste deel van de ontvangsten tabaksaccijns wordt besteed aan activiteiten en beleidsmaatregelen die niets te maken hebben met gezondheidsdoelstellingen.

6.3.3 Het is dus duidelijk dat de accijnsheffing op tabaksproducten nog steeds vooral om fiscale redenen plaatsvindt. Het verwezenlijken van deze fiscale doelstellingen wordt in dit geval echter bemoeilijkt door de publieke ziektekostenverzekeringen. Wanneer de ziekenfondsregelingen, en met name de ziekenfondspremies, daadwerkelijk de risico's van het roken zouden weerspiegelen, zouden rokers zelf de kosten van hun gewoonte moeten dragen. Hiermee zouden de meeste strategieën tegen tabak en roken van internationale organisaties en nationale overheden eigenlijk al verwezenlijkt kunnen worden.

6.3.4 Ook moet in verband met de fiscale aspecten van de belastingheffing op tabak opgemerkt worden dat verhogingen

van de accijnzen mogelijk, doch niet noodzakelijkerwijs meer begrotingsmiddelen opleveren. Als smokkel en illegale handel toenemen en mensen overschakelen op goedkopere sigaretten is het mogelijk dat een verhoging van de accijns niet meer, maar juist minder begrotingsmiddelen oplevert. Wanneer de accijns wordt verhoogd en daardoor de illegale handel ook toeneemt, kan het dus gebeuren dat de opbrengsten van de hogere accijnzen niet opwegen tegen de opbrengsten die de overheid misloopt door de groei van de illegale handel.

6.4 Beleidsdoelstellingen met betrekking tot veiligheid (illegale handel)

6.4.1 Belastingdiensten hebben altijd te maken met belastingontduiking. Bij tabaksproducten gaat het met name om twee soorten illegale praktijken: namaak en smokkel.

6.4.2 Vanuit economisch perspectief werkt een verhoging van de accijns de smokkel van sigaretten en de illegale markt in de hand. Smokkel is een economische activiteit waarop de wetten van vraag en aanbod van toepassing zijn. Een verhoging van de accijns leidt tot een groter prijsverschil tussen legale en gesmokkelde sigaretten, en daardoor tot een stijging van de vraag naar gesmokkelde sigaretten. En met de stijging van de vraag stijgt ook de prijs van de gesmokkelde sigaretten, zodat smokkel winstgeverder wordt en dus toeneemt. Dit geldt zowel voor de illegale sigarettenhandel binnen de EU als voor de smokkel van sigaretten uit andere landen. Met name in de nieuwe lidstaten zijn de prijzen en ook andere factoren gunstig voor een groei van de smokkel uit landen die geen deel uitmaken van de interne markt: de prijzen in de oostelijke buurlanden worden relatief gezien steeds lager, de nieuwe lidstaten beschikken over minder hulpbronnen voor grenscontroles en vaak is de schaduweconomie van beduidende omvang. Zo bleek bijvoorbeeld uit een in 2008 in Litouwen gehouden enquête ⁽²⁾ dat maar liefst 38,9 % van de ondervraagden smokkel gerechtvaardigd vindt of daartoe geneigd is. Als wordt gekeken naar de voorwaarden voor de ontwikkeling van een illegale markt moet daarnaast zeker ook rekening worden gehouden met de omvang van de schaduweconomie, niet alleen in de EU, maar ook in de potentiële bronnen van smokkel: de buurlanden.

6.4.3 De bovengenoemde situatie kan worden geïllustreerd aan de hand van Litouwen. In het kader van maatregelen om het Litouwse belastingstelsel beter aan te laten sluiten op dat van de EU werd de tabaksaccijns in Litouwen van 2002 tot 2004 aanzienlijk verhoogd (tussen 2001 en 2004 steeg de accijns met 121 %). Dit leidde tot een scherpe stijging van de sigarettenprijzen. Door de verhoging van de accijnzen kwam de tabaksmarkt er totaal anders uit te zien. De verkoop van legale sigaretten daalde, terwijl smokkel en illegale handel toenamen. De hoeveelheid gesmokkelde producten die in beslag werden genomen verdertienvoudigde bijna tussen 2001 en 2004. In 2004 waren de marktaandelen van de legale en illegale markt bijna even groot (in termen van verkochte eenheden).

⁽¹⁾ Franks et al.: Cigarette Prices, Smoking, and the Poor: Implications of Recent Trends, published in the American Journal of Public Health, Oktober 2007, Vol. 97, Nr. 10.

⁽²⁾ http://www.freema.org/index.php/research/opinion_poll_public_perceptions_of_smuggling/4656

6.4.4 Wanneer wordt nagegaan hoe doeltreffend accijnzen zijn moet altijd worden gekeken naar de verandering in de totale consumptie van sigaretten, dat wil zeggen zowel de legale als de illegale consumptie. Uit internationale ervaringen blijkt dat een hard fiscaal beleid, met prijsstijgingen als gevolg, vaak slechts leidt tot een daling van de legale verkoop in plaats van een verandering in de totale consumptie, omdat de zwarte handel toeneemt. Dit is in Litouwen ook gebeurd: toen de accijns tussen 2002 en 2004 werd verhoogd, daalde de totale consumptie wel, maar deze daling was minder uitgesproken dan de daling van de verkoop van legale sigaretten.

6.4.5 Dat de grote verschillen in prijs en accijns inderdaad tot de voornaamste oorzaken behoren van de omvangrijke smokkel – met name van sigaretten – vanuit bepaalde buurlanden van de Europese Unie, werd in september 2008 door Commissielid László Kovács in het Europees Parlement toegegeven. Het is dan ook niet raadzaam besluiten te nemen en verhogingen van de minimumaccijnzen in de EU door te voeren die dit probleem nog zouden verergeren.

6.5 Doelstellingen in het kader van de interne markt (harmonisatie)

6.5.1 Hoewel al dertig jaar naar harmonisatie van de tabaksaccijnzen in de Europese Unie wordt gestreefd, blijven de verschillen in de belastingheffing op tabaksproducten binnen de EU groot, zowel gemeten naar de structuur van de belastingheffing als naar de totale belastingdruk.

6.5.2 Terwijl bepaalde landen de volksgezondheid als hoogste prioriteit hebben aangemerkt, doen zich onder invloed van de uiteenlopende tradities en sociale omstandigheden nog steeds grote verschillen voor in de totale belastingheffing op tabak. De accijnsopbrengsten lopen binnen de EU uiteen van 242 EUR per 1 000 sigaretten in het Verenigd Koninkrijk tot 19 EUR per 1 000 sigaretten in Letland (cijfers per 1 januari 2007). Dit zou ook wel eens de belangrijkste verklaring kunnen zijn voor het feit dat de illegale handel de EU (qua hoeveelheid sigaretten) naar schatting twee keer zo groot is als de smokkel uit andere landen.

6.5.3 Slechts weinige van de voorgestelde maatregelen zullen leiden tot een grotere harmonisatie van de belastingtarieven in de Europese Unie. De maatregelen zullen de absolute en relatieve verschillen in de belastingheffing tussen de lidstaten hoogstwaarschijnlijk niet uitvlakken.

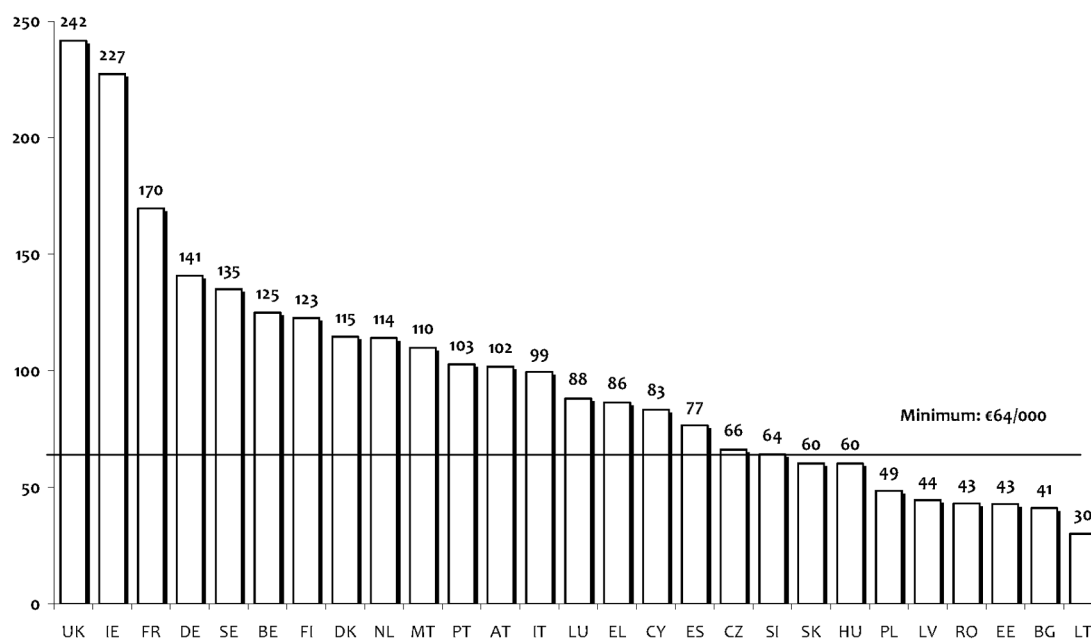
6.5.4 Zo is bijvoorbeeld het proportionele minimum oorspronkelijk ingevoerd om de accijnzen in de EU te harmoniseren. Hiervan is echter in het verleden niets terechtgekomen en het is beslist niet ondenkbaar dat het tegenovergestelde effect wordt bereikt. Zo hebben bijvoorbeeld Slovenië en Italië vergelijkbare accijnstarieven op de mppc van ongeveer 58 %, maar de opbrengst van de accijnzen op de mppc is in Italië 80 % hoger dan in Slovenië, namelijk 102,38 EUR ten opzichte van 57,60 EUR per 1 000 sigaretten. De voorgestelde verhoging van het minimumtarief van 57 % naar 63 % zou leiden tot grotere verschillen in de absolute accijnstarieven en zou ook ernstige inflatoire gevolgen kunnen hebben, zoals ook wordt aangegeven in de effectbeoordeling van de Commissie. Gezien deze twijfelachtige effecten van het proportionele minimum zou niet alleen de thans voorgestelde verhoging opnieuw geanalyseerd en geëvalueerd moeten worden, maar zou ook bekeken moeten worden of er überhaupt wel een proportioneel minimum gehanteerd moet worden.

6.5.5 Zelfs de voorgestelde verhoging van de minimumaccijns op sigaretten van 64 EUR naar 90 EUR per 1 000 stuks zou alleen tot harmonisatie leiden als de landen met de hogere accijnzen hun tarieven niet verder verhogen. Vanuit dit oogpunt zou eventueel gedacht kunnen worden aan invoering van een maximaal accijnsniveau als aanvulling op het bestaande minimumniveau.

6.5.6 Aangezien diverse lidstaten er tot nog toe zelfs niet in geslaagd zijn het minimumtarief van 64 EUR per 1 000 sigaretten voor de mppc aan te passen, zou de voorgestelde verhoging tot 90 EUR opnieuw moeten worden bekeken; om tal van redenen zou ofwel deze verhoging beperkt moeten worden ofwel een langere periode moeten worden gegund om de verhoging door te voeren, nl. tot 1 januari 2018.

Chart 2:

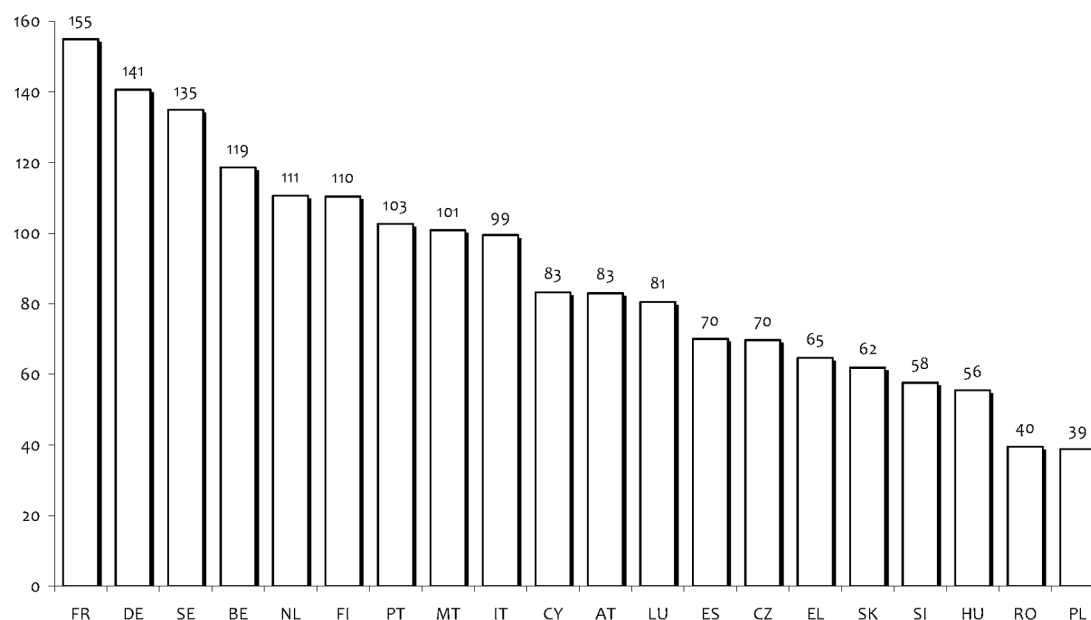
Excise tax yield in EU countries as of January 1, 2008 (EUR per 1 000 cigarettes)



Source: Excise Duty Tables – Part III – Manufactured Tobacco

Chart 3:

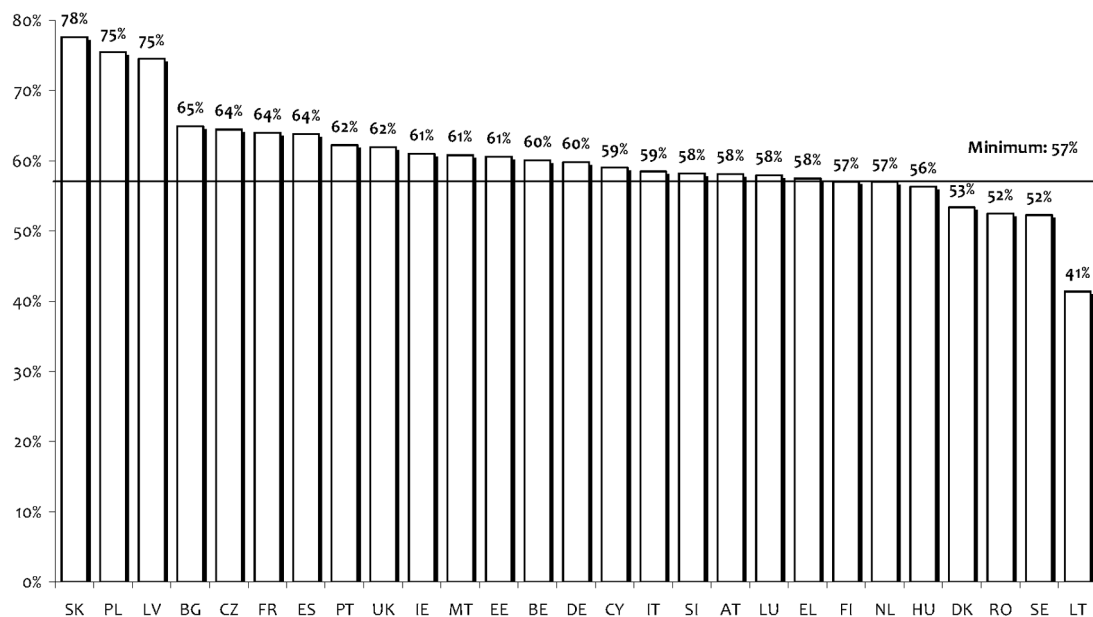
Minimum Excise Tax in EU countries as of January 1, 2008 (EUR per 1 000 cigarettes)



Source: Excise Duty Tables – Part III – Manufactured Tobacco

Chart 4:

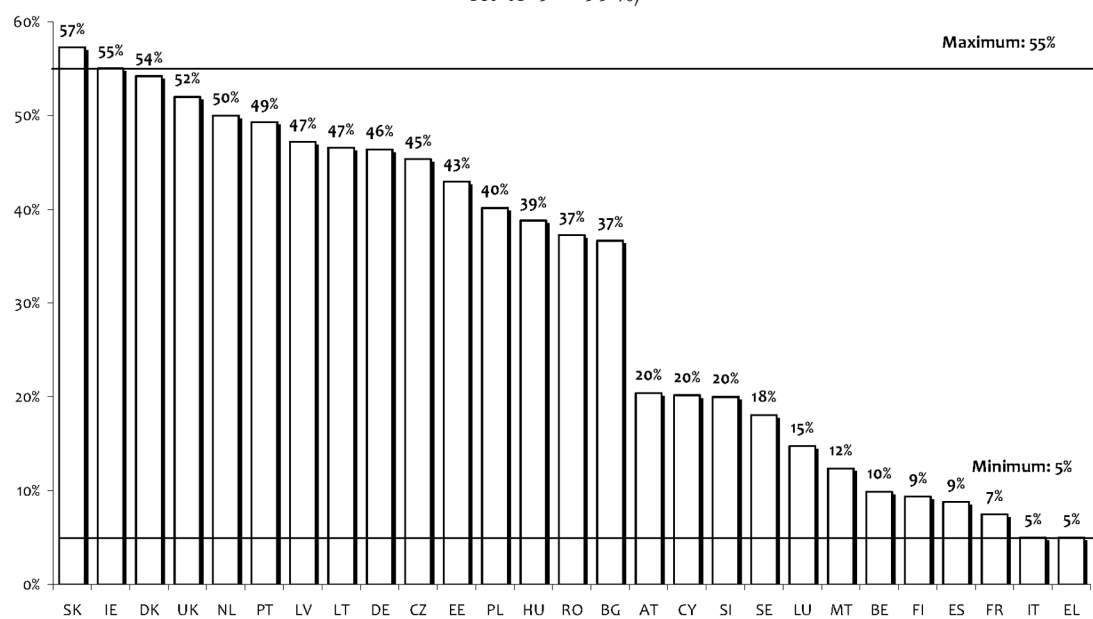
Total excise tax in EU countries as of January 1, 2008 (percentage of the MPPC, minimum set to 57 %)



Source: Excise Duty Tables – Part III – Manufactured Tobacco

Chart 5:

Specific ratio in EU countries as of January 1, 2008 (percentage specific to total tax on MPPC; set to 5 – 55 %)



Source: Excise Duty Tables – Part III – Manufactured Tobacco

Brussel, 25 maart 2009

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 het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over de resultaten van de onderhandelingen betreffende de cohesiebeleidsstrategieën en -programma's voor de programmeringsperiode 2007-2013

COM(2008) 301 final

(2009/C 228/26)

De Europese Commissie heeft op 14 mei 2008 besloten om, overeenkomstig art. 93 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over de

„Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over de resultaten van de onderhandelingen betreffende de cohesiebeleidsstrategieën en -programma's voor de programmeringsperiode 2007-2013”

De gespecialiseerde afdeling Economische en Monetaire Unie, economische en sociale samenhang, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 5 maart 2009 goedgekeurd; rapporteur was de heer CEDRONE.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 24 en 25 maart 2009 gehouden 452^e zitting (vergadering van 25 maart 2009) onderstaand advies uitgebracht, dat met 40 stemmen vóór en zonder stemmen tegen, bij 1 onthouding, werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 *Lissabonstrategie*: het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) is ingenomen met de koppeling tussen de structuurfondsen en de strategie van Lissabon, met inbegrip van de financiering van sommige beleidsmaatregelen van die strategie, zij het onder de in par. 5.1.2 genoemde voorwaarden. Wat echter moet worden voorkomen is dat de Lissabonstrategie geen eigen financiering krijgt.

1.2 *Termijnen*: er moet alles in het werk worden gesteld om de uitvoeringstermijnen van de programma's te respecteren, en om overlappingen en vertragingen te voorkomen die de verwezenlijking van de doelstellingen in de weg staan. Bovendien moet rekening worden gehouden met de verschillende looptijden van de communautaire programma's.

1.3 *Termijnen en instrumenten*: bekeken moet worden of de termijnen niet kunnen worden gelijkgetrokken tot 10 jaar. In dit verband wijst het EESC nogmaals op de moeilijkheden en problemen in verband met een gezamenlijk en gecoördineerd gebruik van de op de verschillende niveaus in te zetten instrumenten door de afzonderlijke marktdeelnemers. Deze instrumenten moeten dan ook nader worden gepreciseerd (rechtsgrondslag, thematische specialisatie, geografisch gebied, uitvoeringsmodaliteiten), met name: het al dan niet transnationale karakter van projecten, het gelijklopen van de termijnen voor activering, uitvoering en subsidiëring, en de mogelijkheid om een globaal project onder te verdelen in subprojecten.

1.4 *Parameters*: er moeten extra parameters worden gedefinieerd, naast het BBP, om de lokale behoeften nog objectiever te kunnen beoordelen (zie par. 5.9).

1.5 *Geïntegreerde aanpak*: het EESC acht het zaak dat de financiële vooruitzichten van de EU – met het oog op een verhoging van de middelen – worden geanalyseerd en dat meer aandacht wordt besteed aan cofinanciering door de lidstaten, samen met andere Europese instanties. De momenteel gereserveerde bedragen zijn belachelijk laag, zeker vergeleken met de miljarden euro's die zijn uitgetrokken om de banken te redden. Het EESC acht het zaak dat de geïntegreerde aanpak wordt versterkt

en verplicht wordt gesteld, en dat de strategische aanpak van het cohesiebeleid in ere wordt hersteld.

1.6 *Coördinatie*: het EESC dringt aan op een betere coördinatie tussen de strategieën en programma's van het cohesiebeleid en de communautaire kaderprogramma's voor onderzoek en ontwikkeling (KP7) en voor innovatie en concurrentievermogen (CIP), naast een versterking van de transnationale en internationale netwerkmechanismen, ten einde het concurrentievermogen, de innovatie en de werkgelegenheid te stimuleren. Het is van het grootste belang dat permanente dwarsverbanden worden gelegd tussen de doelstellingen en procedures van het cohesiebeleid en de doelstellingen en procedures van het beleid voor onderzoek en innovatie.

1.7 *Resultaten*: het EESC is van mening dat niet alleen meer aandacht moet worden geschonken aan de financiële controle, maar ook aan de kwaliteit van de behaalde resultaten, met name wat betreft de groei en werkgelegenheid die met de uitvoering van de programma's worden gegenereerd, om te beginnen met de programma's van 2000-2006.

1.8 *Beoordeling*: om de doeltreffendheid en werking van het cohesiebeleid verder te verbeteren zou volgens het EESC een grotere selectiviteit aan de dag moeten worden gelegd, teneinde de beste lokale ontwikkelingsresultaten te behalen en de monitorings- en beoordelingsprocessen te versterken, onder meer door speciaal hiervoor onafhankelijke en supranationale comités in het leven te roepen (voor zover die nog niet bestaan). De controle- en beoordelingsmechanismen voor de verschillende fases van het cohesiebeleid moeten transparanter en toegankelijker worden gemaakt voor de betrokken sociaal-economische actoren.

1.9 *Transparantie en communicatie*: het EESC hecht zeer veel belang aan transparantie van middelen en informatie, en aan het feit dat de gemaakte keuzen en de resultaten worden gedeeld door de lokale publieke opinie. Dit is de beste manier om de zichtbaarheid te verbeteren en de EU dichterbij de burgers te brengen. Transparantie moet een prioritaire doelstelling van de EU zijn en moet in alle fases van het cohesiebeleid worden toegepast.

1.10 *Eenheid*: het is noodzakelijk dat het verband tussen de verschillende fases van de fondsen – voorbereiding, uitvoering, gebruik, toezicht, monitoring en beoordeling – blijft bestaan en dat hierop één visie van toepassing is.

1.11 *Vereenvoudiging*: er moet ernstig worden overwogen om de procedures te vereenvoudigen, omdat zij nu vaak de oorzaak zijn van vertragingen of het niet-uitvoeren van programma's. Hiervoor dient het zwaartepunt te worden verlegd naar de beoordeling van de resultaten met behulp van duidelijke en doeltreffende systemen, en moet worden gekeken of **sancties** kunnen worden geïntroduceerd voor het geval dat de methodes, inhoud en termijnen niet worden gerespecteerd (bijvoorbeeld wanneer niet-gebruikte middelen niet worden teruggegeven aan de lidstaten), omdat de begrotingsmiddelen van de EU nu eenmaal beperkt zijn.

1.12 *Multipliereffect*: net als het economisch beleid van de Unie en de lidstaten mag het cohesiebeleid zich niet beperken tot een herverdeling van de middelen, maar moet het gericht zijn op een multipliereffect in de lidstaten: andere investeringen aantrekken ten behoeve van ontwikkeling, concurrentievermogen en werkgelegenheid, terwijl tegelijkertijd onderzoek en innovatie worden bevorderd en in de eerste plaats de zogenoemde „openbare voorzieningen” (water, afval, dienstverlening aan ouderen, opleiding, kinderopvang enz.) worden verbeterd, als optimaliseringsbeleid om de betrokken regio's aantrekkelijker te maken.

1.13 Als gevolg van de internationale financiële crisis en de gevolgen daarvan, en in het licht van het reddingsplan dat de Europese Raad op 11 en 12 december 2008 heeft goedgekeurd om de economische recessie het hoofd te bieden, met inbegrip van de voorstellen tot wijziging van de verschillende verordeningen inzake Gemeenschapsmiddelen, is het EESC van mening dat nu het moment is gekomen om eindelijk over te gaan tot een grondige herziening van de mechanismen die het gebruik van de cohesiemiddelen reguleren, om deze meer in overeenstemming te brengen met de groei en de nieuwe lancering van het Europese economisch beleid.

1.14 *Financial engineering*: voorkomen moet worden dat een woud van subsidies ontstaat. De *financial engineering* van de fondsen moet ingrijpend worden gewijzigd, met name door de kredietlijnen voor het MKB ⁽¹⁾ en de lokale overheden te herstellen, door geschiktere beleidsmaatregelen te kiezen en door hieraan te bijdragen van het Europees Investeringsfonds (EIF) en de Europese Investeringsbank (EIB) toe te voegen.

1.15 *Clïentelisme*: de Commissie moet instrumenten goedkeuren waarmee cliëntelisme in het cohesiebeleid kan worden uitgeroeid. Met name de verschillende vormen van onderaannesteding moeten worden bestreden of in ieder geval teruggedrongen, om verspilling of misbruik te voorkomen.

1.16 *Sociaal beleid en cohesiebeleid*: sociaal beleid moet weer centraal komen te staan in het cohesiebeleid, als een van de hoofddoelstellingen ervan. Dit wordt des te belangrijker in een fase waarin de economische en sociale crisis die volgt op de financiële crisis, ernstige gevolgen heeft voor de zwakste bevolkingsgroepen.

1.17 *Arbeidsmarkt*: het cohesiebeleid moet zorgen voor een grotere integratie op de Europese arbeidsmarkt, met name van vrouwen, onder meer door te experimenteren met nieuwe vormen van arbeidsbetrekkingen die bevorderlijk zijn voor groei en werkgelegenheid.

1.18 *Goede praktijken*: de Commissie moet zorgen voor de verspreiding van programma's die de beste resultaten hebben opgeleverd in de verschillende Europese regio's. Het zou nuttig zijn om ook de programma's die niet de gewenste resultaten hebben opgeleverd bekend te maken, om herhalingen te voorkomen.

1.19 *Midden- en kleinbedrijf*: het MKB – inclusief bedrijven van de sociale economie – moet altijd centraal staan in het cohesiebeleid als belangrijkste begunstigde, met het oog op de ontwikkeling en toename van het concurrentievermogen. Het MKB ligt aan de basis van de groei en werkgelegenheid; in deze fase van recessie is het dan ook van het grootste belang dat het gemakkelijker toegang krijgt tot krediet.

1.20 *Partnerschap*: de Commissie moet meer aandacht besteden aan het vraagstuk van het sociale partnerschap. Zij mag zich niet beperken tot de formele interpretatie van art. 11 van de verordening, maar moet terugkeren naar de essentie van het begrip partnerschap, dat het hart van de Europese sociale cultuur uitmaakt. Partnerschap moet méér zijn dan een concessie, een simpele formaliteit; het moet gaan om echt onderling overleg over de procedures, inhoud, uitvoering en beoordeling van de programma's, en om de transparantie daarvan.

1.21 *Politiek Europa*: de laatste aanbeveling is de belangrijkste: de Commissie, de lidstaten, de regio's en de sociale partners kunnen en moeten nog veel doen om het cohesiebeleid te verbeteren; zij leveren hiervoor al de nodige inspanningen.

1.22 *Het EESC moet de Europese Unie helpen om over haar toekomst te besluiten en om de juridische en politieke instrumenten aan te wijzen waarmee zij beslissingsbevoegdheid krijgt over bepaalde takken van beleid, om zo haar optreden meer slagkracht te geven. Er moet een einde komen aan de illusie dat de Europese Unie buiten schot kan blijven als zij vanaf de zijlijn blijft toekijken.*

2. Voorstellen

2.1 Regels uitvaardigen om de institutionele *governance* te verbeteren, door procedures uit te werken die de totstandkoming van doeltreffende partnerschappen voor het overleg met de sociale partners en burgerorganisaties moeten vergemakkelijken, en door indicatoren vast te stellen voor de overlegprocedures, mede op basis van de ervaringen, zodat onder meer kan worden gediscussieerd en onderhandeld over programma's, inhoud, procedures enz.

2.2 Nieuwe beoordelingscriteria invoeren, voor alle landen, om de actoren van de sector te helpen met een meer objectieve beoordeling van de resultaten en de kwaliteit van de maatregelen, in alle lidstaten, waarbij de **doeltreffendheid** een instrument moet zijn om de gevolgen van het cohesiebeleid te meten; deze beoordeling moet worden gemaakt door speciaal daarvoor op te richten comités.

⁽¹⁾ Zie het Jeremie-programma van de Commissie.

2.3 Bevorderen van een gemeenschappelijke Europese opleiding voor de bij de cohesie betrokken actoren, die in alle fases van het gebruik van de fondsen dezelfde methode kunnen toepassen. Verder is het wenselijk dat de mechanismen voor technische bijstand, zoals Jaspers, worden uitgebreid tot alle convergentieregio's en alle belanghebbenden.

2.4 Vereenvoudigen en stroomlijnen van de procedures in alle fases van de steunverlening uit de fondsen, zoals het EESC al zo vaak heeft gevraagd, maar bijna altijd tevergeefs.

2.5 Opleggen van sancties in geval van niet-naleving en/of het niet behalen van de resultaten, om verspilling, een herhaling van fouten en cliëntelistische praktijken te voorkomen.

2.6 Invoeren van een vrijwaringsclausule voor de armste en minst gestructureerde regio's, om de voor hen bestemde middelen zo goed mogelijk te gebruiken.

2.7 Bevorderen van een meer inclusief burgerschap en een grotere economische en sociale samenhang voor iedereen, via het cohesiebeleid, aangevuld met nationale maatregelen.

2.8 Het EESC vraagt dat er een onderscheid wordt gemaakt tussen het institutionele partnerschap van de Europese Commissie, de lidstaten en de regio's en het partnerschap met de sociale partners en burgerorganisaties. Dit laatste partnerschap moet actief worden uitgevoerd op alle niveaus: Europees, nationaal en regionaal, met een echte en niet slechts formele betrokkenheid van alle partijen.

2.9 Oprichten van een commissie (werkgroep), bestaande uit vertegenwoordigers van de Europese instellingen (EC, EP, EESC, CvDR), om een grondige herziening te bestuderen en voor te stellen van de huidige mechanismen van het cohesiebeleid.

3. Inleiding

3.1 Het beginsel van de sociale samenhang is een van de pijlers van het EU-beleid (art. 158 van het Verdrag), dat dankzij Lissabon is uitgebreid tot het territoriale beleid. Door dit beginsel worden de economische en de sociale samenhang met elkaar verbonden op een manier die de essentie van de grondslagen van de EU vertegenwoordigt. Dit beginsel, dat vaak wordt vergeeten, zou altijd en overal en in al het beleid moeten gelden. Iedere actie van de EU zou zich door cohesie en politieke solidariteit moeten onderscheiden: dit is vaak niet het geval, zoals ook blijkt uit de recente gebeurtenissen in verband met de financiële crisis.

3.2 In de huidige vorm heeft het cohesiebeleid nog te veel weg van een louter herverdelend beleid; het wordt nog niet gepresenteerd als een toegevoegde waarde aan het economisch beleid, het monetair beleid en de interne markt, waardoor de afstanden tussen regio's en landen worden verkleind en destructieve mededinging niet in de hand wordt gewerkt.

3.3 De grenzen van het cohesiebeleid, die duidelijk naar voren komen in de Mededeling, hangen niet alleen samen met begrotingsbeperkingen, maar ook met de mislukte integratie tussen het cohesiebeleid en alle andere economische maatregelen, waarvoor de lidstaten nog zelf verantwoordelijk zijn, zodat het cohesiebeleid vaak niet meer is dan een vorm van coördinatie tussen Europees en nationaal beleid. De Mededeling weerspiegelt deze zwaktes, die helaas inherent zijn aan het besluitvormingssysteem en dus aan de handelingsbevoegdheid van de Europese Commissie.

3.4 De Commissie beperkt zich ertoe de rol van „hoedster” te spelen en ervoor te zorgen dat de procedures goed werken en dat de formele aspecten in orde zijn (*compliance*), terwijl zij juist een meer leidende rol zou moeten spelen, gericht op het behalen van concrete en doeltreffende resultaten. Een rol waarmee de oorspronkelijke geest van het cohesiebeleid een nieuwe invulling krijgt. Dit beleid stamt namelijk uit de tijd toen de Commissie nog een sturende rol had om de vakkundigheid te vergroten van de personen die de fondsen moesten gebruiken.

3.5 De Mededeling en het 5^e cohesieverslag zijn hiervoor emblematisch. Daarom moet het EESC een inspanning leveren om voor het cohesiebeleid weer een strategische aanpak te formuleren, met concrete voorstellen. Maar het moet zich er vooral voor inspannen dat deze worden goedgekeurd.

3.6 Dit advies is niet bedoeld om in te gaan op alle aspecten van de cohesie, zoals in eerdere adviezen al is gedaan. Het EESC beperkt zich hier tot het plaatsen van een aantal basisopmerkingen en het formuleren van enkele operationele voorstellen.

4. Mededeling van de Commissie: samenvatting

4.1 Na afloop van de raadpleging en de onderhandelingen op de verschillende niveaus, in het kader van de programmeringsperiode 2007-2013, heeft de Commissie een verslag gepresenteerd waarin de „successen” worden benadrukt, en geen enkele kritiek wordt gegeven.

4.2 Het verslag gaat gedetailleerd in op de kwantitatieve (347 miljard aan investeringen) en „kwalitatieve” aspecten van de gemaakte keuzen, en doet dat op zeer formele wijze, met „perfecte” schema's en tabellen. Om de doelstellingen te verwezenlijken is het cohesiebeleid voor de periode 2007-2013 gebaseerd op vier „assen”:

— cohesiebeleid en Lissabonagenda;

— mondialisering en structurele veranderingen;

— demografische veranderingen, arbeidsmarkt, meer inclusieve maatschappijen en economieën;

— duurzame ontwikkeling, klimaatverandering en energie.

Bovendien wordt ingegaan op de *governance* en de onderhandelingen die hebben plaatsgevonden (de methode).

4.3 De specifieke doelstellingen worden genoemd, evenals kwantitatieve gegevens, de verdeling van de middelen ⁽¹⁾ enz. Kort samengevat:

- prioriteit wordt gegeven aan onderzoek en innovatie: hiervoor wordt 86 miljard euro uitgetrokken, wat gelijk staat aan 25 % van de toegewezen middelen;
- diensten en infrastructuur krijgen 15 miljard euro;
- het MKB wordt gesteund met 27 miljard euro (8 %);
- onderwijs en opleiding met 26 miljard euro;
- er zijn steunmaatregelen voor de werkgelegenheid van met name jongeren, vrouwen, migranten enz.;
- er is steun voor mensen die onder de armoedegrens leven en die er niet in slagen om weer een plaats op de arbeidsmarkt te krijgen;
- voor milieu en duurzame ontwikkeling wordt 102 miljard euro uitgetrokken.

5. Opmerkingen

5.1 De beleidsmaatregelen

5.1.1 Het eerste deel van de Mededeling heeft betrekking op de strategie van Lissabon, dat als centraal element van het cohesiebeleid wordt beschouwd. Het EESC is van mening dat tegenwoordig maar moeilijk een nationale of internationale instelling kan worden gevonden die geen voorstander is van een economische beleidsstrategie die gericht is op een bevredigend niveau van economische groei, gekoppeld aan een hoge werkgelegenheid. In de mededeling wordt echter nergens uitgelegd hoe een dergelijke strategie moet worden uitgevoerd in een Europese Unie van 27 lidstaten die qua beschikbare economische, financiële en sociale middelen en vooral ook qua territoriale ontwikkeling onderling sterk verschillen (wat strikt genomen ook niet het onderwerp van deze mededeling is).

5.1.2 Om de steun van de publieke opinie te krijgen, moet de strategie van Lissabon worden aangepast aan de verschillende territoriale situaties waarvoor het cohesiebeleid is bedoeld, en moeten voor iedere situatie economische beleidsmaatregelen worden aangewezen die, met de lokaal beschikbare middelen (human resources, infrastructuur enz.), de groei van het inkomen en de werkgelegenheid kunnen bevorderen. Dit betekent niet alleen dat er een visie moet zijn op de territoriale ontwikkeling van deze gebieden op de korte en middellange termijn (diversificering en aanpassing van de productie, versterking van de lokale instellingen, het vinden en opleiden van het menselijk kapitaal dat nodig is om de veranderingen in goede banen te leiden, het aantrekken van nieuwe investeringen enz.), maar tevens dat gebruik moet kunnen worden gemaakt van regelgevende en operationele economische beleidsinstrumenten, die in staat zijn de gewenste gevolgen voor de territoriale economische systemen te produceren.

5.1.3 In de Mededeling wordt uitsluitend, en in zeer algemene bewoordingen, ingegaan op de successen: de Commissie beperkt zich tot een opsomming van de financiële middelen die per sector in het kader van het cohesiebeleid zijn uitgetrokken (toegankelijkheid van de Europese markt, uitgaven voor O&O en innovatie, ondernemerschap, arbeidsmarkt, milieu enz.). Het zou beter zijn geweest als aan de hand van ervaringen uit het verleden of, voor de 12 nieuwe lidstaten, recentere ervaringen, ook was verwezen naar de daadwerkelijke uitgavencapaciteit van de afzonderlijke gebieden, en naar de impact van de gebruikte Gemeenschapsmiddelen op de belangrijkste macro-economische variabelen (groei van het inkomen en de investeringen, toename van de werkgelegenheid, daling van de inflatie).

5.1.3.1 Dat er middelen beschikbaar zijn voor een specifieke doelstelling is een voorwaarde voor verandering, maar is niet voldoende om de uitvoering ervan te garanderen. Bovendien zou het wenselijk zijn geweest dat in de Mededeling ook werd gesproken over de knelpunten in het beheer van het cohesiebeleid: de complexiteit van de procedures voor het beheer van de communautaire programma's, maar ook de verslechtering van het internationale macro-economische kader, dat zeker niet bevorderlijk is geweest voor de ontwikkeling van de zwakste regio's in Europa.

5.1.4 Een eenvoudig gegeven helpt om de nadruk op de successen van het cohesiebeleid te nuanceren. Ondanks de aanzienlijke hoeveelheden structuurfondsmiddelen die in de periode 2000-2006 zijn geïnvesteerd (260 miljard euro), lag het groeitempo in de Europese landen de afgelopen jaren veel lager dan in de belangrijkste concurrerende landen (de VS, Canada en, in mindere mate, Japan). Dit geldt met name sterk voor de regio's die het sterkst afwijken van het communautaire gemiddelde. De eerste twee jaar van de nieuwe programmeringsperiode (2007-2013) laten zien dat de verergerde economische en financiële crisis er de oorzaak van is dat situaties van sterke groeivertraging of zelfs stagnatie blijven voortbestaan in veel regionale Europese economieën.

5.1.5 Op grond hiervan is het EESC van mening dat het cohesiebeleid voor de periode 2007-2013 niet één enkele gemeenschappelijke strategie zou moeten bevatten voor alle lidstaten, gebaseerd op de drie doelstellingen van de communautaire programmering (convergentie, regionaal concurrentievermogen en Europese territoriale samenwerking), maar twee strategieën: de eerste gericht op de Europese regio's die het verst van het communautaire gemiddelde afstaan (de regio's van de 12 nieuwe lidstaten, dat moge duidelijk zijn), de tweede gericht op de regio's die weliswaar nog onder het gemiddelde liggen, maar die de afgelopen jaren aanzienlijke successen hebben geboekt, in de zin van een grotere convergentie met de meer ontwikkelde regio's van de EU.

5.1.5.1 Het voorstel voor een gediversifieerde strategie, afhankelijk van de ontwikkelingsomstandigheden in de regio's van de 27 lidstaten, wordt ingegeven door de overweging dat de regio's die zich ruim onder de grens van 75 % bevinden, bij heel andere steunmaatregelen en acties gebaat zijn dan de regio's die al dicht bij het communautaire gemiddelde liggen. Het feit dat zij allemaal als „regio's van de convergentiedoelstelling” worden beschouwd, maakt het er niet gemakkelijker op om de verschillen in **intensiteit, richting en flexibiliteit** die aan de voorgestelde maatregelen moeten worden gegeven, te begrijpen.

⁽¹⁾ Zie de bijlage.

5.1.5.2 Hetzelfde kan worden opgemerkt voor de regio's van de doelstellingen „concurrentievermogen” en „territoriale samenhang”. Een gedifferentieerde analyse van de regio's, op basis van representatievere ontwikkelingsindicatoren dan die welke voor het cohesiebeleid worden gebruikt (zoals al is voorgesteld in het EESC-advies over het vierde verslag over de economische en sociale samenhang), zou kunnen leiden tot een herverdeling van de middelen over de doelstellingen, en dus tot een andere invulling van het ontwikkelingsbeleid voor iedere regio. Het EESC is van mening dat deze opmerking meer aandacht moet krijgen in het door de Commissie geopende debat over de prioriteiten, de organisatie en de *governance* van het cohesiebeleid.

5.1.6 Met het oog op een betere functionaliteit en doeltreffendheid van de communautaire middelen had de Commissie, vooral voor regio's die geen optimaal gebruik hebben weten te maken van de middelen van het cohesiebeleid, of die nog in een overgangsfase zitten, beter één of andere vorm van „plaatsvervangende en/of aanvullende steun” kunnen voorstellen, die door haar zou moeten worden verleend, met volledige inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel.

5.1.6.1 In dit geval moet worden gewezen op de risico's die de armste regio's (die in institutioneel, politiek en cultureel opzicht minder goed gestructureerd zijn) lopen bij het beheer van de communautaire middelen, zoals een niet-efficiënt gebruik van de middelen, of het moeten terugbetalen van middelen die wel zijn vastgelegd maar niet zijn uitgegeven, met ernstige economische en sociale gevolgen voor de betrokken bevolking.

5.1.6.2 Voor regio's die zich in een dergelijke situatie bevinden zou een door de Commissie te activeren „vrijwaringsclausule” ten behoeve van een doeltreffender beheer van de Gemeenschapsmiddelen in sociaal en economisch opzicht heel nuttig zijn, omdat die regio's anders het gevaar lopen dat middelen worden verspild wegens slecht beheer, of zelfs moeten worden teruggegeven.

5.1.7 Een andere opmerking heeft betrekking op de geplande ESF-investeringen in de verbetering van de kwaliteit en het aanbod van onderwijs en opleiding. Volgens het EESC is er behoefte aan een verbetering van de vaardigheden, een grotere integratie tussen de verschillende communautaire instrumenten en een toename van de arbeidsparticipatie, om de groei van het concurrentievermogen en de productiviteit van de lokale economische en territoriale systemen veilig te stellen.

5.1.7.1 Zoals in meerdere communautaire documenten valt te lezen, blijven de resultaten op dit gebied achter bij de verwachtingen. Ook in deze sector is het zaak dat de opleidingstrajecten en de systemen voor de verwerving van vaardigheden in veel Europese regio's worden herzien.

5.1.7.2 In de nieuwe programmeringsperiode worden veel middelen uitgetrokken voor deze sector; het gevaar van een niet-optimaal gebruik noopt tot corrigerende maatregelen waarmee de autonomie kan worden beschermd van lokale overheden die een voldoende mate van professionaliteit en bestuurlijke organisatie aan de dag leggen. Verder is het noodzakelijk dat de beschikbare middelen beter worden benut, maar ook dat alter-

natieve voorstellen worden gedaan (zoals minder lokale opleidingen en meer „gecentraliseerde” opleidingen bij de communautaire instellingen, betere en uitgebreidere contacten met nationale en buitenlandse academies, gezamenlijke initiatieven met gekwalificeerde partners voor de verspreiding van *best practices* enz.) voor het geval dat de basisvoorwaarden die nodig zijn voor een doeltreffend beheer van de opleidingsprogramma's ontbreken.

5.2 Het plan betekent bovendien een koerswijziging ten opzichte van de oorspronkelijke cohesiebeginselen in het Verdrag, terwijl daaraan juist zou moeten worden vastgehouden. Onder invloed van de nationale regeringen zien we nu een soort delegitimatie van deze beginselen, onder het voorwendsel van „nieuwe uitdagingen” die moeten worden nagestreefd.

5.3 Het gevaar bestaat dat het cohesiebeleid zo een spaarpotje wordt voor andere agenda's of Europees beleid zonder portefeuille, als een menu dat wordt aangepast aan de behoeften van het moment. Het cohesiebeleid wordt op die manier een beleid voor de herverdeling van middelen, waarvoor iedere strategische aanpak gedoemd is te mislukken.

5.4 De gedachtegang volgens welke het cohesiebeleid een overvloed aan subsidies inhoudt, heeft dus de overhand gekregen, terwijl de *financial engineering* van de fondsen juist ingrijpend had moeten worden gewijzigd, om het multipliereffect ervan te vergroten met geschikte beleidsmaatregelen en bijdragen van het Europees Investeringsfonds (EIF) en de Europese Investeringsbank (EIB). Zo had de kredietverlening aan ondernemingen kunnen worden gegarandeerd.

5.5 Het cohesiebeleid moet kunnen bijdragen tot de toename van de groei en het concurrentievermogen van de betrokken regio's. Met het cohesiebeleid moeten onderzoek en innovatie worden gesteund, maar dat niet alleen: het moet in de eerste plaats gericht zijn op verbetering van de zogenoemde „openbare voorzieningen” (water, afval, dienstverlening aan ouderen, opleiding, kinderopvang enz.) via een optimaliseringsbeleid, om de betrokken regio's aantrekkelijker te maken.

5.6 De op nationaal en regionaal niveau te maken keuzes mogen niet via een *top-down* proces van bovenaf worden opgelegd, omdat daarmee wordt voorbijgegaan aan de lokale behoeften en realiteiten, en vaak een toevlucht wordt genomen tot vereenvoudigingen waardoor veel regionale realiteiten buiten de boot dreigen te vallen, zodat de ontwikkelingskloof alleen maar breder wordt en de financiële inspanningen van de Gemeenschap worden tenietgedaan. Het cohesiebeleid heeft juist als kenmerk dat het zich aanpast aan de werkelijke lokale behoeften, zonder dat innovatieve acties en de coördinatie met andere communautaire programma's uit het oog worden verloren.

5.7 De Commissie heeft een belangrijke rol gespeeld in de beginfase van het cohesiebeleid. Zij heeft de lidstaten en regio's geholpen hun aanpak te verbeteren en de keuzes en doelstellingen van hun steunmaatregelen te bepalen. De situatie lijkt nu omgekeerd: vorm is nu belangrijker dan inhoud, met een verspilling van energie en middelen tot gevolg, waar de investeringen de dupe van zijn.

5.8 Volgens het EESC is controle belangrijk, maar mag dit niet ten koste gaan van de inhoud. Er moet een onderscheid worden gemaakt tussen onregelmatigheden en fraude (ook de Rekenkamer zou dit onderscheid moeten maken), en het mag niet zo lijken dat dit de enige bezorgdheid is van de Europese Commissie, die net als andere instellingen vaak als een soort opsporingsdienst wordt gezien. Bovendien mag de EU niet met twee maten meten, afhankelijk van het soort beleid.

5.9 Het BBP mag niet het enige criterium zijn om vast te stellen of een regio al dan niet een ontwikkelingsachterstand heeft; dit geldt met name na de uitbreiding van de EU naar het Oosten. Er zou rekening moeten worden gehouden met andere parameters, zoals groeikansen, het concurrentievermogen, de arbeidsparticipatie, de toestand van de openbare dienstverlening, de situatie in universiteiten en scholen, de vergrijzing, de situatie van jongeren en vrouwen, de werkgelegenheids- en werkloosheidscijfers en de algemene omstandigheden in de lidstaten.

6. De methode: *governance* en *partnerschap*

6.1 Het EESC is van mening dat er een duidelijk onderscheid moet worden gemaakt tussen het institutionele partnerschap of de *governance*, dat nog in de kinderschoenen staat, en de echte onderhandelingen met de sociale partners en het maatschappelijk middenveld. In de Mededeling wordt de indruk gewekt dat het hier om hetzelfde gaat.

6.2 Ook bestaat er verwarring over de deelname van de partners, de stakeholders van het cohesiebeleid: het is alsof de participatieve „democratie” afhangt van het aantal bij de vergaderingen betrokken organisaties, vaak weerspiegeld door een lijst van afkortingen. Kortom, de huidige procedure van de *governance* en het partnerschap schiet volledig tekort en moet grondig worden herzien. Het is van essentieel belang dat de in artikel 11 van Verordening 1083/2006 betreffende de structuurfondsen geformuleerde eis om zoveel mogelijk partners te betrekken bij de planning, uitvoering en evaluatie van de structuurfondsprogramma's efficiënt wordt uitgevoerd. De procedure van de *governance* en het partnerschap moet derhalve worden geëvalueerd om op basis daarvan tot een grotere en daadwerkelijke betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld te komen.

6.3 Het sociaaleconomische partnerschap is een „waarde”, een kans, een noodzaak: het is geen concessie of gunstverlening aan de partners. Als het partnerschap en ook de onderhandelingen op actieve wijze worden gerespecteerd en uitgevoerd, op alle niveaus en in alle fases, dan leidt dat bijna altijd tot een verbetering van de keuzes, programma's, projecten en resultaten. Dit draagt tevens bij tot een betere informatie van de burgers, en een grotere steun van de lokale en nationale overheden voor het cohesiebeleid.

6.4 Helaas is dat tot nu toe in de echte praktijk, op enkele uitzonderingen na, nog niet het geval geweest, ook al wordt die indruk in de Mededeling wel gewekt. Het partnerschap betreft vaak niet meer dan een hoorzitting, een informatieve ontmoeting, en dus geen echte onderlinge afstemming om onderhandelingen op te starten. De sociale en civiele partners worden er vaak niet eens bij betrokken, omdat de voorkeur wordt gegeven

aan nationale procedures – die vaak niet bestaan of niet worden toegepast. Een mogelijkheid zou zijn om, net als in Frankrijk en Portugal, de nationale SER's in te schakelen om het onderhandelingsproces veilig te stellen en kracht bij te zetten. Ook in andere landen, zoals bijvoorbeeld Zweden, zijn goede voorbeelden te vinden van de betrokkenheid van de sociale partners en het maatschappelijk middenveld.

6.5 Verder dient te worden gewezen op de grote onderlinge verschillen tussen de lidstaten: met name in de nieuwe lidstaten waren vakbonden en ondernemers bijna nooit bij de onderhandelingen betrokken. Het EESC is van mening dat het onderhandelingsmechanisme moet worden aangepast aan de nationale situaties en flexibeler moet worden gemaakt, maar het moet wel reëel en concreet blijven, en er moet aan worden deelgenomen door representatieve organisaties. Het moet dus meer om het lijf hebben dan een „dialoog”, een simpele raadpleging, of een zogenaamd „forum” van partners, zelfs als dit op objectieve moeilijkheden stuit. De EU „moet” het partnerschap promoten en echte onderhandelingen voeren met de sociale partners en burgerorganisaties op alle niveaus, om te beginnen op Europees niveau, om de welbekende redenen.

6.6 De voorbereiding van de operationele programma's had de gelegenheid kunnen zijn om de waarde van het overleg met de partners te meten, maar het is juist hier dat problemen zijn gerezen die om een dringende oplossing vragen:

- gebrek aan samenhang tussen de korte termijnen voor de raadpleging van de partners en de lange termijnen voor de uitvoering van de programma's;
- het ontbreken van een follow-up van het raadplegingsproces, zonder aanwijzing van de redenen van de doorgevoerde veranderingen;
- het ontbreken van formele partnerschapsovereenkomsten, vooral op regionaal niveau;
- een omslachtig raadplegingssysteem (onderhandelingen?), en het gevoel dat er maar weinig wordt gedaan met de gemaakte opmerkingen; onvoldoende betrokkenheid bij de implementatie van de programma's, met name op regionaal niveau;
- de behoefte aan *capacity building* en een grotere *expertise* van de sociale partners (in verschillende landen), zodat zij de confrontatie met de instellingen aankunnen.

6.7 Ook in dit geval rijst de kwestie van de participatie van representatieve stakeholders aan de onderhandelingen. Volgens het EESC moet rekening worden gehouden met de sociale partners (werkgeversverenigingen en vakbonden) en met vertegenwoordigers van burgerorganisaties, die op grond van hun representativiteit en de specifieke belangen die zij behartigen en van bij de onderhandelingen moeten worden betrokken, zoals ook in het verslag van het Europees Parlement wordt betoogd. De lidstaten moeten daarentegen worden verplicht om met alle belanghebbende partijen een correct en echt partnerschap te sluiten.

6.8 Bovendien moet het partnerschap op alle niveaus worden uitgevoerd, dus zowel op Europees als op nationaal en regionaal niveau, maar ook op horizontaal en verticaal niveau, en in alle fases van het programma (voorbereiding, uitvoering en beoordeling van de programma's, projecten en resultaten). De methode die wordt gehanteerd voor het ESF zou – met de nodige aanpassingen – als voorbeeld kunnen dienen, ook voor het regionaal beleid en de andere fondsen.

6.9 De Commissie zou, net als vroeger, moeten promoten dat de sociale partners en geïnteresseerde NGO's een opleiding krijgen, zodat hun betrokkenheid vruchten afwerpt, met name in de regio's en de nieuwe lidstaten.

Brussel, 25 maart 2009

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 wijziging van Verordening (EEG) nr. 95/93 betreffende gemeenschappelijke regels voor de toewijzing van „slots” op communautaire luchthavens

COM(2009) 121 final — 2009/0042 (COD)

(2009/C 228/27)

De Raad heeft op 19 maart 2009 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig de artikelen 156 en 175 van het EG-Verdrag te raadplegen over het

„Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 95/93 betreffende gemeenschappelijke regels voor de toewijzing van „slots” op communautaire luchthavens”

Aangezien het Comité volledig instemt met dit voorstel en er geen commentaar op heeft, heeft het tijdens zijn op 24 en 25 maart 2009 gehouden 452^e zitting (vergadering van 24 maart) met 140 stemmen voor en 8 tegen, bij 14 onthoudingen, besloten om daarover een positief advies uit te brengen.

Brussel, 24 maart 2009

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Mario SEPI

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Europees economisch herstelplan” (vervolgadvies)

(2009/C 228/28)

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 15 januari 2009 besloten overeenkomstig artikel 29, onder A, van de uitvoeringsbepalingen bij zijn reglement van orde een vervolgadvies op te stellen over het:

„Europees economisch herstelplan.”

De gespecialiseerde afdeling Economische en Monetaire Unie - economische en sociale samenhang, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 5 maart 2009 goedgekeurd. Rapporteur was de heer DELAPINA.

Het Comité heeft tijdens zijn op 24 en 25 maart 2009 gehouden 452^e zitting (vergadering van 24 maart) het volgende advies uitgebracht, dat met 138 stemmen vóór en 8 stemmen tegen, bij 13 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Samenvatting

1.1 De organisaties die het maatschappelijk middenveld vertegenwoordigen, in het bijzonder de sociale partners, spelen een centrale rol bij de aanpak van de huidige crisis. Hiervoor is een sterkere sociale dialoog nodig, enerzijds om beleid te definiëren en ten uitvoer te leggen waarmee we de crisis zo snel mogelijk achter ons kunnen laten, en anderzijds om de economische en sociale gevolgen van de crisis voor de burger zo goed mogelijk te verlichten. Dankzij het Europees sociaal model beschikt de Europese Unie over een betere basis dan andere regio's in de wereld om de impact van de crisis te beperken. Binnen de Unie blijkt dat het beleid van lidstaten die veel belang hechten aan consensus met de sociale partners, het meest succesvol is.

1.2 Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op verschillende manieren aangetoond dat het zich kwijt van zijn institutionele taak om de andere Europese instellingen te ondersteunen bij de huidige financiële, economische en sociale crisis. Zo creëerde het tijdens een conferentie op 22 en 23 januari 2009 het institutionele kader voor een dialoog tussen de verschillende actoren in de crisis: banken, bedrijven, vakbonden, instellingen en overige actoren uit het maatschappelijk middenveld. Instrumenten waarmee men de crisis te lijf wil gaan, werden vanuit institutioneel, juridisch, politiek-economisch, sociaal en wetenschappelijk oogpunt besproken.

1.3 Verder keurde het Comité tijdens de plenaire vergadering van 15 januari 2009 zijn advies over het Europese economische herstelplan⁽¹⁾ goed. De belangrijkste elementen van dit advies worden in deel 2 van dit advies gegeven; de complete versie is als bijlage bijgevoegd.

1.4 Een definitieve beoordeling kon niet worden gegeven daar er nog geen gegevens beschikbaar waren over het belangrijkste punt, namelijk over de daadwerkelijke tenuitvoerlegging in de lidstaten, die de drijvende kracht hierachter moeten zijn. Zowel de uitvoering als de vraag welk deel van de in het herstelplan voorgestelde maatregelen en middelen eigenlijk nieuw en complementair is en welk deel ook zonder een dergelijk Europees plan voorzien of overeengekomen zou zijn, moeten nog nauwkeurig worden nagegaan.

1.5 Het Comité roept alle belanghebbenden, met name de lidstaten en de Europese Commissie, op onverwijld een begin te maken met de tenuitvoerlegging van herstelprogramma's. De Commissie wordt verder verzocht om (a) snel een overzicht te geven van de stand van zaken m.b.t. de implementatie van de nationale herstelplannen, (b) aan te geven welke instrumenten beschikbaar zijn om sneller vooruitgang te boeken met die maatregelen, en (c) te melden in hoeverre de nodige afstemming van nationale beleidslijnen tot stand is gebracht en of deze gepaard gaat met ongewenste ontwikkelingen.

1.6 Het Comité heeft op 17 maart 2009 een conferentie georganiseerd waarbij met vertegenwoordigers van de nationale sociaaleconomische raden, de Europese instellingen, de sociale partners en overige organisaties van het maatschappelijk middenveld is wordt gesproken over manieren om de crisis het hoofd te bieden. Er vond een uitwisseling van nationale ervaringen met de tenuitvoerlegging van het Europese herstelplan plaats en er werd van gedachten gewisseld over de bijdrage die het maatschappelijk middenveld kan leveren aan de heropleving van de economie.

1.7 Onderhavige vervolgadvies over het Europese herstelplan heeft als doel dieper in te gaan op de belangrijkste punten uit het vorige advies, een aantal aspecten aan te vullen of indien nodig te actualiseren en vragen naar voren te brengen die met de nationale sociaaleconomische raden worden besproken.

1.8 De discussie zal binnen het Comité worden voortgezet in het kader van de opstelling van een „programma voor Europa” met als doel de Europese instellingen een coherent en effectief pakket voorstellen te kunnen presenteren.

2. Het vorige advies van het Comité over het Europese economische herstelplan in het kort

2.1 Het Comité staat volledig achter het herstelplan van de Commissie en de Raad. Het is van mening dat dit het juiste uitgangspunt voor economisch beleid is om op de komende uitdagingen te reageren. Want om het vertrouwen van consumenten en investeerders te stabiliseren en de vraag aan te zwengelen, moet er snel, resoluut, ambitieus, doelgericht en gecoördineerd worden opgetreden.

⁽¹⁾ Zie EESC-advies van 15 januari 2009 over het „Europees economisch herstelplan”. Rapporteur: de heer DELAPINA - ECO/244 - CESE 50/2009

2.2 *Het Comité wijst met name op de volgende zeer positieve aspecten:*

2.2.1 De economische beleidsmakers lijken van ervaringen te hebben geleerd. Gedurende eerdere recessies hielden zij zich doorgaans op de vlakke, maar nu is de noodzaak onderkend om de oriëntatie op de aanbodzijde aan te vullen met een actief anticyclisch macro-economisch beleid om de vraag te stimuleren.

2.2.2 Het Comité wijst met nadruk op het feit dat de flexibiliteit van het hervormde Groei- en Stabiliteitspact ten volle benut moet worden. In een buitengewone situatie als de onderhavige betekent dit dat een tijdelijke overschrijding van de 3 %-grens voor het financieringstekort moet worden getolereerd. Ook is het van belang dat de ECB met haar monetair beleid verantwoordelijkheid draagt voor de ontwikkeling van de reële economie en dat er extra ruimte moet zijn voor renteverlagingen.

2.2.3 Het Comité is verheugd over de aangekondigde gecoördineerde aanpak, daar een internationale crisis een internationaal afgestemde aanpak vereist. Ook moet hiermee 'meeliftgedrag' en een *beggar-thy-neighbour*-beleid worden voorkomen.

2.2.4 De belangrijke rol die de doelstellingen van de Lissabonstrategie toekomt bij de huidige kortetermijnmaatregelen ter bestrijding van de crisis wordt ook als positief beschouwd:

- met het oog op de sociale cohesie moeten de gevolgen van de crisis voor de burger worden verzacht. De arbeidsmarkt moet worden ondersteund, en met name de meest kwetsbaren in de samenleving moeten beter worden beschermd.
- Het concurrentievermogen van bedrijven moet worden verbeterd, zodat zij door investeringen, productie en export kunnen bijdragen aan een economische heropleving en sterker uit de crisis kunnen komen. Ook moeten toekomstige overheidsinvesteringen in innovatie, opleiding en onderzoek zowel de vraag stimuleren als de marktstructuur verbeteren.
- Vooral het MKB kan de weg uit de crisis wijzen. Daarom moet die sector weer vrije toegang tot financiering krijgen, zodat de concurrentie- en innovatiekracht van mkb's wordt versterkt.
- Verder dienen de maatregelen van overheid en bedrijfsleven ter bevordering van het economisch herstel tevens de uitvoering van de communautaire doelstellingen op het gebied van milieubescherming, energiebesparing en klimaatverandering te ondersteunen, door bij te dragen aan de overgang naar een koolstofarme economie.

2.3 *Het advies van het Comité bevat echter ook enkele kritische kanttekeningen:*

2.3.1 Het volume van het economisch herstelplan lijkt met 1,5 % van het BBP voor twee jaar (dus 0,75% per jaar) relatief klein, met name in vergelijking met hetgeen elders in de wereld beschikbaar wordt gesteld. Daarnaast mogen we niet vergeten dat het herstelplan veel minder „nieuwe middelen” behelst dan de genoemde 200 miljard euro. Want zowel op Europees als op nationaal niveau gaat het vaak slechts om maatregelen waartoe ook zonder Europees economisch herstelplan al was besloten, en die nu eerder zullen worden uitgevoerd dan was gepland.

2.3.2 Bij de maatregelen ter verbetering van de marktstructuur moet er in elk geval op worden gelet dat deze de stimulering van de vraag en de werkgelegenheid niet tegenwerken. Ze moeten op sociaal aanvaardbare wijze vorm worden gegeven en groei en werkgelegenheid stimuleren.

2.3.3 Of het brede scala aan maatregelen voor de lidstaten vruchten zal afwerpen, kan pas worden beoordeeld als duidelijk is of de lidstaten de voor hen meest geschikte mix toepassen. Niet in de laatste plaats om psychologische redenen is het in elk geval erg belangrijk dat alle belanghebbenden zo snel mogelijk actie ondernemen, omdat anders het gevaar bestaat dat pessimistische verwachtingen sterker verankerd raken.

2.3.4 Na de eerste stappen van de politiek in de vorm van verschillende reddingspakketten die het functioneren van de financiële sector moeten herstellen, moeten de financiële markten nu via een mondiaal plan opnieuw worden ingericht en moet het vertrouwen in deze markten worden hersteld. Daarbij moet gebruik worden gemaakt van de „kritische massa” van de eurozone, die door de uitbreidingen is toegenomen, om meer Europese visies, sterke punten en ervaringen mee te nemen in de plannen. Het Europese economische herstelplan bevat geen voorstellen op dit vlak.

3. **Verdere algemene opmerkingen**

3.1 De grootste directe uitdaging waarvoor het economisch beleid zich geplaatst ziet, is het vertrouwen van consumenten en investeerders snel terug te winnen door een efficiënte stimulering van de vraag. Er moet vraag worden gecreëerd om de groei te stimuleren en de werkloosheid laag te houden, zodat een neerwaartse spiraal zoals die in de jaren dertig van de vorige eeuw kan worden voorkomen. Hierbij moeten we niet dezelfde fouten maken als in het verleden, die mede aan de huidige crisistien grondslag liggen.

3.2 Het lijkt erop dat de instrumenten van economisch beleid van de EU en met name van de monetaire unie zijn ontworpen voor een rustige economische ontwikkeling en het voorkomen van crises. Voor reddingsacties bij crises zijn deze instrumenten evenwel ontoereikend. Het is daarom tijd voor een herijking van het economisch beleid, voor het inslaan van nieuwe wegen; kortom, er is behoefte aan *governance* op Europees niveau om adequaat te kunnen reageren op een crisis als de huidige.

3.3 Het is pijnlijk duidelijk geworden dat de markt niet alle problemen kan oplossen. ⁽¹⁾ Het marktfundamentalisme van de afgelopen jaren, d.w.z. het overtrokken geloof in marktwerking als wondermiddel, het kortetermijndenken en de kortetermijnplanning, alsmede de hang naar steeds hoger rendement moeten worden vervangen door een realistischer beleid dat zich minder naar ideologieën richt.

3.4 Dat de marktwerking in de financiële sector heeft gefaald, wil nog niet zeggen dat die markt als zodanig niet deugt, maar laat zien dat doelgerichte wetgeving en toezicht nodig zijn om ongewenste marktontwikkelingen te voorkomen dan wel om te buigen. Het nieuwe beleid dient derhalve te steunen op een markteconomie die eigen initiatief en risico-overname stimuleert en belooft. De „almacht van de markt” moet echter wel sterker aan banden worden gelegd om ervoor te zorgen dat deze zo probleemloos mogelijk functioneert. Vrije markten hebben kaders nodig waarbinnen zij zich bewegen. Dit alleen al vanwege het feit dat de voorwaarden voor perfecte markten in de economische realiteit ontbreken. In de Europese Unie komt daar nog bij dat het Europese economische en sociale model op principes berust die correcties van de marktresultaten vereisen. Bij dit model hoort ook dat we nadenken over een heroriëntatie op langetermijndoelstellingen en -waarden.

3.5 Binnen het economisch beleid op Europees en op nationaal niveau zijn al belangrijke stappen in de goede richting gezet – weliswaar laat, maar toch. De rente is verlaagd, al kan deze nog verder omlaag. Overheidsoptreden in de vorm van bijv. staatssteun, garanties en risico-overname worden weer als nuttig en nodig gezien. Soms wordt ook nationalisatie niet uitgesloten als ultimum remedium. Ook wordt in het begrotingsbeleid met belastingverlagingen en meer overheidsuitgaven voor een stimulering van de vraag gezorgd. De macro-economische beleidsmix is hierdoor evenwichtiger geworden.

3.6 Het Comité herhaalt zijn bezwaar dat de omvang van het Europees herstelplan wel eens te klein zou kunnen zijn (zie ook par. 2.3.1). Dit kan ten dele worden verklaard door de veel te optimistische groeiprognozes waardoor de ernst van de crisis bij het vaststellen van dit plan flink is onderschat. Zo werd in de op 3 november 2008 gepubliceerde herfstprognose van de Commissie voor 2009 nog uitgegaan van een minimale economische groei van 0,1 procent in de eurozone, terwijl haar tussentijdse prognose van 19 januari 2009 met -1,9 procent al 2 hele procentpunten lager lag ligt. De huidige prognoses (einde eerste kwartaal) duiden ondertussen op een daling van ongeveer 4 %. Groei- en werkgelegenheid worden dus veel zwaarder getroffen dan men tot voor kort dacht. Weliswaar ligt het voor de hand dat eerst snel de maatregelen moeten worden uitgevoerd waartoe reeds was besloten, maar de economische situatie en de prognoses zijn de laatste weken dusdanig verslechterd dat er duidelijk meer behoefte is aan tegenmaatregelen, en dit op verschillende niveaus, zoals in deel 4 zal worden uiteengezet.

3.7 De herstelmaatregelen gaan veel geld kosten. De meeste EU-lidstaten zullen de 3 %-grens voor het financieringstekort overschrijden. In het kader van de door de hervorming toegenomen flexibiliteit van het Groei- en Stabiliteitspact is dit onder de huidige buitengewone omstandigheden zinvol en nodig en moet dit daarom ongestraft worden getolereerd. Uiteraard moeten daarbij de kandidaat-toetreders tot de eurozone over dezelfde flexibiliteit kunnen beschikken als de leden van de monetaire unie. De regels van het pact mogen overheidsinvesteringen in onderzoek, ontwikkeling en opleiding voor het scheppen van groeipotentieel niet in de weg staan. Want deze groei moet ervoor zorgen dat de overheidsfinanciën na het overwinnen van de crisis snel weer een duurzame koers gaan varen.

3.8 Ook nu moeten we er al over nadenken hoe we na de crisis terug kunnen keren naar een duurzame aanpak. Daarvoor zijn geloofwaardige nationale strategieën nodig. Dat dit urgent is, zien we nu al aan de zorgwekkende toename van de *spreads* van de staatsleningen in de eurozone, waaruit de groeiende twijfels van beleggers over de solvabiliteit van afzonderlijke nationale overheden blijkt. Voor de stabilisering van de overheidsfinanciën zijn intelligente oplossingen nodig zonder radicale sanering zoals in de jaren dertig, die op de werknemers en de mensen onder aan de sociale ladder werd afgewenteld. Destijds droeg een combinatie van loon- en sociale dumping en protectionistische maatregelen bij aan de catastrofe.

3.9 De staat zal onvermijdelijk op zoek moeten gaan naar nieuwe bronnen van inkomsten. Dat impliceert meer belastingopbrengsten die onder meer kunnen worden gegenereerd door sluiting van belastingparadijzen, beëindiging van fiscale concurrentie en bestrijding van belastingontwijking en -ontduiking. Ook moet het belastingstelsel integraal aan een algemene heroverweging worden onderworpen, waarbij moet worden gekeken naar het rechtvaardigheidsgehalte van de verdeling van de druk over de verschillende soorten inkomen en vermogen. Daarbij moet in het bijzonder een bijdrage worden gevraagd aan degenen die wel heel erg hebben geprofiteerd van de scheefgroei op de financiële markten. Een scheefgroei die nu op met overheidsgeld, dus op kosten van de belastingbetaler, moet worden rechtgezet.

3.10 Het spreekt voor zich dat fiscale stimulering van het herstel op korte termijn niet begrotingsneutraal zal zijn maar met schulden moet worden gefinancierd om de opleving van de vraag niet te belemmeren. Daarbij moet worden gelet op diverse positieve en negatieve gevolgen van staatsleningen. Negatief kan zijn dat bij volledige capaciteitsbenutting de kapitaalkosten van ondernemingen via een *crowding-out-effect* zullen stijgen. Verder zijn vermogens sterker geconcentreerd dan inkomens en daardoor zou een toename van de staatsschuld meer inkomensongelijkheid in de hand kunnen werken.

⁽¹⁾ Zelfs de voorzitter van het bestuur van de Deutsche Bank Ackermann zegt inmiddels: „Ik geloof niet in het zelfhelend vermogen van de markt” (www.faz.net – 17 maart 2008)

3.11 Anderzijds betekent financiering middels schulden niet automatisch dat het begrotingstekort met het schuldbedrag stijgt. Eenmaal gestimuleerde economische activiteiten leveren de staat immers meer inkomsten op. Ook moeten nieuwe schulden niet uitsluitend worden gezien als een belasting van de volgende generaties, die de rente moeten betalen. Daarnaast profiteren zij van intelligente investeringen in bijv. onderwijs en infrastructuur en zijn zij de erfgenamen van het huidige schuldpapier van de overheid. Bovendien moet worden beseft dat wanneer er minder geld voor de crisisbestrijding wordt uitgetrokken er ook hoge kosten zullen zijn. De economische resultaten en de werkgelegenheid zullen dan namelijk nog verder achteruitgaan. Voorts komen er dan nog veel hogere sociale kosten en menselijk leed door werkloosheid, verlies van kwalificaties en toenemende sociale spanningen bovenop de financiële kosten.

4. Verdere opmerkingen m.b.t. het „instrumentarium” voor nationale maatregelen

4.1 In een eerste fase zijn in de financiële sector indrukwekkende reddingsplannen uitgevoerd, echter met uiteenlopend effect. Het proces van herkapitalisatie is nog niet afgesloten, en het vertrouwen is nog niet hersteld, zodat er ernstige liquiditeitsproblemen blijven bestaan. We moeten blijven proberen bedrijven en huishoudens weer over voldoende financiering te laten beschikken. De steun van overheidswege moet echter – niet alleen voor de financiële instellingen – worden gekoppeld aan een reeks criteria en voorwaarden die moeten garanderen dat de nationale economie er profijt van ondervindt en er een *corporate governance*-beleid wordt gevoerd.

4.2 Daarbij moeten de burgers die het zwaarst worden getroffen, m.a.w. de sociaal kwetsbaren, en de arbeidsmarkt snel en effectief worden ondersteund, daar een crisis op de arbeidsmarkt doorgaans eerst de meest kwetsbare groep met onzekere arbeidsverhoudingen treft, zoals uitzendkrachten of werknemers met een tijdelijk arbeidscontract. Vervolgens wordt voor de vaste werknemers – ten minste tijdelijk – werktijdverkorting aangevraagd of worden ze ontslagen als de crisis langer duurt. Ook met het oog op de verwachte demografische ontwikkeling moet een slimme herstructurering van de economie erop gericht zijn werknemers niet te ontslaan, maar binnenboord te houden en bij te scholen, zodat bedrijven over voldoende geschoold personeel beschikken als de economie weer aantrekt. De steun aan werklozen moet gekoppeld worden aan programma's voor herscholing en verbetering van het kwalificatieniveau. Hierbij moet ook rekening worden gehouden met het feit dat de omvang van het probleem en het aantal mensen dat werkloos raakt niet volledig tot uitdrukking komen in de officiële werkloosheidsstatistieken. Want in tijden van crisis verdwijnen veel mensen uit de werkloosheidsstatistieken, bijvoorbeeld omdat ze geen recht hebben op een werkloosheidsuitkering of de zoektocht naar werk staken vanwege hun geringe kansen op werk. Met name de integratie van jongeren op de arbeidsmarkt verdient tijdens de crisis de hoogste prioriteit.

4.3 Steunmaatregelen voor het bedrijfsleven moeten erop gericht zijn bedrijven – en dan met name kleine en middelgrote ondernemingen – weer ongehinderd toegang tot financiering te verschaffen en te zorgen voor een probleemloze werking van de productmarkten. Bij de economische steunmaatregelen moet nu

al de koers worden bepaald om sterker uit de crisis te komen. We moeten streven naar „dubbele winst” door via slimme en structuurverbeterende investeringen de economie niet alleen op korte termijn een impuls te geven, maar ook tegelijkertijd conform de Lissabonstrategie het concurrentievermogen en het toekomstige groeipotentieel te verhogen. Hiervoor zijn investeringen in innovatie en modernisering van de infrastructuur nodig (zoals trans-Europese energienetwerken en breedbandinfrastructuur), in onderzoek en onderwijs. Het concurrentievermogen en de innovatiekracht van het MKB moeten middels flankerende maatregelen, bijv. op fiscaal gebied of in het kader van borgstelling worden versterkt om bij de ondersteuning van het herstel van het potentieel van de sector te profiteren.

4.4 Verder wijst het Comité erop dat naast het stimuleren van de vraag ook een reeks andere maatregelen tot versterking van het vertrouwen van de economische actoren kan bijdragen. Zo zouden vereenvoudiging van wetgeving, snellere procedures en vermindering van administratieve rompslomp de economische activiteit kunnen bevorderen.

4.5 „Economisch herstel” mag niet betekenen dat na de crisis alles gewoon bij het oude blijft; daarom moet prioriteit worden gegeven aan energiebesparende en milieuvriendelijke projecten om de overgang naar een koolstofarme „groene” economie te bespoedigen.

4.6 De maatregelen ter verbetering van de marktstructuur moeten sociaal verantwoord zijn en tevens de groei en werkgelegenheid een impuls geven om de pogingen de vraag te stimuleren niet te dwarsbomen en sociale knelpunten tegen te gaan. Daarbij is een speciale taak weggelegd voor het loonbeleid waarin oog moet bestaan voor de dubbelrol van inkomens. Micro-economisch gezien vormen lonen een kostenpost voor de ondernemingen die hun vermogen om de prijsconcurrentie aan te gaan aantast, maar macro-economisch geredeneerd vormen zij de hoofdmoot van de interne vraag. Bedrijven zullen immers alleen investeren en banen scheppen wanneer zij optimistisch over de vraag zijn. Per saldo moet de loonontwikkeling daarom op de middellange termijn op nationale productiviteitsstijging over de gehele linie zijn gericht zodat er evenwicht bestaat tussen de ontwikkeling van de vraag en waarborging van concurrerende prijzen. De sociale partners moeten daarom loonmatigheden in de zin van een *beggar thy neighbour*-beleid zien te vermijden.

4.7 In hoeverre de afzonderlijke maatregelen de groei stimuleren hangt ook af van de multiplier die mede gebaseerd is op consumptiepatronen en de importquote. Bij algemene belastingverlagingen bestaat bijvoorbeeld het risico dat hierdoor op grond van onzekerheid de spaarquote stijgt. Als de belastingen voor mensen met een lager inkomen worden verlaagd, neemt de vraag toe omdat zij dan meer zullen consumeren. De minima vallen dan echter buiten de boot omdat zij geen belasting betalen. Daarom moeten voor die laatste groep speciale oplossingen worden gevonden. Als bepaalde belastingen slechts tijdelijk worden verlaagd, worden aankopen mogelijk vervroegd. Ook gerichte directe inkomensoverdrachten, zoals de door de

Commissie voorgestelde tijdelijke verhoging van de werkloosheidsuitkering zal naar verwachting goede resultaten opleveren. Verder stijgt de vraag als de overdracht van middelen aan een bepaald bestedingsdoel wordt gekoppeld, zoals bij opleidingsscheques of bij het idee van klimaatcheques. Deze laatste zouden kunnen worden ingewisseld bij de aankoop van apparaten die weinig energie verbruiken, installaties voor zonne-energie of abonnementen voor het openbaar vervoer.

4.8 Bij de toekenning van middelen uit verschillende fondsen (Structuurfondsen en Cohesiefondsen, Fonds voor plattelandsontwikkeling, Europees Sociaal Fonds, Globaliseringsfondsen) zijn naast een doeltreffende besteding ook flexibiliteit en een pragmatische aanpak nodig om de effectiviteit te verhogen.

5 De Europese dimensie versterken

5.1 De huidige crisis heeft verschillende gevolgen voor lidstaten vanwege hun uiteenlopende economische structuren. Omdat niet elk land even zwaar getroffen wordt door de crisis moeten de nationale maatregelen worden afgestemd op de interne situatie. Dit kan de ongelijkheid in Europa en in de eurozone doen toenemen. Nationaal beleid loopt hiermee tegen zijn grenzen aan. Daarom bestaat behoefte aan Europees beleid en een betere economische coördinatie en *governance* op Europees niveau. Op dat niveau moeten dan wel adequate instrumenten voor efficiënte tenuitvoerlegging van dat beleid beschikbaar zijn.

5.2 Voor de snelle implementatie van pakketten maatregelen, waarop wordt aangedrongen, is coördinatie, harmonisatie en afstemming nodig, aangezien afzonderlijke lidstaten zonder coherente aanpak bedrijven in eigen land mogelijk gaan steunen, waardoor de principes van een *level playing field* worden geschonden en een subsidiewedloop kan ontstaan. Ook op het gebied van belastingen is een algemene harmonisatie nodig die verder gaat dan herstelmaatregelen en het gehele belastingstelsel betreft. Ook bij pogingen de internationale concurrentiepositie door maatregelen aan kostenzijde te versterken bestaat het gevaar van protectionisme als een land probeert onder de recessie uit te komen met behulp van de buitenlandse vraag. Dit geldt zowel voor de afzonderlijke lidstaten van de EU als voor de grote economische blokken in de wereld (zoals de leuze „*Buy American*” uit het Amerikaanse economische herstelplan onheilspellend aangeeft).

5.3 Het EESC roept de Commissie in verband hiermee op snel een overzicht te geven van de tenuitvoerlegging van de nationale economische herstelplannen en uiteen te zetten welke instrumenten ter beschikking staan om sneller resultaten te boeken. Dat is nodig om te kunnen beoordelen hoeveel maatregelen daadwerkelijk ten uitvoer zijn gelegd, om van elkaar te kunnen leren en om te kunnen overzien of er ongewenste ontwikkelingen plaatsvinden. Dergelijke ongewenste ontwikkelingen in de richting van protectionisme zijn bijv. concurrentie-distorsies, (fiscale) dumping, profiteren van maatregelen van andere landen en – buiten de eurozone – devaluaties. De Com-

missie en de Raad wordt verzocht maatregelen die leiden tot een *beggar thy neighbour*-beleid tegen te gaan of in te trekken.

5.4 Versterking van de Europese dimensie betekent ook dat meer gezamenlijke Europese projecten moeten worden opgezet, zoals in de energie-infrastructuur. Deze projecten zouden deels kunnen worden gefinancierd door meer flexibiliteit tussen de EU-begrotingslijnen aan te brengen: ongebruikte middelen zouden elders kunnen worden benut. In dit verband dient ook het idee van een Europese lening uit een Europees staatsfonds te worden onderzocht.

5.5 Ook moet de Unie landen buiten de eurozone met betalingsbalansproblemen (zoals Hongarije en Letland) en banken en financiële instellingen buiten de eurozone die zich in zwaar weer bevinden bijstaan, waarbij rekening moet worden gehouden met de bijzondere situatie van deze landen, die bezig zijn een inhaalslag te maken.

6 Over de hervorming van de financiële markten

6.1 Net als bij andere onderwerpen van mondiale betekenis moet de EU met name bij de herinrichting van het internationale financiële stelsel met één stem spreken. Europa moet ten voordele van alle betrokkenen en als bijdrage aan de algehele stabiliteit de hoekstenen bepalen en zijn stempel drukken op de herinrichting. In elk geval is een cultuuromslag nodig naar langetermijndenken en duurzaamheid, ondersteund door passende stimuleringsmaatregelen en bonussystemen. Een hervormd mondiaal financieel systeem moet de ontwikkeling van solide financiële innovaties mogelijk maken die niet concurreren met reële economische investeringen, maar de reële economie ondersteunen.

6.2 Het nieuwe systeem moet worden gekenmerkt door beginselen als transparantie, beperking van de risico-overname, realistische weergave van risico's op de balansen en het meenemen van hefboomfondsen en particulier aandelenkapitaal in de regulering. Die nieuwe regels moeten er ook toe bijdragen dat procyclische effecten en excessieve hefboommechanismen worden vermeden. De hervormingsvoorstellen mogen geen lapwerk uit allemaal losse deeltjes worden, maar moeten een uitgebreid, coherent pakket maatregelen vormen dat alle relevante gebieden beslaat. Er mag geen (de)reguleringswedstrijd tussen landen of economische blokken ontstaan. Een gecoördineerd en grensoverschrijdend toezicht, alsmede onafhankelijke Europese ratingbureaus zijn in elk geval onontbeerlijk.

6.3 Ook de financiering van pensioenstelsels verdient extra aandacht. ⁽¹⁾ Door het geloof in de onfeilbaarheid van de markten zijn die stelsels de afgelopen jaren meer dan voorheen via de kapitaalmarkt gefinancierd, waardoor een groot aantal van de huidige en toekomstige gepensioneerden ondanks eerdere beweringen aanmerkelijke financiële verliezen hebben geleden.

⁽¹⁾ Zie in dit verband het EESC-advies over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de toegang tot en uitoefening van het verzekerings- en het herverzekeringbedrijf SOLVABILITEIT II” (PB C 224 van 30.8.2008, blz. 11).

7 Over de rol van het maatschappelijk middenveld

7.1 De lasten van de crisis worden in wezen door de burgers gedragen. Daarom moeten de economische en sociale actoren in hoge mate bij het ontwerp van toekomstig beleid worden betrokken. Het Comité heeft reeds op verschillende manieren getoond dat het zich kwijt van zijn institutionele taak om de andere Europese instellingen te ondersteunen bij de huidige financiële, economische en sociale crisis. Zo creëerde het tijdens een conferentie in januari 2009 het institutionele kader voor een dialoog tussen de verschillende actoren in de crisis: banken, bedrijven, vakbonden, en overige actoren van het maatschappelijk middenveld.

7.2 Werknemers en ondernemers bezetten een sleutelpost bij het oplossen van de crisis, ook al hebben zij deze niet veroorzaakt en hoeven zij deze niet te verantwoorden. Intensivering van de sociale dialoog nodig om beleid, dat ons zo snel mogelijk van de crisis verlost, te ontwerpen en uit te voeren, alsook om de economische en sociale impact op de burgers zoveel mogelijk te verzachten.

7.3 In de lidstaten moeten samen met de sociale partners passende maatregelen worden ontwikkeld om een te zwakke loonontwikkeling te voorkomen. Zo niet, dan worden vraag en groei te weinig gesteund. Ook een uitbreiding van de macro-economische dialoog moet resulteren in een betere coördinatie doordat loonontwikkelingen beter kunnen worden afgestemd op het macro-economisch beleid.

7.4 Onrechtvaardigheid en ongelijkheid mogen door de crisis niet toenemen. Ook met het oog op de verkiezingen voor het Europees Parlement moet de burgers en dan met name de sociaal zwakkeren met een „New Social Deal” duidelijk worden gemaakt dat de politiek hen niet in de steek laat. Wettelijke en financiële maatregelen moeten voorkomen dat de crisis overslaat naar het Europese sociale model.

7.5 De sociale dialoog is van fundamenteel belang voor de aanpak van de economische en sociale gevolgen van de crisis ⁽¹⁾. De geschiedenis leert dat economische crises de sociale dialoog mogelijkwerijns òf verdiepen òf in de weg staan. Verdieping vindt plaats als men de noodzaak van nauwere samenwerking erkent. In een groeiende economie worden echter gemakkelijker com-

promissen gesloten, terwijl dat in tijden van crisis oncoöperatief en groepsegoïstisch gedrag kan versterken. Het laatste geval zou het nog pijnlijker maken om de huidige crisis te boven te komen.

7.6 Bij het stimuleren van de vraag moeten we extra middelen zo slim inzetten dat het concurrentievermogen van de economie na afloop van de crisis zal zijn toegenomen. Daarnaast moet de aanpak van de crisis worden gebruikt om ook meteen de sociale dialoog op alle niveaus te versterken. Het meest recente gezamenlijke verslag van de Europese sociale partners over de uitdagingen op de arbeidsmarkt vormt een goede basis voor onderzoek naar de mogelijkheden van concepten op het gebied van flexizekerheid. In het kader van de interne flexizekerheid zouden in plaats van structurele hervormingen, die gericht zijn op vermindering van de ontslagbescherming en verlenging van de arbeidstijden, maatregelen voor het scheppen van duurzame banen ontwikkeld moeten worden. Hierdoor moet het mogelijk worden werknemers tijdens een recessie door werktijdverkorting voor het bedrijf te behouden en in de gewonnen tijd bij te scholen, zodat bedrijven over voldoende geschoold personeel beschikken op het moment dat de economie weer aantrekt. Het nieuwste concept dat daarvoor in Nederland is ontwikkeld, kan in die zin als best practice worden beschouwd. Ook voor de meest flexibele arbeidskrachten moet de baan zekerheid worden verbeterd om hun de kans te bieden ook in de toekomst op de arbeidsmarkt actief te blijven en hun vaardigheden te verbeteren.

7.7 De sociale economie, die een zuivere afspiegeling vormt van het maatschappelijk middenveld met al zijn maatschappelijke en organisatorische modellen, wordt gekenmerkt door het inspelen op sociale behoeften, het verbinden van rendabiliteit en solidariteit, het genereren van kwalitatief hoogwaardige banen, het versterken van de sociale en territoriale samenhang en het koppelen van productie aan duurzame ontwikkeling. Verder stimuleert de sector actief burgerschap en maatschappelijk verantwoord ondernemen. Dit alles is onmisbaar om de huidige economische crisis te overwinnen, belast de actoren van de sociale economie met een pertinente rol bij het crisisbeheer en noopt de Commissie ertoe om in haar beleid en programma's alle aandacht te schenken aan de impuls die van dit sociaal model van ondernemende burgers uitgaat ⁽²⁾.

Brussel, 24 maart 2009

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Mario SEPI

⁽¹⁾ De centrale rol van de sociale partners wordt ook benadrukt in het verslag „Industrial Relations in Europe” dat in februari 2009 door de Europese Commissie is gepubliceerd.

⁽²⁾ Zie ook het door het EESC op 15 januari 2009 goedgekeurde advies CESE 50/2009, nog niet gepubliceerd in het PB.

<u>Nummer</u>	Inhoud (vervolg)	Bladzijde
2009/C 228/15	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de etikettering van banden met betrekking tot hun brandstofefficiëntie en andere essentiële parameters	81
2009/C 228/16	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de Mededeling van de Commissie over de tweede strategische toetsing van het energiebeleid — EU-actieplan inzake energiezuiverheid en -solidariteit	84
2009/C 228/17	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de vermelding van het energieverbruik en het verbruik van andere hulpbronnen op de etikettering en in de standaard-productinformatie van energierelevante producten (herschikking)	90
2009/C 228/18	Advies an het Europees Economisch en Sociaal Comité ver het „Voorstel voor een verordening (EG) nr. .../2008 van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1692/2006 tot instelling van het tweede Marco Poloprogramma voor de toekenning van communautaire financiële bijstand om de milieuprestaties van het vrachtovervoersysteem te verbeteren („Marco Polo II)”	95
2009/C 228/19	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een samenwerkingsprogramma met vakmensen uit derde landen op audiovisueel gebied MEDIA Mundus	100
2009/C 228/20	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1927/2006 tot oprichting van een Europees fonds voor aanpassing aan de globalisering	103
2009/C 228/21	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van zelfstandig werkzame mannen en vrouwen en tot intrekking van Richtlijn 86/613/EEG	107
2009/C 228/22	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een aanbeveling van de Raad betreffende patiëntveiligheid, met inbegrip van de preventie en bestrijding van zorginfecties” ...	113
2009/C 228/23	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité, het Comité van de Regio's en de Europese Centrale Bank — Tien jaar Economische en Monetaire Unie: successen, knelpunten en nieuwe uitdagingen	116
2009/C 228/24	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Comité van de Regio's en het Europees Economisch en Sociaal Comité: Groenboek over territoriale cohesie — Van territoriale diversiteit een troef maken	123
2009/C 228/25	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van de Richtlijnen 92/79/EEG, 92/80/EEG en 95/59/EG wat betreft de structuur en de tarieven van de accijns op tabaksfabrikaten	130



2009/C 228/26	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over de resultaten van de onderhandelingen betreffende de cohesiebeleidsstrategieën en -programma's voor de programmeringsperiode 2007-2013	141
2009/C 228/27	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 95/93 betreffende gemeenschappelijke regels voor de toewijzing van „slots” op communautaire luchthavens	148
2009/C 228/28	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Europees economisch herstelplan” (vervolgadvies)	149

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 Bureau voor publicaties zijn verkrijgbaar bij onze verkoopkantoren. Een lijst met verkoopkantoren is te vinden op het volgende internetadres:

http://publications.europa.eu/others/agents/index_nl.htm

Via EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu>) heeft u direct en gratis toegang tot het recht van de Europese Unie. Op deze website kunt u het *Publicatieblad van de Europese Unie* raadplegen. U vindt er eveneens de verdragen, de wetgeving, de jurisprudentie en de voorbereidende wetgevende besluiten.

Meer informatie over de Europese Unie is te vinden op de volgende website: <http://europa.eu>



Bureau voor publicaties van de Europese Unie
2985 Luxemburg
LUXEMBURG

NL