ISSN 1977-0995

# Publicatieblad van de Europese Unie

C 376

Uitgave in de Nederlandse taal

54e jaargang

22 december 2011

## Mededelingen en bekendmakingen

Nummer | Inhoud | Bladzijde

I *Resoluties, aanbevelingen en adviezen*

ADVIEZEN

**Europees Economisch en Sociaal Comité**

**474e plenaire zitting op 21 en 22 september 2011**

2011/C 376/01 Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over De bevordering van hernieuwbare energie en het nabuurschapsbeleid: een casestudy van het Euro-mediterrane gebied (verkennend advies) ..... 1

2011/C 376/02 Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over Metropolitane gebieden en stadsregio's in Europa 2020 (initiatiefadvies) ..... 7

2011/C 376/03 Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over Leader als instrument voor lokale ontwikkeling (initiatiefadvies) ..... 15

2011/C 376/04 Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over De toekomst van jonge landbouwers in Europa (initiatiefadvies) ..... 19

2011/C 376/05 Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over Plattelandsontwikkeling en werkgelegenheid in de Westelijke Balkan ..... 25

2011/C 376/06 Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over Ondersteuning van representatieve maatschappelijke organisaties in de Euromed-regio (initiatiefadvies) ..... 32

NL

**Prijs:**
**7 EUR**

(Vervolg z.o.z.)

Nummer | Inhoud (vervolg) | Bladzijde

2011/C 376/07 Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Gemeenschappelijk Europees luchtruim II (initiatiefadvies) ..... 38

III *Voorbereidende handelingen*

EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

**474e plenaire zitting op 21 en 22 september 2011**

2011/C 376/08 Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Europa, toeristische topbestemming in de wereld Een nieuw beleidskader voor het toerisme in Europa *COM(2010) 352 definitief* ..... 44

2011/C 376/09 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: Evaluatie van de „Small Business Act" voor Europa *COM(2011) 78 definitief* ..... 51

2011/C 376/10 Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een verordening van de Raad houdende tijdelijke schorsing van de autonome rechten van het gemeenschappelijk douanetarief op de invoer van bepaalde industrieproducten in de Canarische eilanden *COM(2011) 259 definitief — 2011/0111 (CNS)* ..... 58

2011/C 376/11 Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot toewijzing aan het Bureau voor harmonisatie binnen de interne markt (merken, tekeningen en modellen) van bepaalde taken die verband houden met de bescherming van intellectuele-eigendomsrechten, met inbegrip van de vergadering van vertegenwoordigers van de publieke en particuliere sector als Europees Waarnemingscentrum voor namaak en piraterij *COM(2011) 288 definitief — 2011/0135 (COD)* ..... 62

2011/C 376/12 Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake bepaalde toegestane gebruikswijzen van verweesde werken *COM(2011) 289 definitief — 2011/0136 (COD)* ..... 66

2011/C 376/13 Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende Europese normalisatie en tot wijziging van de Richtlijnen 89/686/EEG en 93/15/EEG van de Raad alsmede de Richtlijnen 94/9/EG, 94/25/EG, 95/16/EG, 97/23/EG, 98/34/EG, 2004/22/EG, 2007/23/EG, 2009/105/EG en 2009/23/EG van het Europees Parlement en de Raad *COM(2011) 315 definitief — 2011/0150 (COD)* ..... 69

2011/C 376/14 Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de Mededeling van de Commissie — Strategie voor een doeltreffende tenuitvoerlegging van het Handvest van de grondrechten door de Europese Unie *COM(2010) 573 definitief* ..... 74

NL

(Vervolg bladzijde 3 van de omslag)

I

*(Resoluties, aanbevelingen en adviezen)*

ADVIEZEN

# EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

**474e PLENAIRE ZITTING OP 21 EN 22 SEPTEMBER 2011**

## Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over De bevordering van hernieuwbare energie en het nabuurschapsbeleid: een casestudy van het Euro-mediterrane gebied (verkennend advies)

(2011/C 376/01)

Rapporteur: **Pierre Jean COULON**

Corapporteur: **Stéphane BUFFETAUT**

De Commissie heeft op 28 januari 2011 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité (hierna: EESC) overeenkomstig artikel 262 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie te raadplegen over

*De bevordering van hernieuwbare energie en het nabuurschapsbeleid: een casestudy van het Euro-mediterrane gebied* (verkennend advies).

De afdeling Externe betrekkingen, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies goedgekeurd op 8 september 2011.

Het EESC heeft tijdens zijn op 21 en 22 september 2011 gehouden 474e zitting (vergadering van 21 september) onderstaand advies uitgebracht, dat met 164 stemmen vóór en 2 stemmen tegen, bij 9 onthoudingen, werd goedgekeurd.

### 1. Conclusies en aanbevelingen: van kakofonie naar symfonie

1.1 Het EESC hoopt ten zeerste dat de rust weerkeert in de landen rond de Middellandse Zee en dat de toekomst van de Euromediterrane regio in het teken van stabiliteit zal komen te staan.

1.2 Uit de recente gebeurtenissen in Noord-Afrika en het Midden-Oosten is duidelijk geworden dat niet langer lijdzaam kan worden toegezien, maar dat moet worden gebouwd aan een meer duurzame toekomst waarin het welzijn van de mensen en de sociale ontwikkeling voorop staan.

1.3 In dit verband is het van essentieel belang dat de bevordering van hernieuwbare energie, en dan in de eerste plaats van zonne-energie, gestalte krijgt in de vorm van een op gezamenlijke ontwikkeling gerichte regionale samenwerking.

1.4 Het EESC is ingenomen met alle regionale initiatieven om hernieuwbare energie op grote schaal te promoten in het Middellandse Zeegebied (Mediterraan plan voor zonne-energie, Dii, Medgrid e.a.). Deze initiatieven zouden snel en op een doeltreffende en gecoördineerde wijze ten uitvoer moeten worden gelegd.

1.5 Naast deze initiatieven pleit het EESC voor een „New Green Deal" in de regio, waarvan het hoofddoel zuinig omgaan met energie is en waarbij wordt gestreefd naar een drastische verandering van consumptiepatronen en productiemethoden.

1.6 Er kan in het Middellandse Zeegebied veel worden bespaard op energieverbruik en de $CO_2$-uitstoot kan aanzienlijk worden teruggedrongen. Als men die mogelijkheden wil benutten, zullen de nodige technologieën moeten worden bevorderd en alternatieve gedragspatronen moeten worden aangemoedigd. Verder is verhoging van de energie-efficiëntie een onontbeerlijke aanvulling op het streven naar meer hernieuwbare energie.

1.7 Het hangt niet alleen af van de energiesector in de afzonderlijke landen of er daadwerkelijk een koolstofarm energiesysteem kan worden ingevoerd. Daarnaast is er behoefte aan een sterke regionale solidariteit en aanzienlijke investeringen, met als doel om te komen tot een win-winsituatie voor zowel de noordelijke als de zuidelijke mediterrane landen.

1.8 De mediterrane landen die niet tot de EU behoren, hebben gemeenschappelijke, maar van elkaar verschillende verantwoordelijkheden, omdat hun situatie anders is qua beschikbare hulpbronnen, energiebehoeften en broeikasgasuitstoot. Er is dus behoefte aan een regionale visie met per land aangepaste krachtige nationale strategieën.

1.9 Er moeten nationale programma's worden ingevoerd (wetgeving, belastingprikkels, standaardisatie) om de juiste voorwaarden voor de bevordering van hernieuwbare energie te scheppen. Daaronder zou een programma voor de lange termijn moeten vallen, dat ten doel heeft om voorgoed een einde te maken aan de averechts werkende subsidies voor fossiele energiebronnen.

1.10 Het EESC is ingenomen met het initiatief van de Commissie om haar benadering van het Middellandse Zeegebied bij te sturen en te ijveren voor een nauwere gestructureerde samenwerking met hernieuwbare energie als een van de centrale thema's ([1]).

1.11 Wel zal de bereidheid tot samenwerking snel moeten worden geconcretiseerd in de vorm van acties en programma's. Het EESC benadrukt dat in iedere dialoog die wordt aangegaan, van meet af aan ook moet worden gesproken over sociale vraagstukken.

1.12 Het EESC blijft bij de oproep die het al in maart 2011 in zijn advies „Welk nabuurschapsbeleid heeft de EU nodig om de energievoorziening veilig te stellen?" ([2]) heeft gedaan, nl. om de Energiegemeenschap met Zuid-Oost-Europa (waartoe de Balkanlanden behoren) uit te breiden tot de zuidelijke mediterrane landen en daarbij in het bijzonder energie-efficiëntie, duurzame energie en de interconnectie en interoperabiliteit van energienetwerken te bevorderen.

1.13 Deze uitgebreide energiegemeenschap - en dan om te beginnen de Maghreblanden - zou bepaalde hiervoor geschikte onderdelen van de EU-wetgeving moeten overnemen en zich moeten inzetten voor de invoering van een nieuw energiehandvest en een nieuw protocol inzake energie-efficiëntie en de ontwikkeling van hernieuwbare energie.

1.14 In dit verband is ook van belang dat er een sociaal forum wordt opgericht, naar het voorbeeld van het forum dat in het kader van de Energiegemeenschap voor Zuid-Oost-Europa is opgericht. De bevordering van hernieuwbare energie mag niet beperkt blijven tot louter industriële projecten.

1.15 Technische bijstand ter opleiding van lokale deskundigen op het gebied van hernieuwbare energie en energie-efficiëntie is beslist noodzakelijk, evenals zuid/zuid-samenwerking. Opleidingsbehoeften als het gaat om technologieën op het gebied van hernieuwbare energiebronnen, moeten vooraf in kaart worden gebracht, op basis waarvan vervolgens een specifiek Euromediterraan actieplan kan worden uitgewerkt.

1.16 Er moet beslist meer steun komen voor O&O-activiteiten die ten doel hebben om hernieuwbare-energieprojecten rendabeler te maken. Technologie zou kunnen worden overgedragen via een gemeenschappelijk O&O-platform voor de regio, waarvan universiteiten en onderzoekscentra deel uitmaken.

1.17 Met het oog daarop pleit het EESC voor de invoering van een mediterraan ERASMUS-programma voor energie. Studenten uit alle delen van de regio (noorden, zuiden, oosten en westen) zouden door dit programma in de gelegenheid moeten worden gesteld om zich te bekwamen in de technologieën die betrekking hebben op hernieuwbare en duurzame energie.

1.18 Er is behoefte aan nieuwe middelen om de productie van hernieuwbare energie te ondersteunen en te stimuleren. Deze zouden het mogelijk moeten maken dat projecten financieel sluitend worden, zoals de projecten die zijn voorzien o.g.v. artikel 9 van de richtlijn voor hernieuwbare energie ([3]).

1.19 Het EESC stemt in met het plan om een Euro-mediterrane investeringsbank op te richten en schaart zich wat dit betreft achter de recente uitspraken van het Europees Parlement en van de Parlementaire Vergadering van de Mediterrane Unie.

1.20 Er is behoefte aan innoverende en aangepaste mechanismen ter ondersteuning van hernieuwbare energiebronnen. Deze mechanismen dienen binnen een Euromediterraan kader te worden gerealiseerd. Op grond daarvan zou met steun van de Euromediterrane investeringsbank een reeks proefprojecten moeten worden opgestart, met als uiteindelijke doel een „New Green Deal".

1.21 Verder is het van essentieel belang dat er in de handelsbesprekingen een lans wordt worden gebroken voor de liberalisering van de handel in goederen en diensten die hernieuwbare energie bevorderen.

1.22 De actieprogramma's van het Europees nabuurschapsbeleid zijn bij uitstek geschikt om in de bilaterale betrekkingen te worden ingezet als middel om nationale en regionale energiedoelstellingen te helpen verwezenlijken.

1.23 Door de nieuwe richtlijn inzake het emissiehandelssysteem (ETS-richtlijn) ([4]), waarin de $CO_2$-financiering wordt geregeld, dreigt een deel van de subsidies voor projecten die ten zuiden van de Middellandse Zee worden gelanceerd, verloren te gaan, tenzij de Commissie zich ertoe verbindt om, zoals in de richtlijn is bepaald, onderhandelingen met derde landen te beginnen.

1.24 De lancering van het Mediterrane plan voor zonne-energie heeft zonder meer als katalysator gewerkt voor een aantal initiatieven ter ontwikkeling van hernieuwbare energie in de regio, wat op zich een goede zaak is. Alleen kunnen de resultaten daarvan wel eens tegenvallen als er geen behoorlijke onderlinge afstemming is tussen de verschillende initiatieven en tussen de instellingen die deze projecten beheren resp. ondersteunen (Commissie, Mediterrane Unie enz.). De EU kan een en ander tot een harmonieus geheel samensmeden en de huidige kakofonie tot een symfonie omscheppen door programma's te ontwikkelen voor technische bijstand aan de zuidelijke landen en steun te geven aan diverse initiatieven.

1.25 Wat de energienetwerken betreft dient te worden benadrukt dat de gedecentraliseerde productie van zonne-energie een efficiënt en economisch haalbaar alternatief is in geïsoleerde gebieden die niet over een eigen netwerk beschikken. Dit geldt met name voor uitgestrekte gebieden met een geringe bevolkingsdichtheid.

([1]) COM(2011) 200 definitief en COM(2011) 303
([2]) PB C 132 van 3.5.2011, blz. 15
([3]) PB L 140 van 5 juni 2009, blz. 16-62.
([4]) PB L 140 van 5 juni 2009, blz. 63-87 (art. 11 bis, lid 5).

1.26 Er zou in de zuidelijke mediterrane landen een instrument in het leven moeten worden geroepen om politieke risico's af te dekken (bv. door de uitgifte van door de EU gegarandeerde obligaties). Ook zou erop moeten worden toegezien dat de lidstaten in de toekomst een minimale hoeveelheid elektriciteit gaan afnemen van de landen in het zuiden.

1.27 Waar het op aankomt, is dat alle actoren, met inbegrip van maatschappelijke organisaties, worden doordrongen van het belang van al deze initiatieven. In de nationale programma's ter bevordering van hernieuwbare energie zouden campagnes moeten worden opgenomen om een draagvlak voor energie-efficiëntie en hernieuwbare energie te creëren. De sociale media en de nieuwe ICT kunnen hierin een belangrijke rol spelen.

## 2. **Inleiding**

2.1 Het Middellandse Zeegebied kent sinds een aantal decennia een sterke sociaaleconomische ontwikkeling en verstedelijkt in hoog tempo, met name aan de kust. De verwachting is dat beide ontwikkelingen zullen aanhouden. De combinatie ervan heeft tot gevolg dat het mediterrane ecosysteem kwetsbaar is en steeds verder achteruitgaat ([5]).

2.2 Het Middellandse Zeegebied wordt wat de energievoorziening betreft gekenmerkt door een situatie van evidente en fundamentele ongelijkheid, om te beginnen tussen de rijke en meer energie verbruikende landen in het noorden en de landen in het zuiden en vervolgens qua beschikbaarheid van energiebronnen.

2.3 Alle geboekte vooruitgang ten spijt is er in het Middellandse Zeegebied wat energie betreft nog steeds geen sprake van duurzame ontwikkeling. De huidige trend moet worden gekeerd door in gemeenschappelijk overleg acties overeen te komen ter voorkoming van een energieverslindende ontwikkeling die gepaard gaat met veel $CO_2$-uitstoot. Er kan in opkomende nichesectoren zoals energie-efficiëntie, duurzaam bouwen, toegang tot basisdiensten en industrieën/technologieën op het gebied van hernieuwbare energie nieuwe werkgelegenheid worden gecreëerd.

2.4 Hoewel er enkele succesvolle praktijkvoorbeelden kunnen worden genoemd – zoals het van kracht worden van een speciale wet voor hernieuwbare energie in Algerije en de uitvoering van diverse projecten op vooral het gebied van zonne- en windenergie in landen als Egypte, Marokko en Tunesië - schieten de huidige pogingen om deze duurzaam en op grotere schaal in praktijk te brengen, in de meeste gevallen helaas tekort.

2.5 Toch kan worden vastgesteld dat de werkmethoden van bedrijven, lokale overheden en landen, alsook de manier waarop zij samenwerken, na een lange periode van scepticisme en onverschilligheid, steeds meer - al dan niet zichtbaar - in het teken komen te staan van het streven naar meer hernieuwbare energie in het Middellandse Zeegebied.

## 3. **Energieprognoses voor het Middellandse Zeegebied: mogelijkheden en voordelen van hernieuwbare energie en meer energie-efficiëntie**

3.1 De energie-afhankelijkheid in het Middellandse Zeegebied en in de EU zou nog veel groter kunnen worden. De regionale energie-afhankelijkheid is in 2007 opgelopen tot 42 %. De mediterrane waarnemingspost voor energie verwacht dat dit percentage in 2030 even hoog zal zijn of zelfs iets lager (40 %) zal uitvallen (40 % voor olie, 30 % voor gas, 70 % voor steenkool), met een veel hoger percentage voor de landen in het noorden: 97 %. De mediterrane waarnemingspost voor energie presenteert echter ook nog een ander scenario volgens welke de situatie kan worden verbeterd en de regionale afhankelijkheid tegen 2030 kan worden verminderd tot 18 %. Maar zelfs als dit meer optimistische scenario bewaarheid wordt, blijven er nog altijd grote verschillen tussen de landen bestaan. De sociaaleconomische risico's die aan de stijging van de kosten van de energievoorziening zijn verbonden en de gevolgen daarvan voor de energierekening van landen, gezinnen en bedrijven, worden dan veel groter.

3.2 Ongeacht het scenario zal de $CO_2$-uitstoot als gevolg van het verbruik van fossiele energie in de regio minstens 30 % hoger uitvallen dan in 1990. De $CO_2$-uitstoot per inwoner in de zuidelijke en oostelijke mediterrane landen zou (hoewel altijd nog 40 % minder dan in de noordelijke mediterrane landen) in 2030 ongeveer 55 % kunnen uitmaken van de totale uitstoot van het Middellandse Zeegebied, tegen 36 % in 2007.

3.3 Het groeiende watertekort wordt ook een almaar groter risico in de regio. Ontzilting, waarmee in enkele landen al een aanvang is gemaakt, wordt min of meer onvermijdelijk, wat de spanningen als gevolg van de onderlinge afhankelijkheid tussen water en energie alleen maar groter dreigen te maken.

3.4 Het streven naar sociaaleconomische ontwikkeling is legitiem, maar daarvoor is energie nodig. Alleen al vanwege de energieproblematiek loopt de sociaaleconomische ontwikkeling gevaar, en dat niet uitsluitend in de zogenoemde „kwetsbare" landen.

3.5 Het nieuwe energieparadigma gaat ervan uit dat het „energiesysteem" niet alleen de energiesector (aanbod) maar ook het energieverbruik (vraag) omvat en dat de ontwikkeling van dit systeem wordt gewaarborgd, met dien verstande dat wordt gezorgd voor een optimale energievoorziening - qua middelen, sociaaleconomische kosten en bescherming van het lokale en mondiale milieu. Hierdoor treden nieuwe actoren op de voorgrond: bedrijven, leefgemeenschappen, gezinnen en beroepsbeoefenaren in de bouw, het vervoer, de industrie, de landbouw en de dienstensector.

3.6 Er kan in het Middellandse Zeegebied veel worden bespaard op energieverbruik en de $CO_2$-uitstoot kan aanzienlijk worden teruggedrongen. Volgens meerdere betrouwbare ramingen kan het energieverbruik de komende twintig jaar met 20 % worden verminderd (en nog meer als de prijzen blijven stijgen).

3.7 Vergroting van de energie-efficiëntie is een onontbeerlijke aanvulling op het streven naar meer hernieuwbare energie. Energie-efficiëntie en ook energiebesparing zijn echter zaken die in eerste instantie afhankelijk zijn van wat burgers, bedrijven en werknemers doen en van hun bereidheid om hun gedrag te aan te passen ([6]).

3.8 Benutting van al deze mogelijkheden wordt echter in de weg gestaan door velerlei obstakels. Deze obstakels zijn van institutionele, regelgevende, technische of financiële aard of houden verband met opleiding en voorlichting. Hernieuwbare energie is meestal minder concurrentiekrachtig dan fossiele energie, vooral in de huidige context waarin externe kosten niet worden doorberekend in de prijs.

([5]) Zie informatief rapport van het EESC: „Klimaatverandering en het Middellandse Zeegebied: uitdagingen op het gebied van milieu en energie", CESE 682/2009 van 30 september 2009

([6]) PB C 318 van 29 oktober 2011, blz. 155.

3.9 Aan deze situatie kan iets worden gedaan door nationale programma's in te voeren waarmee de voorwaarden worden geschapen die gunstig zijn voor de bevordering van hernieuwbare energie, met de nadruk op nationale wetgeving ter ontwikkeling van hernieuwbare energie, belastingprikkels en standaardisatie. Daarnaast moeten er nationale programma's voor de lange termijn komen om averechts werkende subsidies voor fossiele energiebronnen te verminderen of daaraan zelfs voorgoed een einde te maken, wat eveneens bevorderlijk is voor het verbruik van hernieuwbare energie. Daarbij moet rekening worden gehouden met de situatie van de meest kwetsbaren in de samenleving.

3.10 Ook is er behoefte aan een overzichtelijk regelgevingskader en aan nieuwe middelen om de productie van hernieuwbare energie te ondersteunen en te stimuleren, zodat projecten financieel sluitend worden (overeenkomstig artikel 9 van de richtlijn voor hernieuwbare energie).

3.11 Bevordering van hernieuwbare energie betekent vóór alles dat steun wordt verleend aan de decentrale opwekking van elektriciteit, met name door in vestering in zonne-energie. Deze steun kan worden vormgegeven via adequate wetgeving, financiering en opleiding.

3.12 Een van de grootste obstakels blijft echter nog steeds de manier waarop tegen hernieuwbare energie wordt aangekeken. Van cruciaal belang is dan ook dat alle actoren, en dus ook maatschappelijke organisaties, van het belang ervan worden doordrongen. In de nationale programma's voor de bevordering van hernieuwbare energie zouden campagnes moeten worden opgenomen om voorlichting te geven over energie-efficiëntie en de te promoten hernieuwbare energiebronnen.

## 4. **Energie, milieu en samenwerking in het Middellandse Zeegebied: de regionale dimensie**

4.1 De mediterrane landen hebben gemeenschappelijke, maar van elkaar verschillende verantwoordelijkheden, omdat hun situatie anders is. De gemeenschappelijke verantwoordelijkheden houden in dat wordt vormgegeven aan het toekomstbeeld van duurzame energievoorziening, dat daarvoor globale beleidslijnen worden uitgezet en dat alle landen daar samen de fundamenten voor leggen (middelen, financieringsregelingen, uitwisseling van beste praktijken, opleiding, versterking van de capaciteit, technologie-overdracht enz.). De verschillende verantwoordelijkheden houden in dat bij de tenuitvoerlegging daarvan rekening moet worden gehouden met de specifieke kenmerken van ieder land (zonder vooroordelen op het gebied van technologie). Er is dus behoefte aan een regionale visie met per land aangepaste, goed onderbouwde nationale strategieën.

4.2 Er zijn veel meer aanvullende beleidsmaatregelen nodig ter bevordering van een zuinig energieverbruik. Hoe nodig en dringend dat is, wordt steeds duidelijker nu de vraag naar energie in de regio sterk lijkt toe te nemen, de roep om duurzame sociaaleconomische ontwikkeling steeds indringender wordt, de continuïteit van de energievoorziening uitgroeit tot een steeds nijpender probleem en de aanpassing aan de klimaatverandering met zich mee brengt dat moet worden overgestapt op een koolstofarme economie.

4.3 De enige manier om die uitdaging aan te gaan, is het opzetten van een Euro-mediterraan samenwerkingsverband op grond van een nieuw model van energiesystemen die verenigbaar zijn met het streven naar duurzame ontwikkeling, ofwel een model dat voldoet aan de huidige behoeften zonder dat de mogelijkheid voor toekomstige generaties om in hun behoeften te voorzien, in gevaar wordt gebracht. Doorslaggevend voor de totstandbrenging van een concurrentiekrachtige markt van „groene" energie in de regio is dat de wetten worden geharmoniseerd en dat er flexibele beleidsinstrumenten in het leven worden geroepen.

4.4 Het EESC is ermee ingenomen dat de Commissie m.b.t. het Europees nabuurschapsbeleid de nadruk legt op de mogelijkheden voor samenwerking bij de productie en het beheer van hernieuwbare energie. Ook is het verheugend dat de Commissie pleit voor meer samenwerking op energiegebied door intensivering van de dialoog met de mediterrane landen.

4.5 Wel vindt het EESC dat de Commissie die bereidheid snel hard moet maken met acties en programma's om deze samenwerking op gang te brengen. Verder benadrukt het dat in iedere dialoog die wordt aangegaan, van meet af aan ook over sociale vraagstukken moet worden gesproken. Zo kan ervoor worden gezorgd dat de bevordering van hernieuwbare energie onderdeel wordt van een plan voor sociaaleconomische ontwikkeling in bredere zin. Om dit proces kracht bij te zetten, zou meer gewicht moeten worden toegekend aan de sociale partners. Ook verdient het aanbeveling om het maatschappelijk middenveld in brede zin en de media hierbij te betrekken, zodat alle inspanningen om tussen de landen van het noorden en het zuiden „specifieke gemeenschappelijke doelstellingen" na te streven, een draagvlak krijgen onder de bevolking.

4.6 Het EESC blijft bij de oproep die het al in maart 2011 in zijn advies *„Welk nabuurschapsbeleid heeft de EU nodig om de energievoorziening veilig te stellen?"* ([7]) heeft gedaan en stemt in met het voorstel van de Commissie om de zuidelijke mediterrane landen een realistisch perspectief te bieden op een geleidelijke en gedifferentieerde integratie in de eengemaakte energiemarkt van de EU, of zelfs op de totstandbrenging van een soort Euro-mediterrane „energiegemeenschap" of op de uitbreiding van het Verdrag ter instelling van de energiegemeenschap naar buurlanden die hier nog niet bij zijn aangesloten.

4.7 De nieuwe energiegemeenschap zou zich moeten inzetten voor de invoering van een nieuw energiehandvest en een nieuw protocol inzake energie-efficiëntie en voor de ontwikkeling van hernieuwbare energie. Van belang is ook dat er een sociaal forum wordt opgericht, naar het voorbeeld van het forum dat is opgericht in het kader van de Energiegemeenschap met Zuid-Oost-Europa (de Balkanlanden).

4.8 Het EESC pleit voor een „New Green Deal" in de regio, waarvan het hoofddoel zuinig omgaan met energie is en waarbij wordt gestreefd naar een drastische verandering van consumptiepatronen en productiemethoden.

4.9 Het vraagstuk van de financiering is van bijzonder belang. Zo moet met name - om particuliere financieringen te stimuleren - een oplossing worden gevonden voor het probleem van politieke risico's. Zo zou er, tegen de achtergrond van het Mediterrane plan voor zonne-energie, in de EU een instrument in het leven moeten worden geroepen om het politieke risico af te dekken (bv. door de uitgifte van door de EU gegarandeerde obligaties).

4.10 Het EESC stemt in met het plan om een Euromediterrane investeringsbank op te richten en staat wat dit betreft achter de recente uitspraken van het Europees Parlement ([8]) en van de Parlementaire Vergadering van de Mediterrane Unie ([9]). Hopelijk zal het initiatief daartoe worden genomen door de Europese Investeringsbank, bij voorkeur in samenwerking met de financiële instellingen uit de zuidelijke landen.

([7]) PB C 132 van 3 mei 2011, blz. 15

([8]) Resolutie van het EP van 17 februari 2011 - P7_TC1-COD(2010)0101)

([9]) Aanbeveling van de commissie voor politiek, veiligheid en mensenrechten van de Parlementaire Vergadering van de Mediterrane Unie (4 maart 2011, Rome)

## 5. **Onderzoek, technologie-overdracht, ontwikkeling van capaciteit, opleiding, handel en inbreng van het maatschappelijk middenveld**

5.1 De drastische verandering die met het energieparadigma teweeg wordt gebracht, omdat het primaat van het aanbod naar de vraag wordt verschoven, heeft tot gevolg dat de burgers heel anders tegenover energiesystemen gaan aankijken. In dit verband zou het EESC willen dat de universiteiten aan weerszijden van de Middellandse Zee in een netwerk gaan samenwerken en dat steun wordt verleend aan initiatieven waardoor alle betrokken actoren ervaringen en beste praktijken kunnen uitwisselen, naar het voorbeeld van de mediterrane zomeruniversiteit inzake het vraagstuk van duurzame energie in het Middellandse Zeegebied.

5.2 Er moet beslist meer steun komen voor O&O-activiteiten die door technologische innovaties te stimuleren aanzienlijke productiviteitsverhogingen kunnen opleveren. Daardoor bereiken hernieuwbare-energieprojecten een mate van rentabiliteit die ze aantrekkelijk maken voor beleggers. Technologie-overdracht tussen noordelijke en zuidelijke mediterrane landen moet worden vergemakkelijkt, mogelijkerwijs via een gemeenschappelijk O&O-platform voor de regio, waarvan de universiteiten en onderzoekscentra deel uitmaken en waarin de diverse vraagstukken aangaande de bouw en exploitatie van installaties aan de orde worden gesteld.

5.3 Met het oog daarop pleit het EESC voor de invoering van een mediterraan ERASMUS-programma voor energie. Studenten uit alle delen van de regio (noorden, zuiden, oosten en westen) zouden door dit programma in de gelegenheid moeten worden gesteld om zich te bekwamen in de technologieën die betrekking hebben op hernieuwbare en duurzame energie.

5.4 Op grond van allerlei elkaar onderling versterkende argumenten is het raadzaam om uit te gaan van alternatieve scenario's en in de toekomstige strategieën voor de ontwikkeling van duurzame energie in het Middellandse Zeegebied geleidelijk aan meer prioriteit te geven aan partnerschappen tussen bedrijven, regio's en onderwijsinstellingen.

5.5 Het EESC is van mening dat technische bijstand ter opleiding van lokale deskundigen die aan de ontwikkeling van hernieuwbare energie kunnen bijdragen, noodzakelijk is, evenals zuid/zuid-samenwerking. Opleidingsbehoeften moeten vooraf in kaart worden gebracht, op basis waarvan vervolgens een specifiek Euro-mediterraan actieplan kan worden uitgewerkt.

5.6 De ontwikkeling van hernieuwbare energie zou werk onder menswaardige omstandigheden moeten opleveren, maar daarvoor zijn ook regionaal en interregionaal inspanningen op het gebied van basis en voortgezet onderwijs nodig. Een en ander kan alleen op doeltreffende wijze tot stand worden gebracht als daarover overleg wordt gepleegd met de sociale partners.

5.7 In de lopende en toekomstige handelsbesprekingen moet een lans worden gebroken voor de bevordering van hernieuwbare energie. Daartoe moet de handel in goederen en diensten die bevorderlijk zijn voor hernieuwbare energie, worden geliberaliseerd.

5.8 Daarnaast zijn de actieprogramma's van het Europees nabuurschapsbeleid bij uitstek geschikt om in de bilaterale betrekkingen te worden ingezet als middel om nationale en regionale energiedoelstellingen te helpen verwezenlijken. Het EESC dringt er bij de Commissie op aan om deze actieprogramma's bij te werken, zodat daarin gunstigere voorwaarden voor de ontwikkeling van hernieuwbare energie worden gecreëerd. Ook moet erop worden toegezien dat de actieprogramma's op het vlak van hernieuwbare energie op elkaar aansluiten.

5.9 Van belang is dat maatschappelijke organisaties (ngo's, verenigingen, burgerorganisaties, vakbonden e.a.) deelnemen aan de programma's ter bevordering van hernieuwbare energie. Voor het welslagen van die programma's is nodig dat de burgers zich bewust worden van dit probleem en dat in zo breed mogelijke kring voorlichting wordt gegeven, teneinde het grote publiek en alle betrokken actoren hier zo veel mogelijk voor te winnen.

## 6. **Regionale initiatieven ter bevordering van hernieuwbare energie**

6.1 *Het Mediterrane plan voor zonne-energie: een katalysator voor duurzame ontwikkeling in de regio*

6.1.1 Het Mediterrane plan voor zonne-energie heeft vooral ten doel om aan de behoeften aan energie van de zuidelijke landen te voldoen en om een deel van de geproduceerde elektriciteit naar Europese landen uit te voeren (een belangrijke aanvullende factor voor de financiële en economische rentabiliteit van de projecten). De uitvoer van groene elektriciteit naar Europa is mogelijk geworden dankzij artikel 9 van de richtlijn voor duurzame energie. Voorwaarde voor die uitvoer is echter wel dat er koppelverbindingen zijn. Ook dient er een specifieke regeling te worden getroffen om opportuniteitseffecten en de gevolgen van marktverstoringen te voorkomen.

6.1.2 De kwantitatieve doelstelling van het Mediterrane plan voor zonne-energie is dat vóór 2020 voor 20 GW aan nieuw vermogen uit hernieuwbare energie moet worden gecreëerd en dat er voldoende noord/zuid- en zuid/zuid-verbindingslijnen en -stroomnetten worden aangelegd. Energie-efficiëntie en technologie-overdracht worden vooralsnog alleen beschouwd als flankerende maatregelen, hetgeen te betreuren valt in het licht van de hierboven besproken mogelijkheden in de regio en de belangen die op het spel staan. Tegen de achtergrond van de prognoses voor 2020 van de mediterrane waarnemingspost voor energie impliceert deze doelstelling van het Mediterrane plan voor zonne-energie dat een extra inspanning wordt gedaan voor het opbouwen van ongeveer 11 GW aan nieuw vermogen uit hernieuwbare energie in het geval van het „laissez-faire"-scenario, en van slechts 1 GW aan nieuw vermogen als voor het alternatieve scenario wordt gekozen. In deze context acht het EESC het wenselijk dat de lidstaten zich verbinden tot de afname van een gegarandeerde minimale hoeveelheid elektriciteit in de zuidelijke landen, teneinde dit project vooruit te helpen.

6.1.3 Bij het Mediterrane plan voor zonne-energie moet aan twee uitdagingen het hoofd worden geboden: enerzijds komt het erop aan de rentabiliteit van de projecten te verhogen door de prijs van (zowel voor de lokale markt als voor de uitvoer bestemde) elektriciteit aan te passen en door gebruik te maken van concessionele middelen, subsidies of koolstofkredieten, terwijl anderzijds de financiering ervan moet worden gegarandeerd. Voor dit laatste kan gebruik worden gemaakt van eigen vermogen (dat aanwezig is als de projecten rendabel genoeg zijn en de risico's in de hand worden gehouden) en van leningen, die eerst bij ontwikkelingsbanken (EIB, AFD, KfW, EBWO, Wereldbank, Afrikaanse Ontwikkelingsbank en Islamitische Ontwikkelingsbank) en vervolgens bij handelsbanken worden aangegaan.

6.1.4 Het Mediterrane plan voor zonne-energie treedt buiten de geijkte paden van de samenwerking zoals men die tot nu toe heeft gekend. Voor dit plan moet worden samengewerkt tussen landen van de Mediterrane Unie, de Commissie, bedrijven, onderzoekscentra, ngo's binnen de sector en tal van openbare en particuliere beleggers en financiële instellingen.

6.1.5 Het EESC dringt er bij de Commissie op aan om nauw samen te werken met het secretariaat van de Mediterrane Unie, dat met de uitvoering van het Mediterrane plan voor zonne-energie en vooral het Master Plan PSL is belast. Er moet een gezamenlijk referentiekader worden uitgewerkt om de uitvoering van dit Master Plan te vergemakkelijken. Daarbij is het met name nodig om een gemeenschappelijk aanpak overeen te komen voor fundamentele kwesties i.v.m. de financiering of de overdracht van technologie.

6.2 *Medgrid, een gezamenlijk-ontwikkelingsproject voor de uitwisseling van elektriciteit in het Middellandse Zeegebied*

6.2.1 Zoals gezegd moet er in eerste instantie voor worden gezorgd dat het netwerk van verbindingslijnen voor de uitwisseling van elektriciteit tussen landen aan beide oevers van de Middellandse Zee wordt aangevuld en versterkt. Momenteel is er alleen een verbindingslijn tussen Spanje en Marokko, met een overdrachtsvermogen van 1 400 MW. Volgens MEDELEC (organisatie van alle elektriciteitsbedrijven in het Middellandse Zeegebied) kan met het bestaande netwerk, uitgaande van de al lopende investeringsprogramma's, een maximaal overdrachtsvermogen van ongeveer 5 GW worden gehaald. Voor de verwezenlijking van de doelstellingen van het Mediterrane plan voor zonne-energie moet dus alles op alles worden gezet om het vermogen van de onderlinge verbindingslijnen - tussen landen in het zuiden onderling én tussen deze landen en de landen op de noordelijke oever van de Middellandse Zee - te vergroten.

6.2.2 Medgrid heeft ten doel om voor 2020 een structuurplan voor het mediterrane netwerk vast te leggen, het institutionele en regelgevingskader voor de uitwisseling van elektriciteit te promoten, na te gaan hoeveel de investeringen in netwerkinfrastructuur hebben opgebracht, de technische en technologische samenwerking met de zuidelijk en oostelijke landen rond de Middellandse Zee op te voeren en de toepassing van geavanceerde overdrachtstechnologie te bevorderen.

6.3 *Dii GmbH – Hernieuwbare energie als brug tussen continenten*

6.3.1 Dii kijkt verder in de toekomst dan het Mediterrane plan voor zonne-energie: tot 2050. Uitgangspunt is dat in dat jaar 15 % van de stroom die in Europa wordt verbruikt, afkomstig is van zonne-energiecentrales in de woestijn van landen aan de zuidelijke oever van de Middellandse Zee. Sinds de lancering van Medgrid in 2009 is er echter een verschuiving opgetreden in de richting van een streven naar een gezamenlijke ontwikkeling die alle mogelijke vormen van hernieuwbare energie betreft (dus niet meer alléén zonne-energie en uitvoer van het zuiden naar het noorden). Kortom, Dii komt steeds dichter in de buurt van de visie die ten grondslag ligt aan het Mediterrane plan voor zonne-energie, maar dan over een langere periode en zonder streefcijfers.

6.4 *Andere initiatieven*

6.4.1 Er zijn nog andere initiatieven, zoals: het EU-project „*Paving the way for the Mediterranean Solar Plan*", bedoeld om bij de uitvoering van het Mediterrane plan voor zonne-energie technische bijstand te verlenen; de EU-financiering ten gunste van de landen op de zuidelijke oever van de Middellandse Zee (de ENB-investeringsfaciliteit en de Europees-mediterrane investerings- en partnerschapsfaciliteit voor de financiering van hernieuwbare-energieprojecten), en de mededeling van de Commissie over „Prioriteiten voor energie-infrastructuurprojecten voor 2020 en verder - Een blauwdruk voor een Europees geïntegreerd energienetwerk" (COM(2010) 677 definitief). In deze mededeling wordt zowel op de noodzaak van een zuid/noord-uitwisseling van elektriciteit gewezen als op de noodzaak om het netwerk van verbindingslijnen dat die uitwisseling mogelijk moet maken, te versterken. Ook hebben meerdere landen nationale programma's gelanceerd waarin een reeks nationale projecten voor de ontwikkeling van hernieuwbare energie zijn opgenomen. Voorbeelden daarvan zijn de Marokkaanse en Tunesische programma's voor zonne-energie.

Brussel, 21 september 2011

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

# Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over Metropolitane gebieden en stadsregio's in Europa 2020 (initiatiefadvies)

(2011/C 376/02)

Rapporteur: **de heer VAN IERSEL**

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 20 januari 2011 overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde besloten een initiatiefadvies op te stellen over

*Metropolitane gebieden en stadsregio's in Europa 2020*.

De afdeling Economische en Monetaire Unie, economische en sociale samenhang, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 1 september 2011 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 21 en 22 september 2011 gehouden 474e zitting (vergadering van 21 september) onderstaand advies uitgebracht, dat met 142 stemmen vóór en 3 tegen, bij 1 onthouding, werd goedgekeurd.

## 1. **Conclusies en aanbevelingen**

1.1 Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) is verheugd dat de Europese instellingen (Raad, Commissie, Europees Parlement en Comité van de Regio's) in het kader van de Territoriale Agenda 2020 het belang van metropolitane ontwikkelingen in Europa steeds meer inzien. Deze prioriteit in opkomst sluit aan op de samenhangende standpunten die het Comité de laatste tien jaar ter zake heeft geformuleerd.

1.2 Een metropolitaan gebied (MG) is niet zomaar een grote stad. Het EESC definieert dit als ofwel een grote stad ofwel een stedengroep met diverse centra, waartoe omliggende kleinere gemeenten en plattelandsgebieden behoren. Elk MG bestaat uit een kritische massa van ten minste 500 000 inwoners (of heel wat meer). MG's zijn functionele regio's die grote economische gebieden en arbeidsmarkten omvatten. Doorgaans vallen zij niet samen met (lang bestaande) administratieve indelingen in bijv. provincies en districten. MG's vormen de belangrijkste knooppunten in het trans-Europese vervoersnetwerk (TEN-V) en zijn daarnaast op zichzelf gecompliceerde vervoersnetten.

1.3 Het EESC bepleit een vindingrijke aanpak voor een stedelijke renaissance in de 21e eeuw en voor veerkrachtige en concurrerende MG's. Economische, sociale, milieu- en territoriale trends, alsook sombere financiële vooruitzichten nopen tot een samenhangende stedelijke agenda van de EU die nauw verband houdt met Europa 2020. Het standpunt van het EESC over de stedelijke agenda en over de gevolgen van Europa 2020 wordt in de hoofdstukken 5 en 6 toegelicht.

1.4 Momenteel heerst er op EU-niveau veel verwarring over de te volgen aanpak, evenals op nationaal niveau, deels vanwege problemen inzake governance en verantwoordelijkheid, deels vanwege versnipperde benaderingen. Meer in het bijzonder leiden verschillen van inzicht over de gewenste top-down- of bottom-upaanpak, alsook problemen tussen grote steden, kleinere (peri-urbane) gemeenten en plattelandsgebieden tot spanningen. Belangrijk aspect is verder dat metropolitane ontwikkelingen vaak niet samenvallen met administratieve grenzen.

1.5 Volgens het EESC zullen evenwichtige en sterke MG's, gesteund in het kader van Europa 2020, de toon aangeven voor toekomstige ontwikkelingen, elk met hun eigen identiteit en kenmerken. Zij zullen ook positieve macro-economische gevolgen voor Europa hebben. Het beleid voor metropolitane ontwikkelingen dient gelijke tred te houden met de aandacht voor de verkleining van regionale verschillen.

1.6 Het EESC beveelt de instelling aan van een groep op hoog niveau of taskforce voor metropolitane ontwikkeling, naast de bestaande interservice groep voor stedelijke ontwikkeling van de Europese Commissie. Die taskforce zou interdisciplinair moeten zijn en tal van vertegenwoordigers van lidstaten, MG's, publieke en particuliere stakeholders en maatschappelijk middenveld moeten omvatten. Er zouden structurele uitwisselingen tussen mensen uit de praktijk en onderzoekers moeten plaatsvinden, bijvoorbeeld met het *European Metropolitan Network Institute*, het *Joint Programming Initiative Urban Europe* en Metrex.

1.7 Deze taskforce zou een langetermijnvisie moeten ontwikkelen voor een metropolitaan Europa dat over nationale grenzen heenkijkt. Een coherente en efficiënte Europese stedelijke agenda voor 2050 zou ervoor moeten zorgen dat de versnipperde benaderingen door een overkoepelende aanpak worden vervangen, en zou gericht moeten zijn op het alomvattende programma Europa 2020 voor slimme, duurzame en inclusieve groei.

1.8 Deze agenda zou moeten kunnen bogen op grondige analyses van huidige (en toekomstige) trends, geschraagd door statistische gegevens van Eurostat en onderzoek van Espon en andere welomschreven bronnen.

1.9 Het Verdrag van Lissabon en Europa 2020 staan ook voor een ander bestuur. Multilevel governance moet in dit stadium serieus worden genomen en mag geen dode letter blijven. MG's verdienen erkenning als volwaardige actoren in de regionale ontwikkeling. Bij de Commissie zouden stedelijke en metropolitane aangelegenheden beter moeten worden gecoördineerd en navenant gepresenteerd. Metropolitaan beleid vormt in feite een onderdeel van zowel Europees, nationaal (het gaat immers om de belangrijkste gebieden in Europa en de lidstaten), regionaal als lokaal beleid. Alle daarmee verband houdende aspecten zouden door de overheden van MG's moeten worden gecoördineerd.

1.10 Metropolitane ontwikkeling is in Europa al een eind op weg. Het EESC is ervan overtuigd dat een toekomstgericht EU-platform (taskforce en interservice groep) als katalysator kan fungeren voor het debat over de huidige ontwikkelingen, voor de definitie van top-down- en bottom-upbenaderingen, de aanmoediging van lokale/regionale overheden en het maatschappelijk middenveld om adequate modellen te ontwikkelen, en voor de ondersteuning van grensoverschrijdende initiatieven.

1.11 Het momentum neemt toe. In dit advies ontvouwt het EESC analyses, argumenten en voorstellen ter ondersteuning van wenselijke benaderingen. Het verzoekt de Commissie en de Raad hiermee rekening te houden ter wille van een duidelijkere stedelijke dimensie in de op stapel staande wetsvoorstellen voor het cohesiebeleid, in aansluiting op de ideeën van de Commissie over „Steden van morgen".

## 2. **Analytische opmerkingen**

2.1 De Europese Unie onderhoudt lastige en ingewikkelde betrekkingen met steden en metropolitane gebieden (MG's). De wederzijds moeizame verhouding tussen de EU en steden en metropolen zijn het gevolg van diverse oorzaken, variërend van te weinig doeltreffend bestuur tot zeer uiteenlopende situaties en omstandigheden.

### 2.2 *Achtergrond op het niveau van Commissie en Raad*

2.2.1 In 1972 verklaarde de Europese Raad het Europese regionale beleid van wezenlijk belang voor de versterking van de Gemeenschap. De steun ging aanvankelijk naar minder begunstigde regio's om een evenwichtige en harmonieuze ontwikkeling in Europa te bevorderen. Rond 1986 werd het opheffen van regionale verschillen als een belangrijke nevendoelstelling beschouwd om de interne markt tot stand te brengen.

2.2.2 In de jaren 80 en 90 werd de efficiëntie van het beleid en het programma vergroot. Het Verdrag betreffende de EU van 1992 en de onderhandelingen over de uitbreiding van de Unie een paar jaar later leidden tot een forse stijging van de Structuurfondsmiddelen.

2.2.3 In een later stadium kregen individuele steden een plaats in de beleidsvorming van de EU, hoewel stedelijke proefprojecten al sinds 1990 werden gelanceerd. Er werd nauwelijks verschil gemaakt tussen grote en kleine steden. De voornaamste scheidslijn lag lange tijd tussen het rijke en arme deel van de EU, tussen de zogenaamde „banaan" in West-Europa en elders. Hierover gingen ook de meeste discussies.

2.2.4 In 1998 nam de Commissie een interessant initiatief met de mededeling „Actiekader voor duurzame stedelijke ontwikkeling in de Europese Unie". De impact hiervan op het overleg in de Raad en de dagelijkse werkzaamheden bleef echter zeer beperkt.

2.2.5 Ondertussen ontwikkelden de DG's Regio, Onderzoek, Mobiliteit en vervoer, Energie, en Werkgelegenheid programma's en projecten in steden. Espon verrichtte toegespitst onderzoek naar regionale en metropolitane ontwikkelingen, met de steun van het Interreg-programma.

2.2.6 De Raad werd vanaf 2004 directer bij stedelijke aangelegenheden betrokken. Jaarlijks vonden er twee informele bijeenkomsten plaats van de ministers voor ruimtelijke ordening en territoriale ontwikkeling, waar de stedelijke dimensie centraal stond. Door een gebrek aan officieel in de Verdragen verankerde bevoegdheden konden Commissie en Raad maar weinig concrete acties ondernemen.

2.2.7 Ondertussen werden tijdens de informele ministersbijeenkomsten een reeks verklaringen goedgekeurd. Belangrijk is het Handvest van Leipzig van 2007, dat was bedoeld om een stedelijke agenda vast te stellen. In dit verband werden tal van stedelijke thema's gedefinieerd, ook m.b.t. grote steden, die in een gemeenschappelijk Europees kader aan bod zouden moeten komen, met inachtneming van subsidiariteit. Deze verklaring was het startsein voor een meer gestructureerde aanpak. Een ook vermeldenswaardig vervolg hierop zijn de conclusies [1] van de ministersbijeenkomst over de bijdrage van architectuur en cultuur aan duurzame ontwikkeling. De doelstellingen en onderwerpen werden vervolgens nader uitgewerkt, met name tijdens de informele ministersbijeenkomsten in Marseille en Toledo [2]. De conclusies en de verklaring van Gödöllö van mei 2011 tonen aan dat het momentum toeneemt voor een geïntegreerde en intersectorale aanpak voor een evenwichtige metropolitane ontwikkeling. [3]

2.2.8 Hoewel steden een rol spelen in Commissiemededelingen en EU-programma's zijn het algemene beeld en de vooruitgang die met de stedelijke agenda wordt geboekt, niet indrukwekkend. Dit is niet alleen te wijten aan een gebrek aan bevoegdheden, maar is ook een gevolg van te weinig duidelijke doelstellingen en onvoldoende aandacht. Binnenlandse politieke kwesties en subsidiariteit weerhouden lidstaten ervan om stedelijke thema's op EU-niveau te bespreken.

---

[1] PB C 319/05 van 13 december 2008, blz. 13.

[2] Deze desbetreffende verklaringen zijn tijdens het Franse, respectievelijk Spaanse voorzitterschap in 2008 (Marseille) en 2010 (Toledo) goedgekeurd.

[3] Zie de conclusies van het Hongaarse voorzitterschap, en de Territoriale agenda van de Europese Unie 2020, die tijdens de informele ministersbijeenkomst in Gödöllö op 19 mei 2011 is vastgesteld.

2.3 *Eerdere standpunten van het EESC*

2.3.1 In 2004 kwam het EESC hoofdzakelijk om de volgende twee redenen met een voorstel ([4]) om meer aandacht te schenken aan MG's en grote steden met een kritische massa: zij zijn, met hun voor- en nadelen, „proeftuinen van de wereldeconomie" en zij lijken te groeien. De afgelopen tien jaar zijn deze beide zaken nog duidelijker geworden. Recentelijk, tijdens informele ministersbijeenkomsten, is het belang ervan erkend.

2.3.2 Volgens het EESC dient de aandacht in het beleid niet alleen uit te gaan naar het terugdringen van regionale verschillen, maar ook naar sterke MG's, die voor toekomstige ontwikkelingen de toon kunnen zetten.

2.3.3 Grote verstedelijkte gebieden in Europa werken meestal, net als elders ter wereld, als een magneet op hoogkwalitatieve activiteiten, internationale bedrijven en onderzoekscentra, allerlei soorten creatieve ontwikkelingen en onderwijsinstellingen. Door de globalisering komen ze nog meer in de aandacht te staan omdat nationale grenzen vervagen: door modern vervoer en digitale communicatie zijn zij internationaal met elkaar verbonden. Tegelijk bieden zij mogelijkheden in overvloed vanwege de nabijheid van veel talent.

2.3.4 Als magneten die allerlei soorten mensen uit de EU alsook immigranten aantrekken, tellen MG's en stadsregio's onloochenbaar ook een vrij hoog aandeel werklozen en laagopgeleiden. Hiervoor is geen pasklare oplossing; tegelijk is dit een bron van (grote) sociale, culturele en economische problemen. Ook op milieugebied zijn er tal van duidelijke problemen.

2.3.5 In zijn advies uit 2008 gaf het EESC een beknopte beschrijving van de stand van zaken in de lidstaten. Ondanks de neiging naar devolutie en een Europees debat over de gewenste aanpak en maatregelen t.a.v. metropolitane ontwikkelingen heeft elk land zijn eigen agenda, die nauw verband houdt met historische ontwikkelingen en wetgeving. Daarom bepleitte het EESC de oprichting van een EU-groep op hoog niveau om een stedelijke agenda voor MG's ([5]) vast te stellen met de nadruk op concurrerende, duurzame en inclusieve groei. In deze optiek zouden MG's, samen met de nationale regeringen, ertoe aangezet moeten worden om hun eigen Lissabonagenda te bepalen. Dit hele proces, inclusief goede praktijken, zou op EU-niveau besproken moeten worden, met een actieve monitorrol voor de Commissie.

([4]) EESC-initiatiefadvies over *Metropolitane gebieden: sociaaleconomische gevolgen voor de toekomst van Europa*, PB C 302/20 van 7 december 2004, blz. 101. In 2007 is een reeks specifieke onderwerpen uitgewerkt in het vervolg op het initiatiefadvies over *Metropolitane gebieden: sociaaleconomische gevolgen voor de toekomst van Europa*, PB C 168/02 van 20 juli 2007, blz. 10.

([5]) Verkennend advies van het EESC: *Een evenwichtige ontwikkeling van het stedelijk milieu: uitdagingen en kansen*, rapporteur de heer Van Iersel, PB C 77/27 van 31 maart 2009, blz. 123.

2.3.6 Momenteel is deze aanpak nog niet in de praktijk gebracht. Het blijft onduidelijk wie in welke context waarvoor verantwoordelijk is.

## 3. **Huidige situatie**

3.1 Het belang van MG's staat tegenwoordig buiten kijf ([6]). Wereldwijde trends worden ook onderzocht door de OESO en de Wereldbank. Onderzoekscentra in heel Europa baseren hun standpunten op veronderstellingen die vergelijkbaar zijn met de hier genoemde. Maar er heerst nog veel verwarring over de aanpak op EU-niveau, en vaak ook op nationaal niveau. Deels is dit het gevolg van problemen t.a.v. bestuur en taakverdeling, deels ook van versnipperde benaderingen. Enkele voorbeelden:

— in grote stedelijke gebieden gaapt er vaak een kloof tussen stedenbouwkundigen, die zich bezighouden met ruimtelijke ontwikkeling, infrastructuur, huisvesting en algemene diensten, en degenen die economische ontwikkeling, dynamiek en werkgelegenheid vooropplaatsen. De neuzen staan met andere woorden meestal niet dezelfde kant op;

— academici en onderzoeksinstituten publiceren steeds meer nuttige studies over agglomeraties, maar er is vaak nog maar weinig sprake van effectieve communicatie met overheden;

— overheden op nationaal, regionaal en lokaal niveau staan meestal huiverig tegenover het delen van standpunten met de particuliere sector, bijv. met projectontwikkelaars en investeerders;

— steden en regio's kijken, evenals regeringen, hoofdzakelijk naar Brussel voor financiële steun, en laten de gelegenheid voorbijgaan om te spreken over stimulerende beleidsmaatregelen en over de noodzaak de gevolgen van EU-wetgeving voor MG's tegen het licht te houden.

3.2 Het groeiende engagement van Commissie en Raad leidt tot een aanzienlijke reeks programma's. Door verschillende sectorale benaderingen hebben deze programma's verschillende zwaartepunten en zijn ze gewoonlijk op uiteenlopende definities van de desbetreffende onderwerpen gebaseerd. Dit staat de zichtbaarheid meestal in de weg en is nadelig voor de doeltreffendheid t.a.v. derden en eindgebruikers.

3.3 De Lissabonstrategie heeft absoluut bijgedragen aan de integratie van het thema stedelijke ontwikkeling in het bredere Europese kader en in de Europese ambities. Dit stuit echter vaak op onwil bij de lidstaten, die zelden behoefte hebben aan „supranationale" inmenging in hun stedelijke achtertuin. Daarom is bij Europese subsidies voor projecten in steden vaak ook de nationale overheid betrokken, maar is er geen sprake van contact tussen de Commissie en het lokale niveau zonder inmenging van bovenaf.

([6]) Beroemd in dit verband zijn de werken van Richard Florida *Cities and the creative class*, Charles Landry *The Creative City* en Edward Glaeser *Triumph of the City*.

3.4 In plaats van dat er lichtende voorbeelden te vinden zijn heerst er in het algemeen, zowel in de lidstaten als op Europees niveau, verwarring over het vereiste soort bottom-up- of top-downaanpak. Het gevolg hiervan is individuele stadspromotie van metropolen in plaats van een meer gestructureerde aanpak.

3.5 Tot slot heeft de discussie vaak te lijden onder contraproductieve spanningen tussen stad (met inbegrip van peri-urbane gemeenten) en platteland.

3.6 Geslaagde multilevel governance stuit meestal op historische en culturele barrières, die een goede oplossing van de echte problemen in de weg staan.

3.7 Kortom, lidstaten en stedelijke gebieden blijven vaak vasthouden aan hun dagelijkse bezigheden in plaats van zich open te stellen voor geïntegreerde strategieën of langetermijndoelstellingen. De meerwaarde van de EU is niet helder, deels omdat de lidstaten het niet eens zijn over het mandaat van de Commissie en over de precieze rol van de (informele) Raad, en deels omdat de Commissie momenteel niet mag reageren op de uiteenlopende standpunten van de lidstaten over haar rol.

## 4. **Een proactieve aanpak voor een 21e-eeuwse stedelijke renaissance**

4.1 Ondanks de toegenomen aandacht in Commissiemededelingen en EU-programma's voor steden blijft het algemene beeld versnipperd. Economische, sociale, territoriale en milieueisen, alsook sombere financiële vooruitzichten nopen tot een samenhangende en operationele stedelijke agenda. Zo'n agenda zou het in heel Europa bestaande, latente economische, sociale, culturele en technologische potentieel ten goede komen.

4.2 In eerdere adviezen verschafte het EESC sterke argumenten voor zo'n EU-agenda, in het kader van het internationale politieke en academische debat over de stimulering van een 21e-eeuwse stedelijke renaissance. Veelzeggende elementen in de discussie over de metropolitane dimensie zijn:

— een paradigmawisseling naar MG's en stadsregio's ten gevolge van de globalisering, gekenmerkt door internationale netwerken en waardeketens, met vervaging van nationale grenzen;

— overgang en herstructurering van industriële regio's naar nieuwe, gespecialiseerde industrieën en diensten en de gevolgen hiervan voor economische bassins en MG's;

— specialisatie van steden, als basis voor clusters die investeringen aantrekken;

— nabijheid van universiteiten, onderzoekscentra, gekwalificeerd personeel, regionaal ontwikkelde industriële waardeketens en hoogontwikkelde dienstverlening;

— internationale connectiviteit in combinatie met slimme interne mobiliteit en vervoerssystemen;

— de groene stad: klimaatverandering, laag energieverbruik en milieueisen die een doelgerichtere lokale en regionale aanpak en PPP's vergen;

— de in brede kring gevoelde behoefte aan stedelijke dichtheid in plaats van stedelijke wildgroei;

— betere interactie tussen steden en plattelandsgebieden;

— sociale duurzaamheid, demografische veranderingen en kwaliteitsarbeid op elk maatschappelijk niveau, geschraagd door passende onderwijs- en opleidingsprogramma's in de regio;

— dringende behoefte om culturele verschillen te overbruggen met de nadruk op het scheppen van mogelijkheden voor minderheden die de gehele samenleving ten goede komen;

— verbetering van de levensstandaard en de kwaliteit van huisvesting, met name in verband met migratie;

— nadruk op de kunst van stadsplanning, waarborgen van omstandigheden voor optimale ontwikkeling van MG's als geheel in samenwerking met stadsontwerpers en architecten;

— garanties voor interne en externe veiligheid en beveiliging;

— recreatie.

4.3 Tot slot moet de governance van MG's en steden gebaseerd zijn op een combinatie van top-down- en bottom-upbenaderingen om doeltreffend te kunnen zijn. In MG's moet de inbreng van alle stakeholders gewaarborgd zijn: de beste resultaten worden verkregen als en wanneer elke maatschappelijke geleding verantwoordelijkheid draagt. Hoe beter de wisselwerking tussen de niveaus van besluitvorming en uitvoering (multilevel governance), hoe doeltreffender de resultaten.

4.4 Gekozen regionale en lokale actoren spelen een sleutelrol bij het nemen van verantwoordelijkheden. Verder kunnen nieuwe vormen van participatiedemocratie t.a.v. het maatschappelijk middenveld worden ontwikkeld. Op EU-niveau in kaart gebrachte trends kunnen een positieve invloed hebben.

4.5 Het Verdrag van Lissabon vermeldt „territoriale samenhang" uitdrukkelijk als algemene doelstelling, in aanvulling op economische en sociale samenhang. [7] Alle drie worden ze genoemd als beleidsgebieden met bevoegdheden die tussen de EU en de lidstaten gedeeld worden. Regionaal beleid moet dus niet langer beschouwd worden als een exclusief terrein van de lidstaten in de naam van subsidiariteit. Dit blijkt ook uit de bepalingen over trans-Europese netwerken [8].

[7] Zie artikel 3, lid 3, VEU.
[8] Zie artikelen 170-172 VWEU.

4.6 Voorts wordt het subsidiariteitsbeginsel uitgebreid naar het regionale en lokale niveau, daar het Verdrag de nadruk legt op lokale en regionale autonomie, ([9]) hetgeen strookt met de realiteit, aangezien het welslagen van het beleid inzake de interne markt, industrie, O&O, energie, milieu en gezondheid grotendeels afhangt van de uitvoering ervan in de regio's, vooral in MG's.

## 5. **De stedelijke agenda en metropolitane ontwikkeling**

5.1 Europa moet zich op de toekomst voorbereiden. Territoriale samenhang is één van de instrumenten daartoe. Volgens het EESC sluit een overkoepelende aanpak van MG's, die als magneten werken, en van metropolitane ontwikkeling aan op de unieke stadsstructuur in Europa en wordt daarmee de sociaaleconomische veerkracht bevorderd.

5.2 Metropolitane ontwikkeling impliceert ook een nieuwe, virtuele blik op de kaart van Europa. Die kaart moet niet langer uitsluitend een aantal samenwerkende lidstaten tonen, noch grote versus kleine gebieden, noch stad tegenover platteland. Veeleer moeten er metropolitane ontwikkelingen op zichtbaar zijn, zowel in landen als grensoverschrijdend, in de zin van ruimtelijke aanpassingen aan de maatschappelijke, economische en technologische ontwikkelingen van vandaag de dag en van de nabije toekomst. In dat verband zou een agenda voor metropolitane ontwikkeling de Europese samenleving kunnen helpen om zich optimaal aan nieuwe omstandigheden te passen.

5.3 Metropolitane ontwikkeling dient volgens het EESC ook doeltreffend bij te dragen aan het opheffen van de tegenstelling tussen plattelandsgebieden en steden. Dit is onderwerp van felle discussies. Er zijn tal van argumenten die pleiten voor meer positieve interactie tussen beide. Nieuwe instrumenten zijn nodig ter wille van grotere wederzijdse voordelen. Een interessant initiatief in ontwikkeling is URMA (samenwerking tussen stad en platteland in MG's), van Metrex, in het kader waarvan methoden en concrete projecten voor verbetering zullen worden gepresenteerd. Andere pragmatische verbeteringen zijn mogelijk door een adequate toepassing van polycentrisme, alsook door projecten op basis van nieuwe governancevormen te lanceren. Goede praktijken moeten verspreid worden.

5.4 Sinds de ontwikkelingen die het EESC in 2008 noemde, wordt er meer en meer gedaan om metropolitane ontwikkeling te bevorderen. Meestal is de economie de aanjager van initiatieven. Maar ook ruimtelijke, sociale en culturele motieven kunnen een rol spelen. Enkele van de vele uiteenlopende vermeldenswaardige voorbeelden en modellen:

— de samenwerking tussen de Duitse *Metropolregionen* neemt toe, binnen de *Initiativkreis Europäische Metropolregionen;*

— de *pôles métropolitaines* in Frankrijk, naast de *pôles d'excellence;*

— *Grand Paris* (inclusief de toekomstige verbinding met de Atlantische Oceaan en met het noorden);

— de verwachte uitbreiding van de regio Öresund en van Groot-Stockholm;

— meer projecten in de Nederlandse Randstad (rondom Amsterdam en de toekomstige „tweelingstad" Rotterdam-Den Haag);

— de opbouw van de MG's Barcelona, Valencia en Bilbao;

— de ervaring die nu wordt opgedaan met LEP (*Local Enterprise Partnership*) in enkele grote steden in Engeland;

— de metropolitane ontwikkeling van de stadsregio's Warschau, Gdańsk en Katowice in Silezië; de laatste twee streven naar een grote, grensoverschrijdende aanpak (Oostzeeregio en Tsjechië);

— metropolitane ontwikkelingen rondom Praag en Boedapest;

— de „tweelingstad" in opkomst, Wenen-Bratislava;

— de metropolitane ambities rondom Leipzig, met een cultureel motto: „Luthers decennium" (de 500e verjaardag van de Hervorming van Luther, 1517).

5.5 Metropolitane ontwikkelingen kunnen een specifieke stimulans krijgen van opkomende macroregio's als de Oostzee- en de Donauregio en Noordwest-Europa (hoewel niet officieel vastgelegd, is in de literatuur sprake van de macroregio Nord-Pas-de-Calais, België, Luxemburg, Nederland en Noord-Rijnland-Westfalen).

5.6 Uit Europees oogpunt verdienen grensoverschrijdende initiatieven (die soms wel, maar vaak niet door de nationale overheid worden gesteund) bijzondere aandacht. Vermeldenswaard is de Duitse *Initiativkreis Metropolitane Grenzregionen*. Naast de bestaande voorbeelden, zoals Öresund en Rijsel-Kortrijk, staat er een reeks nieuwe initiatieven op stapel, waaronder Oberrhein (Basel, Straatsburg, Karlsruhe), Niederrhein (Rijnland-Palts, Luxemburg, Nancy), Katowice, Savoie-Aosta enz. Via betere verbindingen wil Hamburg zijn band met de regio Öresund verstevigen. Daarnaast levert de intensivering van de contacten tussen het Russische Kaliningrad en het MG Gdańsk interessante voorbeelden van samenwerking op.

5.7 Kleinere lidstaten, zoals Slovenië, kunnen vooral profiteren van welomschreven grensoverschrijdende initiatieven. Sinds 2007 worden zulke nieuwe grensoverschrijdende initiatieven bevorderd met het wetsinstrument „Europese groepering voor territoriale samenwerking" (EGTS).

([9]) Zie artikel 5, lid 3, VEU.

5.8 Het EESC beveelt aan om de toepassing van het EGTS-instrument niet te beperken tot naburige grensregio's. Europese MG's die streven naar een concurrerender Europa ten opzichte van derde landen (China), moeten worden aangespoord tot intensievere samenwerking binnen waardeketens, in combinatie met een „superstructuur" voor de gebruikelijke samenwerking op het gebied van cultuur, onderwijs, openbaar bestuur enz. om de economische samenwerking minder crisisgevoelig te maken. Tekenend voorbeeld zou een EGTS zijn voor Hamburg en Toulouse, beide gespecialiseerd in vliegtuigbouw.

5.8.1 De kwesties waarmee vertegenwoordigers van bestaande en potentiële EGTS's en aanmeldende overheden zijn geconfronteerd, zoals vermeld in het EGTS-monitoringverslag 2010, moeten aan bod komen bij de herziening van de EGTS-Richtlijn 2011.

5.9 De EU heeft behoefte aan een grondige analyse van de metropolitane ontwikkelingen onder de huidige sociaaleconomische omstandigheden. Zo'n analyse vergt een geactualiseerde geografische, economische, sociale en technologische kaart van Europa. Espon kan hierbij zeer goed helpen. Eurostat blijft noodzakelijk om betrouwbare gegevens te leveren. Verder moeten Urban Audit en Urbact beter worden toegepast om de verspreiding van onderzoeksresultaten en praktische ervaringen te garanderen.

5.10 Het EESC meent dat er een groep op hoog niveau (GHN) of taskforce moet komen voor metropolitane ontwikkeling, op basis van Europa 2020, naast de bestaande interservice groep voor stedelijke ontwikkeling. Deze GHN zou interdisciplinair moeten zijn en tal van vertegenwoordigers van lidstaten, MG's, publieke en particuliere stakeholders en maatschappelijk middenveld moeten omvatten.

5.11 Deze taskforce zou een langetermijnvisie moeten ontwikkelen voor een metropolitaan Europa, met inbegrip van grensoverschrijdende MG's, zoals dit ook gepland is in het *Joint Programming Initiative Urban Europe*, met een langetermijnperspectief voor Europa in 2050.

5.12 Voortbordurend op de o.a. in paragraaf 4.2 vermelde elementen van metropolitane ontwikkeling zou een Europees platform als katalysator kunnen fungeren, mede omdat dat het volgende zou kunnen doen:

— benoemen van gemeenschappelijke kenmerken van metropolitane ontwikkelingen ondanks de grote verschillen tussen MG's, en bevorderen van goede praktijken;

— toepassen van Europa 2020 en de overkoepelende aanpak ervan, waaronder de focus op het betrekken van zoveel mogelijk stakeholders bij de verwezenlijking van EU-doelstellingen voor slimme, duurzame en inclusieve groei in MG's;

— discussiëren over relevant leiderschap en de aanpak van problemen en ontwikkelingen;

— profiteren van het poolen van kennis tussen onderzoekscentra en overheden;

— formuleren van rationele antwoorden in tijden van aanhoudende bezuinigingen, die toch al een efficiënter gebruik van de beschikbare middelen vergen;

— nader vormgeven van de driehoek onderwijs-onderzoek-innovatie, de drijvende kracht achter de metropolisering in geheel Europa;

— bespreken en starten, in het kader van het concept voor de duurzame stad van de toekomst, van slimme proefprojecten voor de leefbare stad, de verbonden stad, de ondernemende stad en de pionierende stad;

— nagaan van de impact van de Europese agenda voor de klimaatverandering in steden (energie, vervoer, gebouwen) en formuleren van wenselijke benaderingen;

— helpen bij de bestrijding van de polarisatie tussen plattelandsgebieden en steden;

— leveren van nuttige bijdragen aan de oplopende nationale discussies over metropolitane ontwikkelingen en scheppen van kansen voor veerkrachtiger regio's;

— in kaart brengen van het belang van MG's als functionele regio's in een bredere (mondiale) context.

5.13 Tot nu toe blijven structurele uitwisselingen van ervaringen en „getrokken lering" beperkt. Een EU-taskforce zou dit zeer kunnen aanmoedigen, en ook zelf goede praktijken en praktische ervaringen kunnen verspreiden. Een en ander zou tevens van pas kunnen komen bij de formulering van Europees beleid en zou de deelname van Europese fondsen aan projecten „in het veld" kunnen bevorderen.

5.14 Er bestaan tal van studies en analyses over stedelijke ontwikkelingen in Europa. Een Europees kader zou versnippering tegengaan en de samenwerking ten goede komen. Gespecialiseerde kenniscentra en universiteiten uit heel Europa zouden beter met elkaar kunnen samenwerken.

5.15 Als Europees proefproject zou kunnen worden gedacht aan de opzet van fictieve „levende laboratoria" (praktijkgemeenschappen) voor specifieke thema's, zoals economische clusters, de kennisdriehoek, duurzame ontwikkeling, inclusieve PPP's, sociale huisvesting, leiderschap bij (subnationale) territoriale ontwikkeling enz. Elk „laboratorium" zou door een MG moeten worden gecoördineerd en diverse publieke en particuliere stakeholders moeten omvatten.

5.16 Er is ook ruimte voor initiatieven waarbij MG's bepaalde uitdagingen en problemen op EU-niveau presenteren. In heel Europa zouden vervolgens manieren en middelen gevonden moeten worden om deze adequaat tegemoet te treden. Later zouden beleidsaanbevelingen kunnen worden geformuleerd en overzichten van goede en slechte praktijkvoorbeelden kunnen worden opgesteld.

5.17 Te denken valt ook aan: een Europees leerstelsel voor steden en MG's waarbinnen gegarandeerd betrouwbare gegevens worden verstrekt over toekomstige projecten die elders al gerealiseerd zijn; een jaarlijkse conferentie over de stand van zaken t.a.v. metropolitane ontwikkelingen, en, niet te vergeten, getrokken lering uit de ervaringen van steden om de interne markt tot stand te brengen.

5.18 Volgens het EESC zouden, door interactieve methoden en goed werkende multilevel governance te ontwikkelen en door steden en MG's te betrekken bij de Europese integratie, totaal nieuwe, onzichtbare mogelijkheden kunnen worden aangeboord en zou waarschijnlijk ruimdenkendheid kunnen worden gestimuleerd.

## 6. **Europa 2020: een solide basis voor een stedelijke agenda van de EU**

6.1 Europa 2020 bevat volgens het EESC nuttige instrumenten om potentieel te ontsluiten en ruimdenkendheid te bevorderen. Gerichte aandacht voor metropolitane ontwikkeling zal leiden tot betere sociaaleconomische omstandigheden en meer nationale en internationale aandacht.

6.2 Het EESC onderschrijft het oordeel van eurocommissaris Hahn, die steden en MG's als cruciale spelers in de Europa 2020-strategie beschouwt. Tijdens de informele ministersbijeenkomst over stadsontwikkeling in Toledo (juni 2010) stelde hij dat „*bij de aanpak van de problemen die de snelle globalisering en structurele veranderingen met zich meebrengen, steden vooraan staan om te innoveren en economische groei te bevorderen.*"

6.3 In een advies uit 2008 bepleitte het EESC een agenda voor MG's op basis van de Lissabonstrategie ([10]). Met name het overkoepelende programma Europa 2020, dat nieuwe facetten heeft toegevoegd aan de Lissabonstrategie, biedt specifieke kansen voor MG's, alsmede voor de verbetering van multilevel governance, die jarenlang een ondergeschoven kindje was.

6.4 In MG's verloopt de communicatie sneller dan op nationaal niveau en verlopen besluitvorming en planning doorgaans vlotter. Overheden en andere stakeholders (sociale partners, maatschappelijke organisaties, onderwijsinstellingen van elk niveau, stadsontwerpers, projectontwikkelaars en particuliere investeerders) zijn er meestal doelgerichter bezig. Uit geslaagde voorbeelden blijkt dat doelgerichtheid, een gedeeld besef, en zelfs trots, de vooruitgang in MG's specifiek bevorderen.

6.5 Aan de hand van geslaagde voorbeelden worden steeds meer doelgerichte „routekaarten" opgesteld. Het succes van initiatieven is vaak ook te danken aan het leiderschap van visionaire burgemeesters en een breed gedragen aanpak. Enkele voorbeelden zijn Groot-Bilbao, Kopenhagen-Malmö, Wenen en Birmingham.

6.6 Het voordeel van een stedelijke agenda is wederzijds: Europa 2020 kan een zinvolle structuur bieden aan zo'n agenda, terwijl succesvolle MG's de uitvoering van Europa 2020 ten goede komen ([11]). In de volgende paragrafen worden de bouwstenen genoemd die hierbij van belang zijn.

6.6.1 Europa 2020 impliceert de behoefte aan doeltreffender coördinatie in de Commissie, in nauwe samenwerking met de Raad. De beleidsvorming en EU-programma's zijn toe aan stroomlijning. Het EESC bepleit het combineren van projecten in de Commissie. Belangrijk neveneffect is een grotere zichtbaarheid van de acties van de Commissie en (Europese) coördinatie.

6.6.2 Een welomschreven overkoepelende benadering zou tegenover de onontkoombare bezuinigingen moeten staan waarmee alle lidstaten t.a.v. de huidige economische achteruitgang te maken krijgen.

6.6.3 Tot nu toe heeft het subsidiariteitsbeginsel de uitvoering van een stedelijke agenda belemmerd. Europa 2020 vereist volgens het EESC nauwere coördinatie tussen de EU en de lidstaten, met een flexibeler opvatting van subsidiariteit en minder scherp getrokken scheidslijnen tussen Europese en nationale bevoegdheden.

6.6.4 Van belang is dat zulke flexibiliteit de weg vrijmaakt om regionale, metropolitane en lokale overheden als verantwoordelijke actoren bij het EU-kader te betrekken. Jarenlang is multilevel governance besproken zonder veel tastbare gevolgen. De tijd is nu rijp om te stoppen met de hieraan beleden lippendienst en operationele en interactieve afspraken tussen publieke en particuliere actoren, alsook maatschappelijke organisaties te bevorderen.

6.6.5 Een stedelijke agenda in het kader van Europa 2020 zou ook ruimere monitoring door de Commissie vereisen van aspecten die rechtstreeks aan steden en MG's gerelateerd zijn. Dit betekent dat steden en MG's, inclusief overige stakeholders en maatschappelijke organisaties, als coactoren moeten worden aanvaard voor de uitvoering van beleid en EU-programma's.

([10]) Vgl. voetnoot 5.

([11]) Enkele interessante opmerkingen in dit verband zijn te vinden in het *Verslag over een Europese stedelijke agenda en de toekomst van deze agenda in het cohesiebeleid*, Europees Parlement, A7-0218/2011, rapporteur Oldřich Vlasák, goedgekeurd in juni 2011.

6.6.6 Europa 2020 spoort ook aan tot nauwere contacten tussen afzonderlijke lidstaten. In dit verband zijn er twee aspecten belangrijk:

— het is de bedoeling dat lidstaten meer naar elkaars praktijken en prestaties kijken;

— nauwere contacten tussen lidstaten komen grensregio's en hun eventuele ontwikkeling tot MG's ten goede. Bi- en trilaterale overeenkomsten tussen nationale regeringen zijn uiterst nuttig om de grensoverschrijdende samenwerking te verdiepen.

Brussel, 21 september 2011

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

# Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over Leader als instrument voor lokale ontwikkeling (initiatiefadvies)

(2011/C 376/03)

Rapporteur: **de heer HAKEN**

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 20 januari 2011 besloten om overeenkomstig art. 29, lid 2, van zijn reglement van orde een initiatiefadvies op te stellen over:

*Leader als instrument voor lokale ontwikkeling*

(initiatiefadvies).

De afdeling Landbouw, plattelandsontwikkeling, milieu, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 6 september 2011 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 21 en 22 september 2011 gehouden 474e zitting (vergadering van 21 september) onderstaand advies uitgebracht, dat met 151 stemmen vóór, bij 15 onthoudingen, werd goedgekeurd.

## 1. **Conclusies en aanbevelingen**

1.1 De Leader-methode heeft de afgelopen 20 jaar haar levensvatbaarheid bewezen. Het is dan ook nodig een verdere uitbreiding te overwegen van de Leader-methode als beproefd ontwikkelingsinstrument en te zorgen voor de handhaving van haar basisprincipes, met name de rechtstreekse deelname van vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld aan de lokale partnerschappen en de permanente dialoog met de lokale bevolking over de prioriteiten voor verdere ontwikkeling.

1.2 Wat de operationele programma's na 2013 betreft, is het noodzakelijk een wezenlijke versterking te overwegen van de partnerschapsbenaderingen (vooral van lokale en regionale sectoroverschrijdende partnerschappen, afzonderlijk in plattelandsgebieden en stedelijke gebieden). Daarbij is het ook nodig processen en partnerschappen te standaardiseren en hoge eisen te stellen inzake de toegevoegde waarde, de doeltreffendheid en het rendement van de projecten. Bij het opzetten van partnerschappen dient altijd een bottom-upbenadering gevolgd te worden.

1.3 Het EESC stelt voor de Leader-methode en de uitbreiding ervan in de vorm van bottom-uppartnerschappen toe te passen bij het gebruik van middelen uit andere Europese fondsen die op plattelandsgebieden gericht zijn. Het EESC raadt ook uitdrukkelijk aan in steden dezelfde methode – onder een andere benaming – toe te passen bij op ontwikkeling gerichte strategieën en investeringen. De partnerschappen kunnen er ook voor zorgen dat de activiteiten die lokale besturen, lokale ondernemingen, non-profitorganisaties en burgers opzetten rond de principes van duurzaamheid, beter op elkaar aansluiten. Daartoe moet evenwel het huidige „sectorale" denken m.b.t. het ELFPO en de structuurfondsen achterwege gelaten worden en dient de tendens tot strikte scheiding tussen de fondsen doorbroken te worden; er moeten ook uniforme regels ingevoerd worden om de verschillende fondsen aan de hand van een gemeenschappelijk controle- en indicatorsysteem te gebruiken.

1.4 Het EESC raadt aan na 2013

a) een alomvattende benadering inzake lokale ontwikkeling voor plattelandsgebieden te volgen, door middelen van verschillende fondsen in één begroting bijeen te brengen en op basis van de mogelijkheid om gebruik te maken van het ELFPO, het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Cohesiefonds, het Europees Visserijfonds, het Europees Sociaal Fonds en andere fondsen, aan de hand van een vereenvoudigde procedure en zonder de administratieve lasten te verzwaren;

b) te discussiëren over en in te stemmen met een standaarddefinitie van plattelandsgebieden, en te verlangen dat lokale ontwikkelingsstrategieën binnen een geïntegreerde benadering ontwikkeld worden;

c) bij het opzetten van bottom-uppartnerschappen en bij hun activiteiten een beroep te doen op de Leader-benadering;

d) in alle fondsen financiële ruimte te creëren om een geïntegreerde ontwikkelingsstrategie voor te bereiden en ten uitvoer te leggen met gebruikmaking van de capaciteit en vaardigheden binnen de lokale partnerschappen;

e) duidelijk en zorgvuldig te definiëren wanneer er sprake is van een belangenconflict voor de leden van de lokale actiegroepen, om zo de kritiek m.b.t. de tenuitvoerlegging van Leader grotendeels te ontkrachten. Het gaat om het vergroten van de transparantie, meer publieke controle en beter geïnformeerde burgers, het geven van meer informatie over wat de lokale actiegroepen werkelijk zijn, wat zij doen en wat zij concreet hebben bereikt in de verschillende gemeenten enz. Dat kan door middel van conferenties, seminars, publicaties en berichten in de lokale media (radio, televisie, geschreven pers enz.).

1.5 Centraal in het Barca-verslag ([1]) staat het plaatsgebonden ontwikkelingsmodel (place-based development model), dat de nadruk legt op een geïntegreerde territoriale of regionale aanpak voor het oplossen van problemen. Deze plaatsgebonden strategie (*place-based policy*) moet een eind maken aan de aanhoudende onderbenutting van het lokaal aanwezige potentieel. Ze

([1]) http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/barca_en.htm.

sluit dus volledig aan bij de Leader-methode en de doelstellingen die ermee worden nagestreefd, met name een bottom-upaanpak die gericht is op het oplossen van specifieke lokale problemen, via de vereende krachten van lokale spelers die door samen te werken het potentieel van hun regio beter benutten. In debatten wordt er vaak aan herinnerd dat het subsidiariteitsbeginsel met het Verdrag van Lissabon een nieuwe inhoud gekregen heeft, die samenhangt met de versterking van de rol van regionale en lokale actoren.

1.6 Het EESC beveelt aan de administratieve lasten en verplichtingen aanzienlijk terug te brengen, met name voor kleine projecten (bijvoorbeeld door het aantal in te dienen documenten en verslagen te beperken), alsook de Leader-methode te integreren in het vereenvoudigingsproces, om zo meer flexibiliteit te bewerkstelligen en werk te maken van innovatie op regionaal vlak. Wat de projecten betreft, raadt het EESC aan een algemeen systeem van voorschotfinanciering door de EU of van continue financiering in te voeren. Hierdoor wordt de absorptiecapaciteit op lokaal niveau aanzienlijk verhoogd zonder dat er gevaar ontstaat voor de liquiditeit van kleinere spelers, die de projecten indienen, de uiteindelijke begunstigden ervan zijn en ze ook uitvoeren. Het EESC raadt ook aan om het mogelijk te maken cofinanciering door de lidstaten te vervangen door een bijdrage in natura, bijvoorbeeld vrijwillige arbeid.

1.7 Bij de overgang naar een situatie waarin het aantal middelen toeneemt, middelen uit verschillende fondsen worden ingeschakeld en de methode in stedelijke gebieden wordt toegepast, raadt het EESC aan om, net als in een „leerproces", terug te keren naar de periode waarin de Leader-methode zich in de laboratoriumfase bevond. Daarbij moet natuurlijk voortgebouwd worden op de voorbije twintig jaar, waarin onmiskenbare positieve ervaring is opgedaan sinds het begin van de tenuitvoerlegging van de methode en de gemeenschapsinitiatieven in plattelandsgebieden. Het EESC is voorstander van meer flexibiliteit bij de toepassing van de innovatieve benadering, aangezien dit tot een snellere ontwikkeling van de regio's kan leiden.

## 2. **Inleiding**

2.1 *De Leader-aanpak en zijn ontstaan – achtergrond en impact*

2.1.1 De Leader-benadering was oorspronkelijk een gemeenschapsinitiatief, dat de Europese Commissie sinds 1991 gedurende verschillende jaren in verschillende fases ontwikkeld heeft: na een „experimentele" fase (Leader I) en een „laboratoriumfase" (Leader II) is het programma tot volle ontwikkeling (Leader+, tot 2006) gekomen. Van 2004 tot 2006 liep er een proefproject om de methode te integreren in de programma's van de nieuwe EU-lidstaten. Sinds het begin van de huidige programmeringsperiode op 1 januari 2007 vormt Leader één van de vier assen binnen de tweede pijler van het GLB en fungeert het programma als één van de mainstreamingsinstrumenten van het GLB. Thans wordt Leader als deel van de nationale programma's voor plattelandsontwikkeling via het ELFPO gefinancierd, waarbij de lidstaten volgens het principe van gedeeld beheer tussen de Commissie en de lidstaten voor cofinanciering zorgen. Sinds 1991 is er in totaal 9,75 miljard euro geïnvesteerd in de verschillende Leader-gemeenschapsinitiatieven en de huidige vierde as van het ELFPO. Op dit moment zijn er in de EU meer dan 2 200 „lokale actiegroepen" werkzaam. In de afgelopen 20 jaar hebben de EU-middelen voor Leader ertoe bijgedragen een uniek netwerk van plattelandsactoren te ontwikkelen dat zich over alle 27 EU-lidstaten uitstrekt.

2.1.2 Op deze manier is er een unieke en innovatieve partnerschaps- en samenwerkingsmethode ontstaan. Dankzij deze methode is het mogelijk op een transparante manier projecten in de meest afgelegen gebieden van de EU-27 te financieren en deze gebieden toegang te verlenen tot de Europese fondsen.

2.2 *De huidige situatie in de EU – lokale actiegroepen*

2.2.1 Leader is als financieringsinstrument en methode populair in plattelandsgebieden, niet enkel bij leden van de lokale actiegroepen, maar vooral bij lokale overheden en andere spelers die op het grondgebied van de plattelandsgemeentes actief zijn. In alle 27 lidstaten zijn lokale actiegroepen opgericht, waarbij de Bulgaarse en Roemeense actiegroepen binnenkort operationeel zullen zijn. Leader speelt ook een rol van betekenis in de pretoetredingsstrategie voor kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaat-lidstaten.

2.2.2 In de EU-27 werden tot nog toe 2 192 lokale actiegroepen geselecteerd. Voor de periode 2007-2013 bedraagt het totale betreffende ELFPO-budget ongeveer 5,5 miljard euro.

2.2.3 Sinds het begin van de programmeringsperiode 2007-2013 fungeert Leader als basis voor as IV van het ELFPO. De totale uitgaven voor dit programma, met inbegrip van de cofinanciering door de lidstaten en de private sector, bedroegen 13,9 miljard euro uit openbare middelen en 5 miljard euro aan particuliere financiering.

2.2.4 In de „nieuwe" EU-lidstaten wordt Leader vaker gebruikt dan in de EU-15. In sommige lidstaten zijn de lokale actiegroepen bijna op het volledige grondgebied actief: ze bieden een efficiënt instrument voor de tenuitvoerlegging van het beleid inzake plattelandsgebieden en kleine plattelandssteden steden en vullen de lokale overheden op een passende wijze aan.

2.2.5 De lokale actiegroepen hebben gezorgd voor de uitbouw van een administratieve capaciteit waarmee de financiële middelen van de EU op lokaal niveau op een transparante manier toegekend kunnen worden.

2.2.6 In de huidige periode van economische crisis kunnen deze „bemiddelende instanties", die flexibel en lokaal verankerd zijn, een efficiënte bijdrage leveren tot meer werkgelegenheid op lokaal niveau.

2.3 *Evaluatie van Leader+*

2.3.1 De Rekenkamer van de Europese Unie heeft de tenuitvoerlegging van het gemeenschapsinitiatief Leader+ aan een audit onderworpen en de Commissie en de lidstaten vervolgens zes basisaanbevelingen gedaan. In die aanbevelingen werden de zwakke punten van de methode samengevat. De Commissie heeft een antwoord geformuleerd en de kritiek van de Rekenkamer in aanmerking genomen voor de rest van de huidige programmeringsperiode en de uitwerking van Leader in de komende programmeringsperiode.

2.3.2 Bij het gemeenschapsinitiatief Leader+ waren 893 lokale actiegroepen uit de 15 „oude" lidstaten betrokken, terwijl in 2004 nog eens 250 lokale actiegroepen uit 6 „nieuwe" lidstaten begonnen zijn maatregelen volgens Leader uit te voeren. Het totale budget van het gemeenschapsinitiatief bedroeg 2,1 miljard euro.

2.3.3 Dankzij de Leader-methode zijn de partnerschappen tussen de openbare en private sector tot op het platteland doorgedrongen. Bovendien heeft de Leader-methode geleid tot een aanzienlijk hogere absorptiecapaciteit voor EU-financiering.

2.3.4 In de huidige periode heeft Leader+ vervolgens gezorgd voor een groei van het aantal lokale actiegroepen, tot meer dan 2 200.

2.3.5 Ondanks de kritiek van de Rekenkamer is de Leader-methode functioneel en ligt ze volledig in de lijn van het beleid van de Europese Unie: ze is efficiënt, leidt tot positieve veranderingen en heeft een gericht, horizontaal en transparant karakter. Daarom is in het Europees plattelandsontwikkelingsbeleid en de desbetreffende programma's van de lidstaten voor de Leader-methode een duidelijke plaats weggelegd. Ze verdient ook meer steun, ook buiten het GLB. Leader is een methode die de oprichting van sectoroverschrijdende partnerschappen op lokaal niveau ondersteunt en werkt, in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel, als een lokaal financieringsinstrument ter ondersteuning van projecten die de verwachtingen van de lokale bevolking inzake ontwikkeling inlossen en de levensstandaard op het platteland verhogen.

2.3.6 Via dit advies zou er meer interesse voor de Leaderbenadering opgewekt moeten worden en zou het makkelijker moeten worden om op een structurele manier een beroep te doen op lokale actiegroepen, ook voor financieringsinstrumenten die niet op landbouwontwikkeling gericht zijn. Daarnaast zou het met dit advies eenvoudiger moeten worden om ten minste het behoud van de toewijzing van middelen uit de GLB-begroting aan Leader te rechtvaardigen en zou het advies ertoe moeten bijdragen dat de Leader-methode een prominente rol blijft spelen in de context van het GLB.

2.3.7 De Leader-methode kan ook toegepast worden in programma's van andere EU-fondsen. In landelijke gebieden heeft ze ook geleid tot een versterking van de cohesie in plattelandsgemeenschappen.

## 3. **Aanbevelingen voor plattelandsgebieden**

3.1 De Leader-methode biedt mogelijkheden om de ontwikkeling van agglomeraties op het platteland te bespoedigen en heeft zich zodanig goed bewezen dat ze nu zo veel mogelijk uitgebreid zou moeten worden tot alle plattelandsgebieden in de EU. Het EESC raadt aan de Leader-methode in het GLB te behouden en via de Leader-methode ook een beroep te doen op de middelen die binnen het cohesie- en milieubeleid voorhanden zijn. Dit maakt een alomvattende en efficiëntere aanpak mogelijk met het oog op een geïntegreerde en duurzame ontwikkeling van de plattelandsgebieden. Ook de betrekkingen en interactie tussen de stad en het platteland zouden hier baat bij hebben ([2]). Binnen het ELFPO vervult de Leader-methode een nuttige brugfunctie tussen landelijke en stedelijke gebieden. Voor stedelijke gebieden zou de methode moeten worden aangepast en worden gescheiden van Leader, bijvoorbeeld in het kader van een programma getiteld „Liaisons entre actions de développement de l'économie des villes" – Leadev.

3.2 Het EESC stelt voor financiële middelen vaker volgens de Leader-methode in te zetten, ook buiten het toekomstige programma voor plattelandsontwikkeling. De methode wordt momenteel ook gebruikt in het kader van het Europees Visserijfonds. Daarnaast zouden alle andere operationele programma's waarvan de doelstellingen en begunstigden op het platteland betrekking hebben (kleine gemeentes, plattelandsscholen, micro-, kleine en middelgrote ondernemingen, landbouwentiteiten, non-profitorganisaties enz.), de mogelijkheid moeten bieden om aan het betreffende programma deel te nemen via de Leader-methode, die in het ELFPO toegepast wordt. Hiervoor dient 5 tot 25 % van de middelen uitgetrokken te worden. Op deze manier wordt ervoor gezorgd dat er voldoende geïntegreerde en innovatieve projecten uitgevoerd worden via samenwerking binnen de plattelandsgemeenschap.

3.3 Het EESC stelt voor de Leader-methode te beschouwen als een innovatieve bottom-upbenadering en haar zo weinig mogelijk administratieve en thematische beperkingen op te leggen. De lokale gemeenschappen weten waar hun belangrijkste behoeftes liggen, wat ook erkend wordt in het subsidiariteitsbeginsel. Het EESC stelt ook voor de partnerschappen te onderwerpen aan een publieke controle die uitgaat van lokale initiatieven.

3.4 De belangrijke toegevoegde waarde van lokale actiegroepen en partnerschappen ligt in de mobilisering van en bevordering van interactie tussen de lokale bevolking. Aangezien hier onvoldoende rekening mee is gehouden bij de beoordeling van de tenuitvoerlegging van het Leader+-gemeenschapsinitiatief, stelt het EESC voor meer nadruk te leggen op het belang van de betrokkenheid van leden van lokale actiegroepen op lokaal niveau. Op die manier is het mogelijk in alle openheid een lokale ontwikkelingsstrategie te ontwikkelen, te voorzien in coördinatie op lokaal niveau en alle belanghebbenden te betrekken bij een duurzame en gevarieerde ontwikkeling die tot een hogere levenskwaliteit leidt. Het EESC raadt eveneens aan om ook vrijwillige partnerschappen tussen gemeentes de mogelijkheid te bieden tot lokale actiegroepen toe te treden en projectideeën voor te leggen. Het spreekt echter ook voor zich dat Leader niet mag dienen om een gebrek aan inkomsten in de gemeentelijke begroting op te vangen en in de verschillende EU-lidstaten lokale diensten van algemeen belang te financieren.

3.5 Interterritoriale en grensoverschrijdende samenwerking tussen lokale actiegroepen is van groot belang bij het gebruik van de Leader-methode. De voorbije twintig jaar zijn de erg positieve resultaten die de Leader-methode heeft opgeleverd bij de samenwerking en partnerschappen op interregionaal (tussen verschillende lokale actiegroepen) en internationaal niveau, niet volledig naar waarde geschat. In een EU waarin de levensstandaard in de verschillende lidstaten erg uiteenloopt en er ook tussen de plattelandsgebieden erg grote verschillen bestaan (zelfs binnen één lidstaat), zijn samenwerking en partnerschappen echter bijzonder nuttig. Voor plattelandsgebieden zijn ze zelfs onontbeerlijk, aangezien ze een beslissende invloed hebben op de ontwikkeling ervan.

([2]) Zie ec.europa.eu/regional_policy/newsroom/pdf/pawel_samecki_orientation_paper.pdf (blz. 10).

4. **Aanbevelingen voor stedelijke gebieden**

4.1 Als het mogelijk is om de partnerschapsmethodes in alle EU-fondsen toe te passen, kan het beginsel van de Leader-methode die op het platteland gebruikt wordt, ook afzonderlijk in stedelijke agglomeraties en stadsbuurten worden toegepast om lokale partnerschappen op te richten. In het begin kan het hier om een tijdelijk partnerschap gaan, dat vervolgens geëvalueerd wordt. Het EESC beveelt aan voor deze partnerschapsbenadering de term „stadsontwikkelingsprogramma" te gebruiken en deze mogelijkheid op te nemen in alle op ontwikkeling gerichte fondsen die door de verschillende DG's beheerd worden. Door middelen te integreren kan het gebruik ervan ook worden bevorderd.

4.2 Het EESC raadt aan het beginsel van de Leader-methode, zij het afzonderlijk en gescheiden van Leader, ook in voorstedelijke gebieden te gebruiken. De steden in deze gebieden zouden deze methode moeten steunen, om de verschillen in de ontwikkeling van plattelandsgebieden en stedelijke gebieden geleidelijk terug te dringen.

4.3 Het EESC beveelt aan de activiteiten van het voormalige gemeenschapsinitiatief URBAN, het LIFE-programma en andere programma's aan de beginselen van Leader-methode te koppelen en tot een geïntegreerd geheel te komen, om zo een hogere totale toegevoegde waarde te realiseren.

4.4 Bij de voorbereiding en tenuitvoerlegging van projecten blijkt het uiterst nuttig dat de lokale overheden rechtstreeks aan de partnerschappen in stedelijke gebieden deelnemen of dat ze geraadpleegd worden over de verschillende activiteiten. Hierdoor kunnen eventuele tegenstrijdigheden tussen de verschillende projecten vermeden worden en ontstaan er synergieën tussen de projecten die door de overheden en het lokaal partnerschap uitgevoerd worden, en die eventueel door partnerprojecten ondersteund kunnen worden. De meest aangewezen manier om synergieën tot stand te brengen is het opstellen van geïntegreerde ontwikkelingsplannen die op concrete steden, stedelijke gebieden en stedelijke agglomeraties gericht zijn.

4.5 In stedelijke gebieden kan de Leader-methode toegepast worden door een partnerschap tot stand te brengen voor een specifiek subregionaal stadsgebied, en dit volgens vooraf vastgelegde criteria, zoals nu het geval is in plattelandsgebieden.

Brussel, 21 september 2011

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

# Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over De toekomst van jonge landbouwers in Europa (initiatiefadvies)

(2011/C 376/04)

Rapporteur: **Pedro NARRO**

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 20 januari 2011 besloten om overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde een initiatiefadvies op te stellen over

*De toekomst van jonge landbouwers in Europa*

(initiatiefadvies).

De afdeling Landbouw, plattelandsontwikkeling, milieu, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 21 juni 2011 goedgekeurd.

Tijdens zijn op 21 en 22 september 2011 gehouden 474e zitting (vergadering van 22 september) heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité onderstaand advies uitgebracht, dat met 136 stemmen vóór, bij 6 onthoudingen, werd goedgekeurd.

## 1. **Conclusies en aanbevelingen**

1.1 Uit de cijfers blijkt onomstotelijk dat het aantal jonge landbouwers afneemt en dat steeds meer landbouwers hun activiteiten stopzetten. Deze trend, die zich maar blijft voortzetten, staat haaks op de noodzaak om het voedselprobleem aan te pakken. Het Comité zou dan ook graag zien dat het beleid ter ondersteuning van jonge landbouwers door alle EU- en nationale instellingen daadwerkelijk wordt uitgeroepen tot prioriteit.

1.2 Het is een feit dat jongeren op het platteland tegenwoordig heel wat meer mogelijkheden hebben. Landbouwactiviteiten worden almaar complexer en technischer van aard, en vereisen een betere opleiding. Jongeren zijn daarbij in het voordeel, omdat zij de landbouwactiviteit bekijken vanuit het oogpunt van de ondernemer, nl. als een moderne activiteit die zich leent voor nieuwe technologieën. Een jongere landbouwsector, die kwaliteitsproducten levert en duurzaam gebruik maakt van de natuurlijke hulpbronnen, is het beste wapen om de uitdaging van de voedselzekerheid aan te gaan, op voorwaarde dat de nodige instrumenten en een aangepaste regelgeving beschikbaar zijn.

1.3 De voornaamste problemen waartegen jonge landbouwers moeten opboksen hebben te maken met de moeilijke toegang tot land en krediet. Het is dan ook zaak dringend nieuwe regelingen voor de toegang tot land uit te werken, en de toegang tot krediet te verzekeren via een Europees garantiestelsel.

1.4 Het Comité stelt voor een Europese waarnemingspost op te richten die zich zou buigen over de problemen in verband met de vestiging van landbouwers, de overdracht van bedrijven, en in het algemeen de hele problematiek van de generatiewisseling in de landbouw.

1.5 De steun aan jonge landbouwers mag niet beperkt blijven tot plattelandsontwikkeling. In de huidige context van de herziening van het GLB moet erop worden aangedrongen dat in het kader van de eerste pijler wordt voorzien in specifieke steun voor jongeren. De vestigingssteun in het kader van de tweede pijler van het GLB zou in de hele EU verplicht moeten worden gesteld.

1.6 Het schort in Europa nog aan maatregelen om de overdracht van bedrijven aan jongeren vlotter te doen verlopen. Een betere pensioenregeling, zodat landbouwers die willen stoppen uitzicht hebben op een waardig bestaan, zou volgens het Comité al een enorme stap in de goede richting zijn.

1.7 Opleiding en de nieuwe technologieën waarover jonge landbouwers kunnen beschikken vormen de basis voor het aankweken van ondernemersgeest. Een theoretische, verouderde opleiding zet geen zoden aan de dijk. Jongeren hebben recht op voortdurende professionele begeleiding die is afgestemd op de dagelijkse praktijk. Het Comité komt daarom met het voorstel een programma voor uitwisseling van jonge landbouwers op te zetten, „Erasmus farmer", naar analogie van Leonardo, en dringt er in het licht van de vergrijzing in de sector op aan dat jongeren een actieve rol te vervullen krijgen in coöperaties en landbouworganisaties. Specifieke onderwijs- en opleidingsprogramma's voor kinderen uit plattelandsgebieden, met inbegrip van zomerkampen en allerhande activiteiten, moeten worden gestimuleerd.

1.8 De EU draagt een grote verantwoordelijkheid tegenover jonge landbouwers. Ook de lidstaten hebben echter een taak te vervullen: zij moeten fiscale voordelen verlenen, een eind maken aan bureaucratische rompslomp, investeren in infrastructuur en openbare diensten op het platteland, en korte afzetkanalen en diversificatie bevorderen; zij moeten kortom van het platteland een aantrekkelijke plek maken om te leven en werken.

## 2. **Jonge landbouwers in Europa**

2.1 Het is alweer tien jaar geleden dat het Comité een advies heeft uitgebracht over jonge landbouwers ([1]). De bezorgdheid waaraan het Comité in dit advies uiting gaf is helaas terecht gebleken. Niet alleen blijft het aantal jonge landbouwers bergafwaarts gaan, voor degenen die zich toch staande hebben weten te houden zijn de vooruitzichten nu, tien jaar later, alles behalve rooskleurig.

2.2 Op Europees niveau zijn er voor elke landbouwer jonger dan 35 maar liefst 9 landbouwers die ouder zijn dan 55. In een aantal landen, zoals Portugal, Spanje, Italië, het Verenigd Koninkrijk en Bulgarije, ligt het aantal jonge boeren verhoudingsgewijs pas echt laag (1 jonge landbouwer op maar liefst 20 55-plussers). In landen als Polen, Oostenrijk of Duitsland daarentegen liggen de verhoudingen weer heel anders: daar tellen we 1 jonge landbouwer voor elke 3 landbouwers boven de 55. De verklaring voor deze verschillen is te vinden in het feit dat het regelgevend klimaat in sommige landen bijzonder gunstig is. Zij zijn er dan ook in geslaagd de generatievernieuwing in de landbouw te versnellen door stimulansen te verlenen voor de overdracht van bedrijven.

2.3 Uit de cijfers blijkt duidelijk dat het aantal landbouwers systematisch afneemt - hoewel niet overal in gelijke mate - en dat de vergrijzing in de landbouw beduidend sneller verloopt dan in andere sectoren. Het aantal landbouwers is sinds 2000 met 9 % gedaald, het aantal jonge landbouwers maar liefst met 45 %.

2.4 Compensatie van dit verlies aan arbeidskrachten door een toename van de productiviteit zal op lange termijn niet houdbaar blijken. In het licht van de enorme prijsschommelingen van grondstoffen dient extra aandacht uit te gaan naar strategische begrippen als voedselzekerheid en veiligstelling van de bevoorrading ([2]), die al herhaaldelijk in adviezen van het EESC werden belicht. Het milieu en andere collectieve rijkdommen moeten worden beschermd; het gaat immers om erfgoed dat we niet kunnen importeren. Landbouwers vervullen dan ook een rol die veel verder reikt dan het economische aspect. Zonder landbouwers zal de Europa 2020-strategie, die gebaseerd is op groene, slimme en duurzame groei, dode letter blijven.

2.5 Hoewel landbouw onbetwistbaar van strategisch belang is, blijft het aantal landbouwers dat het bijltje erbij neergooit, toenemen. Het is dan ook de hoogste tijd dat in het kader van de GLB-hervorming een diepgaand debat wordt opgestart over de vraag hoe de landbouwactiviteit weer aantrekkelijk en winstgevender kan worden gemaakt. De situatie is m.n. kritiek in de veeteelt. Specifieke maatregelen, hoe goed bedoeld ook, op het vlak van vestiging, opleiding, overdracht van eigendom, belastingen, enz., zullen vergeefs zijn als we er niet in slagen jonge landbouwers gunstige arbeidsomstandigheden te bieden.

([1]) PB C 36, 08.02.2002, blz. 29-35, „Nieuwe economie, kennismaatschappij en plattelandsontwikkeling. Perspectieven voor jonge boeren".

([2]) PB C 54, 15.02.2011, blz. 20-23, „Veiligstelling van de bevoorrading in de landbouw- en levensmiddelensector in de EU".

## 3. **De problemen van jonge landbouwers in Europa**

3.1 De landbouwsector in de EU maakt grote veranderingen door; in veel gevallen wordt geleidelijk overgestapt op een nieuw landbouwmodel. Het zijn de jonge boeren die deze uitdagingen zullen moeten aangaan en hun activiteiten zullen moeten afstemmen op de nieuwe doelstellingen. Het ontbreken van een duurzaam langetermijnbeleid heeft zoveel onzekerheid en instabiliteit teweeggebracht dat de economische planning van de landbouwers daaronder te lijden heeft.

3.2 De situatie van landbouwers is paradoxaal: zij nemen meer risico, investeren meer, hebben hogere productiekosten en zijn beter geschoold, maar moeten genoegen nemen met prijzen die lager liggen dan ooit tevoren. Het debat over specifieke instrumenten en beleidsmaatregelen voor jonge landbouwers kan niet verhelen dat de landbouwactiviteit in Europa zal verminderen als de landbouwers niet kunnen rekenen op een minimale rentabiliteit en een billijke prijs voor hun producten. Als we willen dat landbouwers kunnen leven van de opbrengst van hun werk moeten we streven naar een regulering van de landbouwmarkten die gebaseerd is op transparantie van de markten van landbouwproducten en moet de handel in levensmiddelen zelfvoorziening mogelijk maken; zo zouden grote landbouwproductie- en handelsregio's moeten worden gevormd. De WTO-regels zijn niet aangepast aan de landbouw; het lijkt dan ook een goed idee specifieke instanties op te richten, zoals m.n. wordt aanbevolen door MOMAGRI (Mouvement pour une Organisation Mondiale de l'Agriculture).

3.3 De onevenwichtige voedselketen draagt er in aanzienlijke mate toe bij dat jongeren de landbouw links laten liggen. Tekenend voor die voedselketen zijn immers de kloof tussen het bedrag dat de landbouwer krijgt en de eindprijs die de consument betaalt, het gebrek aan transparantie en bedrieglijke praktijken ([3]).

3.4 De EU is verwikkeld in een ambitieus proces van liberalisering van de handel dat op gang is gekomen in het Middellandse Zeegebied, de Mercosur, Canada, enz. Jonge boeren vragen zich af hoe zij met hun productie die beantwoordt aan hoge sociale, milieu- en kwaliteitsnormen kunnen opboksen tegen de concurrentie van goedkope importproducten die lang niet voldoen aan de EU-productienormen. Deze ontwikkeling werkt concentratie van de productie in de meest concurrerende regio's in de hand en heeft tot gevolg dat tal van plattelandsgebieden aan hun lot worden overgelaten ([4]).

3.5 De hervorming van het GLB is een mooie gelegenheid om de steunverlening meer toe te spitsen op de behoeften van jonge landbouwers en de landbouwproductie. Steun verlenen aan jongeren hoeft niet te betekenen dat ouderen buiten de boot vallen; streefdoel is een coherente steunregeling die de instandhouding van de landbouwactiviteit mogelijk maakt.

([3]) PB C 48, 15.02.2011, blz. 145-149, „Een beter werkende voedselvoorzieningsketen in Europa".

([4]) PB C 255, 22.09.2010, blz. 1-9, „Handel en voedselzekerheid".

3.6 Het EU-beleid m.b.t. jonge landbouwers heeft zich tot nu toe vooral gericht op de vestiging van landbouwers.Nu is echter de tijd gekomen om in het kader van de eerste en tweede pijler van het GLB nieuwe maatregelen voor jongeren uit te werken. De prioritering van de steunmaatregelen moet de basis vormen van het nieuwe model.

3.7 De overheid moet serieuze inspanningen doen om de landbouwactiviteit te promoten en aantrekkelijk te maken. De uitgebreide Europese regelgeving op het vlak van etikettering, kwaliteit en promotie ten spijt, is de onwetendheid op het vlak van gezonde en kwaliteitsvoeding nog ontstellend en neemt de onverschilligheid toe ([5]). Europeanen besteden maar een krappe 14 % van hun budget aan voedingsmiddelen. Het Comité erkent dat de nationale en Europese beroepsorganisaties van landbouwers met hun promotie- en voorlichtingscampagnes over het werk van landbouwers en de strategische rol van de voedingssector, een cruciale rol spelen.

3.8 De consument moet weten wat precies wordt bedoeld met de Europese slagzin „van boer tot bord" en de zogenaamde „traceerbaarheid". De strategie inzake productkwaliteit is van groot belang voor het concurrentievermogen van de bedrijven en de gezondheid van de consument en moet daarom worden uitgebreid tot de invoer in de EU van producten uit derde landen, zodat oneerlijke handelspraktijken worden bestreden en ontmoedigd.

3.9 Hoewel een strategie zonder passend budget ondenkbaar is, wijst het Comité er toch op dat voor veel van de maatregelen om de landbouwactiviteit in stand te houden niet zozeer bijkomende middelen noodzakelijk zijn, maar de politieke wil om in te zetten op verandering en een coherente langetermijnstrategie om het platteland aantrekkelijker te maken ([6]).

## 4. **Actiegebieden**

*Plattelandsontwikkeling - vestiging*

4.1 In het Europese debat over de toekomst van jonge landbouwers en veetelers stond tot nog toe steeds het beleid inzake vestiging centraal. Hoewel de weinige beschikbare statistieken onvolledig zijn blijkt daaruit toch duidelijk dat de prioriteiten inzake steun aan jongeren en de bedragen die worden uitgetrokken enorm verschillen van lidstaat tot lidstaat. Terwijl landen als Frankrijk zo'n 10 % van hun budget voor plattelandsontwikkeling reserveren voor de vestiging van jongeren, zijn dergelijke maatregelen in andere landen (Nederland, Malta, Ierland, Slowakije, om er maar een paar te noemen) om verschillende redenen onbestaande. Tijdens de financieringsperiode 2007-2013 zal in de hele EU zowat 3 % van de middelen voor plattelandsontwikkeling naar jongeren gaan. De gemiddelde leeftijd van de jongeren die zich als landbouwer vestigen ligt op 28 jaar. Gezien het strategische belang van de vestiging van landbouwers voor de hele EU, lijkt het logisch de lidstaten ertoe te verplichten dergelijke maatregelen op te nemen in hun ontwikkelingsplannen en een minimaal steunbedrag vast te leggen.

4.2 Om zo veel mogelijk landbouwers aan te trekken moet de EU-regeling inzake vestiging m.n. wat de termijn betreft, voldoende flexibel zijn. De complexiteit van de regeling en de enorme bureaucratische rompslomp zijn immers struikelblokken. In sommige lidstaten zou het nuttig zijn verschillende regelingen in te voeren, elk met een eigen looptijd en dus ook een eigen budget. In heel wat landen weerhoudt de minimumperiode van vijf jaar jongeren ervan zich als landbouwer te vestigen. Er zouden diverse vormen van vestigingssteun in het leven moeten worden geroepen; zo zou het nuttig zijn een onderscheid te maken tussen steun voor voltijdse en voor deeltijdse jonge boeren. Overigens moet in het nieuwe EU-wetgevingskader niet alleen rekening worden gehouden met de jongeren die vanaf 2014 tot de sector toetreden, maar ook met degenen die dat al eerder hebben gedaan.

*De rol van jongeren in de eerste pijler van het GLB*

4.3 In het kader van de huidige GLB-hervorming en m.n. de nieuwe regeling voor rechtstreekse steun, dient extra aandacht uit te gaan naar de situatie van jonge landbouwers. In de nieuwe koers inzake rechtstreekse betalingen moet steun aan jongeren centraal komen te staan. Zo zou bijvoorbeeld een aanvullend percentage van de steun kunnen worden bestemd voor bepaalde prioritaire groepen landbouwers, waaronder jongeren. Een andere mogelijkheid is dat een specifieke betaling voor jongeren in het leven wordt geroepen. Daarbij zou niet worden uitgegaan van de oppervlakte maar zouden criteria worden gehanteerd als bv. het soort bedrijf of de gedane investering. Het Comité sluit zich aan bij de huidige tendens om de steun te reserveren voor actieve landbouwers, en wijst erop dat ook het begrip actieve coöperatie op de agenda moet worden gezet.

*De rol van jonge landbouwers in de tweede pijler van het GLB*

4.4 De tweede pijler van het GLB moet er evenals de eerste pijler wezenlijk toe bijdragen dat jonge landbouwers gesteund en gemotiveerd worden bij de uitoefening van hun werk.

4.4.1 De maatregelen van de tweede pijler van het GLB kunnen en moeten zodanig worden vormgegeven dat zij voor jonge landbouwers toegankelijk zijn, teneinde te waarborgen dat alle aanvragen in aanmerking worden genomen indien de begrotingsmiddelen tekortschieten.

4.4.2 In het kader van de tweede pijler moeten de nodige ondersteunende structuren voor jonge landbouwers worden geschapen, waaronder een adviesdienst en een bedrijfshulpdienst voor veehouderijen. Aangezien vee dag in dag uit verzorgd moet worden, is het zaak om in de lidstaten passende beleidsmaatregelen te treffen en organisaties op te richten waarmee wordt gegarandeerd dat landbouwers bij ziekte en vakantie vervangen kunnen worden. Het al dan niet bestaan van een bedrijfshulpdienst is van essentieel belang wanneer jonge mensen moeten besluiten om een familiebedrijf al dan niet voort te zetten. Jonge mensen zijn heden ten dage niet meer bereid een boerderij over te nemen als ze weten dat ze 365 dagen per jaar moeten werken, zonder enige vakantie. Aangezien dergelijke hulpdiensten in veel lidstaten nog niet bestaan, moeten er in de tweede pijler van het GLB verplichte maatregelen worden opgenomen om ervoor te zorgen dat veehouders een

([5]) PB C 18, 19.01.2011, blz. 5-10, „Het Europees landbouwmodel: productkwaliteit en consumentenvoorlichting als concurrentiefactoren".

([6]) PB C 132, 03.05.2011, blz. 63-70, „Het GLB tot 2020: inspelen op de uitdagingen van de toekomst inzake voedsel, natuurlijke hulpbronnen en territoriale evenwichten".

beroep kunnen doen op zo'n dienst als ze ziek zijn (inclusief moederschapsverlof vóór en na de bevalling) en als ze vrij of vakantieverlof nemen.

*Opleiding – nieuwe technologieën*

4.5 Een efficiënte landbouw is ondenkbaar zonder goed opgeleide landbouwers. Hoewel sommige landen een degelijke opleiding verzorgen, lijkt in andere de kloof tussen de door de overheid geboden opleidingsmogelijkheden en de behoeften van de landbouw onoverbrugbaar. Bij de opleiding van jongeren moet rekening worden gehouden met de landbouworganisaties. Jongeren moeten een gedegen opleiding krijgen, gegeven door hooggeschoolde docenten; het lesprogramma moet actueel zijn en moet uitgaan van de behoeften van jonge landbouwers. In sommige gevallen verzandt de opleiding in bureaucratische procedures die enkel bedoeld zijn om toegang te krijgen tot steun en worden jongeren niet voldoende aangespoord om een cursus te volgen. Het gebrek aan motivering dat hiervan het gevolg is, baart dan ook zorgen, vooral wanneer wel alle voorwaarden aanwezig zijn om jonge landbouwers een opleiding te geven waarmee zij hun toekomst zouden kunnen veiligstellen. De opleiding van jonge landbouwers moet hoe dan ook toegespitst zijn op de praktijk. In Denemarken is men er met succes in geslaagd een theoretische opleiding en de praktijk van het landbouwbedrijf met elkaar te combineren. Het kost 3 jaar en 8 maanden om een „groene kaart" te verwerven.

4.6 De EU zou steun moeten verlenen aan Europese opleidingsprogramma's die bedoeld zijn voor landbouwers of bedrijven die gedurende ten minste een jaar jongeren in dienst nemen die een landbouwopleiding hebben voltooid in de loop van de twee voorgaande jaren. De begunstigde verbindt zich ertoe een opleidingsplan op te stellen voor de jongere in kwestie, die het bedrijf later eventueel kan overnemen en intussen zijn kennis en nieuwe, innovatieve inzichten inbrengt. Bedoeling is kortom dat oude en jonge landbouwers elkaar aanvullen en op elkaar inspelen. Daarnaast zouden bepaalde EU-programma's zoals Leonardo, het 7e kaderprogramma voor onderzoek, Jeugd in beweging e.d., zich ook specifiek op jonge landbouwers moeten gaan richten. Het Erasmusprogramma, dat gericht is op studenten en jonge ondernemers, zou volgens het Comité moeten worden aangepast, zodat ook jonge landbouwers eraan kunnen deelnemen en hun opleiding kunnen voltooien in landbouw- en veeteeltbedrijven in andere lidstaten.

4.7 De biologische landbouw is een interessant alternatief voor nieuwkomers in de landbouwsector, maar zeker niet het enige. Ook de geïntegreerde productie en duurzame landbouw moeten stimulansen krijgen op Europees niveau. Opleiding moet worden gericht op nieuwe productiesystemen die de opbrengst verhogen en een duurzaam beheer van de natuurlijke hulpbronnen bevorderen. Ook de biotechnologie kan jonge landbouwers in Europa nieuwe kansen bieden ([7]).

([7]) PB C 100, 30.4.2009, blz. 44-52, „De EU en de wereldwijde uitdaging van de voedselzekerheid".

*Samen staan we sterk*

4.8 Jongeren moeten een vinger in de pap krijgen bij landbouworganisaties en –coöperaties; de bijdrage van jongeren is immers onontbeerlijk om nieuwe ideeën op te doen, innovatie een kans te geven en de ondernemingsgeest te bevorderen. Op dit moment zijn een handvol grote distributieketens verantwoordelijk voor de vraag. Om hun afzetmethoden te verbeteren hebben cooperaties een nieuwe impuls nodig. Het Comité stelt daarom voor om verkoopcentrales op te richten die worden beheerd door de landbouwers, zodat een tegenwicht wordt gevormd tegen de machtige inkoopcentrales van de grootwinkelbedrijven. Het is in dat verband belangrijk dat jongeren deel uitmaken van de bestuursorganen van coöperaties en dat zij worden betrokken bij de besluitvorming, zodat zij hun kennis en visie op ondernemerschap kunnen delen. De grootste Franse landbouwcoöperatie, Terrena, telt diverse comités die jongeren wegwijs maken in de complexe wereld van landbouwcoöperaties.

*Andere EU-beleidsmaatregelen*

4.9 De EU moet de middelen van diverse EU-beleidsgebieden benutten, op de eerste plaats om het leven op het platteland aantrekkelijk te maken, maar daarnaast ook om economische activiteiten zoals de landbouw, die de sociaal-economische ruggengraat van het platteland vormen, in stand te houden. In het kader van Europese projecten op het gebied van milieu, onderzoek en ondernemerschap moeten middelen worden vrijgemaakt voor steun aan jongeren in het algemeen en aan jonge landbouwers in het bijzonder. Een aantal initiatieven op dit vlak verdient zeker navolging. Mooie voorbeelden zijn PEJA, een uitwisselingsproject dat jonge landbouwers uit heel Europa de kans gaf ervaring op te doen in bedrijven in andere lidstaten, en het Tellusprogramma (georganiseerd door CEJA - de Europese Raad voor jonge landbouwers - en de Commissie), dat bedoeld is om scholieren kennis te laten maken met de landbouw. De aflossing van de generaties in de landbouw moet een zichtbare EU-doelstelling worden. De oprichting van een Europese waarnemingspost die de situatie van jonge landbouwers onder de loep neemt en hun behoeften in kaart brengt, zou goede diensten kunnen bewijzen bij het uitwerken van nieuwe wetgevingsinitiatieven. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling nieuwe bureaucratische organen op te richten, maar wel een instrumentarium in het leven te roepen met een duidelijke en concrete taakomschrijving, nl. het verzamelen en analyseren van gegevens en statistieken over de generatiewisseling in de landbouw.

*Nationale initiatieven*

4.10 Europese beleidsmaatregelen voor jonge landbouwers moeten gepaard gaan met specifieke nationale initiatieven. De voornaamste problemen waarmee jonge landbouwers te maken krijgen hangen samen met overname, de toegang tot eigendom en de fiscale behandeling. Er zijn dringend doeltreffende maatregelen nodig om nieuwe landbouwers aan te trekken. Over het algemeen kunnen we echter stellen dat alle lidstaten gebukt gaan onder een complexe bureaucratie, waardoor veel van deze maatregelen tot mislukken gedoemd zijn.

4.11 De lidstaten zouden hun inspanningen moeten toespitsen op de uitwerking van mechanismen om jongeren vlotter toegang te verlenen tot land. De zware investeringen die nodig zijn maken dat veel jongeren er voor terugschrikken zich als landbouwer te vestigen; het is zaak op dit vlak meer zekerheid te bieden. Op nationaal niveau zijn al een aantal oplossingen uitgedokterd: zo is het Franse SAFER ermee belast ruilverkaveling tegen te gaan en jongeren gemakkelijker toegang te verlenen tot land.

Brussel, 22 september 2011

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

*BIJLAGE*

**bij het Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité**

De volgende wijzigingsvoorstellen, die meer dan een kwart van het aantal uitgebrachte stemmen kregen, werden tijdens de beraadslagingen verworpen:

**Par. 3.2**

Als volgt wijzigen:

*„De situatie van landbouwers is paradoxaal: zij nemen meer risico, investeren meer, hebben hogere productiekosten en zijn beter geschoold, maar moeten genoegen nemen met prijzen die lager liggen dan ooit tevoren. Het debat over specifieke instrumenten en beleidsmaatregelen voor jonge landbouwers kan niet verhelen dat de landbouwactiviteit in Europa zal verminderen als de landbouwers ~~niet kunnen rekenen~~ geen uitzicht hebben op een minimale rentabiliteit en een ~~billijke~~ prijs voor hun producten die in verhouding staat tot de productiekosten.~~Als we willen dat landbouwers kunnen leven van de opbrengst van hun werk moeten we streven naar een regulering van de landbouwmarkten die gebaseerd is op transparantie van de markten van landbouwproducten en moet de handel in levensmiddelen zelfvoorziening mogelijk maken; zo zouden grote landbouwproductie- en handelsregio's moeten worden gevormd. De WTO-regels zijn niet aangepast aan de landbouw; het lijkt dan ook een goed idee specifieke instanties op te richten, zoals m.n. wordt aanbevolen door MOMAGRI (Mouvement pour une Organisation Mondiale de l'Agriculture).~~"*

**Stemuitslag**

| | |
|---|---|
| Stemmen vóór | 36 |
| Stemmen tegen | 66 |
| Onthoudingen | 27 |

**Par. 4.7**

Als volgt wijzigen:

*„Jongeren moeten een vinger in de pap krijgen bij landbouworganisaties en –coöperaties; de bijdrage van jongeren is immers onontbeerlijk om nieuwe ideeën op te doen, innovatie een kans te geven en de ondernemingsgeest te bevorderen. Op dit moment zijn een handvol grote distributieketens verantwoordelijk voor de vraag. Om hun afzetmethoden te verbeteren hebben coöperaties een nieuwe impuls nodig. ~~Het Comité stelt daarom voor om verkoopcentrales op te richten die worden beheerd door de landbouwers, zodat een tegenwicht wordt gevormd tegen de machtige inkoopcentrales van de grootwinkelbedrijven.~~ Het is in dat verband belangrijk dat jongeren deel uitmaken van de bestuursorganen van coöperaties en dat zij worden betrokken bij de besluitvorming, zodat zij hun kennis en visie op ondernemerschap kunnen delen. De grootste Franse landbouwcoöperatie, Terrena, telt diverse comités die jongeren wegwijs maken in de complexe wereld van landbouwcoöperaties."*

**Stemuitslag**

| | |
|---|---|
| Stemmen vóór | 47 |
| Stemmen tegen | 60 |
| Onthoudingen | 17 |

# Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over Plattelandsontwikkeling en werkgelegenheid in de Westelijke Balkan

(2011/C 376/05)

Rapporteur: **Cveto STANTIČ**

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op zijn zitting van 19 en 20 januari 2011 besloten overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde een initiatiefadvies op te stellen over

*Plattelandsontwikkeling en werkgelegenheid in de Westelijke Balkan.*

De afdeling Externe betrekkingen, die met de voorbereiding van de werkzaamheden was belast, heeft haar advies goedgekeurd op 8 september 2011.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 21 en 22 september 2011 gehouden 474e zitting (vergadering van 21 september) onderstaand advies uitgebracht, dat met 166 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 4 onthoudingen, is goedgekeurd.

## 1. **Conclusies en aanbevelingen**

1.1 Sociaaleconomische gegevens over plattelandsgebieden in de EU en de Westelijke Balkan ([1]) zijn niet samenhangend en kunnen moeilijk vergeleken worden, deels omdat er geen uniforme definitie bestaat van het begrip „plattelandsgebieden". Daarom is het EESC te vinden voor *harmonisatie van de criteria die* op EU-niveau *gehanteerd worden om plattelandsgebieden te definiëren*, zodat het eenvoudiger wordt om plattelandsgebieden, alsook de beleidsmaatregelen die er ten uitvoer worden gelegd, met elkaar te vergelijken.

1.2 Plattelandsgebieden in de Westelijke Balkan worden geconfronteerd met talrijke structurele en sociaaleconomische problemen, die opgelost kunnen worden binnen het Europees beleid voor plattelandsontwikkeling en het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB). Het EESC raadt de landen in de Westelijke Balkan sterk aan om in hun beleid op het vlak van plattelandsontwikkeling gebruik te maken van de ervaring van de EU, rekening houdend met specifieke nationale problemen en prioriteiten.

1.3 In de Westelijke Balkan hebben veel plattelandsgebieden blijvend te kampen met ontvolking en niet-benutting van beschikbare hulpbronnen, terwijl er in de stedelijke centra een onevenredig grote bevolkingsconcentratie en economische activiteit op te tekenen valt. Dit is een trend die negatieve gevolgen heeft op economisch en sociaal gebied, net als op het vlak van milieu en ruimtelijke ordening. Er moeten dus specifieke gebiedsgebonden maatregelen ontworpen en uitgevoerd worden om in de betrokken gebieden een duurzame economische groei te bewerkstelligen.

1.4 Plattelandseconomieën in de Westelijke Balkan worden gekenmerkt door zelfvoorzieningslandbouw of semi-zelfvoorzieningslandbouw, hoge werkloosheid, verborgen werkloosheid en een lage mobiliteit van arbeidskrachten. De enige concurrentievoordelen waarover ze beschikken zijn de lage arbeidskosten en de hoogwaardige natuurlijke hulpbronnen. Bevordering van ondernemerschap wordt er onder andere bemoeilijkt door de onderontwikkelde infrastructuur, het tekort aan geschoold personeel, beperkte toegang tot de markt en tot financiering, een gebrek aan investeringssteun en een gering ondernemingspotentieel.

1.5 Extensieve landbouw neemt nog steeds een belangrijke plaats in binnen de plattelandseconomie van de Westelijke Balkan: in landelijke gebieden gaat het om een belangrijke bron van werkgelegenheid. De extensieve landbouw dient echter moderner en productiever te worden, wat tot een overschot aan arbeidskrachten in de landbouw zal leiden. Om hieraan het hoofd te bieden is diversifiëring van de plattelandseconomie nodig, zodat het inkomensrisico voor plattelandshuishoudens beperkt wordt.

1.6 In de Westelijke Balkan schieten plattelandsontwikkelingsmaatregelen om de lokale economieën te helpen diversifiëren nog steeds tekort. Het desbetreffende beleid sluit ook niet aan bij het plattelandsontwikkelingsbeleid van de EU. Zelfs als er een nationaal beleid bestaat, worden de continuïteit en de tenuitvoerlegging ervan bemoeilijkt door politieke instabiliteit en frequente regeringswisselingen. In de meeste van de betrokken landen bestaan er fondsen voor plattelandsontwikkeling, hoewel hun budget nog beperkt is in vergelijking met de EU-fondsen.

1.7 Het instrument voor pretoetredingssteun voor plattelandsontwikkeling (IPARD) blijft de voornaamste bron van financiële steun voor de plattelandsgebieden. Het EU-model voor plattelandsontwikkeling zorgt in de meeste landen echter voor moeilijkheden omdat het zo complex is en de uitvoeringsprocedures zwaar zijn. De EU zou er dan ook goed aan doen na te gaan of het beheer en de controlebeginselen en -procedures van het IPARD vereenvoudigd kunnen worden om de voorhanden middelen en maatregelen efficiënter in te zetten.

1.8 Een van de belangrijkste problemen bij het gebruik van het IPARD lijkt te liggen in het gebrek aan administratieve en institutionele capaciteit op nationaal en lokaal niveau, net als in een beperkte capaciteit bij de potentiële begunstigden. De nationale overheden worden met aandrang verzocht meer inspanningen te doen op het vlak van institutionele opbouw en capaciteitsopbouw bij deze potentiële begunstigden.

([1]) Albanië, Bosnië-Herzegovina, Kroatië, de voormalige Joegoslavische republiek Macedonië, Kosovo (overeenkomstig resolutie 1244/99 van de VN-veiligheidsraad), Montenegro en Servië.

1.9 Het EESC zou ook graag zien dat de pretoetredingssteun voor plattelandsontwikkeling flexibeler gebruikt wordt, met name door op het vlak van de toegang tot steun voor landbouw en plattelandsontwikkeling *het verschil af te schaffen tussen kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaat-lidstaten.* Aangezien de situatie in elk land anders is, moet er meer aandacht besteed worden aan de beoordeling van de administratieve capaciteit en het opnemingsvermogen in de afzonderlijke landen.

1.10 Om *werkloosheid, armoede en uitsluiting op het platteland* efficiënter te bestrijden, moeten de verschillende beleidsmaatregelen en beschikbare middelen beter op elkaar worden afgestemd. Het regionaal beleid kan het plattelandsontwikkelingsbeleid in belangrijke mate bijkomend ondersteunen als beide behoorlijk op elkaar aansluiten en op een samenhangende manier ten uitvoer worden gelegd.

1.11 Er is een versterking en betere coördinatie nodig van de nationale beleidsmaatregelen, onder andere op het vlak van:

— *actieve integratie:* een betere toegang tot informatie en advies over overheidssteun;

— *arbeidsmarktbeleid:* via een actiever optreden op de arbeidsmarkt is het mogelijk de werkgelegenheid aan te zwengelen en de regionale ongelijkheden te verminderen;

— *onderwijs en opleiding:* onderwijs moet op alle niveaus georganiseerd worden, voortijdige schooluitval moet tegengegaan worden, de vaardigheden en kwalificaties van jongeren moeten versterkt worden en er dienen op maat gesneden opleidingen te worden aangeboden om ervoor te zorgen dat vaardigheden en banen beter op elkaar aansluiten;

— *plattelandsontwikkelingsbeleid:* in de meeste landen worden al maatregelen inzake as I genomen, maar aan as II en III dient meer aandacht besteed te worden ([2]).

1.12 Op het platteland is de rol van maatschappelijke organisaties beperkt door een gebrek aan organisatorische en ondernemerscapaciteiten, demografische problemen en een sociale infrastructuur die, vergeleken bij de stedelijke gebieden, van lage kwaliteit is. Een mogelijke oplossing zou kunnen liggen in het oprichten van netwerken tussen lokale maatschappelijke organisaties, om zo een kritische massa tot stand te brengen die een voldoende groot bevolkingsaandeel en grondgebied vertegenwoordigt. In dit verband kan de Leader-benadering ([3]) een nuttig instrument zijn om de deelname van maatschappelijke organisaties te stimuleren.

1.13 Om de levenskwaliteit te verbeteren en jongeren aan te moedigen het platteland niet te verlaten moet de plattelandseconomie gediversifieerd worden. De belangrijkste uitdagingen bij het bereiken van dit doel betreffen nog steeds de investeringen in plattelandsinfrastructuur, de integratie van een op kennis gebaseerde landbouw en de voedselindustrie, beter menselijk kapitaal, een goed ondernemingsklimaat en betere sociale diensten. Landbouw- en ecotoerisme dat de rijkdom van het culturele, historische en natuurlijke erfgoed uitspeelt, lijkt ook tot de te verkennen mogelijkheden te behoren.

## 2. **Inleiding en achtergrond**

### 2.1 *Definitie van plattelandsgebieden*

2.1.1 Een van de moeilijkheden bij het behandelen van het voorliggende onderwerp is het gebrek aan een geharmoniseerde definitie van plattelandsgebieden op EU-niveau. De verschillende officiële definities die de lidstaten hanteren, zijn gebaseerd op uiteenlopende criteria, zoals bevolkingsdichtheid, aandeel van landbouw in de economie, afgelegen ligging, gebrek aan toegang tot de belangrijkste diensten enz. Om internationaal te vergelijken wordt vaak teruggegrepen naar de OESO-definitie van plattelandskarakter. Onlangs hebben de landen in de Westelijke Balkan hun statistische gegevens hier ook mee in lijn gebracht.

2.1.2 Het EESC steunt bijgevolg het idee om de criteria voor de definitie van plattelandsgebieden op EU-niveau te harmoniseren. Hierdoor moet het eenvoudiger worden de verschillende ten uitvoer gelegde beleidsmaatregelen met betrekking tot hun doeltreffendheid te vergelijken en daarbij in de nodige follow-up te voorzien.

### 2.2 *Plattelandsontwikkeling in de EU als belangrijk onderdeel van het GLB en de toekomstige hervorming hiervan*

2.2.1 Aangezien bijna 60 % van de EU-bevolking woonachtig is in plattelandsgebieden, die samen goed zijn voor 90 % van het EU-grondgebied, is plattelandsontwikkeling een beleidsterrein dat van cruciaal belang is voor de EU. Via financiering voor plattelandsontwikkeling kan een breed gamma van maatregelen gefinancierd worden. Het huidige EU-model is op vier beleidsassen gebaseerd, waarbij de lidstaten en regionale overheden over genoeg flexibiliteit beschikken om het beleid aan hun specifieke behoeften aan te passen.

2.2.2 Evenwichtige territoriale ontwikkeling is één van de belangrijkste doelstellingen binnen de toekomstige hervorming van het GLB. In dit verband is het EESC ervan overtuigd dat het Europese beleid inzake landbouw en plattelandsontwikkeling – als het inzet op innovatie en concurrentievermogen – kan zorgen voor nieuwe ondernemingskansen, meer werkgelegenheid en meer gediversifieerde inkomensmogelijkheden in plattelandsgebieden ([4]).

### 2.3 *Belang van het plattelandsontwikkelingsbeleid voor de nationale economieën in de Westelijke Balkan*

2.3.1 Gelet op de omvang van de plattelandsgebieden in de Westelijke Balkan, het aandeel van de bevolking dat er woonachtig is ([5]) en de erg belangrijke plaats die de landbouw er inneemt in de nationale economieën, is het duidelijk dat plattelandsontwikkeling ook in de Westelijke Balkan een cruciaal beleidsterrein moet worden.

([2]) As 1 – verbetering van het concurrentievermogen van de landbouw, as 2 – verbetering van het milieu en het platteland, as 3 – levenskwaliteit op het platteland en diversificatie van de plattelandseconomie, as 4 – de Leader-benadering.

([3]) Leader is een EU-programma waarvan de naam een Frans acroniem is dat „Verbinding tussen acties voor de ontwikkeling van de plattelandseconomie" betekent (*Liaison entre actions de développement de l'économie rurale*).

([4]) EESC-advies PB C 132 van 3-5-2011, blz. 63, *Toekomst van het GLB*, paragraaf 3.3.4.

([5]) De landen in de Westelijke Balkan hebben een gezamenlijke oppervlakte van 264 462 km$^2$ (6 % van de oppervlakte van de EU). Samen tellen ze 26,3 miljoen inwoners, waarvan 50 % op het platteland leeft. De gemiddelde bevolkingsdichtheid van 89,2 inwoners per km$^2$ ligt een stuk lager dan in de EU (114,4 inwoners per km$^2$).

2.3.2 De plattelandsgebieden in de Westelijke Balkan staan voor een aantal specifieke structurele en sociaaleconomische uitdagingen zoals lage inkomens, gebrek aan arbeidsmogelijkheden, een verslechterende levenskwaliteit, ontvolking enz. Via een passend beleid inzake plattelandsontwikkeling, gebaseerd op het complexe EU-kader voor plattelandsontwikkeling, kunnen deze uitdagingen met succes aangegaan worden.

## 3. **Een aantal gemeenschappelijke kenmerken van plattelandsgebieden in de Westelijke Balkan – sleutelfactoren voor hun economische potentieel**

3.1 De Westelijke Balkan is, met zijn uitzonderlijke schat aan flora en fauna, één van rijkste gebieden van Europa op het vlak van biodiversiteit. De Westelijke Balkan herbergt een grote verscheidenheid aan natuurlijke habitats, gaande van kustlagunen en wetlands tot mediterrane bossen, bergweiden en grasland, zoetwatergebieden en karstlandschappen.

3.2 Zowel de bevolkingsafname – vooral in afgelegen en minder vruchtbare gebieden – als de vergrijzing (met uitzondering van Albanië en Kosovo) hebben ernstige negatieve gevolgen voor de arbeidsmarkt op het platteland. In alle landen in de regio bestaat er een tendens tot migratie van het platteland naar de stad, de kustgebieden of het buitenland. Naar het platteland verhuizen vooral gepensioneerden en vluchtelingen.

3.3 In de toekomst dreigt de plattelandseconomie ernstig belemmerd te worden door de ongunstige onderwijsstructuur, de beperkte kwalificaties en het gebrek aan kennis en vaardigheden bij de beroepsbevolking. Op de arbeidsmarkt is er ook weinig mobiliteit van arbeidskrachten, wat op zijn beurt leidt tot beperkte kansen op andere vormen van werk en van inkomsten.

3.4 In het grootste deel van de plattelandsgebieden is de meest voorkomende activiteit nog steeds landbouw die op weinig intensieve begrazing en akkerbouw gebaseerd is. Vergeleken bij de EU-landen is het aandeel van de landbouw in de werkgelegenheid een van de hoogste.

3.5 Gezinnen op het platteland, en vooral de minst gegoede onder hen, hebben weinig toegang tot landbouw-, arbeids- en financiële markten, en tot kennis en informatie. Hun kansen om het armoederisico af te wenden worden hierdoor ernstig beperkt.

3.6 Belangrijke problemen op het platteland zijn de geringe diversifiëring van de economische activiteiten en inkomsten en de lage werkgelegenheid in de particuliere sector. De economische diensten en sociale infrastructuur zijn er gebrekkig en onderontwikkeld. Dit heeft gevolgen voor de levenskwaliteit van de plattelandsbevolking, net als voor het concurrentievermogen en het sociale netwerk op het platteland.

## 4. **De cruciale rol die landbouw nog steeds speelt binnen de plattelandseconomie in de Westelijke Balkan**

4.1 Hoewel het aandeel van de landbouw in de economie van de Westelijke Balkan sinds 2000 afneemt, ligt het nog veel hoger dan het EU-gemiddelde, zowel in termen van toegevoegde waarde als op het vlak van werkgelegenheid.

4.2 In de meeste landen van de Westelijke Balkan, met name in het zuiden van de regio, blijft de landbouw gekenmerkt door particuliere landbouwbedrijven met een kleinschalig en versnipperd karakter. De gemiddelde omvang van een landbouwbedrijf schommelt tussen 1,2 ha in Albanië en minder dan 4 ha in Servië. Andere factoren die een hinderpaal vormen bij de verdere ontwikkeling van de landbouw zijn de weinig uitgebouwde marktstructuren, de ontoereikende infrastructuur, de beperkte marktgerichtheid van de productie, het gebrek aan kennis en vaardigheden, en het niet-naleven van voedselveiligheidsnormen.

4.3 Door een overgangsperiode – en in sommige landen zelfs door oorlog – was de landbouwproductie op een bepaald moment aan het afnemen, maar sinds 2000 valt weer een stijging op te tekenen, die vooral te danken is aan investeringen in productietechnologie. In de meeste landen ligt de productie echter nog steeds lager dan voor de overgang. Ondanks enkele tekortkomingen hebben de meeste landen in de Westelijke Balkan een vrij hoog natuurlijk potentieel voor landbouwactiviteiten (relatief goedkope arbeid, landbouwgronden en watervoorraden, alsook een geschikte bodem en een geschikt klimaat voor de productie van onder meer tabak, bepaalde soorten groenten en fruit, wijn, granen en vlees).

4.4 Het noordelijke deel van het Balkanschiereiland (Savabekken, Donaubekken, Pannonische vlakte) omvat ook landbouwgebieden met een hoge productiviteit en goed geïntegreerde economieën. In dit gebied laten de bodem en het klimaat kapitaalintensieve landbouwproductie toe. Daarnaast kan de landbouw er terugvallen op geschikt menselijk kapitaal, ontwikkeld ondernemerschap, een voldoende gediversifieerde industrie en een goed uitgebouwde infrastructuur.

## 5. **Plattelandsontwikkeling ook buiten de landbouw aanpakken**

5.1 Het grote aantal arbeidskrachten dat in de landbouw werkzaam is, heeft geen rechtstreekse invloed op de bijdrage van de landbouw tot het bbp. Daarom zouden plattelandseconomieën in de toekomst in staat moeten zijn om overtollige arbeidskrachten op het platteland andere kansen op werk te bieden.

5.2 Door een op de landbouw gebaseerde industrie op te richten is het vaak mogelijk gebleken om op een erg efficiënte manier nieuwe arbeidskansen te creëren en voor een bijkomend inkomen te zorgen. Daarnaast heeft de ervaring geleerd dat investeringen in landbouwbedrijven, opleidingen en milieumaatregelen bijdragen tot een hogere werkgelegenheid en een lagere verborgen werkloosheid in landbouwbedrijven. Er bestaat onder meer een groot groeipotentieel in de volgende sectoren: verwerkende industrie, producten met een beschermde geografische aanduiding, biologische levensmiddelen, plattelandstoerisme, handwerk, houtproducten en hernieuwbare energie, net als verschillende types gezondheids- en sociale diensten.

5.3 Voor een snelle ontwikkeling van de plattelandseconomie is het nodig dat er meer en op verstandigere wijze geld wordt besteed aan publieke goederen en diensten: betere wegen en irrigatie-infrastructuur, een beter investeringsklimaat en een efficiënte overdracht van informatie, kennis en technologie.

## 6. **Het beleid inzake landbouw en plattelandsontwikkeling in het licht van EU-toetreding**

6.1 Alle landen in de Westelijke Balkan hebben hoge verwachtingen inzake een eventuele EU-toetreding. Ze staan daarbij voor gelijkaardige uitdagingen inzake de omschakeling en modernisering van hun erg fragmentarische agrovoedingssector, die hierdoor de concurrentie op de EU-markt zou moeten kunnen aangaan.

6.2 Volgens de laatste voortgangsrapporten van de Europese Commissie ([6]) dienen de meeste landen in de Westelijke Balkan op het vlak van landbouw en plattelandsontwikkeling meer inspanningen te leveren om zich beter aan het *landbouwacquis* en plattelandsontwikkelingsbeleid van de EU aan te passen.

6.3 In vergelijking met de EU zijn de nationale middelen voor landbouwsteun in de Westelijke Balkan nog vrij laag. De regio wordt gekenmerkt door een breed scala aan maatregelen en steunmechanismen. De afgelopen jaren betrof het leeuwendeel van de begrotingsoverdrachten in de landbouw directe steun aan de producenten.

6.4 *Financiële bijstand door de EU*

6.4.1 Het IPARD, het instrument voor pretoetredingssteun voor plattelandsontwikkeling ([7]), is het vijfde onderdeel van het IPA, het overkoepelende EU-instrument voor pretoetredingssteun. Enkel kandidaat-lidstaten (Kroatië, de voormalige Joegoslavische republiek Macedonië, Montenegro en Turkije) komen in aanmerking voor financiering via het IPARD.

6.4.2 Het EESC wenst te wijzen op specifieke problemen waarmee landen in de Westelijke Balkan geconfronteerd worden bij het gebruik van pretoetredingssteun voor plattelandsontwikkeling. Het is niet eenvoudig om de investeringsmaatregelen van het IPARD uit te voeren, aangezien er volledig uitgebouwde lokale structuren voor nodig zijn die voor de tenuitvoerlegging en controle kunnen instaan (het beheer van en de verantwoordelijkheid voor het IPARD zijn volledig gedecentraliseerd en EU-instellingen voeren slechts een controle achteraf uit). Hierdoor worden veel projectvoorstellen afgewezen en moeten zowel de nationale overheden als de potentiële begunstigden aanzienlijk in de voorbereidingsfase investeren.

6.4.3 Het zou mogelijk moeten zijn om het beheer en de controleprincipes en -procedures te vereenvoudigen om de landen in de Westelijke Balkan aan te moedigen beter gebruik te maken van de maatregelen met een rechtstreekse impact op de plattelandsontwikkeling, zoals de verbetering van de plattelandsinfrastructuur, de diversifiëring van de economische activiteit en opleiding (as 3 van het IPARD).

6.4.4 Een belangrijke oorzaak van het schoorvoetende gebruik van EU-financiering ligt ook in het *gebrek aan administratieve capaciteit en aangepaste instellingen* op nationaal en vooral lokaal niveau, waardoor de absorptiecapaciteit van de pretoetredingsfondsen ernstig aangetast wordt. Het beperkte succes van de laatste oproep tot het indienen van projecten inzake plattelandsontwikkeling is ook te verklaren door het gebrek aan goed functionerende diensten van algemeen belang (afgeven van bouwvergunningen, kadaster, fytosanitaire en veterinaire diensten enz.).

6.4.5 Een extra hindernis die een beter gebruik van EU-fondsen in de weg staat, lijkt de *beperkte capaciteit van potentiële begunstigden* te zijn. Dit dient verholpen te worden door efficiëntere voorlichtings- en adviesdiensten uit te bouwen.

6.4.6 In elk land is de situatie verschillend en er bestaat niet altijd een verband met de kandidaatstatus of de vooruitgang in het toetredingsproces. Het EESC zou daarom willen aanraden de pretoetredingssteun voor plattelandsontwikkeling flexibeler in te zetten, met name door op het vlak van de toegang tot steun *het verschil tussen kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaat-lidstaten af te schaffen* en door meer gewicht te hechten aan de beoordeling van de administratieve en absorptiecapaciteit van de individuele landen.

## 7. **De rurale arbeidsmarkten in de Westelijke Balkan**

7.1 In de meeste landen van de Westelijke Balkan hebben rurale arbeidsmarkten de volgende kenmerken gemeen:

— de landbouw is goed voor de meeste werkgelegenheid, terwijl het aantal werknemers in de dienstensector en het aantal zelfstandigen (met uitzondering van de landbouw) ver onder het gemiddelde ligt;

— deeltijd- en seizoenwerk zijn erg vaak de enige bron van inkomsten voor het grootste deel van de plattelandsbevolking;

— de ongunstige onderwijsstructuur en het gebrek aan kennis en vaardigheden zijn het gevolg van een verouderende bevolking en een toenemend aantal voortijdige schoolverlaters;

— het gebrek aan kansen op werkgelegenheid buiten de landbouw leidt tot een hoge afhankelijkheid van seizoenarbeid en verborgen werkloosheid;

— de meest kwetsbare groepen die van de arbeidsmarkt uitgesloten dreigen te worden zijn jongeren, vrouwen, ouderen, etnische minderheden (Roma) en oorlogsvluchtelingen. Soms staan mensen die tot deze groepen behoren, niet als werkloos geregistreerd („verborgen werkloosheid”);

— landarbeiders worden zelden betrokken bij de verschillende werkgelegenheidsprogramma's van de overheid. Daarom dient er voorzien te worden in betere promotie en aangepaste adviesdiensten voor deze programma's.

([6]) Voortgangsrapporten van de Europese Commissie, november 2010: ec.europa.eu/enlargement/press_corner/key-documents/reports_nov_2010_nl.htm

([7]) Het IPARD (*Instrument for Pre-accession Assistance – Rural Development*) omvat 9 maatregelen rond 3 prioritaire assen: 1 – Verbetering van de marktwerking en toepassing van EU-normen, 2 – Voorbereidende maatregelen voor de tenuitvoerlegging van milieumaatregelen in de landbouw en Leader, 3 – Ontwikkeling van de plattelandseconomie. Voor de periode 2007-2013 wordt ongeveer 1 miljard euro uitgetrokken. Het totale IPA-budget voor dezelfde periode bedraagt 10 miljard euro.

8. **Strategieën en beleid inzake werkgelegenheid en plattelandsontwikkeling**

8.1 Het nationale plattelandsbeleid wordt op dit moment vooral gekenmerkt door een beperkt politiek bewustzijn, weinig inzicht in de EU-benadering van plattelandsontwikkeling (geen geïntegreerde aanpak of programmeringsstructuren), afwezigheid van verticale en horizontale beleidscoördinatie en beperkte interministeriële samenwerking op het vlak van plattelandsontwikkeling.

8.2 In het nationale beleid inzake plattelandsontwikkeling worden een aantal fundamentele problemen en ontwikkelingskansen niet op een gepaste manier in aanmerking genomen: zo worden er niet voldoende stimuli gecreëerd voor biologische landbouwbedrijven, genetische hulpbronnen, bosbouw, toerisme enz. Ook aan probleemgebieden (LFA – *less favoured areas*) en semizelfvoorzieningsbedrijven wordt geen aandacht geschonken.

8.3 In combinatie met regionaal beleid en aangepaste operationele programma's per sector kan het plattelandsontwikkelingsbeleid een aanzienlijke bijdrage leveren tot betere werkgelegenheid en sociale integratie op het platteland. Goed regionaal beleid kan belangrijke aanvullende ondersteuning bieden om de armere plattelandsgebieden te versterken.

8.4 In vergelijking met de EU hinkt het nationale regionaal beleid in de meeste landen van de Westelijke Balkan nog meer achterop dan het plattelandsontwikkelingsbeleid. Daarom is er een meer samenhangende aanpak en betere coördinatie tussen de beleidsmaatregelen en beschikbare fondsen nodig, met name door verschillende financieringsbronnen te poolen (nationale middelen, EU-middelen, financiering door donoren).

8.5 Politieke instabiliteit en frequente regeringswissels zorgen er echter voor dat de meeste landen in de regio lijden onder een gebrek aan continuïteit bij de tenuitvoerlegging van de verschillende beleidsmaatregelen op het vlak van plattelandsontwikkeling.

9. **De rol van maatschappelijke organisaties bij plattelandsontwikkeling**

9.1 In het EESC-advies over *Maatschappelijke organisaties in plattelandsgebieden* ([8]) werd ingegaan op verschillende problemen en uitdagingen bij de uitbouw van maatschappelijke organisaties op het platteland, vooral in de nieuwe lidstaten. Hierbij gaat het onder andere om moeilijke toegang tot kennis en informatie, een gebrek aan ondernemersvaardigheden, demografische problemen en een minder goede sociale infrastructuur dan in de steden.

9.2 De positie en de rol van maatschappelijke organisaties in de Westelijke Balkan, alsook de uitdagingen waarmee ze geconfronteerd worden, vormden het onderwerp van een aantal EESC-adviezen ([9]). Hoewel de afzonderlijke landen met specifieke problemen geconfronteerd worden in kwesties rond wetgeving, de openbare financiering en financieel-economische status van maatschappelijke organisaties, het niveau van de civiele en sociale dialoog enz., kent de regio een aantal gemeenschappelijke problemen, die zich met name op het platteland voordoen:

— doorgaans bestaat er geen sterke traditie van maatschappelijke organisaties;

— openbare financiering van maatschappelijke organisaties is in de meeste gevallen ontoereikend en onvoldoende transparant;

— de onlangs met EU-steun gefinancierde technische bijstand voor maatschappelijke organisaties uit de Westelijke Balkan ([10]) heeft tot nu toe nog niet tot de verwachte resultaten geleid;

— over het algemeen is er behoefte aan capaciteitsopbouw en ontwikkeling van specifieke kennis en vaardigheden op verschillende terreinen;

— op lokaal en regionaal niveau is het voor de overheden niet duidelijk welke voordelen de samenwerking met maatschappelijke organisaties kan bieden;

— de kloof tussen stad en platteland: de meeste maatschappelijke organisaties zijn geconcentreerd in de hoofdstad of in twee of drie andere steden, waardoor de bevolking op het platteland zeer slecht geïnformeerd is over de rol en activiteiten van de maatschappelijke organisaties;

— de meeste maatschappelijke organisaties, waaronder landbouworganisaties, zijn gefragmenteerd en bestrijden elkaar op contraproductieve wijze in plaats van samen te werken. Hierdoor kunnen ze geen invloedrijke pressiegroepen tot stand brengen.

9.3 Traditioneel gaat het bij maatschappelijke organisaties in de plattelandsgebieden van de Westelijke Balkan om religieuze groepen, verenigingen van nationale minderheden, brandweerlui, jagers en vissers, culturele of kunstenaarsverenigingen, sportclubs, vrouwenorganisaties en dergelijke. Hun geografische spreiding is ongelijk, maar de religieuze groepen en verenigingen van etnische minderheden zijn duidelijk het best georganiseerd en slagen erin hun belangen goed te verdedigen.

9.4 Beleidsmakers hebben niet altijd voldoende aandacht voor de mogelijkheid om deze organisaties actiever te betrekken in programma's voor de bescherming van het milieu en het immateriële cultureel erfgoed. De invloed van maatschappelijke organisaties op de ontwikkelingsinitiatieven is niet groot en reikt niet verder dan de lokale gemeenschap (het dorp). Op een hoger niveau wordt er niet aan netwerkvorming gedaan.

9.5 Donorprojecten hebben geleid tot nieuwe vormen van maatschappelijke organisaties, die vooral gericht zijn op de overdracht van kennis en informatie op het vlak van – onder meer – het toetredingsbeleid, landbouw, milieu en bescherming van mensenrechten. Door een afgenomen donorfinanciering zijn veel van deze organisaties verdwenen.

([8]) EESC-advies PB C 175 van 28.7.2009, blz. 37, *Maatschappelijke organisaties in plattelandsgebieden.*

([9]) Adviezen PB C 18 van 19.1.2011, blz. 11, PB C 317 van 23.12.2009, blz. 15, PB C 224 van 30.8.2008, blz. 130, PB C 204 van 9.8.2008, blz. 120, PB C 27 van 3.2.2009, blz. 140, PB C 44 van 16.2.2008, blz. 121.

([10]) Faciliteit voor het maatschappelijk middenveld.

9.6 **De rol van landbouworganisaties**: gedurende de overgangsperiode is het oude socialistische systeem van coöperaties min of meer ingestort. Vervolgens werd het oprichten van landbouwverenigingen in veel donorprojecten, meestal inzake de modernisering van de productie, aangemoedigd of zelfs als voorwaarde gesteld. Op dit moment hebben de verschillende landbouwers- en producentenverenigingen in de praktijk een relatief beperkte invloed op het beleid inzake plattelandsontwikkeling. De meeste verenigingen hebben een belangrijke rol op het vlak van kennisoverdracht, verschillende soorten adviesdiensten en de promotie van landbouwproducten.

9.7 **De Leader-benadering inzake plattelandsontwikkeling** toont aan hoe lokale netwerken en bevordering van de lokale dialoog kunnen bijdragen tot de deelname van het maatschappelijk middenveld aan de voorbereiding en tenuitvoerlegging van strategieën voor lokale ontwikkeling. De partnerschapsbenadering van onderuit, waarbij verschillende lokale stakeholders betrokken worden, heeft in de meeste EU-landen tot bemoedigende resultaten geleid en wordt gezien als een handig middel om de werkgelegenheid op het platteland te bevorderen.

## 10. Uitdagingen op de weg naar een meer gediversifieerde plattelandseconomie

10.1 *Een gediversifieerde en op kennis gebaseerde landbouw*

10.1.1 Door intensifiëring en technische verbeteringen in de landbouw ontstaan er nieuwe arbeidsmogelijkheden in verschillende verwante activiteiten zoals transport, verpakking, opslag, verkoop van en dienstverlening inzake mechanisch materiaal, kwaliteitscontrole enz.

10.1.2 In de landbouwsector zelf is het mogelijk, via een diversifiëring van de toegevoegde waarde van de landbouwproducten (biologische landbouw, productie van kwaliteitsvoedsel en -vlees, producten met een beschermde geografische aanduiding, traditionele thuis bereide producten enz.), nieuwe kansen op ontwikkeling te creëren en de verborgen werkloosheid te verminderen.

10.2 *Investeringen in plattelandsinfrastructuur*

De aanwezigheid van kwalitatieve infrastructuur – zoals wegen en diensten voor water- en elektriciteitsvoorziening, informatie en telecommunicatie – kan zowel binnen als buiten de landbouwsector een stimulerend effect hebben op ondernemingen. Door kwalitatieve infrastructuur genieten plattelandshuishoudens ook een hogere levensstandaard, dankzij verhoogde mobiliteit en betere toegang tot sociale diensten, waaronder onderwijs en gezondheidszorg.

10.3 *Opbouw van menselijk kapitaal*

Beter opgeleide en flexibelere arbeidskrachten in plattelandsgebieden hebben meer kans om werk te vinden buiten de landbouwsector. In dit verband is het erg belangrijk dat programma's voor beroepsopleiding aansluiten bij de vereisten van de programma's voor diversifiëring van de plattelandseconomie. Bijzonder relevant zijn programma's voor levenslang leren, prekwalificatie en versterking van managementkennis en -vaardigheden.

10.4 *Een gunstig ondernemingsklimaat*

10.4.1 Ook de bevordering van ondernemerschap en het snelle opstarten van kleine en middelgrote ondernemingen (mkb) kan ertoe bijdragen dat de economische activiteit gediversifieerd wordt en dat jongeren ervan weerhouden worden weg te trekken. Nieuwe investeringen en ondernemingen worden namelijk ontmoedigd door onaantrekkelijke fiscale regelingen, inefficiënte registratieprocedures voor bedrijven, gebrekkige infrastructuur en een tekort aan opgeleide jongeren.

10.4.2 Toegang tot kredietfaciliteiten die aangepast zijn aan de behoeften van de plattelandsbevolking blijft bijzonder problematisch. Derhalve moeten banken en andere financiële instellingen aangemoedigd worden om sneller leningen toe te kennen aan de landbouwsector. Dit is ook van belang in het licht van de regels die het IPARD hanteert inzake cofinanciering.

10.5 *Uitbouw van efficiënte voorlichtings- en adviesdiensten*

In plaats van louter technisch advies aan landbouwers te verlenen moeten voorlichtings- en adviesdiensten zich richten op een meer innovatieve, door behoeften gestimuleerde overdracht van kennis en informatie. Moderne voorlichtingsdiensten dienen zo veel mogelijk tegemoet te komen aan wat de verschillende geledingen in de plattelandsbevolking (consumenten, ondernemers, landbouwers, armeren enz.) nodig hebben. Ze moeten de plattelandsbevolking ook bijstaan in het zich eigen maken van nieuwe beleidsprincipes en -voorschriften.

10.6 *Coöperaties nieuw leven inblazen via een beter institutioneel kader en versterking van hun menselijk potentieel en steunprogramma's*

Coöperaties zijn traditionele maatschappelijke organisaties op het platteland die een sleutelrol kunnen spelen in de ontwikkeling van het sociale kapitaal in de betrokken gebieden. Ze kunnen voor nieuwe werkgelegenheid en extra inkomen zorgen en mensen de kans geven om zich actief in te zetten voor de ontwikkeling van hun gemeenschap.

Ook via de ontwikkeling van **sociale ondernemingen** kunnen nieuwe arbeidsmogelijkheden gecreëerd worden, vooral voor vrouwen en jongeren, die de meest kwetsbare groepen zijn.

10.7 *Bevordering van bottom-upbenaderingen (zoals in het Leaderprogramma)*

De verschillende actoren in de plattelandseconomie moeten meer met elkaar in contact worden gebracht en tot coördinatie worden aangezet, zowel verticaal (overheden op verschillende niveaus: nationaal, regionaal en lokaal) als horizontaal (ondernemers, beroepsorganisaties, landbouwers enz.). Bij de tenuitvoerlegging van ontwikkelingsmaatregelen op lokaal niveau moeten betrokken instellingen meer overleggen en dient het besluitvormingsproces vanuit de basis te vertrekken.

10.8 *Toerisme en landbouwtoerisme*

10.8.1 Landbouwtoerisme kan een belangrijke uitdaging zijn voor de ontwikkeling van het platteland. De troeven van de Westelijke Balkan zijn een goed bewaard natuurlijk, cultureel en historisch erfgoed en kwalitatieve voedingsproducten, relatief dicht bij de toerismemarkten in de EU. Ecotoerisme en nieuwe trends inzake duurzame ontwikkeling, waarbij een gezond leefmilieu en een gezonde levensstijl gepromoot worden (waaronder „groene" producten en biologisch voedsel zoals rundvlees, geneeskrachtige planten, bosvruchten, paddenstoelen enz.) sluiten perfect aan bij het cultureel en natuurlijk erfgoed van de Westelijke Balkan.

10.8.2 Moderne en actieve plattelandstoeristen verwachten echter een hoogstaande dienstverlening, comfortabele overnachtingsmogelijkheden en een gevarieerd aanbod aan ontspannings- en culturele activiteiten. De ontwikkeling van het plattelandstoerisme stuit dan ook nog op een aantal problemen: gebrekkige infrastructuur, weinig ontwikkelde merken voor regionale producten (souvenirs), overnachtingsmogelijkheden met een beperkte capaciteit en lage kwaliteit, onvoldoende bewegwijzering van toeristische attracties, gebrekkige exploitatie van toeristische bestemmingen enz.

10.9 Ook **grensoverschrijdende projecten** (gemeenschappelijke wegeninfrastructuur, energienetwerken, toeristenvoorzieningen, lokale merken enz.) kunnen een nuttig instrument zijn om in de toekomst het lokale ontwikkelingspotentieel beter te ontsluiten.

10.10 *Hernieuwbare energie, een mogelijke bron van werkgelegenheid en inkomen*

De meeste nieuwe installaties voor hernieuwbare energie (energiegewassen, biogas, biobrandstoffen, pellets/briketten, windenergie enz.) zullen in plattelandsgebieden gevestigd worden. Deze installaties zullen niet enkel gebouwd, maar tijdens hun exploitatieperiode ook onderhouden en bediend moeten worden, wat tot extra werkgelegenheid en inkomen zal leiden.

Brussel, 21 september 2011

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

# Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over Ondersteuning van representatieve maatschappelijke organisaties in de Euromed-regio (initiatiefadvies)

(2011/C 376/06)

Rapporteur: **DIMITRIADIS**

Administrateur: Guy Harrison

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 16 juni 2011 besloten overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde een initiatiefadvies op te stellen over

*Ondersteuning van representatieve maatschappelijke organisaties in de Euromed-regio*.

De afdeling Externe betrekkingen, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 8 september 2011 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 21 en 22 september gehouden 474e zitting (vergadering van 21 september 2011) onderstaand advies uitgebracht, dat met 163 stemmen vóór en 6 tegen, bij 17 onthoudingen, werd goedgekeurd.

## 1. **Samenvatting en conclusies**

1.1 Sinds eind 2010 zijn we getuige van een nooit eerder geziene, historische ommekeer in de politieke systemen van landen in Noord-Afrika en het Midden-Oosten, die is gevolgd op een aantal grimmige volksopstanden waarbij alle lagen van de bevolking en tal van maatschappelijke organisaties nauw betrokken waren.

1.2 In deze context is het EESC fel gekant tegen het geweld dat in sommige landen ten zuiden en ten oosten van de Middellandse Zee (met name Syrië en Lybië) gebruikt wordt tegen de rebellen en roept het Europese en internationale organisaties op alle nodige maatregelen te nemen om schending van de mensenrechten, met inbegrip van de vakverenigingsrechten, tegen te gaan. husk

1.3 Vóór de Arabische revolte was het EU-beleid arm aan verbeelding en leed het aan een gebrek aan inzicht in de eigen zeden en gewoonten, tradities en gebruiken van plaatselijke gemeenschappen, die over het hoofd werden gezien. EU-instellingen deden geen beroep op de diensten van EESC of CvdR, die voor de EU een belangrijk kanaal hadden kunnen vormen om op plaatselijke middenveldorganisaties of lokale overheden invloed uit te oefenen.

1.4 Op deze nieuwe samenleving die, naar de gedrevenheid van het maatschappelijk middenveld te oordelen, in de Euromed-regio kan ontstaan, moet vanwege de EU een gediversifieerde, flexibele en intelligente reactie komen. Het EESC is dan ook opgetogen over de herziening en bijstelling van het Europees nabuurschapsbeleid en met name de aandacht die thans wordt geschonken aan de beginselen van voorwaardelijkheid en differentiatie, alsook aan maatregelen ter ondersteuning van het maatschappelijk middenveld [1] (COM(2011) 200 en COM(2011) 303).

1.5 De EU, die de belangrijkste donor in de regio is, moet er niet alleen op aandringen dat in bilaterale overeenkomsten bepalingen worden opgenomen m.b.t. de bescherming van democratische vrijheden en individuele rechten maar moet vooral ook aandringen op de tenuitvoerlegging ervan. Op het laatstgenoemde gebied is het EU-beleid tot dusver ontoereikend gebleken. Voorts zou het EESC graag zien dat benchmarks m.b.t. de behandeling van het maatschappelijk middenveld (wetgevend kader, capaciteitsopbouw, dialoog, enz.), mensenrechten alsook economische, sociale en culturele rechten bij de beoordeling van de governance van een land in aanmerking worden genomen.

1.6 Het EESC roept de Europese Commissie op lokale gerechtelijke instellingen te ondersteunen en te voorzien in opleidings- en vormingsprogamma's voor rechters en advocaten. Transparante justitie is een voorwaarde voor democratie.

1.7 Het Comité beschouwt subregionale ontwikkeling en ontwikkeling van zuid-zuid-samenwerking, met EU-ondersteuning, van cruciaal belang. Het spoort de Commissie daarom aan van een en ander werk te maken en zonder uitstel concrete voorstellen te formuleren op basis van de ervaringen in landen in Europa en andere delen van de wereld.

1.8 Het Comité is er ook voorstander van om de rol en de opdracht van de Unie voor het Middellandse Zeegebied (UMZ) te herdefiniëren. Dit regionale orgaan zal immers slechts effect sorteren als, zoals overigens oorspronkelijk ook de bedoeling was, het over specifieke en transparante programma's voor specifieke begunstigden kan beschikken, waaraan ook lokale maatschappelijke organisaties kunnen deelnemen, en als het de verantwoordelijkheid krijgt voor de coördinatie van verschillende Europese regionale maatregelen en voor de financiering, in samenwerking met de publieke en de particuliere sector en de financiële instellingen op lokaal niveau. Tevens dient het te voorzien in permanente mechanismen om het maatschappelijk middenveld bij dit initiatief te betrekken. Het Comité dringt in dit verband aan op onmiddellijke besluiten omtrent de rol, opdracht, organisatie en financiering van de UMZ.

[1] Gezamenlijke mededeling aan de Europese Raad, het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's - Een partnerschap voor democratie en gedeelde welvaart met het zuidelijke Middellandse Zeegebied (COM(2011) 200 definitief, 8.3.2011) en Gezamenlijke mededeling aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's - Inspelen op de veranderingen in onze buurlanden (COM(2011) 303 definitief, 25.5.2011).

1.9 Vrouwen en jongeren hebben een sleutelrol gespeeld in de ontwikkelingen die tot deze historische veranderingen hebben geleid; door doeltreffend gebruik van de nieuwe sociale media hebben zij immers geholpen lokale gemeenschappen te activeren en te mobiliseren. Het is van belang het momentum vast te houden en ervoor te zorgen dat deze twee bevolkingsgroepen niet alleen hun politieke, civiele, economische en sociale rechten ten volle kunnen uitoefenen maar ook op alle maatschappelijke gebieden een volwaardige rol kunnen spelen.

1.10 Het EESC zou graag zien dat de doeltreffendheid van door de EU gefinancierde projecten en EU-steun verbeterd wordt zodat in de toekomst meer vooruitgang kan worden geboekt. Door de complexiteit van de EU-financieringsprocedures vallen tal van niet-gouvernementele actoren met weliswaar het grootste potentieel maar ook de grootste steunbehoeften buiten de boot, omdat zij thans de nodige expertise missen om steun aan te vragen. Het onderhavige initiatief moet er dan ook o.m. op gericht zijn organisaties te helpen om bv. via opleiding bij de EU-delegaties, aan middelen te geraken.

1.11 Het EESC is het in beginsel eens met het beleid van de Commissie inzake immigratie, asiel en vrij verkeer van personen maar is niettemin van mening dat specifieke en stringente maatregelen nodig zijn om illegale immigratie en mensenhandel tegen te gaan. Tevens zij gedacht aan maatregelen om regionale ontwikkeling en sociale samenhang in de partnerlanden te bevorderen.

1.12 Het EESC roept de lidstaten op hun solidariteit te betuigen met de Europese landen aan de Middellandse Zee die blootstaan aan migratiedruk.

1.13 Volgens het EESC kan de immigratiegolf naar EU-landen slechts worden gestuit door praktische hulp te bieden aan de gemeenschappen in Noord-Afrika en het Midden-Oosten, op basis van specifieke economische en sociale steunprogramma's die gericht zijn op een versterking van hun economisch concurrentievermogen, ondersteuning van lokaal mkb, landbouw, regionale ontwikkeling en sociale samenhang, alsook de ontsluiting van afgelegen regio's.

1.14 Het EESC is tevens van mening dat binnen de economieën van de zuidelijke partnerlanden de landbouwsector – en plattelandsontwikkeling in het algemeen – een sleutelrol speelt in de lokale ontwikkeling en het scheppen van werkgelegenheid voor de jonge arbeidskrachten. De sector is tevens van cruciaal belang wil men een oplossing vinden voor de huidige voedselcrisis in deze landen, en moet daarom prioriteit krijgen. De sector van de hernieuwbare energie biedt anderzijds ook enorme kansen, die in aanzienlijke mate ten goede kunnen komen van de werkgelegenheid, de sociale ontwikkeling en de bestrijding van de klimaatverandering aan beide zijden van de Middellandse Zee.

1.15 Het EESC is van oordeel dat de sociale dialoog tussen werkgevers en werknemers in de mediterrane regio moet worden geïntensiveerd en dat de groep Werkgevers en de groep Werknemers aan de verwezenlijking van die doelstelling kunnen bijdragen. Voorts pleit het voor bevordering van een gestructureerde sociale dialoog via een Sociaal forum. Het zal blijven met de ILO nauw samenwerken om sociale dialoog in de regio te bevorderen.

1.16 Het EESC verheugt zich over het plan van de Commissie om tot 2013 extra middelen ten bedrage van ruim 1 miljard euro uit te trekken teneinde aan de dringende behoeften in de regio te voldoen. Het verzoekt de Commissie tevens om in de begunstigde landen niet alleen te zorgen voor financiering maar ook voor specifiek beleid en een sociaal kader ter bevordering van democratische beginselen, politieke en vakbondsvrijheden, ontwikkeling van onderwijs en levenslang leren, milieubescherming en verruiming en verdieping van de politieke samenwerking met de Europese landen in het Middellandse Zeegebied.

1.17 Het EESC onderstreept dat de sociale partners, de middenveldorganisaties en de sociaaleconomische raden van de lidstaten in dit streven een cruciale rol kunnen spelen door ervaringen en kennis uit te wisselen, informatie te verspreiden, voor benchmarking te zorgen en knowhow en administratieve capaciteit uit te wisselen. Het is bereid specifieke projecten te ontwikkelen om het maatschappelijk middenveld te steunen en te versterken in samenwerking met de Commissie en de VV/HV.

1.18 Als instelling die op Europees niveau het middenveld vertegenwoordigt kan het EESC een actieve bijdrage leveren aan het nieuwe Europese kader voor samenwerking met mediterrane samenlevingen, met name door:

— de situatie van het maatschappelijk middenveld in de regio in kaart te brengen via een open, democratische en regelmatige dialoog met een breed gamma van actoren;

— bij te dragen aan de definitie van specifieke criteria en procedures om vast te stellen of een organisatie echt representatief is voor een bepaalde sector in de samenleving;

— de inspanningen met het oog op capaciteitsopbouw van onafhankelijke en representatieve middenveldorganisaties te ondersteunen, via zijn expertise op een groot aantal gebieden, met inbegrip van sociale dialoog en economische en sociale rechten;

— lokale sociaaleconomische raden te helpen door zijn deskundigheid inzake participatieve democratie ter beschikking te stellen;

— deel te nemen aan programma's van de Commissie om sociaaleconomische organisaties kracht bij te zetten.

1.19 Het is volgens het EESC van cruciaal belang met de EU-instellingen samen te werken bij de ondersteuning van opkomende middenveldorganisaties in de zuidelijke Middellandse Zeelanden. Het EESC zal zijn netwerk van Euromed-sociaaleconomische raden en aanverwante instellingen aanpassen en zal voorts de regionale samenwerking blijven bevorderen via dit netwerk, met inachtneming van de beginselen van voorwaardelijkheid en differentiatie, zoals uiteengezet in het vernieuwde nabuurschapsbeleid.

2. **Lessen uit het verleden**

2.1 *Kritische analyse van vroegere EU-activiteiten*

2.1.1 Daar behalve in een paar uitzonderlijke gevallen nauwelijks sprake is van democratie in deze regio, heeft de EU onder dwang van de omstandigheden (maar niet steeds terecht) een pragmatisch beleid ontwikkeld en personen als gesprekspartners aanvaard die geenszins voor democratische vertegenwoordigers van hun volk kunnen doorgaan.

2.1.2 Ook het EESC moest zich bij dit officiële Europese beleid en standpunt van de andere EU-instellingen ten aanzien van de zittende regeringen in Noord-Afrika en het Midden-Oosten, alsook bij het beleid en de economische richtsnoeren van het Barcelonaproces aansluiten. Mede gelet op de beperkte begrotingsmiddelen koos het daarom voor een pragmatische aanpak en werkte het samen met sociaaleconomische raden en officiële middenveldorganisaties die niet steeds over voldoende democratische legitimiteit beschikten of het maatschappelijk middenveld adequaat vertegenwoordigden.

2.1.3 Tijdens het hele Barcelonaproces heeft de EU zeer weinig gecommuniceerd en samengewerkt met middenveldorganisaties die niet door regeringen erkend waren, waardoor zij dus een kans heeft gemist om op de politieke en sociale ontwikkelingen invloed uit te oefenen. De EU blijft niettemin de enige grootmacht waarop lokale gemeenschappen hun hoop hebben gevestigd en die volgens hen kan bijdragen tot vrede, invoering en verankering van democratische vrijheden en ondersteuning van lokale economieën.

2.1.4 Vóór de Arabische revolte namen de beleidsmakers in de EU-lidstaten ten aanzien van de landen in Noord-Afrika en het Midden-Oosten een pragmatisch standpunt in dat fragmentarisch was en erg uiteenliep. Zij waren dan ook niet in staat de kritieke ontwikkelingen te begrijpen die zich op politiek, economisch en sociaal vlak voordeden en waren compleet verrast door de intensiteit en omvang van de gebeurtenissen die tot deze onverwachte veranderingen hebben geleid.

2.1.5 In aansluiting op deze gebeurtenissen moet de EU met lokale gemeenschappen praten, lessen trekken uit het verleden, vertrouwd geraken met lokale zeden, gewoonten en gebruiken, de cultuur van de verschillende gemeenschappen leren kennen (ieder land is immers zeer verschillend) en met hen samenwerken teneinde de regeringen die op grond van echte vrije democratische procedures zullen worden gevormd, te ondersteunen.

3. **Huidige situatie en vooruitzichten**

3.1 Kwesties die volgens het EESC dringend moeten worden aangepakt - pijnpunten voor de lokale gemeenschappen die zich in de loop van de jaren alleen maar hebben verscherpt – zijn o.a.: het gebruik van de industriële infrastructuur (productiemiddelen) in landen in Noord-Afrika en het Midden-Oosten door bepaalde belangengroepen met contacten in de vroegere regimes die geen democratische legitimiteit hadden; de ongelijke of oneerlijke verdeling van rijkdom en welvaart; de ongebreidelde prijsstijging van basisvoedsel, dat uiteindelijk voor gewone mensen onbetaalbaar wordt; de behoefte aan bescherming van individuele rechten en van sociale en vakverenigingsrechten; de behoefte aan economisch en sociaal welzijn en onderwijs.

3.2 De huidige politieke toestand in de meeste mediterrane landen van Noord-Afrika en het Midden-Oosten wordt gekenmerkt door:

i. de hoop dat er vrije democratische staten zullen worden gevormd;

ii. de behoefte aan ondersteuning van het economisch herstel;

iii. de eerste tekenen dat een aantal middenveldorganisaties en sociaaleconomische organen – zowel bestaande als nieuwe - vrij kunnen werken;

iv. de behoefte aan gecoördineerde en goed georganiseerde internationale hulp van zowel de EU (die krachtens het Lissabonverdrag over de nodige mechanismen beschikt om een gemeenschappelijk buitenlands beleid te voeren), de Hoge Vertegenwoordiger en de vicevoorzitter van de Commissie (HV/VV) en de Europese dienst voor extern optreden (EEAS), alsook andere internationale organisaties (VN, IAO, IMF, EIB, enz.). Contacten met onderzoeksinstellingen die specifiek met de Euromed-regio bezig zijn (bv. IPEMED, FEMISE), zouden daarbij bijzonder nuttig zijn.

Het EESC is van oordeel dat de EU met één stem moet spreken.

3.3 Gemeenschappelijke thema's m.b.t. het zuidelijke Middellandse Zeegebied zijn het streven naar totstandbrenging en verankering van democratie, bevordering van de economische en sociale vooruitgang, alsook van opleiding en werkgelegenheid voor de jongere generaties.

3.4 De meeste landen van Noord-Afrika en het Midden-Oosten staan voor de uitdaging die een overwegend jonge bevolking met zich meebrengt, wat betekent dat deze zeer productieve groep in de samenleving dringend een oplossing moet worden geboden via bevordering van de werkgelegenheid. Met het oog daarop moet werk worden gemaakt van passende opleiding en onderwijsprogramma's, maar ook van betere bescherming van de burgerrechten en gelijke behandeling van man en vrouw.

3.5 Democratische waarden en processen hebben alleen een kans op slagen indien men ook de principes omarmt van een representatieve democratie die op vrije verkiezingen en onafhankelijke politieke partijen gebaseerd is en als middenveld- en sociaaleconomische organisaties die veilig, vrij en onafhankelijk werken, worden ondersteund en versterkt.

3.6 Het EESC roept de lidstaten op hun solidariteit te betuigen met de Europese Middellandse Zeelanden die blootstaan aan migratiedruk, door:

a) samen te werken via FRONTEX;

b) bijzondere economische maatregelen te nemen en deze verder te ondersteunen;

c) partnerlanden in de regio te helpen het menselijk leed in getroffen landen of regio's te verzachten.

3.7 Het EESC verheugt zich erover dat de Raad in aansluiting op de gebeurtenissen m.b.t. de Arabische revolte de Spaanse diplomaat, de heer Bernardino León Gross, tot Europees bijzonder vertegenwoordiger voor het zuidelijke Middellandse Zeegebied heeft benoemd. Deze benoeming toont duidelijk aan dat de EU zijn initiatief in de regio wil voortzetten. Het EESC roept de bijzondere vertegenwoordiger op nauw samen te werken met het maatschappelijk middenveld dat een cruciale rol speelt in de regio en alle beschikbare EU-kanalen hiervoor te gebruiken.

4. **Nieuw europees nabuurschapsbeleid**

4.1 Het EESC verheugt zich over de twee gemeenschappelijke mededelingen van de Commissie en EEAS ([2]), waarin een evaluatie wordt gemaakt van de tot dusver gemaakte vorderingen inzake Euromediterrane betrekkingen en een eerste blik wordt geworpen op de kansen en vooruitzichten die na de Arabische revolte zijn ontstaan. Het zou daarbij de volgende opmerkingen willen formuleren:

4.1.1 De EU mag in geen geval een passief toeschouwer zijn en aan de zijlijn blijven staan.

4.1.2 Het EESC heeft de gemeenschappelijke mededelingen van de Europese Commissie en de HV grondig onder de loep genomen en onderschrijft alle ontwikkelingsmaatregelen die in de tekst worden voorgesteld. Het merkt evenwel tevens op dat de EU na de lancering van het Barcelonaproces in 1995 veel tijd verloren heeft laten gaan vooraleer deze maatregelen te evalueren en te herprogrammeren.

4.1.3 De EU moet zonder uitstel het nieuwe „partnerschap voor democratie en gedeelde welvaart" in het Middellandse Zeegebied ten uitvoer leggen.

4.1.4 In het kader van dit nieuwe partnerschap moet voor ieder land een specifieke aanpak worden gehanteerd om met de politieke en sociale ontwikkelingen rekening te houden. Landen die verder gevorderd zijn, moeten toegang krijgen tot meer financieringsmiddelen en hun politieke en economische samenwerking met de EU kunnen uitbreiden. De betrekkingen met alle landen moeten gebaseerd zijn op duidelijke beginselen (democratie, bescherming van de individuele rechten, enz.) en specifieke stimulerende maatregelen in combinatie met een aantal politieke doelstellingen (bestrijding van corruptie, een onafhankelijk rechtsapparaat, onafhankelijke media, enz.). Er moet ook worden voorzien in specifieke waarborgen zodat de financiering kan wordt gereduceerd of opgeschort ingeval toezeggingen niet worden nagekomen of termijnen niet in acht worden genomen.

4.1.5 De organisatie van vrije en eerlijke verkiezingen is een eerste voorwaarde voor de totstandbrenging van een partnerschap; daarover kan niet worden onderhandeld.

4.1.6 Lokale ondersteuning van het middenveld is absoluut noodzakelijk als ruggensteun voor de nieuwe democratische regeringen, alsook voor het waarborgen van economische en sociale rechten, de bescherming van het milieu en de bevordering van de sociale en economische ontwikkeling. Het EESC wil graag, door de ervaringen die het heeft opgedaan met zijn optreden wereldwijd en de expertise van zijn leden, aan deze inspanningen bijdragen via specifieke steunmaatregelen in samenwerking met de Commissie, het Europees Parlement en het Comité van de Regio's.

4.1.7 Tijdens de Arabische revolte hebben jongeren en vrouwen bij de rellen een sleutelrol gespeeld; er moet dan ook bijzondere aandacht uitgaan naar het verzekeren van hun rechten en het versterken van hun rol in de nieuwe democratische staten. Met het oog daarop roept het EESC alle landen in de Euromed-regio op het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen te ratificeren.

4.1.8 Open sociale dialoog tussen werkgevers en werknemers – een voorwaarde voor het handhaven van de economische en sociale stabiliteit - zal een bijzonder belangrijke rol spelen in het verankeren van de democratie en het veiligstellen van de vakverenigingsrechten.

4.1.9 Bestrijding van corruptie, verzekering van goed bestuur en totstandbrenging van doeltreffende openbare diensten zijn voldoende en noodzakelijke voorwaarden om economische welvaart te verzekeren en de noodzakelijke directe buitenlandse investeringen aan te trekken die de democratische regeringen kracht moeten bijzetten en voor nieuwe banen moeten zorgen.

4.1.10 Door in de mediterrane landen partnerschappen voor mobiliteit en infrastructuur tot stand te brengen, met aandacht voor de problematiek rond grenzen, migratie en asiel, zal de veiligheid in de regio worden verbeterd.

4.1.11 Voor de economische groei en het scheppen van nieuwe banen is het van belang dat in de mediterrane landen mkb wordt opgericht binnen een gezond regelgevend kader en een constructief financieel klimaat. De Europees-mediterrane investerings- en partnerschapsfaciliteit (FEMIP) en het Europees Investeringsfonds (EIF) moeten hierbij een sleutelrol toebedeeld krijgen.

4.1.12 Er moeten gedegen inspanningen worden geleverd om het analfabetisme aan te pakken, dat een van de meest dringende sociale problemen in de landen van Noord-Afrika en het Midden-Oosten is. De Europese Unie kan en moet daarbij een ondersteunende rol spelen. Zij zou ook moeten zorgen voor ondersteuning van beroepsopleiding en ontwikkeling van vaardigheden.

4.1.13 Het EESC pleit voor de totstandbrenging van een Europees Fonds voor Democratie dat via gerichte maatregelen democratische processen in de zuidelijke Middellandse Zeelanden ondersteunt door de oprichting van politieke partijen en vrije massamedia maar vooral ook door versterking van alle maatschappelijke organisaties (verenigingen van werkgevers/werknemers, ngo's, landbouwers, vrouwenverenigingen en organisaties van andere sociale partners). Vanuit zijn eigen ervaring is het EESC van mening dat absoluut moet worden voorzien in een bijzonder instrument ter ondersteuning van het maatschappelijk middenveld, zoals bv. de in het kader van het Europees Nabuurschaps- en partnerschapsinstrument voorgestelde faciliteit voor het maatschappelijk middenveld, en zou het graag zien dat de betreffende financiële middelen worden verhoogd. Het is ook zonder meer bereid om samen met andere Europese organen van deze faciliteit werk te maken en zijn expertise ter beschikking te stellen. Het EESC roept de Europese Commissie tevens op de bijzondere rol die sociale en beroepsorganisaties

([2]) Zie noot 1.

kunnen spelen in het Europees Nabuurschaps- en partnerschapsinstrument (ENPI) en met name het toekomstige instrument voor het maatschappelijk middenveld, te erkennen.

4.1.14 Het is het met de Europese instellingen eens dat het Middellandse Zeegebied lange tijd voortdurend onder spanning heeft gestaan wegens het Israëlisch-Palestijnse conflict dat elke poging tot dialoog of gezamenlijke actie verhindert, en het roept de HV/VV op haar gedegen inspanningen om een wederzijds aanvaardbare oplossing te vinden, voort te zetten. Het is zaak dat de EU in deze uiterst gevoelige kwestie met één stem spreekt.

4.1.15 Het EESC valt het standpunt van de Commissie bij wat betreft visumfacilitering voor geselecteerde partners in het Middellandse Zeegebied, alsook visumversoepeling op termijn voor landen die nauwer met de EU samenwerken op het gebied van mobiliteit, asiel, terugkeer naar het land van herkomst en bestrijding van illegale immigratie en mensenhandel.

4.1.16 Volgens het EESC horen eerbiediging van zowel godsdienst- als burgerlijke vrijheden tot de elementaire mensenrechten, die volledige bescherming moeten genieten in een regio die gekenmerkt wordt door religieuze en politieke diversiteit; de landen die de bestaande universele en regionale verdragen en overeenkomsten betreffende politieke, burgerlijke en culturele vrijheden, alsook over economische en sociale rechten, die gebaseerd zijn op de Universele verklaring van de rechten van de mens, nog niet hebben geratificeerd, worden dan ook opgeroepen dit zonder uitstel te doen.

4.1.17 De media spelen in de Euromed-regio een cruciale rol in de berichtgeving en de beeldvorming rond de uitkomst van de huidige veranderingen. EU-steun moet toegespitst zijn op initiatieven om de vakkundigheid en onafhankelijkheid van de bestaande media te verbeteren en een klimaat te bevorderen waarin mediadiversiteit en -vrijheid kunnen bloeien.

## 5. **Bevordering van de eu-samenwerking met het maatschappelijk middenveld in het middellandse zeegebied**

5.1 Wat de Arabische revolte betreft, waren alle Europese instellingen verrast door de ontwikkelingen en hadden zij daarop niet onmiddellijk een ander strategisch antwoord klaar behoudens het verstrekken van humanitaire hulp. Thans zijn zij het erover eens dat de EU in de toekomst vooral aandacht moet schenken aan middenveldorganisaties en andere onafhankelijke sociale en beroepsverenigingen.

5.2 De twee mededelingen van de Commissie en de HV/VV bevatten reeds specifieke hoofdstukken over maatregelen ter ondersteuning van het maatschappelijk middenveld via het Europees Nabuurschapsbeleid en de Unie voor het Middellandse Zeegebied.

## 6. **Rol van de commissie**

6.1 De zuidelijke Middellandse Zeelanden moeten hulp krijgen om mechanismen in het leven te roepen en te versterken die de organisatie en werking van het maatschappelijk middenveld en de sociaaleconomische organisaties verbeteren (wetgeving, vaststelling van werkingsregels, consolidering van instellingen, waarbij een open en inclusieve democratische dialoog vereist is, enz.).

6.2 Samenwerking met de lidstaten is van cruciaal belang. Ook moet de rol en opdracht van de Unie voor het Middellandse Zeegebied [3] worden geherdefinieerd en moet worden voorzien in actieve deelname van erkende maatschappelijke organisaties aan de programma's ervan.

## 7. **Specifieke rol van het EESC**

7.1 Als instelling die het Europese middenveld vertegenwoordigt kan het EESC een actieve bijdrage leveren aan het nieuwe Europese kader voor samenwerking met mediterrane samenlevingen, door:

— de situatie van het maatschappelijk middenveld in de landen van het zuidelijke Middellandse Zeegebied in kaart te brengen via een open, democratische en regelmatige dialoog met een breed gamma van actoren;

— bij te dragen aan de definitie van specifieke criteria en procedures om vast te stellen of een organisatie, die op een democratische en onafhankelijke wijze met andere instanties samenwerkt, echt representatief is voor een bepaalde sector in de samenleving;

— de inspanningen met het oog op capaciteitsopbouw van onafhankelijke en representatieve middenveldorganisaties te ondersteunen, via zijn expertise op gebieden als sociale dialoog, economische en sociale rechten, beroepsopleiding, goed bestuur, gelijke behandeling op de arbeidsmarkt, duurzame ontwikkeling, sociale samenhang, consumentenbescherming, coöperaties, mkb, lobbyvermogen, migratie, plattelandsontwikkeling en vrouwenrechten;

— lokale sociaaleconomische raden te helpen door zijn deskundigheid inzake participatieve democratie ter beschikking te stellen;

— deel te nemen aan programma's van de Commissie om sociaaleconomische organisaties kracht bij te zetten.

7.2 Het EESC is van mening dat de sociale dialoog tussen werkgevers en werknemers in de mediterrane regio moet worden geïntensiveerd en dat de groep Werkgevers en de groep Werknemers aan de verwezenlijking van die doelstelling kunnen bijdragen door met relevante stakeholders een communicatienetwerk op te zetten. Voorts pleit het voor bevordering van een gestructureerde sociale dialoog via een Sociaal forum.

---

[3] Zie de resolutie van het Comité van de Regio's van 12 mei 2011 „Het opvangen van de impact en gevolgen van de revoluties in het Middellandse-Zeegebied" (PB C 192, 1.7.2011, blz. 1–3)

7.3 Het is volgens het EESC van cruciaal belang met de EU-instellingen samen te werken bij de ondersteuning van opkomende middenveldorganisaties in de zuidelijke Middellandse Zeelanden, met name de organisaties die rechtstreeks betrokken waren bij de rellen die aan de wieg stonden van de omwentelingen en die de politieke erkenning en financiële ondersteuning moeten krijgen die zij nodig hebben om hun rol in de democratische processen te kunnen blijven spelen.

7.4 Het EESC heeft reeds een aantal bezoeken aan landen in het zuidelijke Middellandse Zeegebied (Tunesië en Marokko) afgelegd en bereidt thans een symposium met ngo's uit de Euromed-regio (september 2011) alsook zijn jaarlijkse top met een ruime deelname van middenveldorganisaties (november 2011 in Istanbul) voor. Het heeft aanbevelingen geformuleerd in zijn adviezen en resoluties over de Euromediterrane samenwerking ([4]) en in zijn slotverklaring van de Euromediterrane top van sociaaleconomische raden en soortgelijke instellingen in 2010 te Rome. In deze verklaring is een aantal aanbevelingen opgenomen m.b.t. aangelegenheden die recentelijk van belang geworden zijn voor het maatschappelijk middenveld in het Euromed-gebied, o.a. de oprichting van een assemblee van sociaaleconomische raden en soortgelijke instellingen in het kader van de institutionele structuur van de Unie voor het Middellandse Zeegebied. De andere thema's die aan de orde zijn gesteld, waren fatsoenlijk werk en duurzame ontwikkeling in het Middellandse Zeegebied, beroepsopleiding als drijvende kracht achter concurrentievermogen en nieuwe werkgelegenheid, de totstandbrenging van een billijkere samenleving in de Euromed-regio en het landbouwbeleid van de landen die deel uitmaken van de Unie voor het Middellandse Zeegebied. Het EESC werkt ook nauw samen met de nationale sociaaleconomische raden van de EU-lidstaten in het Middellandse Zeegebied.

7.5 Het EESC zal zijn netwerk van Euromed-sociaaleconomische raden en aanverwante instellingen aanpassen en zal voorts de regionale samenwerking blijven bevorderen via dit netwerk, dat als een platform kan fungeren voor uitwisselingen tussen middenveldpartners in noord en zuid.

Brussel, 21 september 2011

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

([4]) Zie de EESC-resolutie over *De situatie in de landen van het zuidelijke Middellandse Zeegebied* (PB C 132, 3.5.2011, blz. 1 - 2); het advies over het *Europees instrument voor democratie en mensenrechten (EIDHR)* (PB C 182, 4.8.2009, blz. 13 - 18); het advies over de *Vrijheid van vereniging in de mediterrane partnerlanden* (PB C 211, 19.8.2008, blz. 77 - 81).

# Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Gemeenschappelijk Europees luchtruim II (initiatiefadvies)

(2011/C 376/07)

Rapporteur: **de heer KRAWCZYK**

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 18 januari 2011 besloten overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde een initiatiefadvies op te stellen over het

*Gemeenschappelijk Europees luchtruim II.*

De afdeling Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 22 juni 2011 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 21 en 22 september 2011 gehouden 474e zitting (vergadering van 21 september 2011) onderstaand advies uitgebracht, dat met 152 stemmen vóór, bij 1 onthouding, werd goedgekeurd.

## 1. **Conclusies en aanbevelingen**

1.1 Het Europese systeem voor luchtverkeersbeveiliging (ATM-systeem) heeft al tientallen jaren lang te kampen met versnippering en zwakke plekken. Door een gemeenschappelijk Europees luchtruim (SES) tot stand te brengen kan de veiligheid worden vergroot en de vluchtefficiëntie worden verbeterd. Dit zou leiden tot een aanmerkelijke beperking van de $CO_2$-uitstoot per vlucht (mogelijke verlaging van de aan het vliegen gerelateerde $CO_2$-emissie met 12 % per vlucht) en tot een enorme verlichting van andere milieugevolgen, terwijl ook forse kostenbesparingen gerealiseerd zouden worden.

1.2 De totstandbrenging van een gemeenschappelijk Europees luchtruim is daarnaast van cruciaal belang om het concurrentievermogen van de EU-luchtvaartsector op de wereldmarkt veilig te stellen. Het is essentieel dat de Europese Commissie een hoofdrol speelt bij de tenuitvoerlegging van het SES II-pakket. De verschillende obstakels en politieke problemen die de afgelopen jaren de kop hebben opgestoken, kunnen alleen uit de weg worden geruimd indien de Commissie als sterke en onbetwiste leider optreedt.

1.3 Een succesvolle uitvoering van de prestatieregeling, met realistische maar ambitieuze doelen op het gebied van veiligheid, kostenefficiëntie, capaciteit/vertragingen en vluchtefficiëntie, is van cruciaal belang voor de totstandbrenging van het gemeenschappelijk Europees luchtruim. Het EESC maakt zich zorgen dat de EU-lidstaten zich te weinig inzetten voor het gemeenschappelijk Europees luchtruim.

1.4 De functionele luchtruimblokken (FAB's) moeten ontwikkeld worden op basis van de operationele behoeften, rekening houdend met de veiligheid, de capaciteit van het luchtruim, het streven naar lagere kosten en naar verbeteringen op milieugebied door een grotere vluchtefficiëntie. De Europese Commissie zou de parameters voor de prestaties van de verschillende FAB-initiatieven moeten vaststellen en nauwlettend in het oog moeten houden door gebruik te maken van het SES II-prestatiekader.

1.5 Eurocontrol kan volgens het EESC een rol vervullen bij de versterking van Europese ATM-netwerkfuncties, zoals ontwerp van het routenetwerk, centraal beheer van de verkeersstromen en beheer van schaarse middelen, maar uitsluitend op voorwaarde dat dit in de EU-wetgeving wordt geregeld, dat de hervorming van het Agentschap van Eurocontrol met succes is afgerond en dat de kostengrondslag van Eurocontrol gerationaliseerd wordt. Het is een goede zaak dat de Europese Commissie Eurocontrol heeft aangewezen als Europa's „netwerkbeheerder".

1.6 Het EESC meent dat de doelstellingen op het gebied van veiligheid en prestaties evenals interoperabiliteit met ATM-systemen van derde landen (zoals het NextGen-initiatief van de VS) de motor van het SESAR-programma (SESAR=Single European Sky ATM Research) moeten blijven. Het EESC is dan ook van mening dat de volgende uitdagingen rond de invoering van SESAR om een oplossing vragen:

— Zorgen voor een gesynchroniseerde invoering van verbeteringen aan de lucht- en grondinfrastructuur.

— Ervoor zorgen dat er op tijd voldoende financiële middelen beschikbaar zijn voor de invoering van SESAR.

— Invoering van de juiste bestuursstructuur voor SESAR.

1.7 Veiligheid omvat meer dan alleen veiligheidsvoorschriften. Het heeft ook betrekking op menselijke capaciteiten, een veiligheidscultuur, vaardigheden en opleiding en het managen van teamvaardigheden. In dat verband is het van belang:

— te erkennen dat mensen proactief kunnen inspelen op veiligheidsrisico's;

— ervoor te zorgen dat werknemers over de juiste vaardigheden beschikken en goed zijn opgeleid;

— de sociale partners op alle niveaus meer te betrekken bij de invoering van het gemeenschappelijk Europees luchtruim;

— een gezonde veiligheidscultuur op te bouwen waarbij open rapportage en een „cultuur van billijkheid" de basis vormen voor de veiligheidsprestaties.

1.8 Het EESC stelt vast dat het werkterrein van het Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart (EASA) met het SES II-pakket wordt uitgebreid tot ATM-veiligheidsregulering op EU-niveau. Zo wordt gekozen voor een geïntegreerde benadering van de regulering van en het toezicht op het luchtverkeersbeveiligingssysteem in de EU op basis van een gate-to-gate-concept.

## 2. **Inleiding**

2.1 Door een gemeenschappelijk Europees luchtruim tot stand te brengen kan de veiligheid worden vergroot en de vluchtefficiëntie worden verbeterd. Dit zou leiden tot een aanmerkelijke beperking van de $CO_2$-uitstoot per vlucht (mogelijke verlaging van de aan het vliegen gerelateerde $CO_2$-emissie met 12 % per vlucht) en tot een enorme verlichting van andere milieugevolgen, terwijl ook forse kostenbesparingen gerealiseerd zouden worden.

2.2 De totstandbrenging van een gemeenschappelijk Europees luchtruim is daarnaast van cruciaal belang om het concurrentievermogen van de EU-luchtvaartsector op de wereldmarkt veilig te stellen. Bovendien zal het huidige ATM-systeem de voorspelde stijging van de vraag in de periode tot 2030 niet aankunnen (volgens de meest recente langetermijnprognose van Eurocontrol zal het verkeer toenemen tot 16,9 miljoen vluchten in 2030, d.w.z. 1,8 x zoveel als nu).

2.3 Het eerste pakket EU-maatregelen voor het scheppen van een gemeenschappelijk Europees luchtruim (*Single European Sky* - SES I) werd in 2004 van kracht. Destijds vormden de congestie in de lucht en de vertragingen die daar het gevolg van waren, het grootste probleem voor de luchtverkeersbeveiliging. Naast veiligheid werd dit dan ook het belangrijkste aandachtspunt van SES I.

2.4 De afgelopen jaren is de situatie op het gebied van de luchtverkeersbeveiliging enigszins veranderd; veiligheid en capaciteit zijn nog altijd belangrijke doelstellingen, maar er zijn nu ook andere aspecten in beeld gekomen, zoals het milieu (vluchtefficiëntie) en kostenefficiëntie. Daarnaast is de wijze van regulering veranderd, omdat lidstaten en stakeholders verzochten om een minder „dicterende" benadering („beter regelgeven").

2.5 Weliswaar zijn sommige doelstellingen van het SES I-pakket inmiddels bereikt, maar de lidstaten hebben moeite om enkele van de doelstellingen te realiseren. Daarom is er een tweede pakket maatregelen gelanceerd (SES II), waarin ook meteen nieuwe doelstellingen, zoals milieu en prestaties, zijn opgenomen. Dit pakket werd door de EU-wetgever in 2009 goedgekeurd en in het Publicatieblad van 14 november 2009 bekendgemaakt. Het bevat de belangrijkste instrumenten, het rechtskader en de bouwstenen om vanaf 2012 een gemeenschappelijk Europees luchtruim tot stand te brengen.

2.6 Daarnaast werd het startsein gegeven voor het SESAR-programma als technische en operationele aanvulling op de institutionele hervormingen die met SES II beoogd worden.

2.7 Er moeten echter nog altijd aanzienlijke obstakels uit de weg worden geruimd. Daartoe zijn enorme verbeteringen op operationeel vlak noodzakelijk plus niet-aflatende politieke inspanningen om te zorgen voor een vlotte tenuitvoerlegging van het SES II-pakket op basis van ambitieuze prestatiedoelen, met als uiteindelijk doel de prestatiekloof tussen het ATM-systeem van de EU en dat van derde landen te dichten.

2.8 Het EESC heeft in eerdere adviezen reeds op de noodzaak van een gemeenschappelijk Europees luchtruim gewezen, met name in TEN 354-355 over het verbeteren van de prestaties van het Europese luchtvaartsysteem door middel van SES II. In dit initiatiefadvies wil het een gedegen visie geven op de implementatie van het SES II-pakket en op de invoering van SESAR. Daarbij komen de volgende aspecten aan bod:

— uitvoering van de SES II-prestatieregeling met ambitieuze prestatiedoelen;

— invoering van functionele luchtruimblokken op basis van deze ambitieuze prestatiedoelen;

— versterking van de ATM-netwerkfuncties op basis van een hervormd Eurocontrol;

— hervorming van Eurocontrol ter ondersteuning van het gemeenschappelijk Europees luchtruim, met een smallere kostenbasis;

— SESAR als technische en operationele poot van het gemeenschappelijk Europees luchtruim, met overheidsfinanciering ter ondersteuning van de implementatiefase;

— het Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart (EASA) als enige regelgever op het gebied van de veiligheid, met veiligheidsvoorschriften die gebaseerd zijn op veiligheidsbeginselen en die voortbouwen op de bestaande regels.

De menselijke factor, sociale dialoog met frontofficemedewerkers en adequaat overleg met alle betrokken partijen zijn van centraal belang en dienen aan al deze aspecten ten grondslag te liggen.

## 3. **Uitvoering van de SES II-prestatieregeling met ambitieuze prestatiedoelen**

3.1 Een succesvolle uitvoering van de prestatieregeling, met ambitieuze doelen op het gebied van veiligheid, kostenefficiëntie, capaciteit/vertragingen en vluchtefficiëntie, is van cruciaal belang voor de totstandbrenging van het gemeenschappelijk Europees luchtruim. Een doortastende politieke inzet is nodig om snel resultaten te kunnen boeken. In dit verband benadrukt het EESC dat het van groot belang is dat de EU-lidstaten zich houden aan hun toezegging om vaart te zetten achter de invoering van een gemeenschappelijk Europees luchtruim, zoals tijdens de Europese Vervoersraad in mei 2010 is overeengekomen. Het is zorgwekkend dat de EU-lidstaten niet erg warm lijken te lopen voor het gemeenschappelijk Europees luchtruim.

3.2 Het EESC acht het van doorslaggevend belang dat de EU-prestatiedoelen en de nationale FAB-doelstellingen op elkaar aansluiten. Er moet dan ook een systeem worden ontwikkeld om inconsistenties tussen deze doelstellingen weg te nemen. In de praktijk komt dit erop neer dat degenen met de slechtste prestaties ambitieuzere doelstellingen nodig hebben dan degenen die het beter doen. De *ATM Cost-Effectiveness Benchmarking Reports* (ACE) van de *Performance Review Commission* van Eurocontrol zouden gebruikt moeten worden om gedetailleerde doelstellingen voor de afzonderlijke ATM-aanbieders vast te stellen. Er zouden veiligheidsstreefcijfers opgesteld en ingevoerd moeten worden om in combinatie met de andere prestatiedoelen tot een uitgebalanceerde aanpak te komen. Het veiligheidsniveau dient voorop te blijven staan. De veiligheid dient verder verbeterd te worden.

3.3 Het EESC wijst erop dat het van belang is ervoor te zorgen dat de nationale toezichthoudende autoriteiten onafhankelijk van de verleners van luchtvaartnavigatiediensten en vrij van politieke beïnvloeding blijven. Dit is onontbeerlijk voor een succesvolle implementatie. De nationale toezichthoudende autoriteiten dienen dan ook over voldoende middelen te beschikken. De Europese Commissie zou er met behulp van de instrumenten die het SES II-pakket biedt, nauwlettend op moeten toezien dat deze beginselen strikt worden nageleefd. Bovendien zouden de nationale toezichthoudende autoriteiten hun activiteiten beter op elkaar moeten afstemmen door intensief gebruik te maken van het reeds opgerichte platform voor nationale toezichthoudende autoriteiten. Daarnaast zou, waar dit wenselijk is, consolidatie binnen de functionele luchtruimblokken nagestreefd moeten worden om schaalvoordelen te behalen en te voorkomen dat de kosten van toezicht stijgen. Tegen deze achtergrond zou de rol van de FAB-coördinator uitgebouwd kunnen worden.

3.4 De prestatieregeling zou betrekking moeten hebben op zowel „en route"-heffingen als plaatselijke luchtvaartnavigatieheffingen. Alleen op die manier kunnen echte voordelen behaald worden voor luchtvaartmaatschappijen en passagiers, op basis van het „gate-to-gate"-concept. Indien er een duidelijke routekaart opgesteld kan worden, zullen de directe en indirecte kosten van het Europese ATM-systeem en dus de kosten van de luchtverkeersleiding, die op gebruikers van het luchtruim (passagiers en klanten in het goederenvervoer) worden verhaald, op langere termijn beperkt kunnen worden.

3.5 Het EESC is van mening dat de SES II-prestatieregeling gekoppeld zou moeten worden aan een goed uitgewerkte stimuleringsregeling. Er kan geen grotere stimulans worden gegeven dan door het huidige systeem, waarbij alle ATM-kosten verhaald worden, af te schaffen (zoals reeds via het SES II-pakket is overeengekomen) en te vervangen door een systeem dat werkt op basis van vaste kosten.

3.6 Netwerkfuncties, zoals de *Central Flow Management Unit* (CFMU) en de *Central Route Charges Office* (CRCO) van Eurocontrol, zouden ook op duidelijke prestatiedoelen gebaseerd moeten worden. Daarbij moeten wel waarborgen worden ingebouwd om ervoor te zorgen dat het prestatiebeoordelingsorgaan (*Performance Review Body* - PRB) strikt onafhankelijk is van die netwerkfuncties.

## 4. **Invoering van functionele luchtruimblokken op basis van deze ambitieuze prestatiedoelen**

4.1 Convergentie in de richting van een minimumaantal functionele luchtruimblokken, die hoofdzakelijk zijn gebaseerd op eisen m.b.t. verkeersstromen, capaciteit en kostenefficiëntie, is en blijft een doelstelling. Voor alle functionele luchtruimblokken zouden dezelfde veiligheidsmaatregelen en -procedures moeten gelden. De functionele luchtruimblokken zijn een cruciaal instrument om afzonderlijke verleners van luchtvaartnavigatiediensten in staat te stellen te voldoen aan de ambitieuze prestatiedoelen, die in 2012 van kracht worden.

4.2 De functionele luchtruimblokken moeten ontwikkeld worden op basis van de operationele behoeften, rekening houdend met de veiligheid, de capaciteit van het luchtruim, het streven naar lagere kosten en naar verbeteringen op milieugebied door een grotere vluchtefficiëntie. Om dit streven te kunnen realiseren is politieke wil en toezicht op het hoogste niveau noodzakelijk. De Europese Commissie zou de parameters voor de prestaties van de verschillende FAB-initiatieven moeten vaststellen en nauwlettend in het oog moeten houden door gebruik te maken van het SES II-prestatiekader.

4.3 De functionele luchtruimblokken zijn noodzakelijk om een geleidelijke technische integratie van het versnipperde Europese ATM-systeem op basis van een routekaart met duidelijke doelstellingen tot stand te brengen. Dit vergt een heldere coördinatie en samenwerking tussen de luchtruimblokken.

4.4 Om veranderingen in werkmethoden door te kunnen voeren zijn goede arbeidsverhoudingen van doorslaggevend belang. Dit vergt een adequate, doorlopende raadpleging in de ware zins des woords. Een goede sociale dialoog is ook een absolute noodzaak, willen we problemen in de toekomst voorkomen. De werknemers in de sector vormen een essentieel kapitaal; veranderingen in werkmethoden kunnen leiden tot sociale conflicten als ze niet behoedzaam worden doorgevoerd.

4.5 Krachtens de SES-verordening moeten verleners van luchtvaartnavigatiediensten rampenplannen hebben voor al hun diensten, in geval van gebeurtenissen die hun dienstverlening sterk verstoren of onmogelijk maken. Verleners van luchtvaartnavigatiediensten moeten zich op doeltreffendere en kostenefficiëntere oplossingen concentreren door eerst uit te zoeken of ze niet kunnen terugvallen op bestaande nationale infrastructuur (bijv. andere luchtverkeersleidingscentra of militaire faciliteiten), en moeten bij de ontwikkeling van de functionele luchtruimblokken alvast voorzieningen voor dergelijke rampen opnemen.

4.6 Samenwerking tussen de verleners van burgerluchtvaartdiensten en militaire luchtvaartdiensten is van cruciaal belang voor de verdere ontwikkeling van het gemeenschappelijk Europees luchtruim en om de belangrijkste knelpunten in het hart van Europa weg te nemen. De lidstaten en de Europese Commissie moeten bij de functionele luchtruimblokken streven naar een dusdanige civiel-militaire samenwerking, dat op een pragmatische, niet-politieke wijze in de behoeften van beide partijen wordt voorzien. Aangezien ook derde landen en de VS hierbij zijn betrokken, is een nauwere coördinatie met de NAVO onontbeerlijk. Bij sommige functionele luchtruimblokken is

een reallocatie van sommige militaire oefenzones weg van de belangrijkste burgerluchtvaartroutes voorzien. Het EESC staat hier positief tegenover en vindt dat hier bij alle FAB-initiatieven actief naar gestreefd zou moeten worden. Daarnaast is invoering van een ATM-nachtroutenetwerk, zoals sommige functionele luchtruimblokken voorzien, iets dat bij alle functionele luchtruimblokken nagestreefd zou moeten worden om de vluchtefficiëntie 's nachts, wanneer er geen gebruik wordt gemaakt van militaire oefenzones, te vergroten.

4.7 Het EESC acht het ook van essentieel belang om het concept van functionele luchtruimblokken en een gemeenschappelijk Europees luchtruim uit te breiden tot over de EU-grenzen heen, met name in de richting van buurlanden van Europa. Dit vergt nadere samenwerking op internationaal niveau.

4.8 Politieke inzet is onontbeerlijk, willen de functionele luchtruimblokken daadwerkelijk voordeel opleveren voor de eindgebruikers. De Europese Commissie en de EU-coördinator voor functionele luchtruimblokken zouden de lidstaten moeten blijven herinneren aan hun plicht om het gemeenschappelijk Europees luchtruim en de functionele luchtruimblokken te realiseren.

## 5. **Benoeming van een beheerder van het Europese netwerk voor de uitoefening van ATM-netwerkfuncties**

5.1 Het EESC is het ermee eens dat versterking van de Europese ATM-netwerkfuncties, zoals ontwerp van het routenetwerk, centraal beheer van de verkeersstromen en beheer van schaarse middelen (frequenties en transpondercodes), een essentieel onderdeel van het SES II-pakket uitmaakt.

5.2 Eurocontrol kan volgens het EESC een rol vervullen bij die functies, maar uitsluitend op voorwaarde dat dit in de EU-wetgeving wordt geregeld, dat de hervorming van het Eurocontrol-agentschap met succes is afgerond en dat de kosten van Eurocontrol verder gerationaliseerd worden. Dit vergt volledige politieke inzet van alle Eurocontrol-staten om de herstructurering van het agentschap door te zetten. Het is een goede zaak dat de Europese Commissie Eurocontrol heeft aangewezen als Europa's „netwerkbeheerder".

5.3 Het EESC verzoekt de Europese Commissie dan ook dit cruciale aspect nauwlettend in de gaten te houden wanneer Eurocontrol het desbetreffende mandaat wordt verleend.

5.4 Het EESC maakt zich zorgen over de voorspelde toename van het aantal aan de luchtverkeersleiding toe te schrijven vertragingen in de zomer van 2011. Het spoort Eurocontrol als SES-netwerkbeheerder aan om in samenwerking met verleners van luchtvaartnavigatiediensten en gebruikers van het luchtruim op korte termijn oplossingen te vinden om de gevolgen voor het luchtverkeer en de reizigers te verlichten.

5.5 Tot slot herinnert het EESC eraan dat de uitbarstingen van de IJslandse vulkaan Eyjafjallajökull in 2010 leidden tot sluitingen van het luchtruim, met enorme verstoringen voor de luchtvaartsector en de reizigers als gevolg. De luchtvaartsector en de EU-economie als geheel werden hierdoor met hoge kosten opgezadeld. Naar aanleiding van deze gebeurtenissen werd overeengekomen dat Europa zijn procedures moest herzien. Het EESC acht het noodzakelijk dat Europa zijn procedures gelijktrekt met de beste praktijken in andere delen van de wereld, zoals in de VS. Europa is namelijk de enige regio ter wereld waar de verantwoordelijkheid voor het hanteren van de mogelijke risico's van vulkanisch as niet bij de luchtvaartmaatschappijen berust. De oefening die de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO) onlangs (april 2011) heeft gehouden, waarbij een vulkaanuitbarsting met aswolk werd gesimuleerd, heeft aangetoond dat er weliswaar enige vooruitgang is geboekt, maar dat een meer solide begeleiding nodig is om een nieuwe versnipperde aanpak te voorkomen. Het EESC dringt er bij het EASA op aan om alle EU-lidstaten duidelijke begeleiding te bieden bij de invoering van een herzien beleid.

## 6. **Hervorming van Eurocontrol ter ondersteuning van SES, met een smallere kostenbasis**

6.1 Het EESC is zeer te spreken over de significante vorderingen die Eurocontrol onder leiding van zijn directeur-generaal heeft gemaakt met zijn herstructurering tot een slankere organisatie ter ondersteuning van het gemeenschappelijk Europees luchtruim. Dit doorlopende proces, dat de volledige inzet van alle Eurocontrol-staten vergt, zou bespoedigd moeten worden.

6.2 Het EESC is verheugd dat Eurocontrol binnen zijn agentschap een SES-pijler heeft opgericht om het gemeenschappelijk Europees luchtruim technische ondersteuning te bieden. De verschillende functies van Eurocontrol, de daartoe benodigde middelen en de wijze waarop de functies gefinancierd moeten worden, dienen volledig transparant te zijn. Het spreekt voor zich dat de luchtvaartmaatschappijen niet hoeven te betalen voor overheidstaken, zoals de SES-pijler. Er moet dan ook nog verder worden gewerkt aan het vaststellen van de juiste bestuursprincipes voor Eurocontrol, zodat het mogelijk wordt om de SES-doelstellingen onverkort na te streven.

6.3 Het is ook belangrijk dat uitgegaan blijft worden van een pan-Europese aanpak, d.w.z. een aanpak die zich niet tot de grenzen van de EU beperkt. De Europese Commissie zou de Europese Gemeenschappelijke Luchtvaartruimte daarom moeten uitbreiden tot alle buurlanden van de Europese Unie.

## 7. **SESAR als technische en operationele poot van SES, met overheidsfinanciering ter ondersteuning van de implementatiefase**

7.1 Het SESAR-programma is ingevoerd als technische en operationele aanvulling op SES II. De Europese Commissie verwacht dat met SESAR een Europees ATM-systeem voor 2020 en daarna wordt ingevoerd dat, vergeleken met de huidige prestaties, het volgende mogelijk maakt:

— verdrievoudiging van het aantal luchtverkeersbewegingen en tegelijkertijd beperking van de vertragingen;

— een tienvoudige verbetering van de veiligheidsprestaties;

— afname van de milieugevolgen van de luchtvaart met 10 %;

— daling van de kosten van ATM-diensten voor de gebruikers van het luchtruim met minstens 50 %.

7.2 Het EESC meent dat deze doelstellingen plus interoperabiliteit met ATM-systemen van derde landen (zoals het NextGen initiatief van de VS) de motor van het SESAR-programma moeten blijven. Het is ingenomen met het memorandum van samenwerking dat op 3 maart 2011 in Boedapest tussen SESAR en NextGen is getekend. Hiermee is een stap gezet in de richting van een betere synchronisatie van de twee belangrijkste ontwikkelingsprojecten op het gebied van wereldwijde ATM-systemen.

7.3 Het is van essentieel belang om frontofficemedewerkers te blijven betrekken bij de ontwikkeling van SESAR. Het is ook absoluut noodzakelijk dat het personeel wordt opgeleid in het gebruik van nieuwe technologie en nieuwe bedrijfsconcepten.

7.4 Wel wijst het EESC erop dat SESAR weliswaar op langere termijn voordelen zal opleveren voor de gebruikers van het luchtruim, de burgers van de EU en het milieu, maar dat de invoering van het systeem met vele complexe uitdagingen gepaard zal gaan. Een tijdige en doeltreffende implementatie van SESAR is van cruciaal belang. Naast een krachtige inzet van de sector zal ook uitgebreide politieke en financiële ondersteuning in de vorm van een publiek-privaat partnerschap noodzakelijk zijn. De invoering van SESAR zou dan ook onlosmakelijk deel moeten uitmaken van de Europa 2020-strategie, om een sterk economisch bestuur op basis van een helder bedrijfsmodel alsook wederzijdse samenwerking en harmonisatie met het NextGen-systeem van de VS tot stand te kunnen brengen.

7.5 Het EESC is van mening dat de volgende uitdagingen rond de invoering van SESAR om een oplossing vragen:

7.5.1 Zorgen voor een gesynchroniseerde invoering van verbeteringen aan de lucht- en grondinfrastructuur.

— Het is zaak het masterplan te actualiseren door een duidelijke routekaart vast te stellen waarbij Commissie, lidstaten, verleners van luchtvaartnavigatiediensten en gebruikers van het luchtruim zich ertoe verbinden zorg te dragen voor een grotere samenhang met het SES-kader, m.i.v. de functionele luchtruimblokken. De gemeenschappelijke onderneming SESAR zou dringend moeten overgaan tot evaluatie van de werkzaamheden die tot nu toe zijn ondernomen, en moeten aangeven hoe ieder belangrijk SES-onderdeel kan bijdragen aan de prestatiedoelen van de EU, van de functionele luchtruimblokken en van de lidstaten.

— De SESAR-technologieën moeten worden ingevoerd overeenkomstig een beproefd positief bedrijfsmodel, dat een geloofwaardige veiligheidsanalyse en een positieve en betrouwbare kosten-batenanalyse omvat, op basis waarvan de vereiste prestatieverbeteringen overeengekomen en vastgelegd worden. In geval van technologieën waarvan niet kan worden aangetoond dat zij bijdragen tot verwezenlijking van de doelstellingen in de EU (m.i.v. de doelstellingen op veiligheidsgebied) of een veilige en tijdige overschakeling mogelijk maken, moeten de werkzaamheden worden stopgezet.

— De uitvoering van het SESAR-masterplan vergt de volledige inzet van alle EU-lidstaten.

7.5.2 Ervoor zorgen dat er op tijd voldoende financiële middelen beschikbaar zijn voor de invoering van SESAR.

7.5.2.1 De tenuitvoerlegging van SESAR zal Europa als geheel een aanzienlijke meerwaarde op economisch, strategisch en milieugebied opleveren. Indien SESAR een vertraging van tien jaar zou oplopen, zou dit resulteren in een rechtstreeks negatief effect op het BBP van meer dan 150 miljard EUR voor de EU-27 en in een energie-efficiëntieverlies van meer dan 150 miljoen ton $CO_2$.

7.5.2.2 Met de invoering van SESAR is echter een totale investering van meer dan 30 miljard EUR gemoeid en het is een enorme uitdaging om SESAR in een vroeg stadium van de nodige financiële middelen en uitrusting (zowel in de lucht als op de grond) te voorzien, om de prestatieverbeteringen die van de invoering van de nieuwe technologieën worden verwacht, zo spoedig mogelijk te realiseren.

7.5.2.3 Dat de invoering van SESAR gepaard gaat met financieringsproblemen, komt doordat investeringen en opbrengsten gedeeltelijk van elkaar zijn losgekoppeld tijdens de overgangsfase: zo zal een luchtvaartmaatschappij die in nieuwe boordapparatuur investeert, hiervan pas profijt hebben als ook de verleners van luchtvaartnavigatiediensten de bijbehorende investeringen hebben gedaan. Anderzijds wordt de investering voor een verlener van luchtvaartnavigatiediensten (die, om winst te genereren, moet investeren in een omgeving waar minder goed wordt gepresteerd) mogelijk pas rendabel wanneer er een aanzienlijk aantal vliegtuigen met de apparatuur is uitgerust. Tot slot is het ook mogelijk dat sommige veranderingen het netwerk als geheel ten goede komen en uit commercieel oogpunt aantrekkelijk zijn, maar wel vergen dat enkele belanghebbende partijen investeringen doen die hun per saldo geld kosten. In dit geval dienen financiële middelen beschikbaar gesteld te worden.

7.5.2.4 Financiële middelen van de EU om de invoering van SESAR te ondersteunen zouden daarom gebruikt worden t.b.v. een gesynchroniseerde en snelle overname van de SESAR-technologie door de exploitanten (verleners van luchtvaartnavigatiediensten, gebruikers van het luchtruim, luchthavens). Om de continuïteit van de investeringen in O&O en innovatie te waarborgen moeten er bovendien voor de periode 2014-2020 extra financiële middelen voor de luchtverkeersbeveiliging worden uitgetrokken, ter hoogte van de middelen die voor de huidige O&O-fase beschikbaar zijn.

7.5.2.5 Om het tempo te bereiken dat nodig is om aan de ATM-prestatiedoelen te voldoen, vergt de invoering van SESAR naar verwachting ca. 3 miljard EUR van de EU, een bedrag dat bijeen gebracht zou kunnen worden door verschillende financiële faciliteiten die momenteel worden besproken, te combineren. Het gaat daarbij bijvoorbeeld – maar niet uitsluitend – om eigen middelen van de sector, EU-projectobligaties, garanties, en leningen van de EIB. Voor de periode tussen 2014 en 2020 kan worden geconcludeerd dat:

SESAR waarschijnlijk niet op tijd ingevoerd kan worden als er geen EU-middelen voor worden uitgetrokken.

7.5.3 Invoering van de juiste bestuursstructuur voor SESAR

— Oprichting van een onafhankelijk orgaan voor de invoering van SESAR, waarbij financiering en invoering worden ondergebracht in één managementkader.

— Dit orgaan moet aangestuurd worden door de sector en beschikken over een bestuursstructuur die bestaat uit gebruikers van het luchtruim, luchthavens en verleners van luchtvaartnavigatiediensten, omdat zij de grootste investeringsrisico's lopen. Andere belanghebbende partijen in de luchtvaart dienen naar behoren geraadpleegd te worden.

— Tijdens de gehele uitvoeringsfase van SESAR moeten de vertegenwoordigers van de werknemers in de luchtvaartsector naar behoren worden geraadpleegd.

— De rol van de fabrikanten (van apparatuur) in de invoeringsfase is in de eerste plaats om apparatuur voor luchtvaartmaatschappijen, luchthavens en verleners van luchtvaartnavigatiediensten te vervaardigen dat aan de SESAR-eisen voldoet. In tegenstelling tot hetgeen momenteel het geval is bij het bestuur van de Gemeenschappelijke Onderneming SESAR, zouden fabrikanten dus niet moeten deelnemen aan het bestuur van de invoering van SESAR, dit om belangenconflicten te voorkomen.

— Zorg dragen voor coördinatie op Europees niveau t.b.v. een gesynchroniseerde invoering van SES-technologieën in overeenstemming met de bindende netwerkdoelstellingen. Bij de uitvoering van deze taak zou het orgaan aanbevelingen kunnen doen met het oog op de financiering.

7.6 Tot slot wijst het EESC erop dat SESAR alleen resultaten zal opleveren indien de hierboven uiteengezette politieke en institutionele problemen zo spoedig mogelijk worden opgelost en indien de nodige publieke middelen worden vrijgemaakt voor de uitvoering van het programma.

## 8. **Eén regelgevende EU-instantie voor de veiligheid op basis van het EASA-systeem**

8.1 Het EESC stelt vast dat het werkterrein van het Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart (EASA) met het SES II-pakket wordt uitgebreid tot ATM-veiligheidsregulering op EU-niveau. Zo wordt gekozen voor een geïntegreerde benadering van de regulering van en het toezicht op het luchtverkeersbeveiligingssysteem in de EU op basis van een gate-to-gate-concept.

8.2 Duidelijke toezichthoudende taken voor het EASA, die bijv. gericht zijn op de inspectie van de prestaties door de nationale toezichthoudende autoriteiten om te waarborgen dat de verleners van luchtvaartnavigatiediensten gemeenschappelijke eisen in acht nemen, zullen de totstandbrenging van het gemeenschappelijk Europees luchtruim vergemakkelijken.

8.3 Het EESC steunt dit concept, maar acht het wel van essentieel belang dat de vormgeving van deze nieuwe bevoegdheden van het EASA in de praktijk nauwlettend in de gaten wordt gehouden. Het is belangrijk dat de ATM-veiligheidsvoorschriften van het EASA voortbouwen op de huidige SES-voorschriften. Het is niet de bedoeling dat het EASA probeert opnieuw het wiel uit te vinden door middel van lastige regels die niet in het belang zijn van de veiligheid.

8.4 Het EESC is van mening dat op korte termijn gebruik gemaakt zou moeten worden van de middelen en expertise van Eurocontrol als technische ondersteuning van het werk van het EASA op het gebied van de ATM-veiligheidsvoorschriften.

8.5 Tot slot wijst het EESC nogmaals op het belang van een „cultuur van billijkheid" (zie advies TEN/416 over de verordening inzake onderzoek en preventie van ongevallen en incidenten in de burgerluchtvaart). Het is voor de veiligheid van de luchtvaart essentieel dat er een rechtskader tot stand wordt gebracht waarbinnen alle bij ongevallen of incidenten betrokken partijen in een sfeer van vertrouwen informatie kunnen uitwisselen en vrijuit kunnen spreken. Op EU-niveau moet meer worden gedaan om te verzekeren dat alle lidstaten hun strafrechtsystemen zodanig aanpassen, dat er een dergelijke cultuur van billijkheid tot stand komt. Het is met name van belang dat er een EU-handvest inzake een „cultuur van billijkheid" wordt opgesteld.

## 9. **Veiligheid en menselijke factoren**

Veiligheid omvat meer dan alleen veiligheidsvoorschriften. Het omvat ook menselijke capaciteiten, een veiligheidscultuur, vaardigheden en opleiding en het managen van teamvaardigheden.

In dat verband is het van belang:

— te erkennen dat mensen proactief kunnen inspelen op veiligheidsrisico's, waarbij vooral de effecten van vermoeidheid van invloed zijn;

— ervoor te zorgen dat werknemers over de juiste vaardigheden beschikken en goed zijn opgeleid;

— de sociale partners op alle niveaus meer te betrekken bij de invoering van het gemeenschappelijk Europees luchtruim;

— een gezonde veiligheidscultuur op te bouwen waarbij open rapportage en een „cultuur van billijkheid" de basis vormen voor de veiligheidsprestaties.

Brussel, 21 september 2011

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

III

*(Voorbereidende handelingen)*

# EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

**474e PLENAIRE ZITTING OP 21 EN 22 SEPTEMBER 2011**

## Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Europa, toeristische topbestemming in de wereld Een nieuw beleidskader voor het toerisme in Europa

*COM(2010) 352 definitief*

(2011/C 376/08)

Rapporteur: **de heer GKOFAS**

De Commissie heeft op 30 juni 2010 besloten om, overeenkomstig art. 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, 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: Europa, toeristische topbestemming in de wereld — een nieuw beleidskader voor het toerisme in Europa*

COM(2010) 352 definitief.

De gespecialiseerde afdeling Interne markt, productie en consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 30 augustus 2011 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 474e zitting van 21 en 22 september 2011 (vergadering van 21 september) het volgende advies met 121 stemmen vóór en 14 stemmen tegen, bij 8 onthoudingen, goedgekeurd:

### 1. **Conclusies en aanbevelingen**

1.1 Het EESC verwelkomt de Mededeling van de Commissie en haar voorstel aan het Europees Parlement, „Europa, toeristische topbestemming in de wereld – een nieuw beleidskader voor het toerisme in Europa". Ondanks enkele belangrijke tekortkomingen benadrukt het EESC dat het voorstel veel positieve elementen bevat; ter onderbouwing en aanvulling van dit initiatief doet het echter de volgende voorstellen.

1.2 Het Europese toerisme kent diverse partijen (overheden, instellingen, organisaties, sociale partners), niveaus (lokaal, regionaal, nationaal en Europees) en segmenten (vervoer, accommodatie, aanvullend aanbod enzovoort). Bij de geplande initiatieven zouden dan ook alle belangrijke partijen uit de sector moeten worden betrokken. In dit verband wijst het EESC opnieuw op de wenselijkheid van een Europees bureau voor toerisme, dat een goed overzicht zou kunnen bijhouden van de beschikbare informatie en de genoemde maatregelen zou kunnen helpen uitvoeren. Als zodanig zou het pogingen kunnen bundelen om te komen tot een beleid voor het Europese toerisme waarin aan de diversiteit en pluraliteit hiervan recht wordt gedaan.

1.3 De volgende maatregelen zijn nodig om de in de mededeling uiteengezette kansen te benutten. Zij zijn ook een voorwaarde voor de uitvoering van de concrete maatregelen die in dezelfde mededeling worden genoemd:

— stimuleren van de oprichting van een Europees platform, in alle talen van de EU, waar bezoekers hun opmerkingen en indrukken elektronisch kunnen invoeren, voor een betere evaluatie en benutting, om doeltreffender toeristen aan te trekken en om gebruik te maken van de nieuwe technologieën (elektronisch reserveren);

— de verantwoordelijkheid opnemen voor het bestuderen, organiseren en aanmoedigen van de uitvoering van het beleidskader op concrete gebieden, alsook voor het stellen van prioriteiten, zoals bevordering van het toeristisch product in Europa, de dienstverlening en de infrastructuur in geheel Europa, bijv. door aanmoediging van bestaande overheden en ondernemingen om samen te werken voor de verbetering van de dienstverlening en de infrastructuur (termijnen);

— aanmoediging van de verbetering, binnen de EU, van de vervoersverbindingen over land, per spoor, per vliegtuig, maar ook van de kustscheepvaartverbindingen, alsmede van de informatie en de verspreiding van nieuws via internet, met bijzondere aandacht voor weinig gebruikte verbindingen;

— stimulering van het toerisme in verband met gezondheid, welzijn, therapeutische redenen, educatieve doeleinden, cultureel toerisme, met name van regionale festivals en opvoeringen (opera, theater, dans, concerten, enz.), alsook van culturele evenementen zoals tentoonstellingen, het bijwonen van conferenties, oenologisch-gastronomische, historische of religieuze redenen, plattelands- of strandtoerisme, door cultureel erfgoed en gastronomie te benadrukken en in stand te houden;

— aansporing van de nationale regeringen voor het steunen van de ontwikkeling, op het gebied van toerisme, van kleine en micro-ondernemingen die blijk geven van respect voor de sociale, milieu-, historische en culturele tradities in hun vestigingsgebied of regio, waarbij de formule „alles inbegrepen" beter beheerd wordt;

— verbetering van het aanbod van bestemmingen in Europa voor senioren, gehandicapten en mensen met speciale behoeften, door verbetering van de infrastructuur en de dienstverlening, maar ook door bevordering van de dienstverlening die hun in de EU wordt verstrekt;

— aanmoediging van een beleid ter promotie van bestemmingen in Europa door luchtvaartmaatschappijen, zodat deze bestemmingen de consument niet tegen hogere prijzen worden aangeboden dan bestemmingen buiten de EU, maar ook een beleid voor deze bestemmingen dat de steun heeft van de grote reisbureaus;

— bevordering en publiciteit van de in de EU bestaande en gegarandeerde veiligheid, zowel met betrekking tot vervoer, verblijf, de rechten van de burger, medische en gezondheidszorg, maar ook wat betreft het juridische kader, in verhouding tot andere bestemmingen;

— bijdrage aan de uitwerking van een beter werkend systeem voor de statistische follow-up en harmonisatie van de economie van het toerisme en de onderdelen daarvan, zonder daarbij extra administratieve rompslomp voor ondernemingen en burgers te creëren;

— bevordering van een reclamecampagne ten gunste van bestemmingen in de EU;

— verbetering van de kwaliteit van professionele dienstverlening door opleiding en stabiele werkgelegenheid.

1.4 Op nationaal niveau moet onderzoek worden gedaan naar de gevolgen van de klimaatverandering voor het toerisme en moeten adequate aanpassingsmaatregelen worden genomen in het licht van de voorspelde gevolgen van de klimaatverandering voor het concurrentievermogen.

1.5 Specifieke vormen van toerisme moeten verder ontwikkeld worden. Te denken valt aan sociaal en cultureel toerisme, gastronomisch en agrotoerisme, sport- en gezondheidstoerisme, onbelemmerd toerisme, toerisme in verband met conferenties, religieus toerisme enz. in een Europees beleid om het aanbod te diversificeren en de blik te richten op nieuwe opkomende markten.

1.6 Uit Europese projecten als Calypso blijkt hoe efficiënt de Europese instellingen, de sociale partners en de verschillende partijen uit de sector kunnen samenwerken, met goede sociale en economische resultaten. Commissie en Parlement zouden bij dit soort initiatieven met name hun budgettaire toezeggingen gestand moeten doen.

1.7 Gelet op de vereiste veiligheid kunnen visa problemen opleveren voor toeristen uit landen buiten het Schengengebied. Soms is dit het gevolg van de zeer bureaucratische procedures die bepaalde lidstaten hanteren. Daarom verzoekt het EESC de Commissie specifieke maatregelen te nemen om deze belemmeringen uit de weg te ruimen.

1.8 Het EESC verzoekt de nationale regeringen een Europees beroepsopleidingscertificaat voor beroepen in het toerisme in te voeren, dat door alle lidstaten erkend zou moeten worden. Het EESC dringt erop aan dat het onderwijs voor deze sector in de gehele EU erkend wordt en van hoog niveau is zodat het daadwerkelijk professionals voor de bedrijfstak opleidt, conform de richtsnoeren van de Commissie en het Cedefop; daarbij moet in het bijzonder aandacht worden geschonken aan de resultaten van de opleiding en de certificering ervan, maar ook aan een opwaardering van toeristische studies door de integratie ervan op universitair niveau waar zulks haalbaar is. De toeristische sector dient te worden opgenomen in de strategie Europa 2020, met bijzondere vermelding van de nieuwe vaardigheden voor nieuwe banen en van andere geplande initiatieven, zoals de erkenning van werkervaring en informeel en niet-formeel onderwijs, alsook van het effect dat het Communiqué van Brugge, aangenomen door de EU-ministers van onderwijs en de sociale partners, op de toeristische sector zou moeten hebben.

1.9 Het EESC benadrukt dat er geen pasklare oplossing voor het toerisme is en ziet in dat verschillende bestemmingen verschillende behoeften hebben en verschillende nichemarkten creëren. Het beleidskader moet hiermee rekening houden en voor deze verschillen maatoplossingen uitwerken (verschillen zoals perifere ligging, vasteland, kust- of plattelandsgebied, eilanden, onvruchtbare gebieden enz.).

1.10 Het moet komen tot de opzet van een geslaagde, strategische invulling van een uniform Europees toerismebeleid op regionaal niveau ter ondersteuning van de duurzame concurrentie en de kwaliteit ervan, alsook van een kwalitatief hoog beschermingsniveau van de consument, met tegelijkertijd aanvullende actie van de lidstaten. Vanwege de verschillen tussen de lidstaten zou elke lidstaat daarnaast verplicht een strategisch plan voor het nationale toerismebeleid moeten voorleggen, met concrete bijdragen van elke regio, voor een termijn van ten minste tien jaar.

1.11 De nationale regeringen zouden de lokale belastingen moeten harmoniseren en proberen om de BTW te verlagen, die zwaar op toeristische producten met een sociaal karakter drukken, om deze aantrekkelijker te maken. Het doel daarbij op langere termijn is de ontwikkeling van de diensten in verband met toerisme en een betere toegang daartoe. De lokale infrastructuur en dienstverlening dienen gewaarborgd te worden om

kwaliteitstoerisme te kunnen aanbieden, waar zowel de plaatselijke bevolking (dankzij een betere levenskwaliteit) als de toeristen zelf bij gebaat zijn.

1.12 De EU heeft behoefte aan een communicatiestrategie ter wille van het behoud van het goede beeld van Europa en het toerisme, met aanpak van de negatieve publiciteit.

1.13 Er moeten maatregelen komen om structurele werkloosheid in toeristische ondernemingen tegen te gaan, om te zorgen voor betere en stabielere werkgelegenheid en om de bedrijven winstgevender te maken.

1.14 De Commissie dient meer te doen om het juiste begrip van kwaliteitstoerisme in al zijn facetten te verspreiden, te weten een ervaring die tegelijkertijd lichamelijke ontspanning als geestelijke herbronning omvat via het contact met meesterwerken van de cultuur en de beschaving. De uitvoering van deze actie dient gestalte te krijgen op regionaal niveau; de bevordering en de communicatie ervan eveneens op regionaal, maar ook op nationaal en EU-niveau.

1.15 De Mededeling bevat geen duidelijke verwijzing naar een juridisch kader inzake consumentenrechten in de toeristische sector, noch wordt er ook maar enige verklaring in gegeven voor het onaanvaardbare uitstel van de herziening van Richtlijn 90/314/EEG van 13 juni 1990. Deze oorspronkelijk voor eind 2010 aangekondigde herziening werd in het werkprogramma van de Commissie voor begin 2011 gepland, maar tot op heden zijn er in dit verband geen concrete stappen ondernomen.

1.16 Het EESC is ingenomen met de impuls die de Commissie, het Europees Parlement en de sociale partners hebben gegeven aan de nadere omschrijving van een Europees toerismebeleid. Het zal blijven meewerken aan het streven naar een Europees toerismemodel en daarbij vasthouden aan de waarden die het in zijn adviezen uitdraagt.

## 2. **Inleiding**

2.1 Het nieuwe toerismebeleid onderscheidt drie hoofddoelstellingen, die de ruggengraat van het nieuwe kader vormen. Het betreft:

— concurrentievermogen,

— duurzaamheid,

— promotie van toerisme.

Als deze drie pijlers onderbouwd worden met passende structuren en middelen vormen zij een stevig fundament voor een solide en rendabel toerismebeleid.

2.2 De Commissie schetst een aantal uitdagingen waar de Europese toerismesector voor staat, uitdagingen die de laatste jaren zijn ontstaan of toegenomen. De grootste problemen echter, die al jarenlang niet veranderd zijn, zijn: het seizoensgebonden karakter van de bedrijfstak; toerisme is geen sector die in de praktijk als een belangrijke groeisector wordt beschouwd; precaire werkomstandigheden voor de werknemers in het toerisme; structurele werkloosheid in het toerisme; de gebrekkige toegang voor het mkb tot adequate financiering om zich aan de steeds veranderende en zich ontwikkelende bedrijfstak aan te passen; innovatie in de sector. De Commissie dient deze problemen aan te pakken. Het EESC heeft in diverse adviezen op het belang gewezen om zich over deze vraagstukken en de te nemen maatregelen te buigen [1].

2.3 Het toerisme is een activiteit van groot belang, met bijzonder positieve gevolgen voor de economie, de duurzame ontwikkeling en de werkgelegenheid in Europa. Het is een belangrijk onderdeel in het leven van de Europese burgers.

2.4 Sinds 2008 is de vraag naar toeristische diensten negatief beïnvloed. Wil Europa echter haar plaats als wereldwijd belangrijkste toeristische bestemming behouden en haar voordeel doen met de rijkdom en diversiteit van de regio's, dan moet er een uniform toerismebeleid komen.

2.5 Aangezien de Commissie een nieuw actiekader bepleit voor verbetering van het concurrentievermogen van het toerisme in de EU en haar capaciteit om duurzaam te groeien, meent het EESC dat haar voorstellen concreter moeten worden uitgewerkt, waarbij het erkent dat elk land er belang bij heeft om zijn eigen toeristisch model en dynamiek te ontwikkelen. Gezien de transnationale aard van de toeristische sector bestaat er duidelijk behoefte aan een EU-beleidskader voor toerisme, waarbij de lidstaten hun eigen nationale beleid in alle flexibiliteit moeten kunnen blijven ontwikkelen. Er moet beseft worden dat wat op één plaats in de EU gebeurt gevolgen kan hebben voor het toerisme in een andere lidstaat.

2.6 Bijvoorbeeld: hoewel Zuid-Europese landen niet te lijden hadden onder de sluiting van het Europese luchtruim in de lente van 2010 vanwege de wolk met vulkaanas, liep de toeristische activiteit wèl terug vanwege de ongunstige publicaties, met alle negatieve gevolgen van dien voor de keuze van deze landen als toeristische bestemming.

2.7 Het beleidskader voor het toerisme in Europa dient absoluut gebaseerd te zijn op een duidelijk juridisch kader waarin de rechten en plichten van alle betrokkenen vastgelegd worden, maar waarvan in de Mededeling hoegenaamd geen sprake is. Om dit kader vast te stellen is het van bijzonder belang dat Richtlijn 90/314/EEG van 13 juni 1990 herzien wordt. Deze herziening was oorspronkelijk voor eind 2010 aangekondigd en werd vervolgens in het werkprogramma van de Commissie voor begin 2011 gepland, maar is tot dusver niet uitgevoerd. Doordat de Richtlijn volledig verouderd is en de herziening vertraging oploopt, komen de bescherming en het vertrouwen van de consumenten op de helling te staan en wordt de ontwikkeling van het toerisme belemmerd. Het gaat hier om een belangrijke juridische lacune die moet worden opgevuld om de nieuwe bevoegdheden die de EU op basis van het Verdrag heeft, in de praktijk te brengen.

[1] PB C 32 van 5 februari 2004, blz. 1.

3. **Bijzondere opmerkingen**

3.1 De Europese Unie dient een bijdrage te leveren en een proactief beleid te stimuleren om de groei te versnellen en voorwaarden te creëren om toerisme aantrekkelijker te maken. De uitwerking van een gemeenschappelijke planning, samen met concrete acties, dient niet langer een taak van de Commissie te zijn, maar van een ander orgaan, met een welomschreven beleid, zonder oude ideeën te herkauwen, waaraan alle belanghebbenden in het toerisme deelnemen en er lid van zijn. Te denken valt aan beroepsverenigingen, individueel betrokkenen in de toeristische beroepen, vakbondsorganisaties van werknemers in deze branche, de regio's of de nationale bureaus voor toerisme. Ter ondersteuning van de EU-instellingen zou een Europees bureau voor toerisme, voor de oprichting waarvan het EESC in eerdere adviezen al een lans heeft gebroken, een belangrijke rol kunnen spelen.

3.2 Het wordt essentieel geacht dat de Commissie, evenals de andere EU-instellingen, meer werk maakt van het beginsel van slimme wetgeving, en dat bij alle EU-wetsvoorstellen een degelijke effectbeoordeling wordt gevoegd van de voorgestelde maatregelen voor het toerisme. In het voorgestelde actiekader voor toerisme is geen sprake van de behoefte om passende effectbeoordelingen uit te voeren en om de eventuele gevolgen voor de sector na te gaan als een EU-wetsvoorstel wordt gepresenteerd. Dit is in sommige gevallen bijzonder relevant, bijv. voor de etikettering van voedingsmiddelen en wetgeving voor passagiers en consumentenrechten.

3.3 Toerisme moet niet benaderd worden als een apart beleidsgebied, maar als een horizontaal thema dat beïnvloed wordt door diverse andere gebieden waarvoor de EU bevoegd is, met name het beleid inzake vervoer, onderwijs, werkgelegenheid, onderzoek en innovatie, klimaatverandering, interne markt, veiligheid, consumenten, enz. Het toerismebeleid valt dus niet uitsluitend onder het DG Ondernemingen, maar verdient de aandacht van alle beleidsterreinen van de EU.

3.4 De bevordering en ontwikkeling van de toeristische dienstverlening in de gehele EU zijn in de huidige vorm onvoldoende gecoördineerd en georganiseerd, en leveren zo problemen op voor hen die willen reizen. Reizen met het openbaar vervoer in de EU is een ingewikkelde onderneming en vereist de afstemming van tal van dienstregelingen voor treinen, veerboten, bussen, enz., in die mate dat het onmogelijk is om een veilig verblijf te garanderen.

3.5 Het toerisme heeft te maken met een wereldwijd steeds fellere concurrentie van opkomende of ontwikkelingslanden, die steeds meer toeristen trekken. Om de concurrentie het hoofd te bieden moet Europa een duurzaam beleid uitwerken en **haar talrijke troeven uitspelen**, zoals de veiligheid die zij biedt

— in de samenleving en het milieu

— in het vervoer en verplaatsingen

— voor een verblijf op elk niveau

— in transacties, bankverrichtingen, aankopen, enz.

— op het gebied van gezondheid en hygiënische voorschriften

— op medisch terrein

— inzake politiediensten en veiligheid

— inzake toegangsmogelijkheden en infrastructuur voor gehandicapten en mensen met speciale behoeften

— qua verzorging

— qua kwaliteit

— qua professionaliteit en kwaliteit van directe en indirecte persoonlijke dienstverlening

— qua burgerrechten.

3.6 Je zou kunnen zeggen dat we vaak vergeten dat we als toeristen in de EU essentiële dingen kunnen genieten: we kunnen overal water drinken, we lopen geen voedselvergiftiging op, we kunnen op straat lopen en zonder begeleiding reizen. We moeten dan ook deze simpele voordelen benutten die de EU de toerist biedt. Deze troeven moeten nadrukkelijk worden belicht, omdat ze bij bezoekers een gevoel van veiligheid opwekken en omdat ze in vrijwel geen enkele andere belangrijke toeristische bestemming ter wereld geboden worden, terwijl ze een vergelijkend voordeel zijn bij de keuze en de promotie van een vakantiebestemming.

3.7 Europa moet haar imago op de wereldmarkt ontwikkelen en verbeteren en de samenwerking uitbreiden met China, Rusland, India, Brazilië, Japan, de Verenigde Staten en de landen in het Middellandse Zeegebied. Daartoe moet de ondernemingsgeest en de innovatie echter worden gestimuleerd en de kwaliteit van de aangeboden producten worden verbeterd, zodat de dienstverlening en de infrastructuur alhier gelijke tred houden met die van de internationale concurrenten van Europa. Het seizoensgebonden karakter en de sterke schommelingen in de vraag moeten worden beperkt door het aanbod van toeristische diensten te consolideren en te diversifiëren. Door het verstrekken van in de gehele EU erkende beroepsopleidingscertificaten dient de EU de vakbekwaamheid te verbeteren van degenen die in het toerisme werkzaam zijn, met bijzondere aandacht voor de opleidingsresultaten en de certificering daarvan. Deze algemeen erkende certificaten zijn nodig en zullen nuttig blijken te zijn, zowel voor de ondernemingen als voor de werknemers in de gehele EU.

3.8 De huidige methoden voor het verzamelen en analyseren van statistische gegevens zijn ontoereikend. De onvolkomenheden van deze gegevens leiden tot gebrekkige of onjuiste beslissingen bij het uitstippelen van richtsnoeren. In dit verband wordt in het advies het belang benadrukt van verbeterde statistieken en analyses van toerisme. De Commissie beschouwt dit als essentieel voor een verbeterde sociaal-economische kennisbasis voor het toerisme op Europees niveau. Het georganiseerd verzamelen van statistische gegevens werkt niet alleen goede voorlichting en rationele keuzes in de hand, maar zal ook de interdisciplinaire samenwerking inzake onderzoek en de uitwisseling van standpunten en ervaringen stimuleren. Het staat buiten kijf dat de statistische methoden en de resultaten ervan moeten worden verbeterd; daarbij moet tevens duidelijk zijn dat het verzamelen van deze gegevens niet mag leiden tot meer administratieve lasten (bureaucratie) voor de ondernemingen.

3.9 Ruim de helft van de lidstaten neemt deel aan de satellietrekening voor toerisme, dat een zeer nuttig instrument blijkt te zijn. De Commissie zou manieren moeten vinden om de resterende landen aan te sporen en te helpen bij de invoering van deze methode, die ook kan dienen voor het vergelijken van gedetailleerde prestaties. Dit is essentieel, gezien de belangrijke veranderingen die Europa momenteel ondergaat op het gebied van ontwikkelingen en gedragspatronen in het toerisme.

3.10 Diversiteit is het sleutelwoord voor het toerisme in Europa. De uiteenlopende ervaringen in elke lidstaat dragen bij aan de aantrekkelijkheid voor toeristen en de keuze voor deze landen als bestemming. De diversiteit in cultureel erfgoed, natuurschoon, gastronomie, wijn en geschiedenis biedt de bezoekers in elk land verschillende ervaringen. Het behoud van deze verschillen is belangrijk en vormt een groot marketingvoordeel in de promotie van Europa in de rest van de wereld.

3.11 Aangezien het leeuwendeel van de toeristische ondernemingen tot het mkb behoort dient de dynamiek ervan optimaal benut te worden en moet de ontwikkeling van hun ondernemersactiviteit financieel ondersteund worden; het midden- en kleinbedrijf speelt immers een rol in het behoud van cultureel erfgoed, alsmede in de ontwikkeling van plaatselijke gemeenschappen. Het vangt de eerste werkloosheid op (economische immigranten, ongeschoolden), vermindert deze aanzienlijk, is tegelijk de grootste werkgever en dringt de sociale uitsluiting terug. De particuliere sector dient actief te worden op gebieden als promotie van het toerisme, steun voor het behoud van werkgelegenheid en hij dient zich in te zetten voor netwerkvorming tussen ondernemingen in de branche.

3.12 Het toerismebeleid heeft een interdisciplinair karakter. Het is met name van invloed op het vervoersbeleid (rechten en veiligheid van de reizigers, kwaliteit van het vervoer), overheidssteun, de interne markt (vrijheid van vestiging, vrije dienstverlening in de toeristische sector, verbetering van de kwaliteit van de diensten, bevordering van elektronische handel), alsook op de belastingen, vaak met negatieve gevolgen (fiscale belemmeringen voor vlotte werking van de interne markt, fiscale behandeling van het mkb in de toeristische sector, fiscale faciliteiten). De sector dient dus te worden gesteund met een speciaal economisch beleid; omgekeerd dienen de toeristische ondernemingen via investeringen de werkgelegenheid te ondersteunen en uit te breiden.

3.13 Het EESC meent dat er een regeling moet komen voor een verbeterde en uitgebreidere uitwisseling van toeristen tussen lidstaten, die met name doelgroepen als jongeren (de schoolvakanties in de lidstaten moeten dan wel beter op elkaar afgestemd worden), senioren, gehandicapten en gezinnen met een laag inkomen vooral tijdens het laagseizoen in staat zou stellen te reizen. Landen waar toerisme geen economische factor van belang is, moeten de lidstaten steunen waar dat wel het geval is en hun burgers warm maken voor bestemmingen in Europa. Europese luchtvaartmaatschappijen moeten begrijpen dat zij het toerisme en de interne markt geen dienst bewijzen als voor burgers uit Noord-Europa de tickets voor Azië vaak goedkoper zijn dan tickets voor Zuidoost-Europa.

3.14 Er zou een specifiek gemeenschappelijk en innovatief beleid moeten komen, alsook een toeristisch product dat is afgestemd op gepensioneerden, die in 2020 naar verwachting 20 % van de bevolking zullen vormen, gehandicapten, mensen met speciale behoeften en met verminderde mobiliteit (volgens een recente schatting 127 miljoen mensen), met de bedoeling deze groepen aan te trekken. Specifieke opleiding dient er te komen om te voorzien in de behoeften deze sociale groepen. Aangezien het ook om een bevolkingsgroep gaat die koopkrachtig is, culturele belangstelling heeft en over vrije tijd beschikt en een heel belangrijk potentieel van de markt vormt, dient de EU het gemeenschappelijk beleid voor deze mensen te stimuleren, zodat zij gemakkelijker rechten verwerven om zonder enige vorm van discriminatie toeristische activiteiten te verrichten. Deze inspanningen dienen echter ook gepaard te gaan met initiatieven van de particuliere sector om te garanderen dat de juiste infrastructuur aanwezig is om deze markt te bedienen.

3.15 Volgens het Comité dient de internationale samenwerking te worden gestimuleerd, met name op markten die voor de EU van belang zijn. De voorwaarden moeten geschapen worden ter vereenvoudiging van de procedure voor de verstrekking van een gemeenschappelijk Europees visum teneinde meer toeristen aan te trekken uit landen die niet tot het Schengen-gebied behoren. Toeristen moeten zich binnen de EU-landen vrij kunnen bewegen; de verordeningen en richtlijnen van de EU moeten daarop gericht zijn.

3.16 Op regionaal niveau moet er gezorgd worden voor een betere promotie, met bevordering van het Europese toeristische product, van culturele uitstapjes, modern cultureel erfgoed, beschermd natuurgebied, bescherming en promotie van traditionele bouwwerken en ondernemingen, gezondheids-, wellness- en kuuroordtoerisme, toerisme om educatieve, oenologisch-gastronomische, historische of religieuze redenen, agrotoerisme, strandtoerisme, met aandacht voor en behoud van culturele en gastronomische tradities (traditionele restaurants en ondernemingen die ingebed zijn in de regionale geschiedenis), en onderzees cultureel erfgoed. Het is niet altijd een zaak van meer bedden, maar van investeringen in een betere dienstverlening en infrastructuur van de accommodaties, met nieuwe faciliteiten zoals kuuroord- en wellnesscentra enz. In het voorstel van de Commissie staat nergens aangegeven hoe bovenvermelde acties gestalte moeten krijgen, noch wat de prioriteiten daarbij zijn, noch hoe de aanpak van de acties per lidstaat eruit zal zien noch wat de inbreng van de regio' s is, met het oog op een gemeenschappelijk Europees toerismebeleid. Evenmin is er een gemeenschappelijke reclamecampagne gepland, hetgeen toch noodzakelijk is.

3.17 Het EESC onderschrijft de uitwerking van een „label voor Europees cultureel erfgoed" en stelt voor ook na te denken over een „label voor Europees gastronomisch erfgoed", dat, tegelijk met andere acties als de Europese dagen van het cultureel erfgoed en de EU-prijs voor cultureel erfgoed, restaurants beoordeelt, certificeert en binnen een gemeenschappelijk, geharmoniseerd kader „sterren" toekent, waarbij adequaat gebruik wordt gemaakt van de diverse nationale en Europese programma's. Het EESC stelt verder voor om de regeling voor de toekenning van sterren aan hotels in de EU en de certificering

ervan te harmoniseren. De Commissie doet er goed aan om door te gaan met het Europees Forum voor Toerisme, waar alle partijen uit de sector, afgevaardigden van lidstaten en van lokale en regionale overheden en de sociale partners allerlei zaken met elkaar kunnen doorspreken. Dat geeft een impuls aan een Europees toerisme waarin plaats is voor diversiteit en pluraliteit.

3.18 Het kader stelt ook de ontwikkeling voor van een Europees kwaliteitsmerk en een keurmerk „kwaliteitstoerisme", wat een verbetering vergt van de normen in de sector, hetgeen steun verdient. Tegenover kwaliteitslabels dienen echter solide financieringsmechanismen te staan voor touroperators ter verbetering van hun productenaanbod, om te investeren in de aanpassing van hun gebouwen en normen voor dienstverlening, alsook in opleiding en bijscholing van personeel.

3.19 De combinatie van gastronomie, restaurants en toerisme is een duidelijke alternatieve vorm van hoogwaardig toerisme vanwege het directe contact tussen de toerist en de gastronomische traditie van elke lidstaat. Zo kan het serviceaanbod gedifferentieerd worden. Het aantal toeristen met gastronomische belangstelling voor de EU neemt gestaag toe. Kookkunst kan zo in dienst staan van de promotie van Europese levensmiddelen en tafelgeneugten. Er moet meer aandacht komen voor spijzen, dranken en recepten, alsook voor „eet- en wijnroutes", met steun voor gecoördineerde samenwerking die alternatieve vormen van meerwaarde biedt die het verband tussen eten en toerisme versterken.

3.20 **De opleiding van werknemers in de toeristische sector** vormt zeker een forse investering voor de bedrijfstak op Europees niveau en vooral voor het mkb. De invoering van nieuwe technologieën en nieuwe werkmethoden heeft geleid tot een vraag naar gekwalificeerd personeel. Een belangrijke maatregel is de uitbreiding van EU-programma's voor opleiding en bijscholing tot werknemers in het toerisme. Een en ander zal de aanpassing aan de nieuwe technologische omstandigheden in de sector vergemakkelijken, zoals dit ook in andere sectoren het geval was. Er moet een pan-Europees opleidingscertificaat op basis van gemeenschappelijke „vereisten" worden ontwikkeld in de vorm van opleidingsresultaten, dat als zelfstandig en onafhankelijk certificaat gebruikt kan worden (met certificeringsprocedures op nationaal of plaatselijk niveau) en dat verwijst naar bestaande kaders voor nationale kwalificaties. Opleidingen die leiden tot een certificaat van professionele bekwaamheid moeten voor de sector verplicht worden. Het Communiqué van Brugge over beroepsopleiding in de EU is belangrijk voor opleidingen in de toeristische sector. Door stabiele en kwalitatief hoogstaande arbeidsomstandigheden aan te bieden, zal de sector zeer aantrekkelijk worden.

3.21 De opleiding en het ontwikkelen van gedragsvaardigheden zou verplicht het volgende moeten omvatten: het leren van vreemde talen door degenen die in het toerisme werkzaam zijn, waarbij steeds rekening gehouden wordt met culturele bijzonderheden. Voorts kan overwogen worden certificaten van professionele capaciteiten toe te kennen, overeenkomstig de richtsnoeren van de Commissie en het Cedefop. Bijzondere aandacht moet uitgaan naar toeristische beroepen die rechtstreeks te maken hebben met cultureel erfgoed, zoals toeristengidsen, die over een diploma moeten beschikken en duidelijk moeten kunnen maken dat zij de kwaliteit van dit erfgoed kunnen aantonen, aan de hand van een door de lokale overheden verstrekt certificaat, dat zij de monumenten van de regio kennen waar zij willen werken, ook al gaat het om tijdelijk werk, en dat zij de vereiste kennis hebben van de daar gesproken taal en van de taal van degenen die zij rondleiden, zoals is voorzien, voor de periode voor 1975, in de norm CEN (EN 13809, uit 2003), alsook in Richtlijn 1975/368/EG en Richtlijn 1992/51/EG. De desbetreffende certificering moet gelden voor alle soorten toeristische beroepen, bijvoorbeeld kelners, keukenpersoneel, animatoren, enz., die in contact komen met toeristen.

3.22 Er moet serieuze aandacht besteed worden aan het feit dat het beleid van „all inclusive", dat tal van ondernemingen in veel lidstaten hebben omarmd, uiteindelijk resultaten heeft opgeleverd die volledig indruisen tegen de verwachtingen. Helaas is maar al te duidelijk dat de problemen voor het mkb verergeren in regio's waar het midden- en kleinbedrijf dicht bij All Inclusive Clubs en grote hotelcomplexen gelegen is.

3.23 De felle concurrentie tussen de grote buitenlandse touroperators enerzijds en de hotels anderzijds, die grote groepen boeken om hun complexen te vullen, hebben tot een achteruitgang in de kwaliteit van de geboden diensten geleid, wat in het buitenland als antireclame heeft gediend voor bepaalde toeristische gebieden. Vanwege deze druk is het mkb gedwongen onder de kostprijs te werken; het gevolg hiervan is dat ondernemingen verdwijnen of maar nauwelijks het hoofd boven water kunnen houden.

3.24 Een en ander moet niet leiden tot een onvoorwaardelijke afwijzing van het systeem van „all inclusive"-reizen, want misschien voorziet dat in de behoefte van een bepaald segment van de vraag, maar het zou net als andere toeristische producten legaal, zonder de concurrentieverhoudingen te verstoren, en gecontroleerd moeten worden toegepast, met eigen middelen en zonder staatssteun. De inkomsten uit toerisme moeten zo breed mogelijk verdeeld worden, zodat ook het gebied rondom het goede hotel zich ontwikkelt. De bezoeker moet kunnen kiezen of hij het bedrag dat hij wil spenderen, in of buiten het hotel uitgeeft. Desalniettemin is dit één van de weinige marktsegmenten die groei optekenden, ondanks een daling bij de traditionele touroperators in de laatste jaren. Terwijl aan kwaliteit niet geraakt mag worden, valt het te waarderen dat er vakantiecentra zijn die erin geslaagd zijn deze markt in de loop der jaren te ontwikkelen. Geboden is de uitwerking van een duidelijke omschrijving van de markt voor „all inclusive" die borg staat voor een kwaliteitsproduct en die inferieure producten en diensten die onder het mom van all-inclusive merken worden verkocht, er uitzift.

3.25 **Het seizoensgebonden karakter van toerisme**, met een piek in de toeristische vraag in de maanden juli en augustus, beperkt de ontwikkelingsmogelijkheden in de sector en verhindert de verspreiding ervan over de gehele economie. Dit heeft gevolgen voor de inkomsten en leidt ertoe dat de bestaande infrastructuur en het personeel niet optimaal ingezet worden. De acties voor de inzetbaarheid van personeel en de winstgevendheid van infrastructuur in het laagseizoen zullen bijdragen tot actiever en productiever personeel, terwijl de coördinatie voor het gebruik van de infrastructuur, ook tijdens de „stille" tijd, door bepaalde sociale groepen of scholen, het toeristisch

seizoen aanzienlijk kunnen verlengen, met alle voordelen van dien. In dit verband is het wellicht een goed idee om aan de hand van adequate prikkels de vakantie van ambtenaren beter te spreiden. Door een beter gebruik van de huidige toeristische infrastructuur en het personeel in het laagseizoen zouden ondernemingen hun infrastructuur optimaal kunnen benutten en hun productiviteit verbeteren, daarbij steunend op meer vaste en gemotiveerde werknemers. Het initiatief „CALYPSO" is een eerste stap in deze richting. De Commissie en het Europees Parlement doen er goed aan dit initiatief vooral langs budgettaire weg actief te steunen gezien het effect ervan op de samenleving en op het Europese toerisme.

3.26 Volgens het EESC is het toerisme voor het milieu een belangrijke factor, die terecht moet worden beschermd en aandacht moet krijgen. Niet het toerisme vernietigt het landschap en verbruikt de reserves, noch wijzigt het de bestemming van de natuur; vereist is echter correcte planning en uitvoering van een rationeel toerismebeleid. Toerisme zorgt voor een opwaardering van complete gebieden die vroeger slecht bekend stonden, zoals de Docklands in Londen, het strand van Barcelona bij de haven e.a., en heeft aldus miljoenen mensen in de EU werk bezorgd.

3.27 Op langere termijn zal de Commissie klimaatverandering op haar juiste waarde weten te schatten als katalysator van een grote herstructurering van de bedrijfsmodellen voor reizen en accommodaties. Bedrijven in de sector zien nu al een paradigmaverschuiving in de manier waarop toeristische producten worden ontwikkeld, samengesteld en verkocht: er is steeds meer sprake van groenere praktijken. Ook de lidstaten dienen een analyse te maken van de gevolgen van de klimaatverandering voor het toerisme en moeten adequate aanpassingsmaatregelen treffen die stroken met de implicaties van de voorspelde klimaatverandering voor het concurrentievermogen.

3.28 De voorgenomen acties van de Commissie om het toeristische product te diversifiëren houden rekening met de dynamiek van het toerisme, een sector die rechtstreeks verband houdt met de mens en zijn veelzijdige behoeften. Steun voor alternatief toerisme, aan de hand van een meer systematische promotie ervan, zal automatisch leiden tot betere exploitatie van plaatselijke natuurlijke eigenschappen en vergelijkende voordelen van elke regio.

3.29 De EU moet ook werken aan oplossingen voor problemen op sociaal gebied, de territoriale cohesie en het behoud daarvan.

3.30 Tot slot kan met **de acties voor een bredere mobilisatie van financiële middelen** van de EU voor de ontwikkeling van het toerisme het potentieel van de sector worden aangeboord, waarbij regio's met een tanende industrie, maar met toeristisch perspectief, prioriteit genieten.

3.31 Essentieel is de rol van zee- en strandtoerisme als katalysator van economische ontwikkeling. Er moeten acties op touw worden gezet om deze ontwikkeling te stimuleren in het kader van het geïntegreerde maritieme beleid van de EU. De economische diversificatie ten gunste van het toerisme is een prioriteit in vele kustgebieden, waar een daling van de economische activiteiten op het gebied van visserij en scheeps-, land- en mijnbouw heeft geleid tot een daling in inkomsten en een stijgende werkloosheid. Toeristische ondernemingen, met name de kleine en micro-ondernemingen, zijn vaak actief aan de kust of vergelijkbare toeristische gebieden; zij vertegenwoordigen niet alleen de ondernemers- en sociale dimensie, maar ook een lange historische traditie van vaak meer dan 50 jaar in bepaalde lidstaten. Voor de bevolking in deze gebieden behoren zij ook tot het cultureel erfgoed. Met inachtneming van de verordeningen van de EU en ter wille van het behoud van het cultureel erfgoed, de kwaliteit en de geschiedenis van elk van de plaatsen waar deze familiebedrijven gevestigd zijn, is het gerechtvaardigd initiatieven uit te werken voor hun behoud.

3.32 De EU moet aandacht schenken aan publicaties over lidstaten die een negatief beeld en een beeld van onveiligheid scheppen en de potentiële toerist van buiten de EU eraan doen twijfelen of hij deze landen wel wil bezoeken, met betreurenswaardige gevolgen voor de toeristische promotie van Europa. De EU moet een speciale communicatiegroep oprichten voor de aanpak van crises in het Europese toerisme; ook zou er in elke lidstaat een dergelijke groep moeten komen.

3.33 In het Europese en nationale toerismebeleid moet met al deze structurele veranderingen rekening worden gehouden door maatregelen te treffen om zowel structurele werkloosheid tegen te gaan als de doeltreffende spreiding van investeringen in de toeristische sector te waarborgen.

Brussel, 21 september 2011

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

# Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Evaluatie van de „Small Business Act" voor Europa

*COM(2011) 78 definitief*

(2011/C 376/09)

Rapporteur: **de heer LANNOO**

Op 23 februari 2011 heeft de Commissie, op grond van art. 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), besloten om het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over de

*Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Evaluatie van de „Small Business Act" voor Europa*

COM(2011) 78 definitief.

De afdeling Interne markt, productie en consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 30 augustus 2011 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 21 en 22 september 2011 gehouden 474e zitting (vergadering van 21 september) onderstaand advies uitgebracht, dat met 155 stemmen vóór en 3 tegen, bij 11 onthoudingen, werd goedgekeurd.

## 1. **Conclusies en aanbevelingen**

1.1 Het EESC is verheugd dat veel van de door hem voorgestelde maatregelen in de herziene SBA zijn overgenomen. Het erkent dat de laatste jaren bij de uitwerking van EU-wetgevingsteksten meer rekening wordt gehouden met het MKB [1] en micro-ondernemingen. Het is zich er tevens van bewust dat zowel het EP als de lidstaten ervoor hebben gezorgd dat efficiënter rekening wordt gehouden met de behoeften van deze ondernemingen. De SBA vertegenwoordigt een belangrijke ommekeer in de Europese mentaliteit, door te kiezen voor de ontwikkeling van bestuur op basis van partnerschap tussen overheden, instanties, sociale en economische partners en organisaties die het MKB en micro-ondernemingen vertegenwoordigen.

1.2 De herziene SBA voor Europa is van doorslaggevend belang voor de politieke erkenning van het MKB en vooral van micro-ondernemingen. Het EESC dringt er allereerst bij de Commissie, het Parlement, de Raad en de lidstaten op aan om de Europese, nationale en territoriale besluiten op het fundamentele „Think small first"-beginsel te baseren. Ook vraagt het de lidstaten en regio's dit beginsel als uitgangspunt te hanteren voor hun beleid ten behoeve van het MKB en voor hun economisch en industriebeleid. Ten slotte is het van mening dat de SBA een meer bindend karakter moet krijgen, met name voor de EU-instellingen.

1.3 De herziene SBA bevestigt het groeiende belang dat aan het MKB wordt gehecht. Toch worden de SBA en het „Think small first"-beginsel variabel uitgevoerd en in sommige lidstaten zelfs niet. Hetzelfde geldt voor het Europese wetgevings- en besluitvormingsproces.

1.4 Het EESC is van mening dat de aanwijzing van nationale MKB-gezanten *(SME Envoys)* de lidstaten zou moeten helpen de SBA uit te voeren. Daarnaast beveelt het EESC aan om ook regionale MKB-gezanten aan te wijzen.

1.5 Het EESC is ingenomen met de voorstellen voor het ontwerp van meerjarig financieel kader voor de oprichting van een programma voor het concurrentievermogen van het MKB, naast de opname van MKB-maatregelen in de belangrijkste programma's voor de periode na 2013. Wel moet het vaststellen dat de Commissie, en DG Ondernemingen in het bijzonder, niet over voldoende personeelsleden beschikt om de SBA efficiënt ten uitvoer te leggen. Het dringt er bij de Europese instellingen op aan om het programma „Concurrentievermogen MKB" goed te keuren en dit met name te richten op kleine en micro-ondernemingen, en hiervoor de nodige personele en financiële middelen uit te trekken.

1.6 Nu is het tijd om over te gaan naar de fase „Act small first". Om succesvol te zijn is het absoluut zaak dat de SBA hand in hand gaat met de totstandkoming van een echt **„bestuur op basis van partnerschap: multi-actor and multilevel governance"**. Het is zaak dat de sociaal-economische partners evenals alle representatieve publieke en particuliere actoren van begin af aan worden betrokken bij het politieke denkproces en de wetgeving. Het EESC dringt er dan ook op aan dat de representatieve organisaties van de verschillende categorieën van MKB's daadwerkelijk deelnemen aan het wetgevingsproces op alle niveaus.

1.7 Ten slotte wordt de Commissie verzocht om zonder uitstel overleg te plegen met de representatieve organisaties op Europees niveau van de verschillende categorieën MKB's teneinde de operationele maatregelen in kaart te brengen waaraan prioriteit moet worden verleend. Het EESC acht het zaak, dit overleg tussen de overheden en de sociaal-economische partners in de lidstaten en regio's te stimuleren.

[1] Aanbeveling 2003/361/EG van de Commissie betreffende de definitie van kleine, middelgrote en micro-ondernemingen, PB L 124/36 van 20-05-2003

## 2. **Algemene opmerkingen**

### 2.1 *Te algemene benadering van de uiteenlopende situaties binnen het MKB*

2.1.1 Het motto „Think small First" wordt nog steeds vertaald met „Denk eerst aan het MKB", terwijl 92 % van de ondernemingen kleine en microbedrijven zijn die op zeer uiteenlopende markten opereren. Dit zijn belangrijke werkgevers, die dus de doelgroep bij uitstek moeten zijn van de SBA en het EU-beleid. Desalniettemin ondervinden microbedrijven meer moeilijkheden om de Europese beleids- en wetgevingsmaatregelen ten uitvoer te leggen. Zij verdienen dus meer aandacht, en een aangepaste en vereenvoudigde aanpak.

2.1.2 De maatregelen die voortvloeien uit de SBA zullen rekening moeten houden met de werkelijkheid van kleine ondernemingen, zoals de veelzijdigheid van ondernemers, de overdracht van knowhow en de lokale verankering. Ook moet bedacht worden dat de aanpassing van het MKB aan de vele communautaire regels een zaak is van heel weinig mensen, in tegenstelling tot de grote ondernemingen, die over veel gespecialiseerde werknemers in hun eigen diensten beschikken.

2.1.3 In de evaluatie van de SBA wordt bevestigd dat rekening moet worden gehouden met de werkelijkheid van de verschillende categorieën MKB's, al naar gelang van hun grootte, kenmerken en structuur (productie, handel, vrije beroepen, enz.) alsook met de wijze waarop zij opereren, al naar gelang van de markten. Op Europees, nationaal en regionaal niveau zou bijzondere aandacht moeten worden geschonken aan familiebedrijven en eenmanszaken. Het EESC roept de Commissie en de lidstaten op om speciale, doelgerichte wetgevings-, administratieve, fiscale en opleidingsmaatregelen te nemen.

2.1.4 Maar aangezien de effectbeoordelingen nog altijd op het MKB in het algemeen gericht zijn is het moeilijk om precieze informatie te verkrijgen over de gevolgen, beperkingen en voordelen van de EU-beleidsmaatregelen en programma's voor ieder van deze categorieën. Om deze tekortkomingen te verhelpen zou het verrichten van doelgerichte analyses en studies van deze verschillende categorieën een prioriteit van alle EU-programma's moeten worden.

2.1.5 Het beleid en de programma's van de EU alsook de maatregelen in het kader van de SBA zouden alle ondernemingen, dus niet alleen ondernemingen met een sterk ontwikkelingspotentieel, moeten helpen hun concurrentievermogen te vergroten. Ook de kleine en micro-ondernemingen die actief zijn op de lokale markten (95 % van het MKB), moeten worden geholpen hun concurrentievermogen te vergroten: ongeacht hun grootte bieden ook zij grote ontwikkelingsmogelijkheden en arbeidskansen. De huidige statistische methoden, die op het omzetcijfer zijn gebaseerd, brengen de sociale en culturele rol van deze kleine ondernemingen echter in gevaar, met name op regionaal en lokaal niveau. Het EESC vraagt de Commissie hier rekening mee te houden in haar analyses, en hiervoor de nodige relevante indicatoren te ontwikkelen.

2.1.6 Het EESC is verheugd dat ook de internationale dimensie van het MKB in de SBA wordt genoemd. Wel wil het erop wijzen dat de internationalisering voor de meeste kleine bedrijven een gevolg is van hun groei, en geen doel op zich. De Europese Unie zou hen actiever moeten begeleiden bij deze activiteiten, door met name de initiatieven in de lidstaten te steunen en de INTERPRISE-samenwerkingsprogramma's te hervatten.

### 2.2 *Wordt op de belangrijkste EU-beleidsterreinen echt rekening gehouden met de SBA?*

2.2.1 Ondanks de verwijzingen in verschillende teksten als de Europa 2020-strategie en de verschillende kerninitiatieven, wordt bij de uitstippeling van de grote lijnen van het EU-beleid niet echt rekening gehouden met de SBA en de beginselen daarvan. Kleine en micro-ondernemingen worden nog volledig over het hoofd gezien of ondergewaardeerd in het wetgevingsproces. Onderstaande voorbeelden bevestigen dit.

2.2.2 In het kader van het innovatiebeleid wordt voorrang gegeven aan snelgroeiende ondernemingen. Deze beperkte visie stemt niet overeen met de innovatierealiteit in kleine ondernemingen, die eerder behoefte hebben aan begeleidende diensten en instrumenten die zijn afgestemd op hun specifieke kenmerken.

Hetzelfde geldt ook voor het energiebeleid. In zijn advies over „Een doeltreffender EU-energiebeleid voor het MKB en met name micro-ondernemingen" [2] heeft het EESC onderstreept dat binnen dit voor de toekomst van de EU essentiële beleid nog nooit aandacht is geschonken aan de implementatie binnen kleine en microbedrijven.

De effectbeoordelingen van de maatregelen ter voltooiing van de interne markt houden onvoldoende rekening met de realiteit van kleine ondernemingen en de problemen die zij kunnen ondervinden in de grensoverschrijdende handel of bij hun gemeenschaps- en buurtactiviteiten.

2.2.3 Het EESC zou willen dat bij alle beleidsvoorstellen die verband houden met EU-prioriteiten wordt uitgegaan van het „Think small first"-beginsel. Het verzoekt de Europese instellingen om bij de uitvoering van de kerninitiatieven van de Europa 2020-strategie en de prioriteiten van de Single Market Act rekening te houden met de belangen van kleine en micro-ondernemingen.

2.2.4 Het EESC is er in dat verband mee ingenomen dat de mededeling van de Commissie over de twaalf hefbomen voor het stimuleren van de interne markt als eerste kernactie maatregelen beschrijft om de toegang van het MKB tot risicokapitaal te vergemakkelijken, als onderdeel van de oplossing voor het meest schrijnende probleem van het MKB: de financiering. Volgens het EESC zou deze kernactie niet op zichzelf moeten staan maar moeten worden aangevuld met andere maatregelen die in het kader van de herziening van de SBA worden genoemd.

[2] PB C 44 van 11.02.2011, blz. 118.

2.3 *Wat ontbreekt in de SBA zijn de begeleiding van kleine bedrijven en de rol van bedrijfsorganisaties*

2.3.1 De behoefte aan begeleiding van kleine ondernemingen wordt in de SBA slechts aangestipt. Het EESC heeft in het verleden dikwijls benadrukt dat de begeleiding van en adviesverlening aan kleine ondernemingen moet worden versterkt via aangepaste diensten die worden verleend door publieke of particuliere organisaties. Het hamert bovendien op de essentiële rol van de bedrijfsorganisaties, die tussen de politieke besluitvormers en de ondernemingen staan, en die beide partijen van advies voorzien.

2.3.2 Het is van mening dat de ondersteuning van deze begeleiding door verschillende MKB-organisaties en de verbetering van de dialoog tussen deze organisaties en de politieke besluitvormers, op alle niveaus, twee belangrijke sleutels tot het concurrentievermogen van kleine ondernemingen zijn. Deze organisaties zijn meestal de enige die rechtstreeks in contact staan met iedere onderneming, en zulks op individuele basis en aangepast aan de specifieke behoeften. Het is dankzij hun tussenkomst dat wetgeving kan worden toegepast door de kleinste ondernemingen, dat ondernemingen kunnen profiteren van EU-financiering en dat de besluitvormers hun behoeften leren kennen en er hun beleid op kunnen afstemmen.

2.3.3 Het Comité zou dan ook graag zien dat:

— EU-programma's beter toegankelijk zijn voor de MKB-organisaties om collectief actie te ondernemen;

— Europese wetgevingsmaatregelen voorzieningen voor technische ondersteuning bevatten om MKB-organisaties in staat te stellen activiteiten op het gebied van voorlichting, begeleiding en opleiding te ontplooien;

— hun rol van „one stop shop" wordt geëvalueerd en versterkt, met name op het gebied van voorlichting, conformiteit en toegang tot de Europese programma's.

2.3.4 Gezien de beperkte budgettaire armslag en de noodzaak om de middelen op de prioriteiten te concentreren, is het EESC van mening dat de ondersteuning van de adviesverlening, begeleiding, voorlichting en opleiding van MKB's, met name kleine en micro-ondernemingen, een essentiële prioriteit is. Het dringt erop aan dat de EU-programma's voorrang geven aan deze ondersteuning en alle nodige steun verlenen aan de organisaties die de verschillende MKB-categorieën vertegenwoordigen.

## 3. **Bijzondere opmerkingen**

3.1 *Toegang tot financiering*

3.1.1 Met het voortschrijden van de economische crisis is het voor kleine en middelgrote ondernemingen (MKB's) steeds moeilijker geworden om toegang tot financiering te krijgen. Organisaties die MKB's voorschotten in rekening-courant of contragaranties verstrekken zijn in deze omstandigheden van cruciaal belang worden. Het EESC hoopt dat de Europese Commissie de belangrijke rol van deze organisaties erkent, als een fundamenteel instrument om de toegang van micro-ondernemingen en MKB's tot financiering te verbeteren.

3.1.2 De financieringsinstrumenten van de EU moeten voor het gehele MKB (dus ook voor micro-ondernemingen) toegankelijk zijn. Het EESC dringt aan op versterking van de garantiemechanismen die aan alle activiteiten van het MKB ten goede moeten komen. Het gaat met name om de „MKB-garantie", die zijn nut al heeft bewezen en die de eerste pijler van het MKB-actieprogramma voor de periode na 2013 zou moeten worden. Ten slotte dringt het EESC erop aan dat de toegang van niet-bancaire kredietinstellingen, zoals garantie-instellingen of onderlinge waarborgmaatschappijen, tot dergelijke financieringsinstrumenten wordt vergemakkelijkt.

3.1.3 Het EESC is van mening dat de maatregelen van het comité van Bazel (Bazel III) de handelswijzen van banken weer gezond kunnen maken. Wel maakt het zich zorgen om hun impact, waardoor de toegang van kleine bedrijven tot bankkredieten dreigt te worden bemoeilijkt, zodat MKB's en de reële economie in het algemeen dus over aanzienlijk minder financiële middelen kunnen beschikken. Het verzoekt de EU-instellingen om, met name in het kader van de toekomstige regelgeving inzake de kapitaaltoereikendheid (CRD IV), ervoor te zorgen dat de nieuwe vereisten waaraan banken moeten voldoen de financieringsmogelijkheden van het MKB niet dwarsbomen. Het EESC dringt aan op de goedkeuring van maatregelen die banken – met name lokale en coöperatieve banken, maar ook financiële instellingen die bankgaranties verlenen – in staat stellen de reële economie te blijven financieren.

3.1.4 De verschillende op risicokapitaal gebaseerde formules zouden interessant kunnen zijn voor innoverende en andere ondernemingen, mits zij aangepast zijn aan hun specifieke behoeften en situaties. De Europese Unie zou een goed functionerende risicokapitaalmarkt moeten bevorderen. Deze formules mogen echter niet in de plaats komen van andere instrumenten, zoals de garantie. Kleine ondernemingen moeten het meest geschikte instrument kunnen kiezen.

3.2 *Naar een slimme regelgeving*

3.2.1 Het EESC vindt het een bijzonder positieve ontwikkeling dat MKB-toetsen in effectbeoordelingen worden opgenomen, die nu ook rekening houden met sociale en milieugevolgen. Het dringt er bij de Commissie op aan deze toetsen uit te breiden door kleine en micro-ondernemingen hier nog meer bij te betrekken. Het EESC wijst er niet alleen op dat analyses en toetsen moeten worden uitgevoerd door volledig afhankelijke organen, maar dringt er ook op aan dat met de organisaties van het MKB overleg wordt gepleegd over de voorbereiding van deze analyses en dat zij vóór de definitieve publicatie daarvan nog gebruik kunnen maken van het recht op weerwoord.

3.2.2 In de hoop dat de administratievelastendruk voor het MKB wordt verlaagd, stelt het EESC voor het „Only once"-beginsel aan te vullen met het „One in one out"-beginsel, wat inhoudt dat de invoering van nieuwe administratieve lasten hand in hand moet gaan met de afschaffing van reeds bestaande lasten. Dit beginsel dient op zowel Europees als lokaal niveau te worden toegepast.

3.2.3 Het is lovenswaardig dat in de herziene SBA de bereidheid wordt getoond om de „Think small first" en „Only once"-beginselen beter toe te passen. Waar het nu om gaat, is de doeltreffende toepassing op nationaal niveau en binnen alle directoraten-generaal van de Commissie. Het EESC hecht dan ook bijzonder veel waarde:

— aan de totstandkoming van degelijke effectbeoordelingen die rekening houden met het heterogene karakter van het MKB, en die onafhankelijk zijn;

— aan de rol van de MKB-gezant van de Commissie, als intermediair tussen de Europese Commissie en het MKB, die al het beleid moet volgen dat van invloed kan zijn op kleine ondernemingen, die hun standpunt kenbaar moet maken en, zo nodig, bezwaar moet aantekenen tegen besluiten in hun nadeel zijn.

3.2.4 Evenredigheid zou voorop moeten staan bij de uitvoering van maatregelen om ervoor te zorgen dat kleine ondernemingen alleen strikt noodzakelijke formaliteiten moeten vervullen. Als de EU-besluitvormers het basisbeginsel „Think small first" – waartoe zij zich hebben verbonden – strikt toepassen, hoeven er geen uitzonderingen te worden voorzien.

3.2.5 Het erkennen van de verschillen tussen micro-ondernemingen hoeft er niet noodzakelijkerwijs toe te leiden dat micro-ondernemingen steevast worden uitgezonderd bepaalde formaliteiten. Indien zou blijken dat er een uitzondering moet worden gemaakt, dan zou daarover moeten worden overlegd met de vertegenwoordigers van de betrokken bedrijven. Zo niet, dan bestaat het gevaar dat er een negatief onderscheid wordt gemaakt tussen ondernemingen die de regelgeving toepassen en zij die dat niet doen.

3.2.6 Het EESC adviseert derhalve om:

— de beginselen „Think small first" en „Only once" toe te passen op alle onderdelen van de Europa 2020-strategie;

— erop toe te zien dat de vertegenwoordigers van de kleine ondernemingen in kwestie van meet af aan worden betrokken bij de totstandkoming van de regelgeving;

— het evenredigheidsbeginsel systematisch wordt toegepast bij de tenuitvoerlegging van deze regelgeving;

— overregulering op nationaal en regionaal niveau te vermijden bij de omzetting of toepassing van de regels;

— de MKB-gezant van de Commissie te betrekken bij de werkzaamheden van de dienst voor effectbeoordelingen (*Impact Assesment Board*) die met de kwaliteitscontrole op de effectbeoordelingen is belast.

3.3 *Markttoegang*

3.3.1 In de SBA wordt erkend dat de toegang van het MKB tot overheidsopdrachten moet worden vergemakkelijkt. Om de deelname van het MKB aan overheidsopdrachten aan te moedigen is het niet alleen zaak dat de procedures worden vereenvoudigd, maar ook dat de lidstaten een gunstig beleid voor het MKB uitwerken, wat nu nog maar in enkele landen het geval is.

3.3.2 Volgens het EESC is het de hoogste tijd om de „Europese code van best practices" ([3]) voor overheidsopdrachten integraal ten uitvoer te leggen. De Commissie en de lidstaten zouden een gunstig beleid moeten uitstippelen waarmee de toegang van het MKB en micro-ondernemingen tot overheidsopdrachten wordt verbeterd.

3.4 *Ondernemerschap en het scheppen van werkgelegenheid*

3.4.1 Kleine ondernemingen worden gekenmerkt door een bepaalde vorm van interne arbeidsverhoudingen en hebben een bijzonder grote behoefte aan gekwalificeerde arbeidskrachten. Het EESC erkent bovendien dat de werknemers een essentiële rol spelen in de ontwikkeling van kleine en middelgrote bedrijven, omdat zij een bron van innovatie kunnen zijn en bijdragen aan de verwezenlijking van de doelstellingen van de onderneming. Het herinnert eraan dat kleine ondernemingen bij uitstek plaatsen zijn waar men kan leren en een beroepsopleiding kan volgen, en dat zij een cruciale rol spelen bij de verwerving van vaardigheden en het toepassen van opgedane kennis.

3.4.2 Het EESC betreurt het dat de problemen i.v.m. de arbeidsmarkt en de werkgelegenheid, evenals de vaardigheden van werknemers en ondernemers, vrijwel ontbreken in de SBA, terwijl zij wel degelijk van invloed zijn op hun ontwikkelingscapaciteit en hun potentieel om nieuwe banen te scheppen.

3.4.3 Het EESC steunt de inspanningen van de Commissie om het vrouwelijk ondernemerschap te bevorderen en beveelt aan om gidsen met goede praktijken uit te wisselen waarin zowel acties van de lidstaten als acties van MKB-organisaties staan.

## 4. **Hoe kan ervoor worden gezorgd dat de SBA en de prioriteiten daarvan in aanmerking worden genomen?**

4.1 *Zorg dragen voor bestuur op basis van partnerschap: multi-actor and multilevel governance*

4.1.1 In de mededeling wordt gesteld dat een sterke governance van essentieel belang is en dat de prioritaire maatregelen van de SBA *„alleen effect sorteren als zij zijn gebaseerd op een krachtige MKB-governance"*. Het beleid, de programma's en de wetgeving van de EU kunnen alleen doeltreffend zijn als bij de vormgeving en tenuitvoerlegging ervan wordt samengewerkt met de vertegenwoordigende organisaties op alle niveaus. Binnen de herziene SBA moet topprioriteit uitgaan naar de totstandbrenging van dit partnerschap in het wetgevings- en/of besluitvormingsproces op Europees, nationaal en regionaal niveau.

([3]) http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/sme_code_of_best_practices_nl.pdf

4.1.2 Het EESC vindt dat de herziene MKB-panels van het Enterprise Europe Network weliswaar een goede bron van informatie kunnen zijn, maar dat zij de kennis en ervaring van de MKB-organisaties niet kunnen vervangen. In het voorgestelde programma voor het concurrentievermogen van het MKB van het meerjarig financieel kader staan geen maatregelen voor deze organisaties en wordt het accent uitsluitend gelegd op het Enterprise Europe Network; helaas zijn in veel lidstaten niet alle organisaties die de verschillende categorieën MKB vertegenwoordigen bij dit netwerk betrokken. Dit netwerk zou uitgebreid moeten worden geëvalueerd en de methodologie en regels zouden moeten worden verbeterd, om ervoor te zorgen dat organisaties die de verschillende categorieën MKB in de lidstaten vertegenwoordigen hier gemakkelijker aan kunnen deelnemen.

4.2 *Van „Think small first" naar „Act small first"*

4.2.1 Het EESC verzoekt de EU-instellingen om:

— afspraken te maken over hoe zij de SBA en het „Denk eerst klein"-beginsel op meer bindende wijze in hun besluiten gaan integreren, wat de nationale en territoriale overheden ertoe zou aansporen om hetzelfde te doen;

— een voorzorgsmaatregel te nemen in de vorm van de invoering, onder gezag van de Europese MKB-gezant, van een „Office of advocacy", een systeem waarin ook de Amerikaanse SBA voorziet. Met dit systeem kan ervoor worden gezorgd dat alle EU-wetgeving die betrekking heeft op het MKB, de belangen van deze bedrijven niet schaadt;

4.3 *Met welke middelen?*

4.3.1 Het succes en de doeltreffendheid van de SBA hangen af van de beschikbare menselijke en financiële hulpbronnen. Het EESC juicht het voorstel voor een nieuw programma „Concurrentievermogen MKB" toe, waarvan de prioriteiten het volgende zouden moeten omvatten:

— toezicht op en evaluatie van de toepassing van de beginselen van de SBA in alle EU-programma's en regelingen, alsook in alle lidstaten;

— de invoering van een „advocacy unit", die moet nagaan wat de mogelijke gevolgen zijn van toekomstige wetgeving voor kleine en microbedrijven zodat de effecten beter kunnen worden beoordeeld;

— de invoering van instrumenten ter versterking van het concurrentievermogen, voor normalisatie, voorlichting en samenwerking, die zijn gebaseerd op het „Think small first"-beginsel;

— de invoering van financiële instrumenten voor de ontwikkeling van het MKB, met name de „MKB-garantiefaciliteit";

— ondersteuning van de begeleidende en adviesverlenende activiteiten van MKB-organisaties en versterking van de bestuurlijke samenwerking met de representatieve organisaties;

— de statistische en economische analyse van de verschillende MKB-categorieën, rekening houdend met hun heterogene karakter, de uitvoering van gerichte studies en onderzoeken naar deze onderdelen, evenals de verspreiding van goede praktijken van de lidstaten en regio's op dit vlak.

4.3.2 Het EESC maakt zich zorgen over het kleine aantal mensen dat tegenwoordig aan de materie 'MKB' en 'SBA' werkt. Om de ambities van de SBA te verwezenlijken moet – met name binnen DG Ondernemingen – voldoende personeel worden vrijgemaakt voor de uitvoering en met name voorbereiding van dit programma voor het MKB.

4.3.3 Het EESC is zeer te spreken over het aanstellen van nationale MKB-gezanten die tot taak hebben de tenuitvoerlegging van de prioriteiten van de SBA in de lidstaten te vergemakkelijken, en ervoor te zorgen dat de stem van het MKB en van micro-ondernemingen wordt gehoord in de nationale beleidsmaatregelen en wetgeving. Hoe doeltreffend deze gezanten zijn, zal afhangen van hun vermogen om het nationale beleid en de wetgeving te beïnvloeden, alsook van het niveau van de samenwerking met de verschillende MKB-organisaties.

4.3.4 Ook de adviesgroep speelt volgens het EESC een belangrijke rol als forum voor overleg tussen de Commissie, de lidstaten en Europese MKB-organisaties. Binnen deze adviesgroep zou ook overleg kunnen worden gepleegd over de wetgevingsvoorstellen en operationele programma's van alle directoraten-generaal van de Commissie die zich bezighouden met kleine en microbedrijven. Het EESC is ermee ingenomen dat verschillende regio's een regionale MKB-gezant hebben benoemd, en vraagt dat dit soort initiatieven worden aangemoedigd.

## 5. **Politieke maatregelen**

5.1 Het EESC verzoekt de Commissie om jaarlijks de stand van zaken te presenteren over:

— de tenuitvoerlegging van de SBA door haar eigen diensten en op nationaal en regionaal niveau;

— de wijze waarop in de door het Parlement en de Raad aangenomen teksten rekening wordt gehouden met de SBA-principes;

— de stand van zaken en voortgang van de werkzaamheden van de SBA-adviesgroep.

Dit verslag moet ook worden voorgelegd aan de Raad, het Parlement en het Comité van de Regio's.

5.2 Tot slot verzoekt het EESC de Raad om jaarlijks een Mededingingsraad voor het MKB, microbedrijven en de SBA te organiseren.

5.3 Naar het voorbeeld van de Tripartiete sociale top voor groei en werkgelegenheid, die bij een Raadsbesluit van 6 maart 2003 is ingesteld, stelt het EESC de Raad voor om een economische dialoog in het leven te roepen die twee keer per jaar ter gelegenheid van een Raad Concurrentievermogen zou moeten worden gehouden. Er zou aan moeten worden deelgenomen door de Europese MKB-organisaties, de ministers van industrie en MKB van de trojka, de lidstaten, de Commissie en het EESC als vertegenwoordiger van het maatschappelijk middenveld. Doel ervan is dat MKB-vertegenwoordigers en politici op het hoogste niveau met elkaar gaan samenwerken om het MKB te helpen bij de tenuitvoerlegging van de Europa 2020-strategie.

Brussel, 21 september 2011

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

*BIJLAGE*

**bij het Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité**

Het volgende wijzigingsvoorstel, dat meer dan een kwart van het aantal uitgebrachte stemmen kreeg, werd tijdens de beraadslagingen verworpen:

**Paragraaf 1.7 (nieuw)**

Een als volgt luidende nieuwe paragraaf invoegen na paragraaf 1.6:

*„1.7 Het verzoekt Commissie en Raad bovendien een voorzorgsbeginsel in te voeren in de vorm van een „Office of advocacy", teneinde te waarborgen dat de Europese mkb-wetgeving de belangen van deze bedrijven niet schaadt en rekening houdt met hun specifieke omstandigheden."*

**Stemuitslag**

| | |
|---|---|
| Stemmen vóór: | 57 |
| Stemmen tegen: | 66 |
| Onthoudingen: | 36 |

# Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een verordening van de Raad houdende tijdelijke schorsing van de autonome rechten van het gemeenschappelijk douanetarief op de invoer van bepaalde industrieproducten in de Canarische eilanden

*COM(2011) 259 definitief — 2011/0111 (CNS)*

(2011/C 376/10)

Algemeen rapporteur: **Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER**

De Raad heeft op 16 juni 2011 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie te raadplegen over het

*Voorstel voor een verordening van de Raad houdende tijdelijke schorsing van de autonome rechten van het gemeenschappelijk douanetarief op de invoer van bepaalde industrieproducten in de Canarische eilanden*

COM(2011)259 definitief — 2011/0111 (CNS).

Op 20 september 2011 heeft het bureau van het Comité besloten de afdeling Interne markt, productie en consumptie met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden te belasten.

Gezien de urgentie van de werkzaamheden heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité tijdens zijn op 21 en 22 september 2011 gehouden 474e zitting (vergadering van 22 september 2011) Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER als rapporteur aangewezen en vervolgens het volgende advies met 132 stemmen vóór en 5 stemmen tegen goedgekeurd.

## 1. **Conclusies en aanbevelingen**

1.1 Het Comité steunt het voorstel gegeven het sociaal-economisch belang ervan. Daarnaast is de Unie zonder meer bevoegd om het goed te keuren want op douanegebied is zij is namelijk exclusief bevoegd.

1.2 Bovendien heeft het voorstel betrekking op slechts een beperkt aantal producten en goederen waarvoor op basis van Verordening (EG) 704/2002 van de Raad van 25 maart 2002 reeds een gunstige douanebehandeling geldt en waaraan nu vier producten worden toegevoegd (rubber en bepaalde derivaten van polymeren).

1.3 De controle van de eindbestemming, overeenkomstig het Douanewetboek en de uitvoeringsbepalingen daarbij, vormt in deze context een normale procedure en zadelt de lokale en regionale autoriteiten en de economische actoren niet met significante bijkomende administratieve lasten op.

1.4 De verlenging van de schorsing van de autonome rechten van het gemeenschappelijk douanetarief voor de import van industrieproducten is goed voor de Canarische economie. Die is door de crisis namelijk harder geraakt dan andere regio's in de Unie en Spanje.

1.5 Het Comité herhaalt [1] ten slotte dat handhaving van specifieke economische en fiscale stelsels onmisbaar is om ultraperifere regio's te helpen om hun structurele moeilijkheden te overwinnen.

## 2. **Inleiding**

2.1 De Canarische eilanden, met een totale oppervlakte van ongeveer 7 542 km$^2$, vormen een eilandengroep in de Atlantische oceaan die iets meer dan 1 000 km. van het dichtstbijzijnde punt van het Iberisch schiereiland is verwijderd. Samen met de archipels Azores, Madeira, Salvajes en Cabo Verde behoren de eilanden tot de biogeografische groep Macaronesia en tot de zog. ultraperifere regio's vanwege onder meer hun afgelegenheid en eilandkarakter. Het Comité heeft zich reeds vaker over die regio's uitgesproken. [2]

2.1.1 Op de Canarische eilanden wonen momenteel in totaal 2 118 519 mensen en meer dan 80 % leeft op Tenerife (906 854) en Gran Canaria (845 676 inwoners). [3] De hoge bevolkingsaantallen werken wat maatschappelijke problemen in de hand in verband met hoge werkloosheid en immigratie.

2.1.2 Vanwege de afgelegenheid heeft het bedrijfsleven te maken met serieuze economische en commerciële handicaps die hun effect op demografische tendensen, werkgelegenheid en de sociaal-economische ontwikkeling niet missen. Met name de industrie, de bouw en de toeleveringssector hebben zwaar te lijden onder de huidige economische crisis die de werkloosheid heeft opgestuwd tot boven het Spaanse nationale gemiddelde. Dit herbergt het risico dat de algemene economische situatie steeds kwetsbaarder wordt vanwege het vluchtige karakter van het internationale toerisme, waarvan de eilanden steeds afhankelijker worden.

2.1.3 Zoals het Comité reeds eerder aangaf [4], hebben de eilanden te kampen met een aantal structurele nadelen die hen duidelijk van continentale regio's onderscheiden. Die nadelen hebben, zij het met verschillende reikwijdte, een reeks eigenschappen gemeen, zoals: isolement ten opzicht van het continent, hogere kosten van zee- en luchtvervoer, communicatie

[1] PB C 211 van 19 augustus 2008, blz. 72

[2] Zie o.a. PB C 221 van 17 september 2002, blz. 37

[3] Gegevens van het Spaanse nationale instituut voor de statistiek

[4] PB C 268 van 19 september 2000, blz. 32

en infrastructuurproblemen vanwege natuurlijke en klimatologische obstakels, beperkte ruimte, beperkte visserijmiddelen, waterschaarste, beperkte energiebronnen, vervuiling van zee en kust, moeilijkheden met afvalbeheer, teruglopen van de bevolkingsomvang (vooral jongeren), kusterosie, gebrek aan gespecialiseerde arbeidskrachten, een ongunstig bedrijfsklimaat en moeilijke toegang tot onderwijs en gezondheidszorg.

2.1.4 Ook heeft het Comité zich reeds eerder uitgesproken over de „meerkosten" van de ultraperifere regio's. ([5]) Het heeft daarbij een niet-uitputtende lijst opgesteld van kosten voor vervoer van goederen en personen, opslag, aanstelling en aanleg.

2.1.5 De industrie van de Canarische eilanden produceert hoofdzakelijk voor de lokale markt en ondervindt momenteel grote problemen om elders klanten te vinden. Dit is goeddeels te wijten aan een tekort aan transportmiddelen en de hoge extra kosten voor aankoop en distributie van goederen. Dat kost alleen maar meer geld met als gevolg dat de fabricatiekosten in vergelijking met soortgelijke bedrijven op het schiereiland stijgen.

## 3. **De Canarische eilanden en de Europese Unie**

3.1 Bij de toetreding van Spanje werden de eilanden deel van de Unie. In de Toetredingsakte van Spanje en Portugal werd de speciale en moeilijke sociaal-economische situatie van de archipel erkend. Daarom werd de eilandengroep buiten het Europees douanegebied gelaten en vrijgesteld van de regelingen van het GHB, GLB en GVB.

3.2 De Unie was en is zich dus bewust van de specifieke problemen van de regio en de gevolgen daarvan voor de integratie van de eilanden in de EU. De laatste jaren is, met oog voor het ultraperifere en insulaire karakter, het effect van de vrijstellingen teruggebracht zodat de regio sinds 1 januari 2001, toen het gemeenschappelijk douanetarief ook voor de eilanden is gaan gelden, volledig deel uitmaakt van het douanegebied van de Unie. ([6])

3.3 Als gevolg daarvan werd de later herhaaldelijk gewijzigde Verordening (EG) nr. 1911/91van de Raad betreffende de toepassing van het Gemeenschapsrecht op de Canarische eilanden uitgevaardigd. ([7]) Ter uitvoering van die Verordening werd bij Raadsbesluit 91/314/EG een programma vastgesteld van specifieke opties in verband met de afgelegen ligging en het eilandkarakter van het gebied (POSEICAN). ([8]) Middels dit programma konden wijzigingen op bepaalde communautaire beleidsterreinen worden aangebracht en een aantal specifieke maatregelen voor de Canarische eilanden worden goedgekeurd.

3.4 Bij Verordening (EG) nr. 704/2002 van de Raad van 25 maart 2002 werden de autonome rechten van het gemeenschappelijk douanetarief tijdelijk geschorst voor de invoer van bepaalde industrieproducten en werd een regeling uitgevaardigd voor de invoering en het beheer van autonome communautaire douanecontingenten voor de import van een aantal visserijproducten op de Canarische eilanden. Krachtens deze verordening loopt de schorsing voor bepaalde kapitaalgoederen die voor commerciële of industriële doeleinden worden gebruikt op 31 december 2011 af en daarom komt de Commissie nu met het hier behandelde voorstel voor een verordening.

3.5 Verder wordt luidens artikel 349 VWEU de structurele economische en sociale situatie van de Canarische eilanden bemoeilijkt door de grote afstand, het insulaire karakter, de kleine oppervlakte, een moeilijk reliëf en klimaat en de economische afhankelijkheid van slechts enkele producten, welke factoren door hun blijvende en cumulatieve karakter de ontwikkeling van de eilanden ernstig schaden. Daarom kan de Raad, op voorstel van de Commissie, specifieke maatregelen aannemen op onder meer het gebied van het douane-, handels- en fiscaal beleid, vrij zones, het GLVB, voorwaarden voor het aanbod van grondstoffen en essentiële consumptiegoederen, staatssteun en de voorwaarden voor toegang tot de structuurfondsen en de horizontale programma's van de Unie.

## 4. **Het voorstel voor een verordening van de Raad**

4.1 Krachtens het VWEU kunnen er speciale maatregelen worden genomen voor de ultraperifere regio's om deze te helpen, door hun geografische situatie veroorzaakte economische nadelen te bestrijden. Door de aanhoudende economische en financiële crisis zijn de werkgelegenheidsproblemen en het verlies aan concurrentievermogen van de Canarische eilanden er alleen maar erger op geworden.

4.2 Bijgevolg heeft de Spaanse regering om een raadsverordening verzocht voor de verlenging van het huidige stelsel, dat schorsing behelst van douanerechten op invoer van bepaalde producten op de eilanden. Ook is het de bedoeling dat bij die verordening de schorsing met vier bijkomende producten wordt uitgebreid.

4.3 Volgens de Commissie is het voorstel coherent met het overige beleid van de Unie en met name het handels-, mededingings-, ondernemings-, en ontwikkelingsbeleid, alsook met de buitenlandse betrekkingen. De, tijdelijke, maatregelen zijn bedoeld om de Canarische economische actoren versterking te bieden.

([5]) Zie noot 1
([6]) Toetredingsakte, Protocol 2
([7]) PB L 171 van 29 juni 1991, blz. 1
([8]) PB L 171 van 29 juni 1991, blz. 5

4.3.1 Door de voorgestelde schorsing zouden die actoren een aantal grondstoffen, onderdelen, componenten en kapitaalgoederen vrij van rechten kunnen invoeren.

4.3.1.1 Concreet gesteld worden de rechten van het gemeenschappelijk douanetarief van 1 januari 2012 tot en met 31 december 2012 volledig geschorst voor invoer op de eilanden van de in de bijlage genoemde kapitaalgoederen die voor commerciële of industriële doeleinden worden gebruikt.

4.3.1.2 Die goederen moeten gedurende minstens 24 maanden na het in het vrije verkeer brengen worden gebruikt door op de Canarische eilanden gevestigde marktdeelnemers.

4.3.1.3 Genoemde volledige schorsing geldt ook voor import van grondstoffen, onderdelen en componenten met de in de geactualiseerde Bijlage II genoemde GN-codes en die voor industriële verwerking of onderhoud op de Canarische eilanden worden gebruikt.

4.3.2 Om iedere vorm van misbruik of verlegging van de traditionele handelsstromen tegen te gaan worden er samenwerkings- en controlemechanismen ingesteld waarmee de eindbestemming van producten die onder de schorsingsregeling vallen wordt gecontroleerd.

4.3.3 Zoals boven reeds aangegeven moeten grondstoffen, onderdelen en componenten worden gebruikt voor industriële verwerking en onderhoud op de Canarische eilanden om voor de schorsingsregeling in aanmerking te komen.

4.3.4 Verder moeten kapitaalgoederen minstens twee jaar door lokale bedrijven op de eilanden worden gebruikt voordat zij vrij kunnen worden verkocht aan bedrijven in de rest van het douanegebied van de Unie.

4.3.4.1 Om investeerders een perspectief op de lange termijn te bieden en marktdeelnemers in staat te stellen een niveau van industriële en commerciële activiteit te bereiken, worden de rechten voor de in de Bijlagen II en III bij Verordening (EG) nr. 704/2002 opgenomen producten voor 10 jaren geschorst.

4.3.4.2 Om ervoor te zorgen dat alleen marktdeelnemers die op de Canarische eilanden zijn gevestigd voor de tariefmaatregelen in aanmerking komen, wordt de schorsing, overeenkomstig de bepalingen van het communautaire douanewetboek, afhankelijk gesteld van de eindbestemming van de producten. Is er sprake van handelsverlegging, dan heeft de Commissie de uitvoeringsbevoegdheid om de schorsing tijdelijk in te trekken.

## 5. **Algemene opmerkingen**

5.1 Het Comité kan zich vinden in het voorstel tot wijziging van de Verordening (EG) en denkt dat de speciale maatregelen geen afbreuk doen aan de integriteit en samenhang van de rechtsorde van de Unie, de interne markt en gemeenschappelijk beleid inbegrepen.

5.2 Deze juridische en economische redenen worden nog geschraagd door andere omstandigheden. De werkgroep Douanevraagstukken van de Commissie had geen bezwaren tegen de voorgestelde maatregelen en ook was er vanwege hun algemene aard geen effectbeoordeling nodig.

5.3 De Commissie heeft gekozen voor artikel 349 VWEU als rechtsgrondslag voor haar voorstel, maar de voorgestelde maatregelen situeren zich op het gebied van de douane, waarvoor de Unie exclusief bevoegd is. Daarom lijkt het wel erg formalistisch om het voorstel aan de nationale parlementen toe te zenden die het daarna uitgebreid zouden gaan behandelen (zie artikel 2 van Protocol nr. 1 bij het VEU en het VWEU, de rol van die parlementen in de Unie).

5.4 Er valt niet uit te sluiten dat zulks de goedkeuring van de verordening zal vertragen of zal resulteren in interne polemiek of meningsverschillen waardoor vaak afbreuk wordt gedaan aan het algemeen belang van de Unie of de correcte verwezenlijking van sommige specifieke doelstellingen. Bij dat laatste valt te denken aan de bescherming van gebieden en regio's tegen hun nadelige economische randvoorwaarden.

5.5 Verder verdient het aanbeveling om de notie „verlegging van het handelsverkeer" kwantitatief en kwalitatief af te bakenen. De Commissie kan haar uitvoeringsbevoegdheden namelijk gebruiken om in geval van verlegging de schorsing ongedaan te maken.

5.6 Bovendien is het zo dat de kwantitatieve beoordeling van verleggingen ingewikkelde marktanalyses vergt om het werkelijke evenwicht vast te stellen tussen de invoer van de relevante producten op de eilanden en de vraag aldaar voor intern gebruik.

5.7 Ook moet duidelijkheid worden verschaft over de juridische aard van de handelingen die ten grondslag liggen aan een definitief besluit over handhaving of opheffing van de intrekking van de schorsing na verstrijking van de in artikel 4, lid 1, genoemde periode van 12 maanden.

5.8 Het is aan de Raad om via een speciale wetgevingprocedure onderhavig voorstel goed te keuren. Het lijkt dan ook logisch dat de Raad het in de vorige paragraaf genoemde definitieve besluit neemt. Daarmee zou wel afbreuk worden gedaan aan de gedelegeerde bevoegdheid van de Commissie om over tijdelijke intrekking voor een duur van maximaal 12 maanden te besluiten.

5.9 Met het voorstel wordt ertoe bijgedragen, te zorgen voor economische, sociale en territoriale cohesie en gelijke mededingingkansen in de gehele Unie omdat de permanente geografische, natuurlijke, economische, sociale en structurele nadelen van de Canarische eilanden erdoor worden verzacht.

5.10 Het schorsingsvoorstel voldoet aan het proportionaliteitsbeginsel omdat wordt tegemoetgekomen aan de mate waarin de eilanden nadelen ondervinden in termen van toegankelijkheid, demografische situatie en eventueel productiviteit. Ook helpt de schorsing om de door de situatie op de eilanden in de hand gewerkte extra kosten te compenseren en verder vormt zij geen marktdistorsie maar juist een stap op weg naar evenwicht.

6. **Bijzondere opmerkingen**

6.1 De belemmeringen voor de toegang tot het Europese vasteland zijn nog niet teruggedrongen en daarom vormt invoering van een specifiek economisch en fiscaal stelsel een instrument om de Canarische economie van dynamiek te voorzien omdat ermee wordt gestreefd naar compensatie van de structurele nadelen van de eilandengroep.

6.2 Vanwege de geringe omvang van de Canarische economie en bedrijven kon en kan geen synergie worden opgewekt tussen beleid betreffende grondstoffen voor productieprocessen, vervoer, handel in consumentenartikelen en exportcapaciteit. Daardoor hebben de ondernemingen aldaar geen mogelijkheid om op duurzame wijze of via door een krachtige vraag laaggehouden marginale kosten (schaalvoordelen) meerwaarde te creëren.

6.3 Al deze insulaire factoren en de „bijkomende kosten" resulteren erin dat de Canarische industrie concurrentievermogen inlevert ten opzichte van markten elders, die gegeven de alsmaar toenemende mondialisering steeds belangrijker worden vanwege mogelijke bedrijfsverplaatsingen. Gevolg daarvan is het verval van een sector die stabiele en kwalitatief hoogwaardige arbeidsplaatsen genereert en waarbinnen innovatieve processen zich probleemloos zouden kunnen ontwikkelen.

6.4 De fiscale en douanerechtelijke mechanismen zijn bedoeld om de „bijkomende kosten" te compenseren die uit de ultraperifere ligging van een regio voortvloeien en waarmee de industrie wordt geconfronteerd. In een recente studie worden die kosten voor de eilanden op 5 988 273 924 euro becijferd en de industrie draagt daarvan zo'n 25 %.

6.5 De Canarische industrie denkt dat zo'n 32 % van die kosten te wijten zijn aan onbenutte productiecapaciteit. Daarmee wordt gedoeld op kosten die worden gegenereerd omdat het bedrijfsleven niet kan profiteren van schaalvoordelen. De lokale markt is namelijk te klein en de toegang tot externe markten wordt bemoeilijkt omdat 25 % van de bijkomende kosten in vervoer en 28 % in energie zitten.

Brussel, 22 september 2011

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

# Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot toewijzing aan het Bureau voor harmonisatie binnen de interne markt (merken, tekeningen en modellen) van bepaalde taken die verband houden met de bescherming van intellectuele-eigendomsrechten, met inbegrip van de vergadering van vertegenwoordigers van de publieke en particuliere sector als Europees Waarnemingscentrum voor namaak en piraterij

*COM(2011) 288 definitief — 2011/0135 (COD)*

(2011/C 376/11)

Rapporteur: **de heer McDONOGH**

De Raad en het Europees Parlement hebben resp. op 15 en 7 juni 2011 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig de artt. 114 en 118, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) te raadplegen over het

*Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot toewijzing aan het Bureau voor harmonisatie binnen de interne markt (merken, tekeningen en modellen) van bepaalde taken die verband houden met de bescherming van intellectuele-eigendomsrechten, met inbegrip van de vergadering van vertegenwoordigers van de publieke en particuliere sector als Europees Waarnemingscentrum voor namaak en piraterij*

COM(2011) 288 definitief — 2011/0135 (COD).

De afdeling Interne markt, productie en consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 30 augustus 2011 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 21 en 22 september 2011 gehouden 474e zitting (vergadering van 21 september) onderstaand advies uitgebracht, dat met 152 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 4 onthoudingen onthoudingen, werd goedgekeurd.

## 1. **Opmerkingen en aanbevelingen**

1.1 Het Comité is ingenomen met het voorstel van de Commissie voor een verordening voor de uitbouw van het Europees Waarnemingscentrum voor namaak en piraterij door de toewijzing van taken aan het Bureau voor harmonisatie binnen de interne markt (BHIM). Het werk van het Waarnemingscentrum is essentieel voor het Europese systeem voor de bescherming van intellectuele eigendom (IE). Het centrum heeft behoefte aan meer middelen om zijn taken te kunnen vervullen.

1.2 Het bereidt momenteel een separaat advies voor over een recente Commissiemededeling waarin zij een strategie voorstelt voor een eengemaakte markt voor intellectuele-eigendomsrechten (IER) ([1]). IER zijn essentieel voor de technologische en commerciële innovatie waarop de EU haar economische herstel en toekomstige groei heeft geënt ([2]). De manier waarop de IER worden beheerd, is ook cruciaal voor een bloeiende Europese cultuur en de levenskwaliteit van de Europese burgers.

1.3 Het EESC gelooft niet dat de Europa 2020-strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei kan worden verwezenlijkt zonder de totstandbrenging van een echte eengemaakte markt voor intellectuele-eigendomsrechten. Geruime tijd al pleit het EESC ervoor de Europese en nationale regelingen voor het bevorderen van innovatie, creativiteit en het welzijn van de burgers te harmoniseren, en steunt het initiatieven die werken, goederen en diensten toegankelijk maken voor zo veel mogelijk mensen ([3]).

1.4 Over het algemeen onderschrijft het Comité de voorgestelde verordening om het BHIM taken en activiteiten toe te wijzen in verband met het beheer van het Europees Waarnemingscentrum voor namaak en piraterij, met inbegrip van taken en activiteiten met betrekking tot auteursrechten en naburige rechten en octrooien. Ook het EESC meent dat het voorstel om taken toe te wijzen aan het BHIM, een bestaand EU-agentschap, het Waarnemingscentrum de mogelijkheid biedt om de vruchten te plukken van de aanwezige ervaring van het BHIM op het gebied van IE, middelen en financiering, te krijgen en om snel operationeel te worden. Budgettair gezien is het ook positief dat het om een kostenefficiënte oplossing gaat.

1.5 Het Comité staat in principe achter het voorstel om het takenpakket van het BHIM in verband met het Waarnemingscentrum uit te breiden. Dit omvat: publieksvoorlichting, handhavingsinstanties wijzen op het belang van IER en op de manier

([1]) COM(2011) 287 definitief – „Een eengemaakte markt voor intellectuele-eigendomsrechten".

([2]) Zie Europa 2020-strategie (COM(2010) 2020 definitief), Jaarlijkse groeianalyse 2011 (COM(2011) 11 definitief), Een digitale agenda voor Europa (COM(2010) 245 definitief), Akte voor de interne markt (COM(2011) 206 definitief) en Innovatie-Unie (COM(2010) 546 definitief).

([3]) PB C 116 van 28 april 1999, blz. 35; PB C 155 van 29 mei 2001, blz. 80; PB C 221 van 7 augustus 2001, blz. 20; PB C 32 van 2 februari 2004, blz. 15; PB C 108 van 30 april 2004, blz. 23; PB C 324 van 30 december 2006, blz. 7; PB C 256 van 27 oktober 2007, blz. 3; PB C 182 van 4 augustus 2009, blz. 36; PB C 218 van 11 september 2009, blz. 8; PB C 228 van 22 september 2009, blz. 52; PB C 306 van 16 december 2009, blz. 7; PB C 18 van 19 januari 2011, blz. 105; PB C 54 van 19 februari 2011, blz. 58.

om deze optimaal te beschermen, onderzoek naar namaak en IER-regelgeving, en verbetering van online informatie-uitwisseling voor striktere naleving.

1.6 Het Comité dringt erop aan opgenomen te worden in de in artikel 4 van het verordeningsvoorstel behandelde lijst van voor vergaderingen van het Waarnemingscentrum uitgenodigde organisaties.

1.7 Het dringt er tevens op aan genoemd te worden in artikel 8 van het voorstel, samen met de Raad en het Parlement, als geadresseerde van het evaluatieverslag over de toepassing van de verordening.

1.8 De nationale IER-instanties zijn cruciaal voor de bescherming van de IER. De Commissie noemt in het kader van uitnodigingen voor de bijeenkomsten van het Waarnemingscentrum dan ook terecht de „vertegenwoordigers (…) van overheidsdiensten, -organen en –organisaties die zich bezighouden met de bescherming van intellectuele-eigendomsrechten" (artikel 4, lid 1).

1.9 Het vertrouwen in de IER-wetgeving zou worden verhoogd en de randvoorwaarden voor handhaving zouden worden verbeterd door snelle, billijke en samenhangende beslechting van geschillen inzake namaak en piraterij. Daarom wordt de Commissie verzocht om het BHIM in artikel 2 specifiek te belasten met ondersteuning van de verspreiding van kennis over IER-geschillenbeslechting door een overzicht van relevante nationale rechtspraak te maken. Dat mag overigens uiteraard de toegang tot de bevoegde rechter niet belemmeren.

1.10 Het Comité zou in de toekomst graag uitgebreider ingaan op het collectief beheer van rechten in de Unie. Maar het BHIM zou reeds nu significant kunnen bijdragen tot auteursrechtelijke bescherming door informatie te vergaren over de praktijken van de auteursrechtorganisaties in de EU. De Commissie wordt verzocht, na te denken om ook dat in artikel 2 op te nemen.

## 2. **Achtergrond**

2.1 Intellectuele-eigendomsrechten, die octrooien omvatten, merken, tekeningen of modellen, geografische aanduidingen, alsook het auteursrecht en naburige rechten (voor uitvoerende artiesten, producenten en omroeporganisaties), zijn een hoeksteen van de Europese economie en een centrale katalysator voor verdere groei.

2.2 In 2009 bedroeg de waarde van de 10 belangrijkste „brands" in de EU gemiddeld circa 9 % van het BBP. Ondernemingen in op het auteursrecht gebaseerde creatieve sectoren, zoals softwareproducenten, uitgevers van boeken en kranten, muziek en film, droegen in 2006 3,3 % aan het BBP van de EU bij en omvatten ongeveer 1,4 miljoen midden- en kleinbedrijven, met 8,5 miljoen werknemers. De werkgelegenheid in de „kenniseconomie" nam tussen 1996 en 2006 met 24 % toe, terwijl dit in andere sectoren 6 % bedroeg.

2.3 In verscheidene door het bedrijfsleven en internationale organisaties gepubliceerde onderzoeken wordt de gestage groei van handel in nagemaakte of door piraterij verkregen goederen bevestigd en wordt de conclusie getrokken dat dit:

— de investeringen in innovatie in significante mate beperkt en tot vermindering van de werkgelegenheid leidt ([4]);

— de gezondheid en veiligheid van Europese consumenten bedreigt ([5]);

— ernstige problemen voor Europese mkb-ondernemingen oplevert ([6]);

— tot verminderde belastinginkomsten leidt vanwege een daling van bij de fiscus aangegeven verkoopcijfers ([7]);

— aantrekkelijk is voor de georganiseerde misdaad ([8]).

2.4 In 2009 hebben de Raad ([9]) en de Commissie ([10]) een Europees Waarnemingscentrum voor namaak en piraterij („het Waarnemingscentrum") opgericht om het inzicht in inbreuken op IER te verbeteren.

2.5 Het Waarnemingscentrum is een expertisecentrum voor het verzamelen, monitoren en rapporteren van informatie en gegevens over alle IER-inbreuken en dient als platform voor samenwerking tussen vertegenwoordigers van nationale overheden en belanghebbenden om ideeën en expertise uit te wisselen over beste praktijken, gezamenlijke handhavingstrategieën te ontwikkelen en aanbevelingen voor beleidsmakers op te stellen.

([4]) TERA Consultants, „Building a Digital Economy": March 2010, http://www.iccwbo.org/bascap/id35360/index.html.

([5]) Europese Commissie, Directoraat-generaal Belastingen en douane-unie, „Report on EU Customs enforcement of intellectual property rights – 2009" http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/customs/customs_controls/counterfeit_piracy/statistics/statistics_2009.pdf

([6]) Technopolis (2007), „Effects of counterfeiting on EU SMEs", http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise_policy/industry/doc/Counterfeiting_Main%20Report_Final.pdf

([7]) Frontier Economics, (meiy 2009), „The impact of counterfeiting on Governments and Consumers": http://www.iccwbo.org/uploadedFiles/BASCAP/Pages/Impact%20of%20Counterfeiting%20on%20Governments%20and%20Consumers%20-%20final%20doc.pdf-%20Final%20doc.pdf

([8]) UNICRI, „Counterfeiting: a global spread", 2008, http://counterfeiting.unicri.it/report2008.php.

([9]) Resolutie van de Raad van 25.9.2008 (PB C 253 van 4.10.2008, blz. 1).

([10]) Mededeling van de Commissie van 11 september 2009: „Voor een versterkte handhaving van intellectuele-eigendomsrechten in de interne markt", COM(2009) 467 definitief.

2.6 Hoewel de druk op het Waarnemingscentrum om meer te doen steeds groter wordt, is er geen ruimte voor uitbreiding van zijn opdracht en de ontwikkeling van zijn operationele werkzaamheden die allebei een duurzame infrastructuur vereisen wat betreft personele middelen, financiering en IT-benodigdheden, evenals toegang tot de noodzakelijke expertise.

2.7 De Commissie heeft onlangs een uitgebreide nieuwe IER-strategie ([11]) voorgesteld als onderdeel van het totaalplan om duurzame groei en werkgelegenheid op de interne markt te stimuleren en het concurrentievermogen van Europa wereldwijd te verbeteren. De strategie is een aanvulling op en een essentieel onderdeel van de Europa 2020-strategie, de *Single Market Act* ([12]) en de Digitale Agenda voor Europa.

2.8 In een recente mededeling, waarover het Comité momenteel een separaat advies opstelt, streeft de Commissie naar een eengemaakte markt voor intellectuele-eigendomsrechten. ([13]) Een van de eerste wapenfeiten van deze IER-strategie is het voorstel voor een verordening voor de uitbouw van het Europees Waarnemingscentrum voor namaak en piraterij door de toewijzing van taken aan het Bureau voor harmonisatie binnen de interne markt (BHIM). Zo kan het Waarnemingscentrum zijn werkterrein uitbreiden en profiteren van de expertise van het BHIM op het gebied van intellectuele-eigendomsrechten en de goede resultaten op het vlak van merken en modellen.

2.9 Artikel 2 van het voorstel bevat een uitgebreide lijst van taken en activiteiten van het Waarnemingscentrum, waaronder verbetering van de handhavingcapaciteit in de Unie, verbetering van het inzicht in de reikwijdte van inbreuken op IER en bevordering van een klimaat dat gunstig is voor efficiënte handhaving.

2.10 De Commissie heeft een effectbeoordeling uitgevoerd met betrekking tot de diverse opties voor het vergroten van de capaciteit van het Waarnemingscentrum om aan de behoeften van de nieuwe IER-strategie te kunnen voldoen ([14]). Zij concludeerde dat overdracht van het Waarnemingscentrum aan het BHIM de voorkeursoptie is, aangezien het laatstgenoemde over deugdelijke financiering en structuren beschikt en in staat is om, zodra de basisverordening is aangepast, in overeenstemming met de doelstellingen van het Waarnemingscentrum te presteren.

## 3. **Opmerkingen**

3.1 Het Comité verenigt de verschillende economische en sociale belangen in de EU, alsook de actoren van het maatschappelijk middenveld. Door de diverse gezichtspunten en de ervaringen van zijn leden samen te vatten vervult deze unieke instelling een cruciale rol bij het overwegen en formuleren van beleid. Verder gaat de bescherming van IER het Comité zeer aan het hart en heeft het er de laatste jaren alles aan gedaan om ertoe bij te dragen het IER-beleid van de EU vorm te geven. Daarom is het zeer verrast en ook teleurgesteld dat het niet voorkomt op de lijst van organisaties die zullen worden uitgenodigd voor bijeenkomsten van het Waarnemingscentrum (artikel 4 van het voorstel). Dit moet worden rechtgetrokken zodat het Comité kan bijdragen tot de werkzaamheden van het Waarnemingscentrum en de aldaar ontwikkelde kennis.

3.2 Verder zou de samenstelling van de Waarnemingspost ook vertegenwoordigers van organisaties van het maatschappelijk middenveld moeten omvatten. Daarbij valt te denken aan werkgeversorganisaties, vakverenigingen, organisaties van auteurs en consumentenverenigingen.

3.3 Ook vindt het Comité zonder meer dat het naast de Raad en het Europees Parlement in artikel 8 moet worden genoemd als ontvanger van het evaluatieverslag over de toepassing van de verordening.

3.4 Slecht beheer en gebrekkige handhaving van IER hebben criminele en terroristische netwerken in de kaart gespeeld. Witwaspraktijken en namaak zijn strafbare feiten die met hand en tand moeten worden bestreden. Het Waarnemingscentrum moet o.m. studies verrichten naar de aard en de reikwijdte van de strafbare feiten.

3.5 Om met succes op de bres te staan voor intellectuele-eigendomsrechten is uitbreiding en verbetering nodig om tot daadwerkelijke administratieve samenwerking te komen bij de bestrijding van namaak en piraterij: een heus partnerschap voor de totstandbrenging van een interne markt zonder grenzen. Hiertoe dient er een doeltreffend netwerk van meldpunten in de gehele EU te komen.

3.6 In alle lidstaten moeten burgers en bedrijven weten tot welke organisatie zij zich kunnen wenden met een verzoek om informatie en om ondersteuning bij de bescherming van IER. Het Waarnemingscentrum zou de nationale IER-instanties moeten promoten als eerste contactpunt voor handhavingskwesties i.v.m. de IER in de lidstaten.

3.7 Met respect voor het subsidiariteitsbeginsel zouden de lidstaten die instanties moeten toevoegen aan de organisaties die krachtens het voorgestelde artikel 4 voor de bijeenkomsten van het Waarnemingscentrum worden uitgenodigd. Hun betrokkenheid zou de praktijkkennis van het centrum en de handhavingscapaciteit in de gehele Unie ten goede komen.

3.8 Alle bevoegde bureaus en alle nationale kantoren voor intellectuele-eigendomsrechten moeten toegang hebben tot een snel en doeltreffend elektronisch netwerk voor uitwisseling van gegevens over schendingen van deze rechten. Het Waarnemingscentrum moet prioriteit toekennen aan het opzetten van dit netwerk.

([11]) COM(2011) 287 definitief – „Een eengemaakte markt voor intellectuele-eigendomsrechten"

([12]) COM(2011) 206 definitief - „Akte voor de interne markt: Twaalf hefbomen voor het stimuleren van de groei en het versterken van het vertrouwen „Samen werk maken van een nieuwe groei" "

([13]) COM(2011) 287 definitief

([14]) SEC(2011) 612 final „Impact Assessment on a regulation to entrust the tasks of the European Observatory on Counterfeiting and Piracy to the Office for Harmonisation in the Internal Market (OHIM)".

3.9 Geschillen over intellectuele eigendom en beschuldigingen van namaak en piraterij zijn vaak moeilijk op te lossen. Het BHIM zou op grond van artikel 2, lid 2, rechtspraak over IER-zaken kunnen verzamelen en helpen om geschillenbeslechting in de EU te verbeteren, en dat zonder de toegang tot de bevoegde rechter te belemmeren.

3.10 Het BHIM moet vooral specifieke steun verlenen aan kleine en middelgrote bedrijven en micro-ondernemingen die vaak slachtoffer worden van namaak, zodat deze bedrijven beter geïnformeerd kunnen worden over hun rechten. Wil de Europa 2020-strategie een succes worden, dan moeten we beter gaan zorgen voor startende bedrijven en het mkb.

3.11 De verordening waarbij bepaalde taken aangaande de IER aan het BHIM worden toegekend is ook bedoeld om de randvoorwaarden voor de bescherming van die rechten in de gehele Unie te verbeteren en om relevante informatie (waaronder rechtspraak) te verzamelen om dat doel te bereiken. Het is in dit verband van belang dat het BHIM informatie vergaart over de praktijken van collectieve beheersmaatschappijen en uitspraken in auteursrechtzaken ten einde het begrip en besef te vergroten van door ontoereikende regelgeving veroorzaakte problemen.

Brussel, 21 september 2011

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

# Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake bepaalde toegestane gebruikswijzen van verweesde werken

*COM(2011) 289 definitief — 2011/0136 (COD)*

(2011/C 376/12)

Rapporteur: de heer **McDONOGH**

De Raad en het Europees Parlement hebben op resp. 15 en 7 juni 2011 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie te raadplegen over het

*Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake bepaalde toegestane gebruikswijzen van verweesde werken*

COM(2011) 289 definitief — 2011/0136 (COD).

De afdeling Interne markt, productie en consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 30 augustus 2011 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 21 en 22 september 2011 gehouden 474e zitting (vergadering van 21 september) onderstaand advies uitgebracht, dat met 131 stemmen vóór, bij 3 onthoudingen, is goedgekeurd.

## 1. **Opmerkingen en aanbevelingen**

1.1 Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) is ingenomen met het voorstel van de Commissie voor een richtlijn inzake het gebruik van verweesde werken. Een succesvolle uitvoering zal een stimulans betekenen voor de ontwikkeling van digitale bibliotheken zoals Europeana [1] en andere in artikel 1, lid 1, van de voorgestelde richtlijn genoemde openbare instellingen die een publiek belang dienen. Deze instellingen verlenen de burger toegang tot de diversiteit en rijkdom van het Europese culturele erfgoed.

1.2 Het EESC werkt aan een afzonderlijk advies over de mededeling waarin de Commissie zich sterk maakt voor een eengemaakte markt voor intellectuele eigendom (IE) [2]. IER zijn essentieel voor de technologische en commerciële innovatie waarop de EU haar economische herstel en toekomstige groei heeft geënt [3]. De manier waarop de IER worden beheerd, is ook cruciaal voor een bloeiende Europese cultuur en de levenskwaliteit van de Europese burgers.

1.3 Het EESC gelooft niet dat de Europa 2020-strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei kan worden verwezenlijkt zonder de totstandbrenging van een echte eengemaakte markt voor intellectuele-eigendomsrechten. Geruime tijd al pleit het EESC ervoor, de Europese en nationale regelingen voor het bevorderen van innovatie, creativiteit en het welzijn van de burgers te harmoniseren, en steunt het initiatieven die werken, goederen en diensten toegankelijk maken voor zo veel mogelijk mensen [4].

1.4 Het EESC kan zich in het algemeen vinden in de voorgestelde richtlijn voor een rechtskader om wettige en grensoverschrijdende onlinetoegang tot verweesde werken te verzekeren [5]. In zijn advies over een digitale agenda voor Europa [6], heeft het EESC zich al volmondig geschaard achter initiatieven zoals de tenuitvoerlegging van dit kader, waardoor culturele en economische versnippering of de interne markt zouden worden opgelost.

1.5 Het EESC is fervent voorstander van de digitalisering en ruime verspreiding van het Europese culturele erfgoed [7]. Het online beschikbaar stellen van dit materiaal is cruciaal voor de ontwikkeling van de kenniseconomie in Europa en dat is op zijn beurt belangrijk om de Europese burgers een rijk en divers cultureel leven te kunnen bieden. Het EESC dan ook verheugd dat de Commissie een richtlijn voorstelt om het specifieke probleem van de verweesde werken te regelen.

---

[1] Europeana maakt het mogelijk om te grasduinen in het digitale materiaal van musea, bibliotheken, archieven en audiovisuele collecties uit Europa. Het project geniet financiële steun van de Europese Commissie en werd gelanceerd in 2008 om het culturele en wetenschappelijke erfgoed van Europa toegankelijk te maken voor het publiek. Zie www.europeana.eu.

[2] COM(2011) 287 definitief „Een eengemaakte markt voor intellectuele-eigendomsrechten".

[3] Zie Europa 2020-strategie (COM(2010) 2020 definitief), Jaarlijkse groeianalyse 2011 (COM(2011) 11 definitief), Een digitale agenda voor Europa (COM(2010) 245 definitief), Akte voor de interne markt (COM(2011) 206 definitief) en Innovatie-Unie (COM(2010) 546 definitief).

[4] PB C 116 van 28-4-1999, blz. 35; PB C 155 van 29-5-2001, blz. 80; PB C 221 van 7-8-2001, blz. 20; PB C 32 van 2-2-2004, blz. 15; PB C 108 van 30-4-2004, blz. 23; PB C 324 van 30-12-2006, blz. 7; PB C 256 van 27-10-2007, blz. 3; PB C 182 van 4-8-2009, blz. 36; PB C 218 van 11-9-2009, blz. 8; PB C 228 van 22-9-2009, blz. 52; PB C 306 van 16-12-2009, blz. 7; PB C 18 van 19-1-2011, blz. 105; PB C 54 van 19-2-2011, blz. 58.

[5] Verweesde werken zijn werken zoals boeken, kranten- of tijdschriftartikelen die nog door het auteursrecht worden beschermd, maar waarvan de rechthebbenden niet kunnen worden geïdentificeerd of gevonden om goedkeuring voor gebruik te verkrijgen. Hieronder vallen ook cinematografische en audiovisuele werken. Verweesde werken maken deel uit van Europese bibliotheekverzamelingen.

[6] PB C 54 van 19-2-2011, blz. 58.

[7] PB C 324 van 30-12-2006, blz. 7; PB C 182 van 4-8-2009, blz. 36; PB C 228 van 22-9-2009, blz. 52; PB C 18 van 19-1-2011, blz. 105; PB C 54 van 19-2-2011, blz. 58.

1.6 Deze richtlijn is nodig omdat slechts enkele lidstaten wetgeving voor verweesde werken hebben uitgevaardigd en omdat de weinige nationale wetgeving die bestaat de toegang tot deze werken beperkt tot de burgers die op hun nationale grondgebied verblijven.

1.7 Het EESC is het in principe eens met de in de richtlijn voorgestelde vierpijlerbenadering voor:

— het vaststellen van regels voor het identificeren van verweesde werken via het zorgvuldig zoeken naar de auteursrechthouder;

— het erkennen als verweesd werk indien dat zorgvuldig zoeken geen rechthebbende heeft opgeleverd;

— het vaststellen van de toegestane gebruikswijzen van verweesde werken, met inbegrip van hun verspreiding in alle lidstaten;

— het onderling erkennen van de status van verweesd werk door alle lidstaten.

1.8 Om efficiënt te kunnen zoeken naar rechthebbenden en verweesde werken ruim te kunnen verspreiden is het cruciaal dat er voor elke sector online databases en registers van rechten komen, naar het voorbeeld van de boekenindustrie ([8]). De Commissie zou de representatieve organisaties moeten helpen bij het ontwikkelen van dergelijke instrumenten.

1.9 Conform artikel 3, lid 4, van de voorgestelde richtlijn zouden de lidstaten elk een register van officieel erkende databases moeten bijhouden waarin de resultaten van op hun grondgebied verricht zorgvuldig zoekwerk worden opgeslagen. Dankzij dergelijke registers kunnen instellingen in andere lidstaten ervan uitgaan dat bronnen officieel vertrouwen genieten.

1.10 Het EESC wijst de Commissie op het belang van traditionele muziek, mondelinge geschiedenis (*oral history*), foto's en cinematografisch werk voor het culturele erfgoed van de EU. Bij het opsporen en publiceren van verweesde werken zouden zulke opnamen en beelden die zich in de archieven van in artikel 1, lid 1 genoemde instellingen bevinden op gelijke wijze moeten worden behandeld. Artikel 11 van de voorgestelde richtlijn voorziet in de mogelijke opname in het toepassingsgebied van deze richtlijn van beschermd materiaal dat er momenteel niet onder valt, met name fonogrammen en losstaande foto's. De Commissie zou de opname hiervan zo snel mogelijk moeten realiseren.

1.11 Het EESC verwelkomt ook het voornemen van de Commissie om te komen tot een memorandum van overeenstemming tussen bibliotheken, uitgevers, auteurs en maatschappijen voor collectief auteursrechtenbeheer. Dat zou het gemakkelijker maken om licentieregelingen te treffen voor het digitaliseren en beschikbaar stellen van werken die uit de handel zijn. ([9])

## 2. **Achtergrond**

2.1 In het kader van de overkoepelende strategie om een impuls te geven aan duurzame groei en werkgelegenheid op de eengemaakte markt en om Europa's internationale concurrentiepositie te verbeteren heeft de Commissie een voorstel gedaan voor een IER-strategie ([10]). De strategie dient als aanvulling op de Akte voor de interne markt ([11]), een belangrijk onderdeel van de Europa 2020-strategie, en op de digitale agenda voor Europa.

2.2 In een recente mededeling, waarover het Comité momenteel een separaat advies opstelt, streeft de Commissie naar een eengemaakte markt voor intellectuele-eigendomsrechten. ([12]) Een van de eerste resultaten van deze strategie is de voorgestelde richtlijn inzake een eenvoudiger toestemmingsregeling voor het gebruik van verweesde werken, die het mogelijk zal maken dat in alle lidstaten allerlei culturele werken online beschikbaar komen. Op die manier wordt een impuls gegeven aan de ontwikkeling van digitale Europese bibliotheken die Europa's rijke culturele en intellectuele erfgoed bewaren en verspreiden.

2.3 Aan de digitalisering en verspreiding van verweesde werken zitten uit cultureel en economisch oogpunt nogal wat haken en ogen. Als niet bekend is wie de rechthebbende is, kunnen gebruikers niet de vereiste toestemming krijgen. Een boek kan dan bijvoorbeeld niet worden gedigitaliseerd. De collecties van Europa's culturele instellingen bestaan voor een groot gedeelte uit verweesde werken. Zo is volgens de British Library naar schatting 40 procent van zijn auteursrechtelijk beschermde collecties – in totaal 150 miljoen werken – verweesd.

2.4 Met de door haar voorgestelde richtlijn wil de Commissie er nu voor zorgen dat in alle lidstaten gemeenschappelijke regels gaan gelden voor de behandeling van dergelijke werken. Dat komt de uitvoering van de grootschalige digitaliseringsprojecten, die volgens de Digitale agenda voor Europa nodig zijn, ten goede.

2.5 De Commissie heeft een effectbeoordeling uitgevoerd en gekeken naar zes verschillende opties om het initiatief inzake verweesde werken uit te voeren. ([13]) De beste aanpak zou volgens haar zijn om uit te gaan van wederzijdse erkenning door de lidstaten van de verweesde status van werken. Op die manier genieten bibliotheken en andere in artikel 1, lid 1, van de voorgestelde richtlijn genoemde begunstigden rechtszekerheid met betrekking tot de „verweesde status" van een bepaald werk. Verder garandeert wederzijdse erkenning dat de in een digitale bibliotheek opgenomen verweesde werken voor burgers in heel Europa beschikbaar zijn.

([8]) ARROW: Accessible Registries of Rights Information and Orphan Works (Beschikbare registers van informatie over rechten en verweesde werken) voor Europeana, is a project van een consortium van Europese nationale bibliotheken, uitgevers en organisaties voor collectief beheer, waarin ook schrijvers vertegenwoordigd zijn via hun belangrijkste Europese verenigingen en nationale organisaties; zie www.arrow-net.eu.

([9]) Zie IP/11/630, Brussel, 24 mei 2011.

([10]) COM(2011) 287 definitief „Een eengemaakte markt voor intellectuele-eigendomsrechten"

([11]) COM(2011) 206 definitief Akte voor de interne markt: Twaalf hefbomen voor het stimuleren van de groei en het versterken van het vertrouwen „Samen werk maken van een nieuwe groei"

([12]) COM(2011) 287 definitief

([13]) SEC(2011) 615 definitief Effectbeoordeling van de grensoverschrijdende online-toegang tot verweesde werken

2.6 De richtlijn rust op vier pijlers:

i. Om de status van verweesd werk te kunnen vaststellen, dienen bibliotheken, onderwijsinstellingen, musea of archieven, instituten voor cinematografisch erfgoed en publieke omroeporganisaties voorafgaandelijk eerst zorgvuldig te zoeken in de lidstaat waar het werk voor het eerst is gepubliceerd, overeenkomstig de in de voorgestelde richtlijn gespecificeerde vereisten.

ii. Wanneer daarna de status van verweesd werk eenmaal kan worden vastgesteld, zal het werk in kwestie in de hele EU als zodanig worden beschouwd, waardoor genoemd zoeken niet in veelvoud hoeft te gebeuren.

iii. Dan zal het mogelijk zijn de werken online en zonder voorafgaande goedkeuring beschikbaar te stellen voor culturele en onderwijsdoeleinden, tenzij de eigenaar van het werk een einde maakt aan de status van verweesd werk. In dat geval dienen rechthebbenden die zich aan te melden om hun werken te claimen, te worden vergoed. Bij een dergelijke vergoeding dient met het type werk en de gebruikswijze in kwestie rekening te worden gehouden.

iv. het onderling erkennen van de status van verweesd werk door alle lidstaten.

3. **Opmerkingen**

3.1 Bij beleidsinitiatieven op het gebied van IER dienen de rechten van scheppende kunstenaars en eigenaars en de belangen van (eind)gebruikers altijd met elkaar in evenwicht te zijn, zodat de werken in elke lidstaat binnen het bereik van zoveel mogelijk mensen komen.

3.2 Om het zoeken naar IER te vergemakkelijken zou de Commissie de lijst van in artikel 1 van haar richtlijnvoorstel genoemde instellingen kunnen publiceren en regelmatig kunnen bijwerken.

3.3 Verder moeten deze instellingen ervan op aan kunnen dat bronnen met de resultaten van zorgvuldig zoekwerk in een andere lidstaat officieel te vertrouwen zijn. Daarom zouden de lidstaten conform artikel 3, lid 4, van de voorgestelde richtlijn elk een register van officieel erkende databases moeten bijhouden waarin de resultaten van op hun grondgebied verricht zorgvuldig zoekwerk worden opgeslagen.

3.4 Artikel 11 van de voorgestelde richtlijn voorziet in de mogelijke opname in het toepassingsgebied van deze richtlijn van beschermd materiaal dat er momenteel niet onder valt, met name fonogrammen en losstaande foto's. Ondanks deze bepaling is er veel te zeggen voor vroege publicatie van deze culturele artefacten.

3.4.1 Traditionele muziek en mondelinge geschiedenis (*oral history*) zijn zeer belangrijk voor het culturele erfgoed van de EU, en in de hele EU is er een grote rijkdom aan opgenomen materiaal, niet alleen bij publieke omroeporganisaties, maar ook bij andere in artikel 1, lid 1, genoemde instellingen. Al dit audio- en audiovisuele materiaal dient onderhevig te zijn aan dezelfde regels inzake het zoeken naar een auteursrechthebbende, classificatie en gebruik als de andere werken die worden genoemd in artikel 1, lid 2.

3.4.2 Ook fotografisch en cinematografisch materiaal is een zeer rijke informatiebron voor een goed begrip van de Europese beschaving. Mocht dergelijk materiaal de status van verweesd werk hebben, dan dient alles in het werk te worden gesteld om het te bevrijden uit de verborgen archieven van publieke instellingen.

Brussel, 21 september 2011

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

# Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende Europese normalisatie en tot wijziging van de Richtlijnen 89/686/EEG en 93/15/EEG van de Raad alsmede de Richtlijnen 94/9/EG, 94/25/EG, 95/16/EG, 97/23/EG, 98/34/EG, 2004/22/EG, 2007/23/EG, 2009/105/EG en 2009/23/EG van het Europees Parlement en de Raad

*COM(2011) 315 definitief — 2011/0150 (COD)*

(2011/C 376/13)

Rapporteur: **de heer PEZZINI**

De Raad en het Europees Parlement hebben op resp. 24 juni 2011 en 23 juni 2011 besloten om het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie te raadplegen over het

*Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende Europese normalisatie en tot wijziging van de Richtlijnen 89/686/EEG en 93/15/EEG van de Raad alsmede de Richtlijnen 94/9/EG, 94/25/EG, 95/16/EG, 97/23/EG, 98/34/EG, 2004/22/EG, 2007/23/EG, 2009/105/EG en 2009/23/EG van het Europees Parlement en de Raad*

COM(2011) 315 definitief — 2011/0150 (COD).

De afdeling Interne markt, productie en consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 30 augustus 2011 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 21 en 22 september gehouden 474e zitting (vergadering van 21 september 2011) onderstaand advies uitgebracht, dat met 121 stemmen vóór en 2 stemmen tegen, bij 5 onthoudingen, is goedgekeurd.

## 1. **Conclusies en aanbevelingen**

1.1 Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) schaart zich achter het voorstel van de Commissie om het Europees normalisatiesysteem te herzien teneinde de vele goed functionerende elementen te behouden, de tekortkomingen te verbeteren, de juiste balans te vinden tussen de internationale, Europese en nationale dimensies en op mondiaal niveau de allerhoogste kwaliteit te kunnen waarborgen.

1.2 Het EESC is ervan overtuigd dat er een flexibel en dynamisch communautair wet- en regelgevingskader nodig is om de meerwaarde van de Europese technische normalisatie, ter ondersteuning van het concurrentievermogen, de innovatie en de groei, te optimaliseren.

1.3 Het benadrukt hoe belangrijk de Europese normalisatie is voor het functioneren en de versterking van de interne markt, met name op het gebied van volksgezondheid, veiligheid, milieu, consumentenbescherming en interoperabiliteit, waar steeds meer een beroep wordt gedaan op informatie- en communicatietechnologieën (ICT).

1.4 Het EESC acht het van cruciaal belang dat er meer vaart wordt gezet achter de formulering van normen en dat de activiteiten op dat vlak worden uitgebreid naar het terrein van de informatie- en communicatiediensten en -technologieën. Daarbij mag de speciale aandacht voor de doelstellingen inzake kwaliteit, veiligheid en de omvang van de opgestelde normen echter niet verslappen en dient er gebruik te worden gemaakt van overlegplatforms op internet en van online-informatie-uitwisseling.

1.5 De specificaties die door internationale industriële fora en/of consortia in de ICT-sector zijn overgenomen, zouden volgens het EESC pas moeten worden aanvaard nadat de Europese normalisatie-instellingen (ENI's), in samenspraak met vertegenwoordigers van het mkb, de consumenten, de milieubeweging, werknemers en organisaties die belangrijke sociale belangen behartigen, daaraan hun goedkeuring hebben verleend.

1.6 Het EESC is ingenomen met de voorgestelde vereenvoudiging (op basis van de juiste rechtsgrondslag) van de financieringswijzen van de ENI's, de nationale normalisatie-instellingen en andere organisaties die zich bezighouden met samenwerking op het gebied van normalisatie alsook de Europese organisaties van belanghebbende partijen.

1.7 Het pleit voor de formulering van een gemeenschappelijk programmeringsdocument, dat moet zorgen voor meer samenhang tussen en een betere coördinatie en afstemming van de toekomstige doelstellingen van de markt. Daarom zouden alle partijen die bij de jaarlijkse programmering zijn betrokken, moeten deelnemen aan de voorbereiding van de werkprogramma's van de ENI's, van andere organen voor de ontwikkeling van sectorale technische specificaties (ICT), van de bevoegde diensten van de Commissie en van de nationale normalisatie-instellingen.

1.8 Voorts moet worden benadrukt dat de dienstensector, die tussen nu en 2020 verder zal uitgroeien tot een van de innovatieve pijlers van de economie, zo snel mogelijk over de allernieuwste technische normen dient te beschikken. Tegelijkertijd moet er rekening worden gehouden met het feit dat diensten een specifiek karakter hebben en dat het normalisatiemodel van goederen niet zomaar kan worden gekopieerd. Bij de verdere ontwikkeling van normen op het gebied van diensten moet er worden gelet op de behoeften van de markt en de samenleving.

1.9 Het EESC acht het belangrijk dat er een stabiel kader komt voor een meerjarige financiële programmering van het Europese normalisatiesysteem. Het is zorgwekkend dat de Commissie daartoe alleen voor 2013 begrotingskredieten voorstelt.

1.10 Het EESC pleit voor zo veel mogelijk wisselwerking tussen de technische normalisatieprocessen en de Europese onderzoeks- en innovatieprogramma's, zodat nieuwe technologieën snel kunnen worden toegepast, wat weer gunstig is voor de concurrentiepositie van de Europese economie op de wereldmarkt.

1.11 De Europese normalisatie-instellingen (ENI's) en de octrooibureaus, die de intellectuele eigendomsrechten beschermen, dienen nauw met elkaar samen te werken.

1.12 De nieuwe regelgeving moet er zeker voor zorgen dat Europa zijn positie op het punt van internationale normalisatie kan versterken, zodat er meer uitwisselingen kunnen plaatsvinden en het Europese concurrentievermogen toeneemt.

## 2. **Inleiding**

2.1 Het EESC heeft reeds meerdere malen gewezen op de cruciale rol die technische normalisatie speelt bij de ondersteuning van:

— de kwaliteit van Europese producten en diensten;

— hun concurrentiepositie op de interne markt en de wereldmarkt;

— de bescherming van de consument;

— de verbetering van de sociale en milieunormen.

2.2 Het EESC heeft altijd al gepleit voor „een ruimer gebruik van Europese normalisatie bij het beleid en de wetgeving van de Unie om, rekening houdende met de behoeften van de samenleving en de bedrijven, de uitbreiding van de technische normalisatie te versterken op nieuwe gebieden zoals diensten, informatie- en communicatietechnologie, vervoer, consumenten- en milieubescherming" ([1]).

2.3 Bovendien heeft het al eens benadrukt dat „de Europese normalisatie een wezenlijke bijdrage levert aan de werking en consolidatie van de interne markt, met name dankzij de *nieuwe aanpak*-richtlijnen die betrekking hebben op…" ([2])

2.4 In zijn recentelijk uitgebrachte advies „Naar een Single Market Act" stelt het EESC dat „normen een hoeksteen [zijn] van de eengemaakte markt". Tegelijkertijd benadrukt het dat „consumenten en kleine en middelgrote bedrijven beter bij de normalisatie [moeten] worden betrokken, onder meer door de kostenfactoren die hun inbreng beperken constant en op duurzame wijze aan te pakken. Normen mogen niet worden bepaald door specifieke partijen. De EU-normen moeten een veel grotere rol gaan spelen in de internationale handel en dienen bij de komende handelsbesprekingen op bilateraal en multilateraal niveau gepromoot te worden" ([3]).

2.5 Als strategisch instrument dat de kwaliteit van goederen en diensten waarborgt en zorgt voor interoperabiliteit van netwerken en systemen, een verregaande bescherming van consumenten en het milieu en meer innovatie en sociale integratie, is technische normalisatie van doorslaggevende betekenis voor de werking van de interne markt en de internationale concurrentie tussen aanbieders van producten en diensten.

2.6 Om die rol goed te kunnen vervullen moet er onder meer aan de volgende voorwaarden worden voldaan:

— Het Europese technische normalisatieproces moet – op instigatie van de Commissie – **vlug kunnen beantwoorden** aan de behoeften van de wetgever en de snel veranderende industrieën, die producten voortbrengen met een steeds kortere levensduur en ontwikkelingscycli, waardoor **toekomstige uitdagingen sneller en soepeler moeten worden aangegaan**.

— Technische normen moeten gelijke tred kunnen houden met de snelle technologische ontwikkelingen, omdat ze anders niet bruikbaar zijn. Ook moeten ze steeds bredere sectoren – met name die van de informatietechnologie en de diensten – kunnen beslaan en moeten er snel voldoende kwalitatief hoogstaande normen kunnen worden ontwikkeld door gebruik te maken van onder meer overlegplatforms op internet.

— Bij de formulering en toepassing van normen moet **worden tegemoetgekomen aan de eisen van kleine en middelgrote ondernemingen** (en niet andersom) en moeten de vertegenwoordigers daarvan uitgebreid kunnen deelnemen aan de normalisatieactiviteiten op met name Europees niveau. Daarbij moet worden gestreefd naar een balans tussen de nationale delegaties, aangezien technische normen voor het mkb over het algemeen een lastige en ingewikkelde materie zijn.

— Door middel van een vrijwillige, open en transparante samenwerking op voet van gelijkheid tussen industriële ondernemingen, het mkb, overheden en **andere belanghebbende partijen van het maatschappelijk middenveld** moet er worden gezorgd voor **een grotere mate van legitimiteit en een bredere consensus**. Aangezien de normen vaak betrekking hebben op de veiligheid en het welzijn van de burgers, op de efficiëntie van netwerken, het milieu en andere maatschappelijk belangrijke sectoren, moeten al die sectoren op adequate vertegenwoordiging en inspraak kunnen rekenen.

— Het Europese normalisatiesysteem moet, dankzij goedgekeurde Europese referentienormen, kunnen **beantwoorden aan de eisen van volledige interoperabiliteit en compatibiliteit met toepassingen en diensten** op het gebied van informatie- en communicatietechnologieën (ICT).

([1]) Zie PB C 110 van 9 mei 2006, blz. 14.
([2]) Zie voetnoot 1.
([3]) Zie PB C 132 van 3 mei 2011, blz. 47.

— Voor het Europese normalisatiesysteem moet een beroep kunnen worden gedaan op adequate **vereenvoudigde financieringsmechanismen**, zodat alle belanghebbende partijen volledig kunnen deelnemen aan de totstandkoming van normen en het aspect normalisatie automatisch wordt meegenomen in de publieke onderzoeks- en innovatieprogramma's, dit ter ondersteuning van de ontwikkeling van de Europa 2020-strategie.

— Zodra het **vereiste niveau van transparantie, openheid en evenwichtige deelname** van alle belanghebbende partijen is **gewaarborgd**, dienen de door ICT-fora en -consortia ontwikkelde en wereldwijd erkende normen, **die door de ENI's – CEN, CENELEC, ETSI – zijn gecontroleerd** ([4]), te worden samengevoegd, zodat daar in de Europese wetgeving, bij aanbestedingen, naar kan worden verwezen.

— Het systeem van **informatie-uitwisseling tussen alle normalisatie-instellingen en -organen** in Europa moet voldoende worden versterkt en de normen **moeten toegankelijk zijn** voor alle belanghebbende partijen.

2.7 Wat de financiële ondersteuning betreft, zij er nogmaals op gewezen dat reeds in Besluit 1673/2006/EG – waarover het EESC zich al eens heeft uitgesproken – de regels zijn vastgelegd voor de bijdrage van de EU aan de financiering van Europese normalisatie. Dit moet ervoor zorgen dat Europese normen en andere Europese normalisatieproducten worden opgesteld en herzien in overeenkomst met de doelstellingen, de wetgeving en het beleid van de Unie. Dezelfde bepalingen zouden moeten gelden voor de organen die in de voorgestelde verordening weliswaar niet worden erkend als Europese normalisatie-instellingen, maar die wel een mandaat hebben gekregen om voorbereidende werkzaamheden uit te voeren ter ondersteuning van het Europese normalisatieproces.

2.8 Gezien de omvang van het Europese normalisatieproces ter ondersteuning van het beleid en de wetgeving van de Unie en de grote verscheidenheid aan normalisatieactiviteiten moet er in verschillende financieringswijzen worden voorzien.

## 3. **Het voorstel van de Commissie**

3.1 De behoeften waarin het voorstel moet voorzien, kunnen als volgt worden samengevat:

— Om een belangrijke rol te kunnen spelen bij de ondersteuning van de eengemaakte markt voor goederen en diensten en om handelsbelemmeringen binnen de EU te voorkomen, moet de vaststelling van Europese normen door de ENI's betrekking hebben op zowel goederen als diensten en moet de medefinanciering door de EU worden voortgezet. De ontwikkelingssnelheid van Europese normen moet worden verhoogd en gelijke tred houden met de steeds snellere ontwikkelingscycli van producten en diensten.

— Aangezien een norm via consensus tot stand komt, ontleent het normalisatieproces zijn legitimiteit aan de betrokkenheid van vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld, zoals de sociale partners, het midden- en kleinbedrijf, de consumenten en de milieubeweging.

— Om te kunnen beschikken over normen die de interoperabiliteit tussen diensten en applicaties op het gebied van informatie- en communicatietechnologie waarborgen, moeten ICT-normen ook officieel worden erkend als ze niet door de Europese normalisatie-instellingen (ENI's), maar door gespecialiseerde fora en consortia zijn opgesteld.

3.2 Behalve in een wijziging van de Richtlijnen 89/686/EEG en 93/15/EEG, 94/9/EG, 94/25/EG, 95/16/EG, 97/23/EG, 2004/22/EG, 2007/23/EG, 2009/105/EG en 2009/23/EG voorziet het voorstel daarom ook in herziening en samenvoeging van met name richtlijnen en besluiten.

3.3 De nieuwe voorgestelde wetgeving heeft tot doel om door middel van een verordening – een instrument dat moet voor zorgen voor een uniforme toepassing – het volgende te bewerkstelligen:

— meer transparantie en samenwerking tussen de nationale normalisatie-instellingen (NNI's), de ENI's en de Commissie;

— erkenning van het gebruik van ICT-normen (hardware, software en IT-diensten), ook als die door andere organen zijn ontwikkeld, mits ze overeenstemmen met de TBT/WTO-beginselen (technische handelsbelemmeringen/Wereldhandelsorganisatie) en beantwoorden aan de noodzaak van een Europese interoperabiliteit;

— een jaarlijkse planning van de normalisatieprioriteiten in de EU en de mandaten van de Commissie;

— een sterkere vertegenwoordiging van het mkb, met financiële steun van de EU, maar ook van consumenten, de milieubeweging en vertegenwoordigers van maatschappelijke belangenorganisaties (ook met het oog op ondersteunende/voorbereidende activiteiten);

— maatregelen om de formulering van door de Commissie gevraagde Europese technische normen te versnellen, met financiële ondersteuning voor de op consensus gerichte activiteiten van de ENI's;

— stimulerende maatregelen om Europese technische normen ook op internationaal niveau onder de aandacht te brengen en om programma's voor bijstand en technische samenwerking met derde landen te bevorderen;

— facilitering van vertalingen in de officiële EU-talen voor het bedrijfsleven, teneinde de Europese en internationale normalisatieactiviteiten meer voor het voetlicht te brengen en de samenhang en toegankelijkheid van de normen te vergroten;

— uitbreiding van de normalisatieactiviteiten op het gebied van diensten (in opdracht van de Commissie) ter ondersteuning van een concurrerende interne markt en ter voorkoming van het naast elkaar bestaan van meerdere nationale normen;

— vermindering van de administratieve rompslomp door het hanteren van vaste tarieven zonder controle van de daadwerkelijk gemaakte kosten;

([4]) ETSI = het Europees Instituut voor Telecommunicatienormen, een onafhankelijke en niet-winstgevende EU-normalisatie-instelling voor de telecomsector.

— invoering van een resultaatgericht systeem op basis van indicatoren en streef- en impactdoelen die zijn overeengekomen om de doeltreffendheid en snelheid van de resultaten en het proces dat daartoe leidt, te verbeteren;

— een jaarverslag dat de ENI's uitbrengen aan de Commissie over met name de financiële aspecten, de transparantie, snelheid, vereenvoudiging, de mate van betrokkenheid van belanghebbenden en de kwaliteit van het normalisatieproces.

## 4. **Algemene opmerkingen**

4.1 Het EESC kan zich vinden in de doelstellingen van het Commissievoorstel, aangezien een snel en doeltreffend Europees normalisatieproces waaraan alle belanghebbenden deelnemen, niet alleen een pijler is van de eengemaakte markt – de spil van de Europese integratie en de Europa 2020-strategie (die de eenwording moet voltooien) – maar vooral ook een hoeksteen van het concurrentievermogen van de Europese economie en de drijvende kracht achter innovatie.

4.2 De normalisatie-instellingen moeten ertoe worden aangespoord om in het kader van hun werkprogramma's hun beleid op het gebied van intellectueel eigendomsrecht (IPR) tegen het licht te houden. Daarbij moeten ze meer aandacht besteden aan de bevordering van innovatie en van nauwere banden met de octrooibureaus, in het bijzonder het Europese octrooibureau in München, zodat vraagstukken op het gebied van intellectueel eigendom direct worden meegenomen en er dus een betere kwaliteit van zowel de octrooien als de normen kan worden gewaarborgd.

4.3 Het EESC is dan ook ingenomen met het voornemen van de Commissie om het Europese normalisatiesysteem te herzien, om de vele goed functionerende elementen daaruit te behouden en de tekortkomingen te verbeteren, om de juiste balans te zoeken tussen de Europese en nationale dimensie en om tegemoet te komen aan de nieuwe eisen en verwachtingen van het bedrijfsleven, de consumenten, de sociale partners en de hele Europese samenleving.

4.4 Het EESC acht het van cruciaal belang dat er meer vaart wordt gezet achter de formulering van normen en dat het werkterrein wordt uitgebreid tot dat van de informatie- en communicatiediensten en -technologieën, mits dergelijke maatregelen ervoor zorgen dat de kwaliteitsdoelstellingen van de normen gehandhaafd blijven en dat de uitbreiding van de normalisatieactiviteiten naar organen die geen deel uitmaken van de ENI's, gepaard gaat met dezelfde waarborgen op het gebied van transparantie en deelname waartoe ook deze laatste gehouden zijn.

4.4.1 Het EESC acht het daarom onontbeerlijk dat de ENI's en de Commissie voorafgaande controles uitvoeren om zich ervan te vergewissen dat de door internationale industriële fora en/of consortia goedgekeurde specificaties, die als referentie moeten dienen bij openbare aanbestedingen, op een onafhankelijke, eerlijke en transparante wijze en met passende betrokkenheid van vertegenwoordigers van het midden- en kleinbedrijf, de consumenten, de milieubeweging en organisaties die belangrijke sociale belangen behartigen, zijn ontwikkeld.

4.4.2 Deze noodzakelijke grotere betrokkenheid mag er niet toe leiden dat de procedures voor de gemeenschappelijke formulering van normen ingewikkelder worden en dat daar meer tijd mee gemoeid gaat. Integendeel, door het overleg en de formulering van normen naar internetplatforms te verplaatsen en door gebruik te maken van online-uitwisseling van informatie moet een en ander veel soepeler verlopen ([5]).

4.5 Het EESC pleit er eveneens voor dat de verordening voorziet in een meerjarenplanning voor de normalisatie in Europa, zodat er beter en gerichter kan worden ingespeeld op internationale beleidsmaatregelen op het gebied van klimaatverandering, de ontwikkeling van intelligente netwerken, (het transport van) hernieuwbare energie en de grote problemen waar de samenleving en het milieu mee kampen.

4.6 Om ervoor te zorgen dat alle belanghebbende partijen op zowel Europees als nationaal niveau ongehinderd kunnen deelnemen aan het normalisatieproces, dient er een stimulans te worden gegeven aan opleidingsprogramma's en dienen de noodzakelijke maatregelen te worden getroffen om de zwakkere nationale normalisatie-instellingen (die momenteel niet over een secretariaat voor de technische comités beschikken) in staat te stellen een actievere rol te spelen in het normalisatieproces.

4.7 Door jaarlijks werkprogramma's op te stellen zouden de ENI's, de andere organen voor de ontwikkeling van sectorale technische specificaties (ICT), de betrokken diensten van de Commissie en de nationale normalisatie-instellingen op doeltreffende wijze kunnen bijdragen aan een snellere en tijdige formulering van meer kwalitatief hoogstaande normen. Voorwaarde is wel dat de samenhang en coördinatie worden gewaarborgd en dat alle belanghebbende partijen bij de jaarlijkse planning worden betrokken.

4.8 Het EESC is ingenomen met de voorgestelde vereenvoudiging (op basis van de juiste rechtsgrondslag) van de financieringswijzen van de ENI's, de nationale normalisatie-instellingen en andere organisaties die zich bezighouden met samenwerking op het gebied van normalisatie alsook de in bijlage III genoemde Europese organisaties van belanghebbende partijen.

4.8.1 Het EESC acht het zorgwekkend dat de Commissie daartoe alleen voor 2013 begrotingskredieten voorstelt, en pleit er daarom voor dat er zo snel mogelijk een gedegen financiële meerjarenprogrammering komt.

4.9 Wat de formulering van geharmoniseerde Europese normen betreft (die ervoor moeten zorgen dat producten aan de bij EU-wetgeving vastgelegde basisvereisten voldoen), kunnen bedrijven „bij afwezigheid van geharmoniseerde normen zich niet […] beroepen op het vermoeden van conformiteit dat de naleving van een dergelijke norm zou vestigen en dat zij dan volgens de conformiteitsbeoordelingsmodule in de toepasselijke EU-wetgeving moeten aantonen dat zij de essentiële eisen naleven. In beide gevallen worden bedrijven onnodig op kosten gejaagd, door de versnippering van de interne markt of door de conformiteitsbeoordelingsprocedures ([6])".

([5]) Bij de ISO en het IEC zijn technische specificaties „instrumenten waaromtrent onvoldoende overeenstemming is bereikt om die tot internationale normen te verheven".

([6]) COM (2011) 315, Toelichting, punt 1 en overweging 18 en 36.

4.9.1 Het EESC is daarbij van oordeel dat de productie en het vrijwillige gebruik daarvan meer moeten worden gestimuleerd. Dit is nodig om steeds grotere veiligheidsniveaus van producten te kunnen waarborgen.

4.10 De voorgestelde verordening zou bepalingen moeten bevatten die de omzetting van door het Europese normalisatiesysteem aangenomen normen op internationaal niveau in de hand werken en de invloed van nationale normalisatieorganen en ENI's in de internationale normalisatie-instellingen helpen vergroten. Dit zou kunnen worden bewerkstelligd door middel van gecoördineerde Europese initiatieven om het internationale concurrentievermogen te vergroten en voor meer innovatie te zorgen.

## 5. **Specifieke opmerkingen**

5.1 In bijlage 1 zouden ook de erkende nationale normalisatie-instellingen moeten worden vermeld.

5.2 Er moet een onderscheid worden gemaakt tussen de „technische specificaties" en de officiële normen. Het EESC stelt voor om in **considerans 19** „desbetreffende normen en *technische specificaties*" toe te voegen en om in **considerans 20** en **22** „normen" te vervangen door „*technische specificaties*".

5.3 In **artikel 2** zou aan „een technische specificatie voor (…) toepassing" „*die door een erkende normalisatie-instelling is goedgekeurd*" moeten worden toegevoegd. Voorts zou er een nieuw lid 9 met de volgende strekking moeten worden ingevoegd: (9) „Nationale normalisatie-instelling" – een instelling die in bijlage I wordt vermeld.

5.4 Wat **artikel 3** betreft, is het EESC van mening dat de NNI's bezwaar moeten kunnen maken, ook al moeten ze zich voegen naar de Europese werkprogramma's. Om die reden zou lid 5 als volgt moeten worden gewijzigd: „*De nationale normalisatie-instellingen verzetten zich niet tegen het feit dat een normalisatieobject uit hun werkprogramma op Europees niveau krachtens de door de Europese normalisatie-instellingen vastgestelde regels wordt behandeld, en zullen op geen enkele wijze afbreuk doen aan een daartoe genomen besluit*".

5.4.1 Het EESC stelt verder voor om **een nieuw lid 6 met de volgende strekking in te voegen:** „De lidstaten treffen alle dienstige maatregelen opdat hun normalisatie-instellingen tijdens de uitwerking of na de goedkeuring van een Europese norm als bedoeld in artikel 7 geen stappen nemen die afbreuk kunnen doen aan de nagestreefde harmonisatie, en met name op het betrokken gebied geen nieuwe of herziene nationale norm publiceren die niet volledig in overeenstemming is met een bestaande Europese norm".

5.5 Het EESC stelt voor om in **artikel 7** na lid 3 een nieuw lid 3.1 met de volgende strekking in te voegen: „3.1 Bij een verzoek om een geharmoniseerde norm dient deze formeel beslag te krijgen in een overeenkomst tussen de Commissie en de desbetreffende Europese normalisatie-instelling".

5.5.1 Het EESC vindt dat de termijn die de Europese normalisatie-instellingen krijgen om op een verzoek van de Commissie te reageren, nl. een maand, nadelig kan uitpakken voor de raadpleging van belanghebbende partijen, en stelt daarom een termijn van drie maanden voor.

5.6 In **artikel 9** zou het EESC de ondertitel willen veranderen in: „Erkenning van technische specificaties op ICT-gebied *voor openbare aanbestedingen*". Aan het begin van het artikel zou het de volgende formulering willen toevoegen: „De Commissie kan *op het gebied van informatie- en communicatietechnologie…*".

5.7 Het EESC stelt voor om in **artikel 16** een lid a1) met de volgende strekking in te voegen:

*„a1) de in bijlage I opgenomen lijst van nationale normalisatie-instellingen bij te werken op basis van de in art. 21 genoemde en door de lidstaten verstrekte informatie*".

Voorts zou het onder b) de volgende wijziging willen doorvoeren:

*„b) de (…) criteria voor de erkenning „van de technische specificaties" op ICT-gebied in openbare aanbestedingen aan te passen aan „de technische ontwikkelingen"*".

5.8 Het EESC stelt voor om in lid 2 van **artikel 17** het volgende toe te voegen:

De in artikel 16 bedoelde bevoegdheidsdelegatie wordt met ingang van 1 januari 2013 voor onbepaalde tijd aan de Commissie verleend. „*De Commissie brengt verslag uit over alle mogelijke maatregelen op het gebied van de overdracht van bevoegdheden en dient dit samen met het in art. 19, lid 3, genoemde verslag in*".

Brussel, 21 september 2011

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

# Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de Mededeling van de Commissie — Strategie voor een doeltreffende tenuitvoerlegging van het Handvest van de grondrechten door de Europese Unie

*COM(2010) 573 definitief*

(2011/C 376/14)

Rapporteur: **Gabriele BISCHOFF**

Corapporteur: **Cristian PÎRVULESCU**

De Commissie heeft op 19 oktober 2010 besloten om het Europees Economisch en Sociaal Comité (hierna: EESC) overeenkomstig artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie te raadplegen over de

*Mededeling van de Commissie — Strategie voor een doeltreffende tenuitvoerlegging van het Handvest van de grondrechten door de Europese Unie*

COM(2010) 573 definitief.

De afdeling Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies goedgekeurd op 31 augustus 2011.

Het EESC heeft tijdens zijn op 21 en 22 september 2011 gehouden 474e zitting (vergadering van 21 september) onderstaand advies uitgebracht, dat met 158 stemmen vóór en 3 tegen, bij 4 onthoudingen, werd goedgekeurd.

## 1. **Conclusies en aanbevelingen**

1.1 De Commissie zou ervoor moeten ijveren dat de grondrechten een grotere rol gaan spelen in EU-verband. Een dergelijke „grondrechtencultuur" moet er vooral toe leiden dat wetsvoorstellen, het hele wetgevingsproces en alle wetsteksten die worden goedgekeurd, aan het Handvest van de grondrechten worden getoetst (monitoring) en dat de grondrechten in de lidstaten worden nageleefd. Aangezien er gevallen zijn geweest van ernstige schending van het Handvest, moet er voor die monitoring dringend een strategie worden uitgestippeld. Die strategie moet tevens snel ingrijpen mogelijk maken.

1.2 Het EESC herinnert eraan dat bevordering van de grondrechten een wettelijke verplichting is. Die plicht moet een van de zwaartepunten van de strategie voor de tenuitvoerlegging van het Handvest van de grondrechten worden, o.m. doordat nieuwe, specifiek op dat doel gerichte initiatieven worden genomen. Ook wijst het op het dynamische karakter van de grondrechten, die het visitekaartje van onze samenlevingen en kenschetsend voor de EU zijn ([1]).

1.3 Sociale grondrechten kunnen niet worden losgezien van politieke en burgerrechten. Daarom moet daaraan in de strategie speciale aandacht worden geschonken. De voorschriften dienaangaande die al in de desbetreffende teksten zijn vastgelegd, zijn volgens het EESC nu al bindend en de naleving daarvan moet worden bevorderd.

1.4 Het EESC benadrukt de noodzaak om gelijkheid van behandeling te bevorderen, vooral van vrouwen en mannen, en om speciaal op te komen voor kwetsbare groepen.

1.5 De uit het Handvest van de grondrechten voortvloeiende verplichtingen gelden voor alle instellingen van de EU, alsook voor al haar agentschappen en overige organen.

1.6 Het EESC dringt er bij de lidstaten op aan om op al hun bestuursniveaus aan een grondrechtencultuur te werken, zodat grondrechten in al het beleid en op alle wetgevingsterreinen worden beschermd en gepromoot. Ook zouden de lidstaten tijdens de omzetting voor wetgeving de specifieke impact daarvan op de grondrechten moeten bestuderen en in kaart brengen.

1.7 Het EESC maakt zich de grootste zorgen over het om zich heen grijpen van een bepaalde politieke gezindheid die ten koste kan gaan – en soms ook gáát – van de bevordering en bescherming van de grondrechten.

1.8 De Commissie moet haar rol als hoedster van de Verdragen beslist écht spelen en zou bij overtredingen de inbreukprocedures moeten starten zonder zich te laten leiden door politieke overwegingen.

1.9 Om de strategie voor de tenuitvoerlegging van het Handvest van de grondrechten doeltreffender te maken, moeten er meer maatregelen en activiteiten op het gebied van de grondrechten worden voorgesteld.

1.10 Alle EU-instellingen, en dan vooral de Commissie, maar ook alle agentschappen en overige organen van de EU alsook de lidstaten moeten erop toezien dat maatschappelijke organisaties bij de bevordering van de bescherming van de grondrechten worden betrokken.

## 2. **Presentatie en achtergrond**

2.1 Doel van de Mededeling is om in de nieuwe juridische context die door de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon is ontstaan, een strategie voor de tenuitvoerlegging van het Handvest van de grondrechten uit te stippelen. Het beleid van de Commissie is er vooral op gericht om ervoor te zorgen dat de grondrechten zo effectief mogelijk worden nageleefd.

([1]) Zie EESC-advies over „De trans-Atlantische betrekkingen en de wereldwijde bevordering van het Europees sociaal model" (PB C 51/20 van 17 februari 2011)

2.2 In het eerste deel van de Mededeling wordt vooral stilgestaan bij het streven van de EU om op dit gebied „*onberispelijk*" op te treden en een voorbeeldfunctie te vervullen. Het Handvest van de grondrechten moet ten alle tijde „*een richtsnoer zijn voor het beleid van de Unie en voor de tenuitvoerlegging daarvan door de lidstaten*".

2.2.1 Om te beginnen moet de Commissie de grondrechtencultuur in eigen huis versterken, vooral door „monitoring", ofwel toetsing aan het Handvest van de grondrechten van alle eigen wetsvoorstellen en -teksten. Verder moet de Commissie erop toezien dat het hele wetgevingsproces in overeenstemming is met het Handvest van de grondrechten, wat impliceert dat door medewetgevers aangebrachte wijzigingen, net zo goed als de inter-institutionele dialoog, ook steeds met dat Handvest moeten stroken.

2.2.2 Ten slotte moet worden gegarandeerd dat de lidstaten zich bij de tenuitvoerlegging van de EU-wetgeving aan het Handvest van de grondrechten houden.

2.3 Het tweede deel van de Mededeling gaat over de noodzaak om de burgers beter te informeren. Daar zijn doelgerichte communicatiemaatregelen voor nodig, die moeten worden afgestemd op tal van uiteenlopende specifieke situaties.

2.4 Het derde deel van de Mededeling gaat over het verslag dat ieder jaar over de tenuitvoerlegging van het Handvest van de grondrechten moet worden uitgebracht, waarvan het eerste onlangs door de Commissie is goedgekeurd ([2]). Dit verslag heeft een tweeledig doel: op transparante en samenhangende wijze continu, d.w.z. van jaar tot jaar, de balans opmaken van de geboekte vooruitgang en de gelegenheid bieden voor een jaarlijkse gedachtewisseling tussen het Europees Parlement en de Raad.

## 3. **Algemene opmerkingen**

3.1 **Grondrechten zijn voor het EESC van het allergrootste belang.** Het is dan ook ingenomen met onderhavige Mededeling, waarin de Commissie kiest voor een benadering waarmee een significante bijdrage wordt geleverd aan de invulling van het concept van EU-burgerschap. Daar heeft iedereen die in de EU woont, baat bij.

3.1.1 De in de voorgestane strategie verankerde beginselen zijn van groot belang, vooral de beginselen van doeltreffendheid, universaliteit, ondeelbaarheid van mensenrechten, zichtbaarheid en voorspelbaarheid. Desalniettemin is een groot aantal belangrijke aspecten over het hoofd gezien of niet uitvoerig genoeg besproken: hierin moet verbetering worden gebracht.

3.1.2 Daarnaast zijn er ook nog andere beginselen waarvan het belang moet worden benadrukt. Zoals het EESC al in vorige adviezen heeft aangegeven, wil het „*Met zijn adviezen over de verschillende wetgevingsinitiatieven van de Commissie … zorgen voor een samenhangend beleid, bescherming van de grondrechten, gelijke behandeling en non-discriminatie, tot welke beroepsgroep de arbeidsmigranten ook behoren.*" ([3]). Bovendien mogen EU-wetten „*… geen afbreuk … doen aan hetgeen reeds ter naleving van de grondbeginselen is verwezenlijkt*" ([4]). Alle mogelijke maatregelen moeten worden overwogen om de regeringen van Polen, het Verenigd Koninkrijk en Tsjechië ervan te overtuigen dat zij hun opt-outprotocollen moeten opgeven en moeten kiezen voor „opt-in", zodat het Handvest van de grondrechten overal van toepassing wordt.

3.1.3 Het EESC is goed te spreken over de bijkomende aspecten van de strategie die betrekking hebben op wetgevingshandelingen. Zo is het met name ingenomen met de opmerking dat de EU een voorbeeldfunctie heeft als het gaat om grondrechten, ook met betrekking tot haar externe en vooral dus handelsbeleid. In het algemeen gesproken zou de EU niet alleen het voorbeeld moeten geven, maar zich tevens actief moeten inzetten voor democratie en - burgerlijke, politieke, economische en sociale - mensenrechten, ook op het wereldtoneel.

3.1.4 Het EESC is ingenomen met de toezegging van de Commissie en andere EU-instellingen om hun wetgevingsprocedures en werkmethoden grondig te herzien, vooral wat effectbeoordeling en de daarvoor verantwoordelijke instanties betreft, om er zeker van te zijn dat de resultaten daarvan niet indruisen tegen de beginselen en bepalingen van het Handvest van de grondrechten. Dat neemt niet weg dat de lidstaten door hun tenuitvoerlegging van het Handvest van de grondrechten en hun proactieve houding een doorslaggevende rol spelen bij de bevordering en bescherming van de grondrechten. In een ander advies van het EESC ([5]) wordt uitvoeriger stilgestaan bij effectbeoordeling in het licht van de horizontale sociale clausule (artikel 9 van het VWEU) en de sociale grondrechten.

### 3.2 *Nieuwe gevaren: de crisis en de afname van de veiligheid*

3.2.1 Met de door de Commissie voorgestane strategie wordt geen oplossing aangereikt voor bedreigingen voor de effectieve tenuitvoerlegging van het Handvest van de grondrechten die voortkomen uit een aantal uiteenlopende nieuwe grote gevaren. Anders gezegd moet in de strategie ook met deze nieuwe ontwikkelingen rekening worden gehouden en daarop een samenhangend en alomvattend antwoord worden geboden.

3.2.2 In dit verband heeft het EESC eerder al het volgende opgemerkt: „*Als er een financiële en economische crisis heerst, dient de solidariteit tussen de landen, bedrijven en burgers te worden versterkt en moeten de burgers waardig en met inachtneming van hun rechten worden behandeld.*" ([6]) Verder „*plaatst het EESC in deze tijd van crisis vraagtekens bij de begrotingsmiddelen waarover de EU-lidstaten beschikken en bij het bedrag dat zij zowel op nationaal als op Europees niveau willen uittrekken om de mensenrechten en dan met name de mensenrechten van immigranten daadwerkelijk te beschermen.*" ([7])

([2]) COM(2011) 160 definitief, goedgekeurd op 30 maart 2011

([3]) EESC-advies „Eerbiediging van de grondrechten in de Europese beleidsmaatregelen en wetgeving op het gebied van immigratie", PB C 128 van 18 mei 2010, blz. 29, par. 4.2.3

([4]) EESC-advies „Naar een handvest van grondrechten van de Europese Unie", PB C 367 van 20 december 2000, blz. 26, par. 3.1.3

([5]) EESC-advies „Versterking van het EU-cohesiebeleid en de coördinatie van het sociale beleid van de EU" (nog niet in het PB verschenen)

([6]) EESC-advies „Een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht ten dienste van de burger", PB C 128 van 18 mei 2010, blz. 80, par. 4.2.4.2

([7]) EESC-advies „Eerbiediging van de grondrechten in de Europese beleidsmaatregelen en wetgeving op het gebied van immigratie", PB C 128 van 18 mei 2010, blz. 29, par. 4.3.4

3.2.3 In een onlangs uitgebracht advies over terrorismebestrijding, een beleidsterrein waarop tal van grondrechten een rol spelen (menselijke waardigheid, bescherming tegen marteling, bescherming van gegevens, beginsel van niet-uitzetting), heeft het EESC de vinger gelegd op praktische problemen bij het uitstippelen en formuleren van beleid als het erom gaat het beginsel van naleving van de grondrechten daarin te verwerken. „*Het is goed dat eerbiediging van de grondrechten* (in het beleid voor terrorismebestrijding) *als een horizontale prioriteit wordt beschouwd. Toch dienen de inspanningen van de Commissie op het gebied van de grondrechten te worden geflankeerd door overeenkomstige maatregelen van de nationale regeringen* (vooral bij de tenuitvoerlegging van EU-wetgeving). *Bovendien dient eerbiediging van de grondrechten niet op te houden bij het ontwerp en de ontwikkeling van instrumenten, maar ook een onderdeel te zijn van de toepassing daarvan.*" ([8])

3.3. *De wettelijke verplichting om de grondrechten te promoten: een cruciale nieuwe dimensie*

3.3.1 De Commissie moet nu niet alleen meer uitdokteren hoe de grondrechten in haar activiteiten het beste kunnen worden beschermd, maar ook hoe de naleving van de grondrechten het beste kan worden bevorderd met behulp van nieuwe doelgerichte initiatieven.

3.3.2 In artikel 51, lid 1, van het Handvest van de grondrechten is de verplichting vastgelegd om de toepassing ervan te bevorderen. Het EESC vindt dit van een niet te onderschatten betekenis. De Commissie verwijst weliswaar soms naar deze verplichting, maar benadrukt nergens het belang ervan, terwijl aan die verplichting in de voorgestane strategie minstens evenveel gewicht zou moeten worden toegekend als aan de verplichting om de grondrechten na te leven.

3.4 Sociale grondrechten kunnen niet worden losgezien van politieke en burgerrechten. Daarom moet daaraan in de strategie speciaal aandacht worden geschonken.

3.4.1 In weerwil van de vaststelling in de Mededeling zelf dat de grondrechten ondeelbaar zijn en van de adviezen waarin dit door het EESC wordt onderstreept ([9]), ontbreekt nog steeds een strategische benadering van sociale grondrechten.

3.4.2 Aangezien sociale grondrechten van het allergrootste belang zijn ([10]) en de ontwikkeling daarvan in de EU al lang geleden is begonnen, is het ontbreken van zo'n strategische benadering onaanvaardbaar. In de ontstaansgeschiedenis van het bindende Handvest van de grondrechten, dat is ontsproten aan het Gemeenschapshandvest van de sociale grondrechten van de werkenden (1989) en waarin bijdragen van het EESC zijn verwerkt ([11]), heeft ook het Europees Sociaal Handvest (ESH), dat middels het Verdrag van Amsterdam onderdeel is geworden van het primaire EU-recht ([12]), een rol gespeeld. Daaruit kan worden afgeleid dat sociale grondrechten speciale en strategische aandacht verdienen, vooral als het gaat om de meeste innoverende vorm daarvan zoals die naar voren komt in het hoofdstuk „Solidariteit" van het Handvest („solidariteit" is erkend als een van de waarden van de EU).

3.4.3 Het EESC heeft al gewezen op de specifieke rol van openbare dienstverlening als middel om te garanderen dat de grondrechten daadwerkelijk worden nageleefd ([13]). Daarenboven legt het de nadruk op het belang van de in het Handvest opgenomen rechten en beginselen „van de derde generatie", waarbij met name moet worden gedacht aan de bescherming van het milieu en van consumenten. Deze rechten en beginselen zouden stelselmatig moeten worden nageleefd en bevorderd, ook bij de uitstippeling en toepassing van extern en handelsbeleid.

3.4.4 Volgens het EESC moet vooral het primaire EU-recht ervoor instaan dat gevolg wordt gegeven aan het beginsel dat sociale grondrechten en economische vrijheden in waarde niet voor elkaar mogen onderdoen. Het herinnert eraan dat in de derde overwegende van de inleiding en vervolgens concreet in artikel 151 van het VWEU is vastgelegd dat moet worden gestreefd naar de verbetering van de levensomstandigheden en arbeidsvoorwaarden „*zodat de onderlinge aanpassing daarvan op de weg van de vooruitgang wordt mogelijk gemaakt*". Er moet beslist in de Verdragen een protocol inzake sociale vooruitgang worden opgenomen waarin het beginsel van de gelijkwaardigheid van sociale grondrechten en economische vrijheden wordt vastgelegd. Anders gezegd zou in dit protocol moeten worden bekrachtigd dat economische vrijheden en mededingingsregels nooit voorrang mogen krijgen boven sociale grondrechten. Ook moet in dat protocol de impact worden verduidelijkt van de EU-doelstelling om sociale vooruitgang te boeken ([14]).

3.5 Het EESC benadrukt de noodzaak om **gelijkheid van behandeling** te bevorderen, **vooral van vrouwen en mannen**, en om speciaal op te komen voor **kwetsbare groepen**.

3.5.1 Belangrijk is dat ieder (sociaal) grondrecht afzonderlijk wordt benaderd, maar ook dat de naleving en het promoten daarvan tegen de achtergrond van non-discriminatie en gelijkheid van behandeling wordt bezien en als zodanig wordt gegarandeerd. Dit geldt vooral voor het streven naar gelijkheid tussen vrouwen en mannen, dat al zijn beslag heeft gekregen als doelstelling van de EU en in artikel 23 van het Handvest van de grondrechten. Gendergelijkheid zou in al het beleid een plaats moeten krijgen (*mainstreaming*).

([8]) EESC-advies „Het terrorismebestrijdingsbeleid van de EU", SOC/388, parr. 4.5.1 en 4.5.2 (PB C 218 van 23 juli 2011, blz. 91)

([9]) EESC-advies „Naar een Handvest van de grondrechten van de Europese Unie", PB C 367 van 20 december 2000, blz. 26, par. 3.1.1; EESC-advies „Het bureau voor de grondrechten", PB C 88 van 11 april 2006, blz. 37, par. 2.1; EESC-advies „Een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht ten dienste van de burger", PB C 128 van 18 mei 2010, blz. 80, par. 3.5

([10]) EESC-advies „Naar een Handvest van de grondrechten van de Europese Unie", PB C 367 van 20 december 2000, blz. 26, par. 3.1.3

([11]) EESC-advies „De sociale grondrechten in de Europese Gemeenschap", PB C 126 van 23 mei 1989, blz. 4

([12]) Vijfde overweging van het VEU en artikel 151, lid 1, van het VWEU

([13]) EESC-advies „Grondrechten in EU-immigratiebeleid en -wetgeving", PB C 128 van 18 mei 2010, blz. 29, par. 4.3.4

([14]) EESC-advies „Vernieuwde sociale agenda", PB C 182 van 4 augustus 2009, blz. 65, en EESC-advies „De sociale dimensie van de interne markt", PB C 44 van 11 februari 2011, blz. 90

3.5.2 Bij het streven om ervoor te zorgen dat iedereen zijn grondrechten kan laten gelden, moet de aandacht vooral uitgaan naar kwetsbare groepen. In het meest recente advies ([15]) dat het EESC over dit onderwerp heeft uitgebracht, wordt de nadruk gelegd op de noodzaak om voor arbeids- en sociale rechten, en dan met name het recht om te staken ([16]), op te komen. Ook wijst het EESC in dit verband op het belang van het Europese integratieforum.

3.5.3 Het EESC beschouwt mensenrechten als universeel en ondeelbaar. De uitoefening van die rechten moet dan ook voor alle mensen worden gevrijwaard, niet alleen voor burgers van de EU. Een „Europa van rechten en gerechtigheid" mag niet beperkt blijven tot mensen die de nationaliteit van een EU-lidstaat hebben, maar moet gelden voor al degenen die op het grondgebied van de EU wonen. Anders zou het toepassingsgebied van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, qua mensen die daaronder vallen, in strijd zijn met de waarden en beginselen waarop de EU is gegrondvest: non-discriminatie, gelijkheid van behandeling en solidariteit ([17]). De EU moet proactief opkomen voor de grondrechten van iedereen, los van zijn of haar nationaliteit.

3.5.4 Het dynamische karakter van de grondrechten moet zijn beslag krijgen. Ook zouden er voor de bescherming van die rechten nieuwe instrumenten in het leven moeten worden geroepen die aansluiten bij de maatschappelijke ontwikkelingen. Zoals het EESC al eerder heeft aangevoerd, zou bijvoorbeeld de digitale samenleving, binnen de grenzen van artikel 8 van het EVRM en de artikelen 7 en 8 van het Handvest, speciale bescherming moeten krijgen waarvoor nieuwe teksten zouden kunnen worden goedgekeurd ([18]).

3.5.5 Regeringen en politie treden steeds meer op tegen etnische minderheden, en dan vooral de Roma. Zoals blijkt uit het verslag over 2010 kwam de reactie van de Commissie op de maatregelen van bepaalde EU-lidstaten snel, maar uiteindelijk zonder effect te sorteren. Alhoewel collectieve uitzetting uitdrukkelijk verboden is in het Handvest van de grondrechten, is dit de Roma toch overkomen. De EU moet erop toezien dat er een einde komt aan dergelijke praktijken van lidstaten.

3.6 Aan **niet-wetgevingshandelingen** moet een groter strategisch belang worden toegekend.

3.6.1 In de Mededeling wordt maar heel weinig verwezen naar niet-wetgevingshandelingen. Aangezien de EU - en dan vooral de Commissie - actief mag zijn op vele politieke en financiële gebieden, is ook in dit verband een strategische benadering nodig. Doel daarvan moet zijn om te garanderen dat op deze gebieden (óók op gevoelige beleidsterreinen zoals de handel met landen buiten de EU) conform de verplichtingen van het Handvest van de grondrechten wordt gehandeld. Daarbij zou ook aandacht moeten worden geschonken aan verzuim en (wan)gedrag.

3.7 De aan het Handvest verbonden verplichtingen gelden **in EU-verband** voor álle instellingen, agentschappen en organen, die ieder hun eigen verantwoordelijkheden hebben.

3.7.1 Het EESC juicht toe dat de instellingen van de EU in de Mededeling bij herhaling worden genoemd. Toch wordt niet stelselmatig in aanmerking genomen dat zij zich allemaal moeten houden aan het Handvest. Het institutioneel bestel van de EU is vastgelegd in artikel 13, lid 1, van het VEU, waarin staat dat het doel daarvan is om de „*waarden* (van de EU) *uit te dragen, haar doelstellingen na te streven, haar belangen en de belangen van haar burgers en van de lidstaten te dienen, en de samenhang, de doeltreffendheid en de continuïteit van haar beleid en haar optreden te verzekeren.*" Alhoewel de Commissie als hoedster van de Verdragen voor de samenhang en de doeltreffendheid van het beleid en optreden van de EU moet zorgen, ziet het EESC het als zijn eigen specifieke taak om, in zijn hoedanigheid van hoeder van de waarden van de EU, voor de bescherming van de grondrechten in te staan.

3.7.2 Het behoort tot het takenpakket van de Commissie om erop toe te zien dat alle agentschappen en organen die zich tegenover haar moeten verantwoorden, zich aan de grondrechten houden en die promoten. Daarbij moet vooral worden gedacht aan OLAF, FRONTEX e.a. Het EESC heeft in recente adviezen in dit opzicht vraagtekens geplaatst bij het optreden van FRONTEX. Het „*is bezorgd over een aantal praktijken waaraan nationale regeringen en het agentschap Frontex zich schuldig maken bij de uitzetting van personen die wellicht internationale bescherming nodig hebben*" ([19]). Dergelijke acties die steeds vaker voorkomen en in omvang toenemen, zouden in alle transparantie moeten worden uitgevoerd en er zou volledige verantwoording over moeten worden afgelegd. FRONTEX en het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken zouden moeten samenwerken om schending van mensenrechten daadwerkelijk te voorkomen. Als mensen worden teruggestuurd naar landen of gebieden waar hun veiligheid niet is gegarandeerd, wordt duidelijk het beginsel van niet-uitzetting overtreden. Verder heeft het EESC voorgesteld om het personeel van FRONTEX speciaal op te leiden teneinde de grondrechten beter te beschermen ([20]).

3.7.3 Alle andere instellingen zullen een groot deel van hun activiteiten aan de ontwikkeling van een samenhangende en doeltreffende strategie voor de naleving en bevordering van de grondrechten moeten blijven wijden. Ook wordt hun ter overweging gegeven om al goedgekeurde teksten ([21]) te verbeteren in de zin van de aanbevelingen van onderhavig advies. Met name moet de Raad naar behoren invulling geven aan zijn specifieke rol als platform van de lidstaten voor de bescherming en bevordering van de grondrechten.

([15]) EESC-advies „Grondrechten in de Europese immigratiewetgeving", PB C 128 van 18 mei 2010, blz. 29

([16]) EESC-advies „Een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht ten dienste van de burger", PB C 128 van 18 mei 2010, blz. 80, par. 4.1.9

([17]) EESC-advies „Een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht ten dienste van de burger", PB C 128 van 18 mei 2010, blz. 80, par. 3.5

([18]) Zie EESC-advies „Verbetering van de digitale geletterdheid, de digitale vaardigheden en de digitale inclusie" (PB C 318 van 29 oktober 2011, blz. 9, par. 7)

([19]) EESC-advies „De toegevoegde waarde van een gemeenschappelijk Europees asielstelsel voor asielzoekers en de Europese lidstaten", PB C 44 van 11 februari 2011, blz. 17, par. 4.19

([20]) EESC-advies „Minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de verlening of intrekking van internationale bescherming", PB C 18 van 19 januari 2011, blz. 85, par. 4.2.1.9

([21]) EP-resolutie van 15 december 2010; conclusies van de Raad van 24 en 25 februari 2011

3.8 *Grondrechten in de lidstaten*

3.8.1 Om lid te worden van de EU moeten landen zich ertoe verbinden om de grondrechten in acht te nemen. Daarom is een belangrijke taak voor de lidstaten om toe te zien op de daadwerkelijke naleving van die grondrechten. Het EESC is dan ook ingenomen met het voornemen van de Commissie om „*een preventieve aanpak*" te ontwikkelen en de lidstaten „*te herinneren aan de verplichting het Handvest na te leven bij de tenuitvoerlegging van de* (EU-) *wetgeving*". Op alle bestuursniveaus moet in al het beleid en op alle wetgevingsterreinen worden toegewerkt naar een grondrechtencultuur die gericht is op de bescherming en bevordering van de grondrechten. Ook moet tijdens de omzetting van wetgeving de specifieke impact daarvan op de grondrechten worden bestudeerd en in kaart gebracht. Om geen valse hoop te wekken, zij echter opgemerkt dat de lidstaten – die zich overigens tot de bescherming van rechten hebben verplicht door op dat gebied belangrijke, en in meer of minder mate geratificeerde, internationale verdragen te ondertekenen - alleen bij de uitvoering van EU-wetgeving de verplichting hebben om de rechten en beginselen van het Handvest te beschermen en te promoten.

3.8.2 Het EESC moedigt de Commissie er ten zeerste toe aan om echt als hoedster van de Verdragen op te treden en inbreukprocedures te starten zonder zich te laten leiden door politieke overwegingen. De huidige procedure voor de bescherming van de grondrechten kost te veel tijd en is beslist ontoereikend. Gezien het belang van deze materie en de mogelijke risico's voor bestaan, veiligheid, welzijn en waardigheid van mensen, moet de EU snel, daadkrachtig en tijdig optreden en zonder dralen gebruik maken van alle aan haar toegekende institutionele bevoegdheden.

3.8.3 Het EESC adviseert de Commissie met klem om geen prioriteit te verlenen aan inbreukprocedures voor gevallen waarin principiële kwesties worden aangekaart of die bijzonder vergaande schade berokkenen aan EU-burgers. Alle in het Handvest vastgelegde grondrechten, en dan vooral de sociale rechten, zijn even belangrijk en geen enkele instelling, dus ook niet de Commissie, mag of kan prioriteiten stellen.

3.8.4 Het EESC acht opt-outmogelijkheden voor lidstaten onaanvaardbaar, omdat de bescherming van in het Handvest van de grondrechten opgenomen rechten van burgers of werknemers of de handhaving van die rechten op het grondgebied van de EU daardoor ernstig in het gedrang kunnen komen. De Commissie en alle andere instellingen van de EU zouden moeten overwegen om de lidstaten die vrijstelling voor een „opt out" van het Handvest blijven kiezen, ertoe aan te sporen de aan dit instrument verbonden verplichtingen inzake grondrechten onverkort op zich te nemen. Ook zou moeten worden nagedacht over de mogelijkheid om jaarlijks verslag uit te brengen van de maatregelen die in dit verband worden genomen en van de maatregelen die de betrokken lidstaten nemen om de in het Handvest vervatte grondrechten daadwerkelijk toe te passen.

3.9 Onderschatting van de betekenis van **internationale verplichtingen**

3.9.1 In de Mededeling wordt soms verwezen naar andere internationale verplichtingen. Ook hier is weer geen volledigheid betracht. Daarom is ook wat dit betreft een strategische benadering vereist, vooral gelet op artikel 53 van het Handvest van de grondrechten, als minimale bescherming van de VN-Verdragen, het (herziene) ESH en – *last but not least* – het in artikel 52, lid 3, genoemde EVRM. Hetzelfde geldt in beginsel voor de jurisprudentie van andere internationale organisaties, met name het EHRM, die ook een minimale bescherming verdienen.

3.10 *Andere maatregelen*

3.10.1 Het EESC heeft het belang benadrukt van doeltreffende maatregelen om de naleving van de grondrechten af te dwingen ([22]). Het Europese Hof van Justitie (EHvJ) moet een grotere rol gaan spelen in het toezicht op de tenuitvoerlegging van het Handvest van de grondrechten en de toepassing van de bijbehorende protocollen. Met name zou zijn jurisprudentie openbaar moeten worden gemaakt, ook m.b.t. de bijbehorende protocollen.

3.10.2 Met het oog op een adequate bescherming van de mensenrechten moeten alle rechtsnormen in de lidstaten zorgvuldig in acht worden genomen. Ook moet daarvan regelmatig verslag worden uitgebracht. In dit verband moet o.a. worden gedacht aan de bevoegdheid van rechtbanken om rechtsnormen en overheidsmaatregelen aan een hogere rechterlijke instantie voor te leggen voor toetsing aan de grond- en mensenrechten. Verder moet het recht van de burgers worden gewaarborgd om grondrechtsschendingen aanhangig te maken bij de bevoegde nationale en Europese rechtbanken.

3.10.3 De relevante structuren moeten van de nodige middelen worden voorzien. Dit geldt met name voor het EESC zelf, maar ook voor de Commissie en de andere EU-instellingen. In de Mededeling wordt niet ingegaan op specifieke maatregelen om de slagkracht van instellingen te vergroten. Het streven van de EU om via haar optreden de grondrechten te beschermen en die in wetgeving en beleid te veranderen, vergt tijd en veel geld (bv. voor cursussen voor het personeel). Uit de Mededeling blijkt dat er geen concreet plan is om hier echt werk van te maken. Het EESC vestigt er de aandacht op dat de meeste doelstellingen van het grondrechtenbeleid, in iedere geval op de korte termijn, ernstig zullen worden ondergraven zolang er geen duidelijke en krachtige verbintenis inzake capaciteitsopbouw wordt aangegaan. Dit geldt voor de Commissie zelf ([23]), maar bijvoorbeeld ook voor het Bureau van de EU voor de grondrechten ([24]). Vooral dat Bureau zou moeten worden geconsolideerd en moeten worden betrokken bij alle maatregelen om synergie te bewerkstelligen. Ook moet worden geregeld dat actief wordt samengewerkt met vertegenwoordigers van nationale comités voor de mensenrechten, ombudspersonen en leden van andere mensenrechtenorganisaties.

([22]) EESC-advies „Naar een Handvest van grondrechten van de Europese Unie", PB C 367 van 20 december 2000, blz. 26, parr. 3.1.4 en 3.3.3

([23]) EESC-advies „Een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechten ten dienste van de burger", PB C 128 van 18 mei 2010, blz. 80, par. 1.4; EESC-advies „Grondrechten in de Europese immigratiewetgeving", PB C 128 van 18 mei 2010, blz. 29, par. 2.15

([24]) EESC-advies „Een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechten ten dienste van de burger", PB C 128 van 18 mei 2010, blz. 80, par. 3.7; EESC-advies „Het bureau voor de grondrechten", PB C 88 van 11 april 2006, blz. 37

3.11 *Acties om de naleving van de grondrechten te bevorderen*

3.11.1 De EU moet streven naar een nog solider geheel van wettelijke voorschriften voor de naleving van de sociale grondrechten, wat met zich mee brengt dat de EU het herziene ESH en alle bijbehorende protocollen zal moeten ondertekenen. Ook zou de EU de lidstaten moeten oproepen om alle relevante instrumenten voor de naleving van (sociale) grondrechten (met inbegrip van wijzigings- en aanvullende/facultatieve protocollen) te ratificeren. Als ratificering door de EU niet tot de mogelijkheden lijkt te behoren, moeten alle middelen om de inhoud van die rechtsinstrumenten juridisch bindend te maken, worden onderzocht en benut.

3.11.2 „*Mainstreaming*" houdt in dit verband niet alleen in dat bestuursinstanties moeten nagaan of de grondrechten in hun gebruikelijke (en dan vooral wetgevende) activiteiten in acht worden genomen, maar ook dat van hen wordt verwacht dat zij ieder jaar één of twee concrete maatregelen nemen om de naleving van de grondrechten te bevorderen. Verder moet de „checklist van de grondrechten" verder worden uitgewerkt, vooral met het oog op, de mainstreaming van gendergelijkheid, duurzame ontwikkeling en de verplichting om de grondrechten te promoten.

3.11.3 De Commissie moet meer projecten opstarten. Zo zouden er ook projecten moeten komen voor de bescherming van mensenrechtenactivisten. De samenwerking in en buiten de EU zou moeten worden verbeterd. In dit verband verwijst het EESC naar zijn advies waarin het de EU ertoe oproept om „*in haar beleid meer aandacht …* (te) *besteden aan economische, sociale en culturele rechten en daarvoor gebruik …* (te) *maken van de beschikbare geografische en thematische instrumenten, zoals het aanvullende Europese instrument voor democratie en mensenrechten (EIDHR)*". Dat instrument heeft ervoor gezorgd dat de sociale dialoog erkenning heeft gekregen als prioriteit ([25]). Verder zou de Commissie andere internationale organisaties om advies moeten vragen over de bescherming en bevordering van mensenrechten.

3.11.4 Het EESC maakt zich zorgen over de geringe bekendheid van het Handvest en de grondrechten bij het publiek. Er moet hard aan worden gewerkt om die bekendheid te vergroten. Het Handvest is een belangrijke tekst en de inhoud ervan moet onder de aandacht van de burgers worden gebracht, zodat het een begrip wordt voor het merendeel van de Europeanen. Het EESC adviseert de Commissie om hiertoe een extra inspanning te doen. Daarbij zou de voorlichting van het publiek voornamelijk moeten bestaan uit de verspreiding van rapporten, maar veeleer uit doortastende maatregelen, om ervoor te zorgen dat het Handvest daadwerkelijk een begrip wordt voor alle burgers van de EU.

3.11.5 Het EESC is ingenomen met alle activiteiten (ook als die door de lidstaten worden georganiseerd) die tot doel hebben om alle belanghebbende partijen, met name juristen, speciale scholing te geven en om het publiek beter voor te lichten. Dit is slechts één onderdeel van de noodzakelijke communicatiestrategie. Het is van cruciaal belang dat rechtstreeks met de burgers wordt gecommuniceerd. Dit blijkt eens te meer uit de ervaringen die zijn opgedaan met SOLVIT, in het kader waarvoor de Commissie actief op zoek gaat naar informatie, ook bij de belanghebbenden zelf. Dezelfde aanpak moet worden gevolgd als het gaat om grondrechten in het algemeen en sociale rechten in het bijzonder.

([25]) EESC-advies „Het Europees instrument voor democratie en mensenrechten (EIDHR)" (initiatiefadvies), parr. 1.1 en 1.2

3.12 *„Stresstest"*

3.12.1 De praktijk moet uitwijzen of grondrechten daadwerkelijk effect sorteren, vooral in tijden van economische crises of situaties waarin veel politieke druk wordt uitgeoefend. Het EESC maakt zich de grootste zorgen over het om zich heen grijpen van een bepaalde politieke gezindheid die ten koste kan gaan – en soms ook gáát – van de bevordering en bescherming van de grondrechten en tot ernstige schendingen van die rechten kan leiden – en soms ook leidt.

3.12.2 Het EHvJ heeft zich al uitgesproken over belangrijke grondrechtenvraagstukken in vonnissen, waardoor secundaire wetgeving achteraf ongeldig is verklaard (bv. gelet op non-discriminatie ([26]) of gegevensbescherming ([27]) of de uitvaardiging van een nationale wet om illegaal in het land verblijvende onderdanen van derde landen een gevangenisstraf te kunnen opleggen, is voorkómen ([28]).

3.12.3 Andere redenen tot zorg zijn de massale uitzetting van Roma, de manier waarop onderdanen van Noord-Afrikaanse landen die geen papieren hebben, worden behandeld, beperkingen van de vrijheid van meningsuiting (vooral in de media) enz. Alle wetten waardoor de uitoefening van (sociale) grondrechten aan banden wordt gelegd (bv. het recht om een grens te stellen aan het maximale aantal werkuren) of waardoor sommige burgers van de aanspraken daarop worden uitgesloten, moeten speciaal worden bekeken.

3.12.4 De sociale grondrechten zijn door de financiële en economische crisis zwaar onder druk komen te staan. Overeenkomsten, herstelprogramma's en andere maatregelen van de EU en/of de lidstaten mogen nooit indruisen tegen de (sociale) grondrechten - bv. het recht om te worden geïnformeerd en geraadpleegd, om cao's te sluiten en om als groep op te treden waarbij de sociale partners volledige autonomie wordt gegarandeerd, alsook het recht op openbare en sociale dienstverlening -, maar zouden er juist op moeten zijn gericht om die rechten te doen naleven en te bevorderen.

([26]) Arrest (zitting in grote kamer) van 1 maart 2011 - zaak C-236/09 – Belgische consumentenvereniging Test-Aankoop (geslacht als factor bij de beoordeling van een verzekeringsrisico)

([27]) Arrest (zitting in grote kamer) van 9 november 2010 - zaken C-92/09 en C-93/09 - Volker en Markus Schecke (verwerking van persoonsgegevens bij de bekendmaking van informatie over ontvangers van landbouwsubsidies)

([28]) Arrest (zitting in eerste kamer) van 28 april 2011 – zaak C-61/11 PPU - El Dridi (wetgeving waardoor een gevangenisstraf kan worden opgelegd aan een illegaal in het land verblijvende onderdaan van een derde land met als enige reden dat hij of zij zonder geldige reden op het grondgebied van dat land verblijft ondanks het door hem of haar ontvangen bevel om het land binnen een bepaalde termijn te verlaten)

3.13 **Maatschappelijk middenveld**: er moeten veel meer mogelijkheden voor participatie worden gecreëerd

3.13.1 In het algemeen wordt in de voorgestane strategie verwezen naar de noodzaak om de mening van belanghebbende partijen in aanmerking te nemen. Het EESC heeft al in meerdere adviezen op dit belangrijke aspect op het gebied van de grondrechten gehamerd ([29]). De uitdrukking „belanghebbende partijen" is ruim genoeg om alle relevante spelers daaronder te laten vallen. Desalniettemin blijft het voor het EESC van het allergrootste belang dat uitdrukkelijk rekening wordt gehouden met zijn rol als adviesorgaan. Hetzelfde geldt voor de sociale partners op EU-niveau (artikel 152 van het VWEU).

3.13.2 Of grondrechten al dan niet worden nageleefd, heeft veel gevolgen voor burgers in het bijzonder en maatschappelijke organisaties in het algemeen. Belanghebbenden moet de kans worden gegeven om aan de toepassing van grondrechten zichtbaar een bijdrage te leveren. Daarom moeten zij regelmatig, volledig en daadwerkelijk bij activiteiten ter zake worden betrokken.

3.13.3 Zo zou met name het EESC inspraak moeten krijgen en regelmatig en tijdig moeten worden geraadpleegd, vooral over het door de Commissie op te stellen jaarverslag. Als hoeder van de waarden van de EU en spreekbuis voor het maatschappelijk middenveld is het EESC het meest aangewezen orgaan om contact te onderhouden met maatschappelijke organisaties.

3.13.4 Het EESC zal jaarlijks een advies uitbrengen over de tenuitvoerlegging van het Handvest van de grondrechten (met bijzondere aandacht voor de sociale grondrechten), van de sociale horizontale bepalingen (artikelen 8, 9 en 10 van het VWEU) en van alle andere bepalingen van sociaal beleid in het Verdrag van Lissabon (met name de artikelen 145 bis, 166 en 168 van het VWEU), alsook van het afgeleid recht en alle andere juridische en beleidsmaatregelen, met als invalshoek de vraag of de doelstellingen daarmee worden verwezenlijkt en bevorderd. Het EESC zal met het oog op dit advies nagaan en analyseren in hoeverre die doelstellingen en vereisten een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van de grondrechten en het sociaal beleid van de EU. Eventueel kan dit advies ook aanbevelingen bevatten voor concrete maatregelen om die doelstellingen en vereisten dichterbij te brengen.

In een hoorzitting die telkens voordat dit advies wordt uitgebracht, zou moeten worden georganiseerd, zullen niet alleen de sociale partners en organisaties die specifieke belangen vertegenwoordigen, de gelegenheid krijgen om hun mening te laten horen en hun verhaal te doen, maar ook vertegenwoordigers van andere grote en representatieve maatschappelijke organisaties die zich met sociale aangelegenheden bezighouden. Dit jaarlijkse advies van het EESC wordt - ter kennisneming en met de nodige uitleg - voorgelegd aan de EU-instellingen, en dan met name aan de Europese Raad, de Raad, het Europees Parlement, de Commissie, het EHvJ en de ECB.

Ook zullen er conferenties worden georganiseerd om op de daadwerkelijke tenuitvoerlegging van het Handvest van de grondrechten toe te zien. Dankzij die conferenties zullen verder nauwere contacten worden gelegd met het Bureau voor de grondrechten.

3.13.5 Het jaarverslag is een nuttig middel om de met de beleidsmaatregelen geboekte vooruitgang te meten. Inzage in dit jaarverslag moet gemakkelijk worden gemaakt. Volgens het EESC zouden de Commissie en het Bureau voor de grondrechten de gelegenheid moeten aangrijpen om maatschappelijke organisaties bij het opstellen van het jaarverslag te betrekken. Ook zouden zij open moeten staan voor door onafhankelijke organisaties uitgevoerde evaluaties van de wijze waarop de grondrechten in en buiten de EU worden beschermd. Als spreekbuis voor het maatschappelijk middenveld is het EESC bereid om een en ander te vergemakkelijken en een bijdrage aan het jaarverslag te leveren. Daarin moet ook aandacht worden geschonken aan situaties die, om diverse redenen, geen aanleiding geven tot verzoekschriften of processen. Wat dit betreft moet het jaarverslag open staan voor en worden gebaseerd op bijdragen van diverse organisaties die werkzaam zijn op het gebied van de grondrechten.

3.13.6 Het EESC ziet het belang in van het jaarverslag, maar vindt dat in het eerste jaarverslag niet consequent aandacht is geschonken aan alle grondrechten van het Handvest. In het verslag wordt weliswaar de nadruk gelegd op enkele belangrijke werkterreinen („Belangrijkste ontwikkelingen"), maar onduidelijk is op grond van welke criteria die werkterreinen zijn uitgekozen. Deze selectieve aanpak doet geen goed als het erom gaat hiaten op te sporen in de tenuitvoerlegging van het Handvest van de grondrechten. Wat nog zorgwekkender is: dit kan worden opgevat als een signaal dat sommige grondrechten voorrang krijgen boven andere.

Brussel, 21 september 2011

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

([29]) EESC-advies „Naar een Handvest van grondrechten van de Europese Unie", PB C 367 van 20 december 2000, blz. 26, par. 3.4 en EESC-advies „Een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechten ten dienste van de burger", PB C 128 van 18 mei 2010, blz. 80, par. 4.3

# 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 — Europese strategie inzake handicaps 2010-2020: Een hernieuwd engagement voor een onbelemmerd Europa

*COM(2010) 636 definitief*

(2011/C 376/15)

Rapporteur: **de heer VARDAKASTANIS**

De Europese Commissie heeft op 13 januari 2011 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie te raadplegen over de

*Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Europese strategie inzake handicaps 2010-2020: Een hernieuwd engagement voor een onbelemmerd Europa*

COM(2010) 636 definitief.

De afdeling Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 31 augustus 2011 goedgekeurd.

Het EESC heeft tijdens zijn op 21 en 22 september 2011 gehouden 474e zitting (vergadering van 21 september) onderstaand advies uitgebracht, dat met 151 stemmen vóór, zonder stemmen tegen, bij 5 onthoudingen, werd goedgekeurd.

## 1. **Conclusies en aanbevelingen**

1.1 Het EESC verwelkomt de Europese strategie inzake handicaps 2010-2020 (hierna: de strategie) als een actief beleidsinstrument om het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap (hierna: het VN-Verdrag) uit te voeren en de daaruit voortvloeiende verplichtingen na te komen. Het is een formele bevestiging van het VN-Verdrag door de EU, waarmee het wettelijk bindend karakter van dat Verdrag wordt erkend. Het EESC dringt erop aan dat de EU de volgende al even belangrijke stappen neemt, namelijk de ratificatie van het Facultatieve Protocol en de afstemming van de bestaande en toekomstige secundaire wetgeving op het VN-Verdrag. Het EESC is van mening dat het VN-Verdrag een duidelijk kader creëert om mensen met een handicap zelf hun potentieel te helpen verwezenlijken als hun participatie en betrokkenheid gewaarborgd zijn.

1.2 Het EESC stelt voor de uitvoering van de strategie te verbinden aan de uitvoering van de Europa 2020-strategie. De nationale hervormingsprogramma's van de lidstaten zouden specifieke streefcijfers voor personen met een handicap moeten bevatten om ook voor die doelgroep armoede, arbeidsparticipatie en scholing te kunnen meten.

1.3 Het EESC is ermee ingenomen dat de Europese Commissie het initiatief heeft genomen voor een anti-discriminatierichtlijn ([1]), gebaseerd op artikel 19 van het VWEU ([2]). Op voorwaarde dat de artikelen betreffende de erkenning van een handicap overeenkomstig de bepalingen van het VN-Verdrag worden gewijzigd, dringt het er bij de lidstaten en het Europees Parlement op aan om een krachtdadige en adequate EU-wetgeving goed te keuren die de bescherming van de rechten van mensen met een handicap uitbreidt tot andere gebieden dan alleen maar de werkgelegenheid.

1.4 Het EESC wijst op de toegevoegde waarde van de raadpleging en actieve betrokkenheid van gehandicaptenorganisaties bij de ontwikkeling en uitvoering van wetgeving en beleid op grond van artikel 4, lid 3 van het VN-Verdrag en artikel 11 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU). Ook de sociale partners kunnen een belangrijke rol spelen en zouden in hun onderhandelingen meer aandacht moeten besteden aan gehandicaptenvraagstukken. Het EESC dringt erop aan dat het op 25 maart 2010 door de Europese sociale partners gesloten kaderakkoord voor een inclusieve arbeidsmarkt wordt uitgevoerd en verzoekt de lidstaten specifieke financiële maatregelen goed te keuren om te bevorderen dat collectieve onderhandelingen over gehandicaptenvraagstukken worden gevoerd. Het wijst erop dat het werkgelegenheidsbeleid voor mensen met een handicap zich moet richten op alles wat met leven en werk te maken heeft („lifestreaming"), en met name op een leven lang leren (LLL), aanwerving, arbeidszekerheid en herintreding, waarbij de regels inzake staatssteun in positieve zin moeten worden toegepast. Het is tevens ingenomen met de gezamenlijke acties van vakbonden en verenigingen, zoals de gezamenlijke conferentie van het Europees Verbond van Vakverenigingen (EVV) en het Europees Gehandicaptenforum (EGF).

1.5 Het EESC is van mening dat een onbelemmerd Europa moet worden verwezenlijkt door een „Europese toegankelijkheidsakte" goed te keuren, oftewel een sterke en geschikte bindende wetgeving die mensen met een handicap het recht op vrij verkeer en toegang tot goederen, diensten en de bebouwde omgeving geeft. Op zowel Europees als nationaal niveau zou naar geschikte en doeltreffende handhavings- en monitoringsmechanismen moeten worden gezocht.

([1]) COM(2008) 426 definitief

([2]) VWEU: Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Artikel 19, lid 1: „Onverminderd de andere bepalingen van de Verdragen, kan de Raad, binnen de grenzen van de door de Verdragen aan de Unie verleende bevoegdheden, met eenparigheid van stemmen, volgens een bijzondere wetgevingsprocedure, op voorstel van de Commissie en na goedkeuring door het Europees Parlement, passende maatregelen nemen om discriminatie op grond van geslacht, ras of etnische afstamming, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid te bestrijden."

1.6 Het mainstreamen van toegankelijkheid zal bijdragen tot het concurrentievermogen en het economisch herstel van de EU, omdat nieuwe markten worden gecreëerd voor ondersteunende goederen en diensten, en nieuwe banen worden geschapen. Het EESC is ingenomen met het voorstel in de strategie om vóór 2015 de volledige toegankelijkheid van overheidswebsites en websites die basisdiensten aan de burger leveren te garanderen.

1.7 Het EESC is van mening dat een Europese mobiliteitskaart een concreet en doeltreffend middel zou zijn om het vrij verkeer van mensen met een handicap te bevorderen, door hen toegang te bieden tot diensten in de hele EU. De tenuitvoerlegging van de strategie zou ertoe moeten leiden dat de Europese mobiliteitskaart in alle lidstaten kan worden gebruikt.

1.8 Het EESC dringt erop aan dat de menselijke waardigheid en de gelijkheid geëerbiedigd worden bij de uitstippeling van EU-beleid. In de hele samenleving – ook in gezinnen – moet worden gewerkt aan bewustmaking ten aanzien van mensen met een handicap, eerbied voor de rechten en waardigheid van mensen met een handicap en bestrijding van stereotiepe denkbeelden over mensen met een handicap op gebieden als werkgelegenheid en onderwijs. Het EESC gelooft in de toegevoegde waarde van op EU-niveau genomen maatregelen om een einde te maken aan de ongelijke situaties van mensen met een handicap in de lidstaten, zoals de media aanmoedigen om het publiek bewust te maken van de capaciteiten en bijdragen van mensen met een handicap. Het EESC dringt aan op de ontwikkeling van indicatoren voor handicaps om consistente gegevens te verzamelen met betrekking tot alle gebieden van het leven, en om het aantal burgers met een handicap bij te houden. Dit laatste is van belang met het oog op de verwezenlijking van de Europa 2020-doelstellingen, namelijk het omlaag brengen van het aantal vroegtijdige schoolverlaters en van de armoede en werkloosheid.

1.9 Het EESC vindt dat er een Europees Comité voor gehandicapten moet komen, dat het structurele beheer van de strategie voor zijn rekening kan nemen, naast een sterker en doeltreffender mechanisme dat de Europese en nationale tenuitvoerlegging van het Verdrag overeenkomstig artikel 33, lid 1 van het VN-Verdrag zou moeten coördineren en monitoren. Ook het EESC zal de tenuitvoerlegging daarvan voortdurend evalueren en beoordelen.

1.10 Het EESC wijst op de negatieve impact van de financiële crisis op het leven van mensen met een handicap en de mogelijkheid die zij hebben om hun rechten te doen gelden. Het dringt erop aan dat personen met een handicap worden gesteund in tijden van crisis en waarschuwt tegen iedere verlaging van de sociale uitgaven in het kader van bezuinigingsmaatregelen. Hiervoor zou een beroep moeten worden gedaan op de Europese structuurfondsen en andere financiële instrumenten, die ook zouden moeten worden gebruikt om de implementatie van de strategie en het VN-Verdrag te financieren. Er zijn bijkomende mechanismen nodig, bijv. om middelen van de structuurfondsen rechtstreeks toe te wijzen (ringfencing) aan maatregelen ten behoeve van personen met een handicap en andere kwetsbare groepen. Het toekomstige cohesiebeleid moet overeenstemmen met het VN-Verdrag. Artikel 16 van de huidige verordening moet daadwerkelijk worden toegepast.

1.11 Het EESC bevestigt dat iedereen, met inbegrip van mensen met psychosociale stoornissen, meer hulp behoevende personen, kinderen en vrouwen met een handicap, op voet van gelijkheid met anderen ten volle alle mensenrechten en fundamentele vrijheden moeten kunnen genieten. Het erkent en promoot het recht om zelfstandig te leven en vindt dat de overgang van institutionele naar gemeenschapsgerichte zorg moet worden ondersteund.

1.12 Het EESC beveelt aan dat het toekomstige meerjarig financieel kader (MFK) 2014-2022 de wettelijke status van de strategie en het VN-Verdrag in de EU erkent en de financiering van hun mainstreaming en tenuitvoerlegging mogelijk maakt. Het MFK moet op de overkoepelende doelstellingen zijn gericht, te weten de bevordering van de grondrechten en de integratie van mensen met een handicap, en zou middelen moeten investeren in discriminatiebestrijding en verbetering van de toegankelijkheid.

## 2. **Inleiding**

2.1 De in november 2010 door de Europese Commissie goedgekeurde mededeling is een fundamenteel beleidsinstrument voor mensen met een handicap. In de Europese strategie inzake handicaps (hierna: de strategie) worden acht essentiële actieterreinen vastgesteld: toegankelijkheid, participatie, gelijkheid, werkgelegenheid, onderwijs en opleiding, sociale bescherming, gezondheid en externe actie. Voor elk terrein zijn sleutelacties vastgesteld voor de periode 2010-2015. Na die periode zullen nieuwe initiatieven worden uitgewerkt en zal de strategie worden herzien. Met de strategie wordt beoogd de tenuitvoerlegging van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap (hierna: het VN-Verdrag) aan te moedigen en mechanismen vast te stellen voor de uitvoering van het VN-Verdrag op EU-niveau, ook binnen de EU-instellingen. Tevens wordt in de strategie aangegeven dat steun nodig is voor financiering, onderzoek, sensibilisering en verzameling van statistieken en data. De mededeling gaat vergezeld van twee belangrijke documenten: de lijst met concrete acties die zijn gepland voor 2010-2015 ([3]) en een werkdocument ([4]) waarin de strategie wordt uitgelegd in het licht van het VN-Verdrag.

2.2 Het EESC dringt aan op een doeltreffende tenuitvoerlegging van het VN-Verdrag door de bestaande Europese wetgeving te herzien en verder te ontwikkelen.

2.3 Het EESC is van oordeel dat het EU-beleid een afspiegeling moet zijn van de door het VN-Verdrag geïntroduceerde paradigmaverschuiving, waardoor het gehandicaptenvraagstuk uit de medische sfeer wordt gehaald en meer vanuit het oogpunt van de mensenrechten wordt bekeken. Het verbindt zich ertoe om ook zelf een sociale benadering van personen met een handicap te volgen.

2.4 Het EESC stemt in met de verklaring in het VN-Verdrag dat personen met een handicap ook personen zijn met langdurige fysieke, mentale, intellectuele of zintuiglijke beperkingen die hen, in wisselwerking met diverse belemmeringen, kunnen beletten volledig, effectief en op voet van gelijkheid met anderen te participeren in de samenleving ([5]).

([3]) SEC(2010) 1324 definitief
([4]) SEC(2010) 1323 definitief
([5]) Art. 1 van het VN-Verdrag inzake rechten van personen met een handicap: http://www.un.org/disabilities/default.asp?id=261.

2.5 Het EESC is er stellig van overtuigd dat ieder mens recht heeft op leven en benadrukt dat personen met een handicap dit recht net als ieder ander mens genieten.

2.6 Het EESC hekelt de moeilijke omstandigheden waarin personen met een handicap moeten leven, die worden blootgesteld aan vormen van meervoudige discriminatie op grond van geslacht, ras, kleur, etnische of sociale afkomst, genetische kenmerken, taal, godsdienst of overtuigingen, politieke of andere denkbeelden, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte, leeftijd, seksuele geaardheid of enige andere status.

2.7 Het EESC stelt vast dat circa 16 % van de bevolking in de EU een handicap heeft, oftewel 80 miljoen mensen. Zij vertegenwoordigen tevens een zesde van de beroepsbevolking van de EU, terwijl 75 % van hen, die soms intensieve steun behoeven, geen toegang heeft tot de arbeidsmarkt. 38 % van de mensen met een handicap in de leeftijd van 16-34 jaar verdient 36 % minder dan mensen zonder handicap ([6]).

2.8 Het EESC bevestigt zijn toezegging in eerdere adviezen ([7]) om de gelijkheid en integratie van personen met een handicap te bevorderen, zowel door de Europese strategie inzake handicaps en het VN-Verdrag ten uitvoer te leggen, als via het externe optreden van de EU.

2.9 Het EESC dringt aan op doeltreffende maatregelen ter bestrijding van schooluitval, aangezien personen met een handicap twee keer minder kans maken om tertiair onderwijs te volgen.

2.10 Het EESC dringt aan op herziening van Richtlijn 2000/78/EG tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep, om deze in overeenstemming te brengen met het VN-Verdrag. Immers, in het kader van de toepassing en omzetting van de richtlijn moet de weigering om redelijke voorzieningen aan te brengen, volgens het VN-Verdrag worden beschouwd als een vorm van discriminatie. Het EESC roept de lidstaten op om de richtlijn correct ten uitvoer te leggen en dringt bij de Europese Commissie aan op een adequate monitoring van die uitvoering.

2.11 Het EESC vindt het een goede zaak dat de structuurfondsen worden gebruikt om het economisch herstel te bevorderen en voor sociale cohesie te zorgen ([8]). In de toekomstige regelgeving zouden het non-discriminatiebeginsel en de toegankelijkheid als horizontale beginselen moeten worden gehandhaafd. Bovendien zou de toegevoegde waarde moeten worden erkend van de deelname van gehandicaptenorganisaties aan iedere fase van het proces (uitstippeling, uitvoering, beheer, evaluatie en monitoring). De bepalingen inzake non-discriminatie en toegankelijkheid moeten als criteria in de verordening worden versterkt. Ook artikel 16 van de huidige verordening moet worden versterkt en de Europese Commissie en de lidstaten moeten voor de uitvoering en handhaving daarvan instaan.

2.12 Ook moet worden gekeken naar geschikte mechanismen voor financiële steun ([9]), zoals de rechtstreekse toewijzing van middelen (ringfencing) aan maatregelen ten behoeve van personen met een handicap ([10]) en andere kwetsbare groepen, teneinde cohesiebeleid te concentreren op relevante prioriteiten ([11]). Het EESC heeft al eerder aanbevolen om de fondsen te richten op specifieke doelstellingen in verband met maatschappelijke integratie ([12]). Bovendien zou, om de steun te kunnen verlenen die nodig is om de beginselen van het VN-Verdrag en de strategie ten uitvoer te leggen, de maatschappelijke integratie van personen met een handicap als een specifieke uitgavencategorie moeten worden opgenomen.

2.13 Het EESC voert aan dat kinderen met een handicap op voet van gelijkheid met anderen ten volle alle mensenrechten en fundamentele vrijheden moeten genieten en herinnert aan het Verdrag inzake de Rechten van het Kind en de daaruit voortvloeiende verplichtingen.

2.14 Het EESC pleit voor een overgang van institutionele naar gemeenschapsgerichte zorg om het recht van personen met een handicap op zelfstandig wonen te respecteren. De Europese fondsen zouden niet moeten worden gebruikt om instellingen te bouwen of renoveren, maar om de overgang van institutionele naar gemeenschapsgerichte zorg te financieren, ook als dat betekent dat instellingen geschikt worden gemaakt voor gemeenschapsgerichte diensten. Het hamert erop dat een behoorlijke levensstandaard moet worden bevorderd, evenals actief ouder worden.

## 3. **Evaluatie van de Europese strategie inzake handicaps 2010-2020**

3.1 Het EESC is van mening dat de ambities van het VN-Verdrag gedeeltelijk doorklinken in de strategie en dat de actieterreinen van die strategie goed gekozen zijn en in het licht van het VN-Verdrag zouden moeten worden versterkt.

3.2 Het EESC betreurt dat gendergelijkheid geen horizontaal thema van de strategie is. Het dringt erop aan dat de gegevens m.b.t. gehandicaptenkwesties worden uitgesplitst naar geslacht, en dat de genderstatistieken ook rekening houden met de specifieke situatie van vrouwen met een handicap. Het EESC dringt aan op de invoering van genderbudgettering in de financiële instrumenten van de EU die betrekking hebben op personen met een handicap. Ook zou gendermainstreaming gewaarborgd moeten zijn bij de uitvoering van de strategie.

3.3 Het EESC is ermee ingenomen dat het gebrek aan gegevens over personen met een handicap door de strategie aan de kaak wordt gesteld en dringt aan op de ontwikkeling van indicatoren om de arbeidsparticipatie en armoede onder personen met een handicap, alsmede hun toegang tot onderwijs, te meten.

3.4 Het EESC erkent het belang van preventie – een thema dat in de strategie aan bod komt onder het kopje gezondheid – maar wijst erop dat de strategie meer gefocust zou moeten zijn op de bevestiging van de rechten van personen met een handicap, in plaats van dit aspect te vermengen met preventie.

([6]) http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes.
([7]) PB C 354 van 28-12-2010, blz. 8-15.
([8]) PB C 132 van 3-5-2011, blz. 8-14.
([9]) Idem.
([10]) COM(2010) 636 definitief
([11]) PB C 234, 22-9-2005, blz. 27-31; PB C 162, 25-6-2008, blz. 92–95; PB C 354, 28-12-2010, blz. 8–15; COM(2010) 636 definitief.
([12]) PB C 120, 16-5-2008, blz. 73-81, § 4.5.2.

3.5 Het EESC is ingenomen met het krachtige engagement van de strategie ten aanzien van de toegankelijkheid en de positieve impact daarvan op de samenleving (bijv. voor oudere mensen en personen met een beperkte mobiliteit). Toegankelijke bedrijven zullen meer klanten aantrekken (15 % van de consumenten). Nieuwe producten leveren nieuwe markten op en zijn een bron van duurzame groei voor de economie ([13]). Het EESC herinnert aan de resolutie van de Raad van de EU, waarin staat: „Toegankelijkheid is niet minder dan de hoeksteen van een inclusieve samenleving, die gebaseerd is op non-discriminatie" ([14]).

3.6 Het EESC pleit voor het gebruik van de structuurfondsen om de strategie naar behoren financieel te steunen. Er zou met name doeltreffender gebruik kunnen worden gemaakt van het Europees Sociaal Fonds (ESF) om de integratie op de arbeidsmarkt te bevorderen, en van het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) om de toegankelijkheid in Europa op een hoog niveau te brengen.

3.7 Het EESC is van mening dat de strategie ervoor moet blijven zorgen dat personen met een handicap zelfstandig kunnen leven, door van institutionele zorg over te stappen op gemeenschapsgerichte zorg. De Europese fondsen zouden moeten worden gebruikt om gemeenschapsgerichte zorg te bevorderen en te waarborgen dat deze zorg van een behoorlijk niveau is.

3.8 Actieve integratie moet volgens het EESC ([13]) worden gekoppeld aan de arbeidsmarkt en de garantie van voldoende inkomen, evenals de toegang tot uitstekende sociale voorzieningen. Die laatste moeten leiden tot betere levensomstandigheden, óók voor mensen die maar heel weinig kans op een baan hebben ([15]).

3.9 Het EESC is van mening dat de EU, als 's werelds grootste hulpdonor, het goede voorbeeld zou moeten geven en de mainstreaming van de gehandicaptenproblematiek in haar samenwerkingsactiviteiten zou moeten bevorderen.

3.10 Het EESC is voorstander van een inclusieve eengemaakte markt en dringt erop aan dat bij overheidsopdrachten verplicht rekening wordt gehouden met sociale overwegingen, met name als het gaat om het bevorderen van de toegankelijkheid (dankzij de goedkeuring van een ambitieuze en wettelijk bindende „Europese toegankelijkheidsakte"), de verbetering van de werkgelegenheidssituatie, de toepassing van het non-discriminatiebeginsel en de kwaliteit van de sociale dienstverlening. Het is ingenomen met Europees normalisatiemandaat 473 ([16]) en dringt aan op verplichte toegankelijkheidsnormen – naar het voorbeeld van de Amerikaanse toegankelijkheidswetgeving – als ruggensteun voor wetgeving inzake overheidsopdrachten ([17]). Bij het vaststellen van deze normen is overleg tussen de betreffende instanties, het bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld van belang ([18]). Maar omdat dit in de praktijk maar weinig succesvol is gebleken, moet er in de toekomst een wettelijk bindend en meer gestructureerd mechanisme komen.

3.11 Het EESC spoort het Europees Parlement, de Europese Raad en het Comité van de Regio's aan om ambitieus te zijn als het gaat om de bescherming van de rechten van personen met een handicap en ervoor te zorgen dat het VN-Verdrag op correcte wijze ten uitvoer wordt gelegd in de Europese Unie.

## 4. **Uitvoering en beheer**

4.1 Het EESC dringt aan op een gestructureerd beheer van de strategie via een Europees Comité voorpersonen met een handicap, omdat het daarin een concrete manier ziet om de bestaande Groep op hoog niveau voor het gehandicaptenbeleid te consolideren. Dit Europees Comité voor personen met een handicap kan dan, overeenkomstig artikel 33, lid 1 van het VN-Verdrag, optreden als coördinerende instantie voor de tenuitvoerlegging en monitoring van dat Verdrag.

4.2 Er zouden nationale comités voor personen met een handicap moeten komen die zouden moeten worden belast met de coördinatie van de uitvoering van de strategie en het VN-Verdrag op nationaal niveau. Deze nationale comités zouden ervoor moeten zorgen dat gehandicaptenorganisaties worden betrokken bij het coördinatieproces en zouden moeten samenwerken met de nationale contactpunten en relevante Europese spelers.

4.3 In het Europees Comité voor personen met een handicap zouden ook vertegenwoordigers van personen met een handicap zitting moeten hebben. Ook zou overleg moeten worden gepleegd met het EESC en andere relevante stakeholders en met organisaties voor personen met een handicap.

4.4 Het EESC verbindt zich ertoe een leidende rol op zich te nemen bij het promoten van het VN-Verdrag als het eerste door de EU geratificeerde internationale mensenrechtenverdrag. Het ijvert voor de interne tenuitvoerlegging van de strategie en het VN-Verdrag. Ook zal het de aandacht voor dit thema vergroten door evenementen te organiseren, zoals een conferentie op hoog niveau samen met de andere EU-instellingen en representatieve organisaties voor personen met een handicap.

4.5 Het EESC dringt erop aan dat artikel 33, lid 1 en lid 2 van het VN-Verdrag in acht wordt genomen en zonder onnodige vertraging en in samenwerking met de representatieve organisaties van personen met een handicap wordt uitgevoerd. Het hamert erop dat het contactpunt onder de rechtstreekse verantwoordelijkheid van de secretaris-generaal van de Commissie moet worden geplaatst en dat de volledige onafhankelijkheid en het pluralistische karakter van de toezichtinstantie gewaarborgd moeten zijn.

4.6 Het EESC herinnert aan de verplichting om personen met een handicap en hun representatieve organisaties te betrekken bij de uitvoering en monitoring van het VN-Verdrag, met inbegrip van de strategie, in navolging van art. 33, lid 3 van dat Verdrag en artikel 11 van het VEU.

---

([13]) PB C 354 van 28-12-2010, blz. 8-15.
([14]) Resolutie van de Raad (2008/C 75/01).
([15]) EUROFOUND.
([16]) M/473 – Normalisatiemandaat aan CEN, CENELEC en ETSI om „Design for All" in relevante normalisatie-initiatieven op te nemen.
([17]) PB C 354, 28-12-2010, blz. 8-15. De *Americans with Disabilities Act (ADA)* is een wetgevingskader dat discriminatie van mensen met een handicap verbiedt op het gebied van werkgelegenheid, vervoer, huisvesting, communicatie en overheidsactiviteiten. De ADA stelt ook voorschriften vast ten aanzien van telecommunicatiediensten voor slechthorende gebruikers.
([18]) Zie de normen die nu al worden toegepast onder de mandaten 376 en 420, en de volgende links: http://cms.horus.be/files/99909/MediaArchive/M420%20Mandate%20Access%20Built%20Environment.pdf.

4.7 Het EESC acht het van belang dat er toezicht wordt uitgeoefend op de uitvoering van nationale acties die in het kader van de strategie uiterlijk in 2015 moeten zijn verwezenlijkt, door van de lidstaten voortgangsverslagen te vragen. Daarenboven zou de Europese Commissie verslag moeten uitbrengen over acties die op Europees niveau worden uitgevoerd. De uitvoering van de strategie zou moeten worden verbonden aan de uitvoering van de Europa 2020-strategie. De nationale hervormingsprogramma's van de lidstaten zouden specifieke streefcijfers voor personen met een handicap moeten bevatten, zodat ook voor die doelgroep armoede, arbeidsparticipatie en scholing kunnen worden gemeten.

4.8 De toekomstige financieringsprogramma's van de Europese Commissie ter vervanging van PROGRESS zouden de deelname van organisaties voor personen met een handicap – die zowel meervoudige handicaps als specifieke gebreken kunnen vertegenwoordigen – moeten steunen. Dit zal de tenuitvoerlegging van het VN-Verdrag vergemakkelijken.

4.9 Het EESC roept de relevante stakeholders – zoals vakbonden, werkgevers, dienstverleners, actoren van de sociale economie en organisaties voor personen met een handicap – op om zich, binnen de grenzen van hun rol en verantwoordelijkheden, actief in te zetten voor de uitvoering van de strategie.

4.10 Volgens het EESC hebben de actoren van de sociale economie een sleutelrol te vervullen bij het verbeteren van de levensomstandigheden van kansarmen en hun toegang tot de arbeidsmarkt, goederen en diensten.

4.11 Het EESC verzoekt de vakbonden en werkgevers om tijdens hun cao-onderhandelingen specifieke clausules over mensen met een handicap mede in aanmerking te nemen, teneinde inclusieve arbeidsmarkten en de tenuitvoerlegging van de strategie te bevorderen. De lidstaten zouden specifieke financiële maatregelen moeten goedkeuren om deze onderhandelingen te ondersteunen.

4.12 Volgens het EESC zou de strategie de samenwerking tussen nationale organisaties voor personen met een handicap en nationale sociaaleconomische raden moeten bevorderen, teneinde te bevorderen dat de strategie in de lidstaten steeds meer ingang vindt.

4.13 De behoeften van personen die intensieve steun behoeven en van personen met pyschosociale stoornissen moeten worden gemainstreamd in alle onderdelen van de strategie.

## 5. **Herziening van de Europese strategie inzake handicaps in 2015 en het nieuwe raamwerk na 2020**

5.1 Het EESC pleit voor een aandachtige herziening van de strategie en een ambitieus programma voor na 2015 van acties om in de EU discriminatie te bestrijden en gelijkheid te waarborgen.

5.2 De bestaande EU-wetgeving zou moeten worden herzien, en de beginselen van het VN-Verdrag zouden systematisch in nieuwe EU-wetten en nieuw EU-beleid moeten worden geïntegreerd.

5.3 De strategie zou in 2013 geheel moeten worden herzien om ervoor te zorgen dat de bepalingen van het VN-Verdrag worden nagekomen en dat zaken zoals het recht op leven en op wettelijke erkenning inbegrepen zijn.

5.4 Hoofddoelstelling van de strategie is volgens het EESC de gelijkheid van personen met een handicap op het gebied van werkgelegenheid, onderwijs, vrij verkeer en andere relevante gebieden van het leven.

5.5 Het EESC herhaalt dat het moet worden geraadpleegd voordat het EU-verslag over de tenuitvoerlegging van het VN-Verdrag wordt toegezonden aan het VN-Comité voor de rechten van personen met een handicap.

5.6 Het hamert nogmaals op het belang van consistente gegevens voor de ontwikkeling van beleid en voor een adequate evaluatie van de strategie en dringt erop aan dat op EU-niveau specifieke indicatoren voor handicaps worden uitgewerkt.

*Eerste voorstellen voor een nieuwe lijst van maatregelen voor na 2015*

5.7 Het EESC is van plan om de implementatie van de Europese toegankelijkheidsakte in de lidstaten nauwlettend te volgen, nadat het wetgevingsvoorstel van de Europese Commissie door het Europees Parlement en de Raad is goedgekeurd en aldus bindende werking krijgt. Er moet een concreet plan komen om alle EU-instellingen toegankelijk te maken voor personen met een handicap (infrastructuur, aanwervingsprocedures, vergaderingen, websites en informatie).

5.8 Het EESC benadrukt dat de aan handicaps gerelateerde artikelen uit het voorstel van de Europese Commissie voor een anti-discriminatierichtlijn overeenkomstig de bepalingen van het VN-Verdrag moeten worden gewijzigd en dringt er bij de lidstaten op aan om dienovereenkomstig krachtdadige Europese wetgeving goed te keuren die de bescherming van de rechten van mensen met een handicap uitbreidt tot andere gebieden dan alleen maar de werkgelegenheid.

5.9 De nieuwe lijst van maatregelen voor na 2015 zou acties moeten omvatten die betrekking hebben op de specifieke situatie van personen met psychosociale stoornissen, vrouwen en meisjes, kinderen en ouderen met een handicap en personen die intensieve steun behoeven.

5.10 Personen met een handicap moeten volledig gebruik kunnen maken van het recht op vrij verkeer. Het EESC pleit voor de invoering van een Europese mobiliteitskaart die is gebaseerd op de wederzijdse erkenning van niet-geldelijke voordelen voor personen met een handicap in alle EU-lidstaten. Daarin ziet het een instrument om mensen met een handicap in staat te stellen zich net als iedere andere EU-burger vrij te verplaatsen binnen de EU. Net als de parkeerkaart zou ook de mobiliteitskaart personen met een handicap toegang moeten geven tot tal van voordelen die worden aangeboden door veel publieke en particuliere instellingen, zoals toegang tot openbaar vervoer en musea. Het EESC rekent erop dat er concrete voorstellen zullen worden gedaan om ervoor te zorgen dat arbeidsongeschiktheidsuitkeringen en specifieke ondersteunende diensten zoals sociale bijstand en assistentietechnologie, naar een andere lidstaat kunnen worden overgedragen.

5.11 Het EESC stelt voor een waarnemingspost voor handicaps op te richten om de situatie van personen met een handicap in de EU te analyseren, goede praktijkvoorbeelden uit te wisselen en de beleidsontwikkeling te ondersteunen.

5.12 Het EESC dringt aan op een juridisch bindend Europees kwaliteitskader voor de ontwikkeling en tenuitvoerlegging in de lidstaten van gemeenschapsgerichte diensten.

5.13 Het EESC is van mening dat het reguliere onderwijs een inclusief karakter moet hebben. Het stelt voor gebarentaal aan te leren op lagere scholen, leraren aan te werven die gekwalificeerd zijn om braille te gebruiken en andere geschikte manieren te vinden om leerlingen met een handicap te ondersteunen.

5.14 Het EESC dringt aan op de ontwikkeling van een gemeenschappelijk Europees systeem voor de beoordeling van handicaps, gebaseerd op een mensenrechtenbenadering ([19]).

5.15 Volgens het EESC moeten personen met een handicap gelijk zijn voor de wet. Het Europese Hof van Justitie en de nationale rechtbanken moeten toegankelijk zijn en alle passende maatregelen nemen om discriminatie tegen te gaan.

5.16 Het EESC wijst erop dat het stemrecht een onvervreemdbaar mensenrecht is dat door het VN-Verdrag wordt toegekend aan alle mensen met een handicap. Het herinnert alle betrokken instellingen eraan dat uitsluitend vereisten m.b.t. leeftijd en staatsburgerschap kunnen bepalen of een persoon stemgerechtigd is en zich verkiesbaar kan stellen. Het EESC is faliekant tegen het idee om het actieve of passieve kiesrecht te beperken op grond van een handicap, zij het bij een gerechtelijke uitspraak of anderszins. Het EESC dringt er bij de EU-instellingen en de lidstaten op aan om discriminerende wetgeving inzake curatele af te schaffen, zodat personen met een handicap op voet van gelijkheid met anderen hun politieke rechten kunnen uitoefenen. Het wijst erop dat redelijke voorzieningen op het stuk van stemprocedures, faciliteiten en materiaal onontbeerlijk zijn om het recht op deelname aan nationale en Europese verkiezingen te waarborgen.

5.17 Het EESC wil dat de doeltreffendheid wordt aangetoond van bestaande beleidsinstrumenten voor de verbetering van de situatie van personen met een handicap. Hiervoor zouden EU-projecten, studies en onderzoek moeten worden gefinancierd.

Brussel, 21 september 2011

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

([19]) Een gemeenschappelijk systeem voor de beoordeling van handicaps, gebaseerd op de in het VN-Verdrag verankerde rechten en een herziening van de internationale classificatie inzake functioneren, handicap en gezondheid (ICF).

# Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een verordening van de Raad betreffende de bevoegdheid, het toepasselijke recht, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen op het gebied van huwelijksvermogensstelsels

*COM(2011) 126 definitief — 2011/0059 (CNS)*

# en het Voorstel voor een verordening van de Raad betreffende de bevoegdheid, het toepasselijke recht, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen op het gebied van de vermogensrechtelijke gevolgen van geregistreerde partnerschappen

*COM(2011) 127 definitief — 2011/0060 (CNS)*

(2011/C 376/16)

Rapporteur: de heer **PEZZINI**

De Raad heeft op 26 april 2011 besloten om, overeenkomstig art. 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het

*Voorstel voor een verordening van de Raad betreffende de bevoegdheid, het toepasselijke recht, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen op het gebied van huwelijksvermogensstelsels*

COM(2011) 126 definitief — 2011/0059 (CNS)

en over het

*Voorstel voor een verordening van de Raad betreffende de bevoegdheid, het toepasselijke recht, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen op het gebied van de vermogensrechtelijke gevolgen van geregistreerde partnerschappen*

COM(2011) 127 definitief — 2011/0060 (CNS).

De afdeling Werkgelegenheid, sociale zaken en burgerschap, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 31 augustus 2011 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 21 en 22 september 2011 gehouden 474e zitting (vergadering van 21 september 2011) onderstaand advies uitgebracht, dat met 156 stemmen vóór en 3 stemmen tegen, bij 6 onthoudingen, is goedgekeurd.

## 1. **Conclusies en aanbevelingen**

1.1 Het Comité is het met de Commissie eens dat de onzekerheid over en de discriminatie betreffende de eigendomsrechten van internationale (echt)paren uit de wereld moeten worden geholpen. Daartoe komt zij terecht met een wetgevingspakket dat uit twee verordeningen bestaat: de ene voor huwelijksvermogensstelsels en de andere voor geregistreerde partnerschappen.

1.2 Het acht het primordiaal dat iedere regeling ter zake in het teken staat van rechtszekerheid, voorzienbaarheid, vereenvoudiging, snelle toegang tot de rechter en billijke oplossingen tegen betaalbare kosten en binnen kort tijdsbestek, behoudens uitzonderingen die alleen om redenen van openbare orde kunnen worden gemaakt.

1.3 Ook is het fundamenteel dat elke regeling niet alleen de rechten van de (echt)paren in duidelijke en transparante bewoordingen beschermt, maar ook de belangen en rechten van derden. In dit verband moet de keuze van het toepasselijke recht en de rechterlijke bevoegdheid noodzakelijkerwijs worden gemaakt op het ogenblik dat het huwelijk of het partnerschap wordt aangegaan.

1.4 Daarnaast vraagt het Comité zich af of er via het „28e stelsel" niet tot een aanvullende optionele Europese regeling zou kunnen worden gekomen voor de bescherming, zonder discriminatie, van internationale paren met betrekking tot hun (huwelijks)vermogensregelingen en de gevolgen ervan.

1.4.1 Dit zou het vooral gemakkelijker maken een beroep te doen op arbitrage om buitengerechtelijke overeenkomsten geldig te verklaren.

1.5 Verder is het van belang dat beslissingen terstond, d.w.z. zonder een bijkomende (eenvoudige) procedure, uitvoerbaar zodat de burgers kosten en tijdsverlies en het gerechtelijk apparaat administratieve lasten bespaard blijven.

1.6 Voorts moet er een voorlichtings- en opleidingsprogramma komen voor de bevoegde rechters, de juridische beroepsbeoefenaars en de burgers. Dat zou gestalte kunnen krijgen via een interactieve website in alle officiële EU-talen en door uitwisseling van beroepservaringen en vaardigheden.

1.7 Het EESC zou graag zien dat er een Europees netwerk van nationale contactpunten voor kosteloze technisch-juridische bijstand in het leven wordt geroepen naar het voorbeeld van het Bureau voor de grondrechten, zodat wordt verzekerd dat alle (echt)paren bekend zijn met hun rechten en ze op doordachte wijze kunnen uitoefenen.

1.8 Het EESC is het ermee is dat het wenselijk is de verschillende procedures (erfopvolging, echtscheiding, scheiding van tafel en bed en vereffening van huwelijksvermogens) bij één gerechtelijke overheid te concentreren.

1.9 Ten slotte beveelt het met klem aan om voor volledige samenhang tussen de regelingen in kwestie te zorgen zodat er op het gebied van de vermogensrechtelijke aspecten van de betrekkingen een homogeen, vereenvoudigd en voor alle burgers toegankelijk rechtskader ontstaat.

## 2. **Het huidige rechtskader**

2.1 Volgens het Comité is het van cruciaal belang dat burgers zich tussen alle lidstaten van de Europese Unie vrij kunnen verplaatsen, en er zonder moeilijkheden of onzekerheden kunnen wonen, een gezin stichten en een eigendom verwerven.

2.2 De verdragen en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie garanderen de vrijheid van vrij verkeer en verblijf, de toegang tot de rechter en de inachtneming van de grondrechten, met name: het recht op eigendom, de gelijkheid voor de wet voor iedereen, het beginsel van non-discriminatie, het recht op bescherming van het privé- en het gezinsleven, het recht om te trouwen en een gezin te stichten, conform de nationale wetgeving, en het recht op een onpartijdig gerecht.

2.3 De toenemende mobiliteit van burgers binnen de Europese Unie heeft geleid tot meer internationale huwelijken waarbij de echtgenoten een verschillende nationaliteit hebben, in verschillende lidstaten verblijven of in een lidstaat verblijven waarvan zij geen onderdaan zijn.

2.4 Het EESC is er zich van bewust dat het van belang is dat deze rechten in een ruimte zonder binnengrenzen doeltreffend kunnen worden uitgeoefend, ongeacht het soort band tussen burgers van verschillende lidstaten en ongeacht het feit dat zij mogelijk in een lidstaat verblijven waarvan zij de nationaliteit niet hebben. In een dergelijk geval hebben deze burgers vaak ook roerende en/of onroerende goederen in verschillende lidstaten van de EU.

2.5 Thans zijn er in Europa ongeveer 16 miljoen internationale paren. In 2007 hadden 13 % (310 000) van de 2,4 miljoen nieuwe huwelijken een internationaal aspect. Zo ook hadden in datzelfde jaar 41 000 van de 211 000 in de EU geregistreerde partnerschappen betrekking op internationale paren.

2.6 In vijf landen kan een huwelijk worden gesloten tussen partners van hetzelfde geslacht (in Nederland sinds 2001, in België sinds 2003, in Spanje sinds 2005, in Zweden sinds 2009 en in Portugal sinds 2010) terwijl het „geregistreerde partnerschap" een recentere juridische instelling is die in 14 lidstaten wordt erkend ([1]). In al deze 14 landen is een geregistreerd partnerschap tussen partners van hetzelfde geslacht mogelijk, terwijl dat tussen partners van hetzelfde of van verschillend geslacht alleen in België, Frankrijk, Luxemburg en Nederland toegelaten is.

2.7 Toen het EESC in 2006 door de Commissie werd geraadpleegd over het Groenboek over collisieregels op het gebied van huwelijksvermogensstelsels, was het over het algemeen te vinden ([2]) voor de wijzigingen die werden voorgesteld m.b.t. Verordening (EG) nr. 2201/2003, waarbij de rechterlijke bevoegdheid en de toepasselijke wetgeving m.b.t. huwelijkszaken werden uitgebreid. De voorgestelde wijzigingen waren immers bedoeld als een aanvulling op de toepasselijke verordening inzake de erkenning van gerechtelijke beslissingen op het gebied van het huwelijk en de ouderlijke verantwoordelijkheid. Over de rechterlijke bevoegdheid en het toepasselijke recht in huwelijkszaken had het EESC zich reeds in een zeer gedetailleerd advies uitgesproken naar aanleiding van de publicatie van het Groenboek over echtscheiding ([3]).

2.8 Het Comité had zich ook de vraag gesteld of de verdeling van gemeenschappelijke bezittingen (onroerend goed, inboedel en andere vermogensrechten) wel apart moest worden behandeld en of het verstandig was om het persoonlijke toepassingsgebied hiervan door te trekken naar niet-getrouwde paren (die evenwel samen ook kinderen kunnen hebben).

2.9 Het zou wellicht meer voor de hand hebben gelegen om enerzijds alle aspecten van de problematiek rond echtscheiding, en anderzijds alle gevolgen van de scheiding van niet-getrouwde paren met een geregistreerd partnerschapscontract in één rechtskader te regelen.

2.10 Dit zou niet alleen de helderheid en interpretatie van het toepasselijke recht ten goede zijn gekomen, ook zouden gerechtelijke beslissingen, waarbij vaak in één uitspraak alle voorwaarden en gevolgen van een (echt)scheiding worden vastgelegd, dan gemakkelijker worden erkend.

2.11 Gelet op de specifieke kenmerken van het huwelijk en het geregistreerd partnerschap, alsook op de eventueel verschillende juridische aspecten ervan, is het EESC het ermee eens dat het een goede zaak zou zijn over twee afzonderlijke regelgevingsinstrumenten te beschikken: één betreffende de bevoegdheid, het toepasselijke recht, de erkenning en de tenuitvoerlegging van de beslissingen op het gebied van huwelijksvermogensstelsels, en één betreffende de bevoegdheid, het toepasselijke recht, de erkenning en de tenuitvoerlegging van de beslissingen op het gebied van de vermogensrechtelijke gevolgen van geregistreerde partnerschappen.

2.12 Het Comité vraagt zich af of er (via het „28e stelsel") ([4]) niet tot één enkele regeling, met name een aanvullende optionele Europese regeling, zou kunnen worden gekomen waarvoor, zonder enige vorm van discriminatie, paren - die gehuwd zijn of geregistreerde partners zijn - vrij kunnen opteren. Het Frans-Duitse akkoord betreffende de totstandbrenging van een gemeenschappelijk huwelijksstelsel zou in dit verband richtinggevend kunnen zijn ([5]).

([1]) België, Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk, Hongarije, Ierland, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk, Slovenië, de Tsjechische Republiek, het Verenigd Koninkrijk en Zweden

([2]) PB C 325 van 30.12.2006, blz. 71.
([3]) PB C 24 van 31.01.2006, blz. 20.
([4]) PB C 21 van 21.01.2011, blz. 26.
([5]) Franse ministerraad van 23 maart 2011.

2.12.1 Vermogensrechtelijke aspecten van huwelijken en geregistreerde partnerschappen worden vaak op „niet-contentieuze" wijze behandeld. In dat geval zou het volgens het EESC een goede zaak zijn in het 28e stelsel bepalingen betreffende de geldigheid van buitengerechtelijke arbitrageovereenkomsten ([6]) op te nemen, met alle voordelen van dien voor de Europese burgers.

2.13 Beide instrumenten moeten volgens het EESC zorgen voor:

— voorspelbaarheid en zekerheid van het toepasselijke recht via duidelijke en uniforme regels;

— samenhang op het gebied van justitiële samenwerking in burgerlijke zaken, met name wat het familierecht betreft;

— automatische erkenning van de beslissingen en tenuitvoerlegging ervan via een vereenvoudigde uniforme procedure, ter verzekering van de erkenning, zonder *exequatur* procedure, van de rechtsgeldigheid van vonnissen en van de mogelijkheid ze ten uitvoer te leggen;

— harmonisering van de bevoegdheidsbedingen, door vaststelling van het toepasselijke recht door eenzelfde gerecht dat bevoegd is voor alle aspecten van de situaties waarin paren zich kunnen bevinden en waarin zij een keuze moeten maken;

— vaststelling van een samenhangend, gestructureerd en gemakkelijk toegankelijk juridisch kader, waarbij de terminologie voor alle terreinen, alsmede alle begrippen en voorwaarden voor vergelijkbare bepalingen met betrekking tot alle terreinen uniform gemaakt en geharmoniseerd moeten worden (bv. lis pendens, bevoegdheidsclausules, enz.).

## 3. **Voorstellen van de Commissie**

3.1 In het „Verslag over het burgerschap van de EU 2010 - Het wegnemen van belemmeringen voor de rechten van EU-burgers" ([7]) heeft de Commissie bevestigd dat de onzekerheid over de eigendomsrechten van internationale paren een van de belangrijkste struikelblokken vormt voor burgers die in het dagelijkse leven hun rechten willen uitoefenen.

3.2 De voorstellen van de Commissie zijn gebaseerd op artikel 81, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

3.3 De Commissie heeft aan de Raad twee initiatieven gepresenteerd betreffende het toepasselijke recht op het gebied van eigendomsrechten van internationale paren: het eerste betreft de vaststelling van de bevoegdheid, het toepasselijke recht, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen op het gebied van huwelijksvermogensstelsels, het tweede bestrijkt dezelfde kwesties wat betreft de gevolgen voor het vermogen van geregistreerde partnerschappen.

3.4 Met haar voorstellen wil de Commissie een brug slaan tussen de verschillende juridische regelingen in de EU en het leven van internationale paren vergemakkelijken, zonder evenwel het materieel recht van de lidstaten m.b.t. huwelijkszaken of geregistreerde partnerschappen te harmoniseren of te wijzigen, maar met als doel:

— internationale echtparen de mogelijkheid te bieden het recht te kiezen die op hun gemeenschappelijke goederen van toepassing is in geval van overlijden van een van de partners of van scheiding;

— de rechtszekerheid voor geregistreerde partnerschappen met een internationale dimensie te vergroten door als algemene regel te stellen dat op de vermogensrechtelijke gevolgen van een geregistreerd partnerschap het recht toepasselijk is van het land waarin het partnerschap werd geregistreerd;

— de rechtszekerheid voor (gehuwde of door een geregistreerd partnerschap verbonden) internationale paren te vergroten door een geheel van samenhangende regels in het leven te roepen waarbij het bevoegde gerecht en het toepasselijke recht worden vastgesteld op basis van hiërarchisch geordende aanknopingspunten;

— de voorspelbaarheid voor internationale paren te verbeteren via een vereenvoudiging van de procedure voor de erkenning van beslissingen en akten in de hele EU, waarbij de burgers de mogelijkheid wordt geboden zich tot één gerecht te wenden voor verschillende rechtsvorderingen.

3.5 De voorstellen voorzien tevens in de creatie van een webpagina in het „Europees justitieel netwerk in burgerlijke en handelszaken" over bestaande registers van huwelijksvermogensstelsels en nationale wetgevingen.

3.6 De voorstellen moeten eenparig goedgekeurd worden door de Raad na raadpleging van het Europese Parlement.

## 4. **Algemene opmerkingen**

4.1 Volgens het EESC is het een goede zaak dat de keuze van het recht dat van toepassing is op echtparen, moet worden gemaakt op het ogenblik zelf van het huwelijk; aldus wordt immers vermeden dat gekozen wordt voor een recht dat geen enkel aanknopingspunt heeft met het huwelijk. Voor reeds eerder gesloten huwelijken wordt, ingeval geen keuze is gemaakt, voorzien in een aantal objectieve aanknopingspunten om het toepasselijke recht vast te stellen, overeenkomstig de regeling die is goedgekeurd in de recente verordening „Rome III" ([8]).

4.1.1 De goedkeuring van regelgeving die echtgenoten een beperkte keuzemogelijkheid inzake toepasselijk recht biedt zal volgens het EESC de rechtszekerheid vergroten en de betrokkenen een zekere speelruimte toestaan m.b.t. het recht dat op hun vermogen van toepassing is, terwijl tegelijkertijd ook de belangen van derden worden gewaarborgd.

4.1.2 In het geval van geregistreerde partnerschappen wordt gekozen voor de wetgeving van het land waar de registratie heeft plaatsgevonden.

4.1.3 Het EESC wijst erop dat het zaak is te voorzien in adequate en duidelijke informatie m.b.t. de keuze van het recht conform Verordening 1259/2010 en het voorstel in COM(2011) 126, zodat de betrokken paren zich duidelijk bewust zijn hoe scheidingen en vermogensrechtelijke betrekkingen worden geregeld.

([6]) Zie het voorstel van het Italiaanse minsterie van Justitie, alsook het Europees Hof van Justitie, arrest West Tankers (C- 185/07, punt 26) over de geldigheid van arbitrageclausules.

([7]) Goedgekeurd op 27 oktober 2010

([8]) Verordening (EG) nr. 1259/2010 van 20 december 2010, PB L 343 van 29.12.2010, blz. 10.

4.1.4 Rechtszekerheid is voor het Comité een prioriteit; het is echter bezorgd over de daadwerkelijke verenigbaarheid tussen enerzijds de keuze van het recht dat op de vermogensregeling van toepassing is, en anderzijds de locatie van het goed, voornamelijk wanneer het gelegen is in een ander land dan dat van het gekozen toepasselijke recht.

4.1.4.1 Met het oog op rechtszekerheid en tevens ook het recht van de partners op behoud van de waarde van roerende en onroerende bestanddelen van de boedel, zou het volgens het Comité een goede zaak zijn op het ogenblik van het huwelijk en dat van de (echt)scheiding een objectieve schatting van de boedel te verrichten.

4.1.4.2 Het Comité zou graag zien dat in elk document waarin sprake is van het vermogen, ook melding wordt gemaakt van het geldende huwelijksstelsel; een en ander is met name van belang in het geval van aandelenbezit in ondernemingen, levensverzekeringen, pensioenfondsen e.a.

4.1.5 Het EESC heeft vragen bij de eventuele reële gevolgen voor derden ingeval het gekozen toepasselijke recht voor vermogensstelsels verschilt van dat van de plaats waar de goederen zich effectief bevinden, eventueel ook buiten de EU.

4.2 Het is volgens het EESC van belang dat de problemen i.v.m. de erkenning van beslissingen en akten worden weggewerkt. Aldus worden geld en tijd bespaard en wordt vermeden dat een beroep wordt gedaan op gerechten in verschillende lidstaten.

4.3 Op grond van de bevoegdheidsregels inzake de vereffening van het (huwelijks)vermogen zou de bevoegdheid van het gerecht dat de (echt)scheiding of de erfopvolging behandelt, worden uitgebreid tot vraagstukken in verband met de vereffening van het (huwelijks)vermogen. Hierdoor zouden de burgers grotere rechtszekerheid hebben, aangezien het gerecht dat de (echt)scheiding of de erfopvolging behandelt ook de vereffening van het (huwelijks)vermogen zou behandelen.

4.3.1 Er is tijd nodig is voor de aanpassing van de interne regelgeving van de afzonderlijke lidstaten en de inwerkingtreding van de verordeningen betreffende de vermogensstelsels. Het Comité maakt zich zorgen over de gevolgen daarvan.

4.4 Volgens het EESC is het absoluut noodzakelijk het vrije verkeer van beslissingen te garanderen door middel van automatische erkenning ervan in de hele Unie. Het is eveneens zaak de tenuitvoerlegging ervan volgens een vereenvoudigde uniforme procedure te verzekeren, samen met de nodige samenhang inzake justitiële samenwerking in burgerlijke zaken.

4.5 Algemeen doel moet zijn een samenhangend, gestructureerd en gemakkelijk toegankelijk juridisch kader vast te stellen, waarbij de terminologie voor alle terreinen, alsmede alle begrippen en voorwaarden voor vergelijkbare bepalingen met betrekking tot alle terreinen uniform gemaakt en geharmoniseerd moeten worden (bv. lis pendens, bevoegdheidsclausules, gewone verblijfplaats, enz.).

4.6 Daarnaast is het volgens het Comité evenzeer van belang de erkenning, de tenuitvoerlegging en het vrije verkeer van vonnissen zonder *exequatur* procedure in de interne markt mogelijk te maken, aansluitend bij de voorstellen ([9]) tot wijziging van de regelgeving in burgerlijke en handelszaken conform Verordening (EG) nr. 44/2001 van de Raad; van uitzonderingen hierop kan alleen sprake zijn als zij om redenen van openbare orde worden gemaakt en in overeenstemming met het Handvest van de grondrechten zijn.

4.7 Het EESC is het ermee is dat het wenselijk is de verschillende procedures (echtscheiding, scheiding van tafel en bed en vereffening van huwelijksvermogens) bij één gerechtelijke overheid te concentreren. De bevoegde gerechten zijn dezelfde als degene die zijn vastgesteld bij de verordening „Brussel II bis".

4.7.1 Het is volgens het EESC van belang dat parallelle procedures worden vermeden en dat geen verschillende materiële rechtsregels op het vermogen van gehuwde of geregistreerde paren worden toegepast.

4.8 Het EESC wijst op het fundamentele belang van een communautair initiatief met het oog op de opleiding van medewerkers van ter zake bevoegde overheden en juridische beroepsbeoefenaars die zullen belast worden met de toepassing van het nieuwe regelgevingskader voor vermogensrechtelijke regelingen tussen echtparen en geregistreerde partners.

4.9 Aan gehuwde en geregistreerde paren moet passende informatie worden verstrekt over de gevolgen van de gekozen wetgeving voor hun vermogen in geval van overdracht ervan, vooral indien de gekozen regeling verschilt van degene die geldt op de plaats waar de goederen zich effectief bevinden.

4.10 Conform de conclusies van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken van 24 en 25 februari 2011 moet „*eerbiediging van de grondrechten ook in aanmerking … worden genomen bij het opstellen van rechtshandelingen die niet volgens een wetgevingsprocedure worden vastgesteld*" ([10]). Het Comité is van mening dat het Bureau voor de grondrechten een actieve rol kan en moet spelen in het verlenen van technisch-juridische bijstand aan paren zodat deze hun rechten terdege kunnen uitoefenen.

## 5. **Specifieke opmerkingen**

5.1 *Voorgestelde regelingen m.b.t. huwelijksvermogensstelsels*

5.1.1 Het Comité onderschrijft de **definitie van huwelijksvermogensstelsels** waarbij rekening wordt gehouden met zowel aspecten van dagelijks beheer van het huwelijksvermogen als de vermogensrechtelijke vereffening, zonder afbreuk te doen aan de aard van de zakelijke rechten, de kwalificatie van goederen en rechten en de bepaling van de prerogatieven van de houder van die rechten, behoudens de uitzonderingen van openbare orde waarin de wetgevingen van de lidstaten voorzien.

([9]) Zie COM(2010) 748 definitief

([10]) Conclusies van de Raad over de rol van de Raad van de Europese Unie in het verzekeren van de effectieve tenuitvoerlegging van het Handvest van grondrechten van de Europese Unie, 24-25 februari 2011.

5.1.2 Het is stellig zaak dat er voor samenhang wordt gezorgd tussen de bevoegdheidsregelingen van Verordening nr. 1259/2010 ((echt)scheiding), Verordening 2201/2003 (huwelijk) en die van onderhavig voorstel inzake huwelijksvermogensstelsels (zie Hoofdstuk II, artikelen 4 en 5 en Hoofdstuk III, artikelen 15-18).

5.1.2.1 Maken partijen namelijk gebruik van hun vrijheid om voor verschillende stelsels te kiezen, dan kunnen de zaken wel eens uitermate ingewikkeld worden, met als gevolg eventuele bevoegdheidsconflicten, die veel tijdverlies en hoge kosten met zich mee zouden brengen. Volgens het Comité is het dan ook zaak de rechterlijke bevoegdheid op het ogenblik van het huwelijk vast te stellen.

5.1.3 Krachtens het beginsel van wederzijdse erkenning m.b.t. het vrije verkeer van beslissingen, authentieke akten en gerechtelijke schikkingen inzake huwelijksvermogensstelsels dienen, zoals de Commissie voorstelt, latere procedures uit den boze te zijn. *Exequatur* achtige procedures werken namelijk alleen maar fors tijdverlies en hoge kosten in de hand (zie de Verordeningen Brussel I en II).

5.1.4 In beide verordeningen dient artikel 4 volgens het Comité de mogelijkheid uit te sluiten om de rechterlijke bevoegdheid voor ontbinding of nietigverklaring alsook voor de vermogensrechtelijke gevolgen daarvan te laten afhangen van de vraag of de partners daarover een akkoord hebben gesloten.

5.2 *Voorgestelde vermogensstelsels voor geregistreerde paren*

5.2.1 Volgens het EESC moet naar de specifieke kenmerken van het geregistreerde partnerschap worden gekeken om, louter wat het vermogensaspect betreft, de juridische gevolgen van dergelijke partnerschappen voor de beide partners en ten opzichte van derden te bepalen.

5.2.2 Het Comité vreest dat de voorgestelde regeling betreffende het toepasselijk recht (Hoofdstuk III van het voorstel voor een Verordening 127/2011 (geregistreerde partnerschappen)) wel eens zou kunnen conflicteren met het recht van het land waar de goederen gesitueerd zijn.

5.2.3 Gezien de verschillen tussen de rechtstelsels van de landen waar partnerschappen worden geregistreerd en om de rechten van de partners, en derden, te versterken, zou het dienstig zijn om over te gaan tot harmonisatie van informatiesystemen en procedures voor openbaarmaking en aanvechting van de rechten op de zaken in de boedel van het partnerschap. Dat geldt met name met het oog op landen waar de goederen zich bevinden maar die het geregistreerd partnerschap niet kennen.

5.3 *Toegang tot informatie over bestaande vermogensstelsels in de lidstaten*

5.3.1 Het EESC onderstreept dat het van belang is dat in eerste instantie echtparen en geregistreerde partners maar ook bevoegde rechters en juridische beroepsbeoefenaars passende toegang hebben tot deze informatie, door middel van praktische handleidingen in de EU-talen en via een portaalsite in alle officiële EU-talen op het internet.

5.3.2 Het van het grootste belang dat er een opleidingsprogramma komt voor de rechterlijke macht, de juridische beroepsbeoefenaars en de rechtzoekenden. Dat moet vergezeld gaan van uitwisseling van ervaringen om te zorgen voor adequate beroepsmatige verspreiding van kennis over de betrokken nationale rechtssystemen.

5.3.3 Het EESC zou graag zien dat er een Europees netwerk van nationale contactpunten voor kosteloze technisch-juridische bijstand in het leven wordt geroepen naar het voorbeeld van het Bureau voor de grondrechten, zodat wordt verzekerd dat alle echtparen en geregistreerde partners hun rechten op het gebied van vermogensstelsels met kennis van zaken kunnen uitoefenen.

Brussel, 21 september 2011

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

# Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Het Europese actieplan inzake e-overheid 2011-2015 — Benutten van de ICT om een slimme, duurzame en innovatieve overheid te bevorderen

*COM(2010) 743 definitief*

# en 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 interoperabele Europese overheidsdiensten

*COM(2010) 744 definitief*

(2011/C 376/17)

Rapporteur: de heer **HENCKS**

De Europese Commissie heeft op 15 en 16 december 2010 besloten om het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie te raadplegen over de

*Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Het Europese actieplan inzake e-overheid 2011-2015 — Benutten van de ICT om een slimme, duurzame en innovatieve overheid te bevorderen*

COM(2010) 743 definitief, en 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 interoperabele Europese overheidsdiensten*

COM(2010) 744 definitief.

De afdeling Vervoer, energie, infrastructuur en informatiemaatschappij, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 7 september 2011 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 21 en 22 september 2011 gehouden 474e zitting (vergadering van 21 september) onderstaand advies uitgebracht, dat met 161 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 8 onthoudingen, werd goedgekeurd.

## 1. **Conclusies en aanbevelingen**

1.1 Het actieplan dat onderwerp is van dit advies werd opgesteld n.a.v. een verzoek geformuleerd tijdens de conferentie over e-overheid in Malmö (2009), waar de ministers van de EU-lidstaten toezegden grensoverschrijdende, toegankelijkere, interactievere en beter op de persoon afgestemd online overheidsdiensten te zullen bevorderen. Daaraan moeten de afspraken in het kader van de digitale agenda en de Europa 2020-strategie worden toegevoegd.

1.2 De Europese Commissie kan op dit terrein alleen maar passende voorwaarden en maatregelen voorstellen voor een geharmoniseerde ontwikkeling van grensoverschrijdende e-overheidstransacties in Europa. Daarom benadrukt het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) dat de lidstaten uiteindelijk verantwoordelijk zijn voor de naleving van de in Malmö gedane toezeggingen.

1.3 Om verwarring met andere soorten diensten te voorkomen, stelt het EESC voor om hier te spreken over „Europese grensoverschrijdende e-overheidsdiensten" en niet over „Europese overheidsdiensten".

1.4 Het EESC kan zich vinden in het door de Commissie gepresenteerde actieplan voor duurzame en innovatieve e-overheid. Daarmee wordt de weg vrijgemaakt voor meer op de persoon toegesneden, interactievere overheidsdiensten die beter zijn afgestemd op de behoeften en verwachtingen van de gebruikers. Die laatste worden opgeroepen actiever bij te dragen aan de totstandbrenging van online overheidsdiensten.

1.5 De bevordering van e-overheid moet gepaard gaan met een bestuurlijke reorganisatie. Verder moet het roer worden omgegooid in de betrekkingen die bestuursinstanties met hun gebruikers onderhouden. Die moeten bijvoorbeeld geholpen worden bij het vervullen van administratieve online procedures.

1.6 De Unie en de lidstaten moeten alle maatregelen nemen om alle bevolkingsgroepen, óók kansarmen, bij de informatiemaatschappij te betrekken, overeenkomstig de Europa 2020-strategie en artikel 9 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

1.7 De belemmeringen die interoperabiliteit, elektronische handtekeningen en e-identificatie in de weg staan, zijn vaak het gevolg van het ontbreken van een grensoverschrijdende rechtsgrondslag, verschillen tussen het recht van de lidstaten, en nationale oplossingen die onderling niet compatibel zijn. Een goed en adequaat multilateraal beheer van informatiesystemen, waarbij de mens centraal staat en waarvoor voldoende middelen worden uitgetrokken, is onontbeerlijk.

1.8 Het EESC is voorstander van de ontwikkeling, binnen een Europees interoperabiliteitskader, van één visie voor gemeenschappelijke interfacenormen, van een platform voor de uitwisseling van informatie, ervaringen en codes op basis van vrije en open software zodat correcties en wijzigingen kunnen worden aangebracht, en van open, interoperabele bestandsformaten. De door sommige overheidsdiensten (zoals de douane) opgedane ervaringen zouden moeten worden benut om technische, semantische en organisatorische interoperabiliteit tot stand te brengen tussen systemen alvorens deze met elkaar te verbinden. Aldus kan worden gegarandeerd dat de gemaakte afspraken worden uitgevoerd en de systemen stabiel functioneren. Hiervoor moeten gemeenschappelijke regels en een solide rechtsgrondslag worden gecreëerd.

1.9 Interoperabiliteit is vandaag de dag nodig, maar alleen voor diensten waarbij dat nuttig is. Het realiseren van interoperabiliteit is erg complex en vereist dat veel technische handelingen en maatregelen worden geïntegreerd om de burgers een veilige gegevensuitwisseling te garanderen. Bovendien ontwikkelen de mogelijkheden voor interoperabiliteit zich voortduren.

1.10 Nationale overheidsdiensten zouden moeten worden aanbevolen hun gegevens te schiften voordat zij tot uitwisseling daarvan overgaan, om ervoor te zorgen dat alleen gegevens waarvan uitwisseling nuttig is, online komen. Uitgangspunt moet zijn dat bestaande regels worden nageleefd.

1.11 De persoonsgegevens van burgers, ondernemingen en verenigingen moeten worden beschermd en hun „recht op verwijdering van gegevens" moet worden gerespecteerd. De veiligheid van gegevens moet op Europees niveau al vanaf de ontwikkeling van uitwisselingsprocedures worden verzekerd en gewaarborgd, bijv. op servers, in software, bij de opslag van gegevens, tijdens de uitwisseling daarvan, enz. Voor een eventueel nieuw gebruik van gegevens door derden moeten dezelfde regels en voorwaarden gelden.

## 2. **Meer e-overheid**

2.1 De EU is sinds 1993 bezig het beleid van de lidstaten te coördineren om de digitale convergentie te bespoedigen en een antwoord te bieden op de uitdagingen van de informatiemaatschappij (IDA-, IDAI-, IDAII-, IDABC en ISA-programma's). [1] Doel is een gemeenschappelijke Europese ruimte tot stand te brengen die betaalbare en veilige breedbandcommunicatie biedt alsmede rijke en gevarieerde inhoud die op de behoeften van de gebruikers is afgestemd.

2.2 De EU heeft in ettelijke mededelingen en actieplannen invulling gegeven aan haar beleidsrichtsnoeren ter zake. De bedoeling van enkele daarvan is dat e-overheid versneld wordt ingevoerd. Daartoe zijn vijf prioriteiten vastgesteld:

— toegankelijkheid voor iedereen;

— meer efficiëntie;

— ingrijpende e-overheid;

— onmisbaar instrumentarium;

— meer participatie aan de democratische besluitvorming.

2.3 Het nieuwe actieplan maakt integrerend deel uit van de digitale agenda. De Unie en de lidstaten moeten alle maatregelen nemen om alle bevolkingsgroepen, óók kansarmen, bij de informatiemaatschappij te betrekken, overeenkomstig de Europa 2020-strategie en artikel 9 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

## 3. **De nieuwe initiatieven van de Commissie**

3.1 De ministers van de EU-lidstaten hebben op de vijfde conferentie over e-overheid (Malmö, 2009) toegezegd dat zij het concurrentievermogen van de EU zullen vergroten met behulp van schaalvoordelen in tijd en geld waardoor e-overheid toegankelijker en interactiever wordt en beter op de persoon wordt afgestemd.

3.2 De Commissie stelt dus een nieuw actieplan voor e-overheid voor als concreet antwoord op het door de deelnemers aan de conferentie van Malmö geformuleerde verzoek en als bijdrage aan twee sleuteldoelstellingen van de digitale agenda voor Europa. Volgens die agenda moeten de lidstaten vóór 2013 hun nationale interoperabiliteitskaders afstemmen op het Europees kader, en moeten bestuursinstanties het gebruik van e-overheidstoepassingen bevorderen om ervoor te zorgen dat in 2015 50 % van de burgers en 80 % van de ondernemingen gebruik maken van e-overheidsdiensten.

3.3 De 40 maatregelen uit het actieplan 2011-2015 beslaan vier gebieden:

A. <u>Emancipatie van de gebruiker:</u>

— rond de behoeften van de gebruikers ontworpen diensten;

— collaboratieve productie van diensten, bijvoorbeeld door gebruik te maken van Web 2.0 technologie;

— hergebruik van overheidsinformatie;

— verbetering van de transparantie;

— deelname van de burgers en ondernemingen aan het beleidsvormingsproces;

B. <u>Interne markt:</u>

— naadloze diensten voor ondernemingen;

— EU-wijde uitvoering van grensoverschrijdende diensten;

C. <u>Efficiëntie en effectiviteit van overheden en overheidsdiensten:</u>

— verbeteren van organisatorische processen (elektronische aanbestedingen, versnelde behandeling van verzoeken enz.);

— vermindering van administratieve lasten;

[1] PB C 249 van 13-9-1993, blz. 6; PB C 214 van 10-7-1998, blz. 33; PB C 80 van 3-4-2002, blz. 21; PB C 80 van 30-3-2004, blz. 83; PB C 218 van 11-9-2009, blz. 36

— groen bestuur (elektronische archivering, videoconferenties om minder te hoeven reizen enz.);

D. Basisvoorwaarden voor de ontwikkeling van e-overheid:

— open specificaties en interoperabiliteit (toepassing van het Europese interoperabiliteitskader);

— sleutelmogelijkmakers (herziening van de Richtlijn inzake e-handtekeningen, voorstel voor een besluit inzake wederzijdse erkenning van e-identificatie en e-authenticatie in de gehele EU).

3.4 Heel concreet omvat het actieplan maatregelen om:

— ervoor te zorgen dat bepaalde informatie die aan bestuursorganen wordt verstrekt, definitief en op een beveiligde manier kan worden opgeslagen (zodat het niet nodig is om informatie meerdere malen aan steeds weer andere overheden te geven);

— het gebruik van elektronische identificatiesystemen („eID") overal in de EU ingang te doen vinden, zodat het voor burgers gemakkelijker wordt om over de grenzen heen formaliteiten te vervullen (voor als iemand in een ander land een bedrijf wil beginnen of bij verhuizingen en/of detachering om beroepsredenen, de overdracht van pensioenrechten op een andere land of inschrijving aan een school of universiteit in het buitenland);

— burgers en ondernemingen in staat te stellen om de behandeling door de overheid van hun dossiers online, en dus in real time, te volgen, wat de transparantie en open afhandeling van zaken ten goede komt;

— overheidsdiensten te personaliseren, ofwel beter op de concrete behoeften van de gebruikers af te stemmen, bijvoorbeeld door te garanderen dat documenten en gegevens snel en beveiligd in digitale vorm worden doorgestuurd;

— het voor derden mogelijk te maken om gegevens opnieuw te gebruiken. Zo kunnen gemakkelijker nieuwe toepassingsmogelijkheden en overheidsdiensten in het leven worden geroepen.

## 4. **Algemene opmerkingen**

Het EESC beaamt dat duurzame en innovatieve e-overheid en ongehinderde grensoverschrijdende interoperabiliteit absoluut moeten worden bevorderd.

4.1 De voornaamste taak van de Commissie in dit verband is om gunstigere voorwaarden te creëren voor de ontwikkeling van e-overheidstransacties (m.n. randvoorwaarden voor interoperabiliteit en het gebruik van elektronische handtekeningen en e-identificatie) en om het beleid van de lidstaten te coördineren. De regeringen van de lidstaten, die in de verklaring van Malmö op dit vlak politieke toezeggingen hebben gedaan, spelen een centrale rol bij de uitvoering van de overeengekomen maatregelen.

4.2 Het EESC wil er allereerst op wijzen dat de term „Europese overheidsdiensten", die de Commissie gebruikt in de mededeling over interoperabiliteit, incorrect is en tot misverstanden kan leiden. In zijn advies getiteld „Diensten van algemeen economisch belang: hoe moeten de verantwoordelijkheden tussen de EU en de lidstaten worden verdeeld?" ([2]) heeft het gesproken over overheidsdiensten die niet tot nationaal of lokaal niveau kunnen worden beperkt en die beschouwd kunnen worden als communautaire diensten van algemeen belang. Grensoverschrijdende e-overheidsdiensten zijn echter, hoewel ze een bepaalde Europese dimensie hebben aangezien ze grensoverschrijdend van aard zijn, totaal iets anders dan de diensten die bestempeld kunnen worden als Europese overheidsdiensten.

4.3 Tot dusverre is steeds een algemene aanpak gevolgd. Het EESC is ermee ingenomen dat thans wordt gekozen voor een nieuwe strategie die berust op een op de persoon toegesneden benadering. Zo wordt de weg vrijgemaakt voor interactievere en beter op de wensen en verwachtingen van de gebruikers afgestemde overheidsdiensten die tot een nieuwe generatie van e-overheidsdiensten behoren: open, flexibele en ononderbroken overheidsdiensten op lokaal, regionaal, nationaal en Europees bestuursniveau.

4.4 De Commissie bewerkstelligt een doorbraak waardoor gebruikers (burgers, ondernemingen, ngo's en de formeel door de Commissie erkende overlegorganen) op termijn actiever kunnen gaan bijdragen aan de totstandbrenging van online overheidsdiensten waarmee beter op hun behoeften wordt ingespeeld.

4.5 Het EESC stemt daarom in met dit nieuwe actieplan waardoor alle belanghebbenden kunnen profiteren van snellere en betere overheidsdiensten en dat overheidsinstanties zal helpen om hun manier van dienstverlenen en interne procedures te herzien. Die laatste kunnen dan worden aangepast aan de nieuwe vereisten inzake snelheid, beschikbaarheid en eenvoud van toepassing.

4.6 Toch valt niet te ontkomen aan de indruk dat bestuursinstanties niet in de eerste plaats aan de gebruikers denken, maar dat e-overheid wordt opgezet naar gelang van de interne bestuurlijke structuur en dus niet van degenen voor wie hun dienstverlening bestemd is. Dit resulteert voor de gebruikers in een problematische toegankelijkheid, een gebrekkige zichtbaarheid en een niet-homogene grafische vormgeving.

4.7 Het EESC betreurt dat de Commissie niet spreekt over de bescherming van gegevens en het schiften van gegevens. De desbetreffende verordening uit 2001 moet integraal worden toegepast en persoonsgegevens van burgers zouden niet mogen worden uitgewisseld, tenzij absoluut is gegarandeerd dat het vertrouwelijke karakter ervan niet wordt geschonden, het recht op verwijdering van gegevens wordt nageleefd, andere verplichtingen zijn opgelegd en de inachtneming daarvan wordt gewaarborgd. Het EESC heeft bedenkingen bij een eventueel nieuw gebruik van persoonsgegevens door derden.

([2]) PB C 128 van 18-5-2010, blz. 65

4.8 Het belang van technische en informaticakwesties moet niet worden gebagatelliseerd, want de manier waarop die worden opgelost is bepalend voor de veiligheid van gegevens en voor het succes van de (technische, semantische en organisatorische) interoperabiliteit. De overstap naar e-overheid moet uitmonden in een bestuurlijke reorganisatie. Verder moet het roer worden omgegooid in de betrekkingen die bestuursinstanties met hun gebruikers onderhouden. Online gaan zal alleen voor alle partijen bevredigende resultaten opleveren als die overstap niet als een einddoel wordt gezien, maar als een middel om verandering teweeg te brengen. Daarbij moet worden uitgegaan van een mix van opleiding, individuele en collectieve begeleiding en communicatie. Het gaat dus niet aan om mensen door informatica te vervangen: integendeel, er moet werktijd van overheidspersoneel worden vrijgemaakt die voor de vervulling van taken met een grotere meerwaarde kan worden gebruikt, bijv. om burgers vertrouwd te maken met en te helpen bij het gebruik van e-overheidstoepassingen. ([3]) Dit geldt des te meer in het licht van de constatering van de Commissie dat grensoverschrijdende e-overheidsdiensten veeleer een zeldzaamheid blijven en als die diensten er al zijn, de meeste Europeanen er weinig voor voelen om er gebruik van te maken.

4.9 Bij de bevordering van het gebruik van e-overheid zouden de problemen op het vlak van connectiviteit, vaardigheden en e-inclusie niet buiten beschouwing mogen blijven. ([3])

4.10 Hoewel er al veel e-overheidsdiensten beschikbaar zijn waarvan de kwaliteit mettertijd beter wordt, heeft het EESC bedenkingen bij het door de Commissie gepubliceerde vergelijkend onderzoek van e-overheid. Die is gebaseerd op een analyse van een te beperkt aantal diensten en waarschijnlijk dus niet representatief. Zo lijkt het verre van realistisch dat in Portugal 100 % van de diensten online beschikbaar is. Niet voor alle overheidsdiensten echter is grensoverschrijdende interoperabiliteit een noodzaak.

4.11 Toch komt het erop aan te voorkomen dat de digitale kloof tot gevolg heeft dat sommigen buiten de boot van de bestuurlijke ontwikkeling vallen. Een van de redenen waarom burgers terughoudend staan tegenover het gebruik van e-overheidsdiensten is zeker wantrouwen tegenover de beveiliging en bescherming van gegevens. Het EESC is dan ook van mening dat, in overleg met de Europese toezichthouder voor gegevensbescherming (EDPS), het gebruik van gegevens en de desbetreffende werkmethoden absoluut echt democratisch gecontroleerd moeten worden. Komt een dergelijke controle er niet, dan wijst het EESC een eventueel nieuw gebruik van gegevens door derden af, hoewel de Commissie dit aanbeveelt in de hoop dat dit zal leiden tot het ontstaan van nieuwe administratieve e-diensten. Het EESC vindt het inmiddels de hoogste tijd dat een adviescomité e-overheid wordt opgericht met daarin vertegenwoordigers van de EU, nationale overheden, sociale partners en gebruikers.

4.12 In dit verband wijst het EESC erop dat een code voor digitale gebruikersrechten (d.w.z. een verzameling bindende regels) zeer gewenst is. Over zo'n code zou met vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld moeten worden onderhandeld.

4.13 Het streefcijfer voor e-aanbestedingen voor overheidsopdrachten was in het eerste actieplan (i2010) 100 % in 2010. Daarvan is de EU thans, met ongeveer 60 %, nog ver verwijderd (overheidsopdrachten zijn goed voor circa 18 % van het bbp van de EU in de vorm van goederen, diensten en werken en vormen een van de twaalf hoofdonderdelen van de Single Market Act).

4.14 Het EESC heeft in zijn advies inzake het groenboek over de bevordering van elektronisch aanbesteden in de EU ([4]) aanbevolen een monitoringmechanisme te creëren, met name om de tijdens de invoering van e-aanbestedingen in de lidstaten geboekte vooruitgang, geconstateerde obstakels en genomen correctieve maatregelen nauwgezet in kaart te brengen.

4.15 In hetzelfde advies schreef het EESC verder dat de Commissie via sturing van de tenuitvoerlegging van e-aanbestedingen de lidstaten zou moeten aanmoedigen om innovatieve oplossingen te zoeken voor problemen m.b.t. bedrijfsprocedures en taalkwesties, en dat zij niet alleen een leidende rol zou moeten spelen maar zich ook als „kampioen" op dit gebied zou moeten profileren door e-aanbestedingen in haar eigen organen te hanteren.

4.16 Hoewel interoperabiliteit, elektronische handtekeningen en e-identificatie doeltreffende middelen zijn om grensoverschrijdende e-overheidsdiensten meer ingang te doen vinden, wordt het gebruik van die middelen zelf vaak belemmerd door het ontbreken van een grensoverschrijdende en intersectorale rechtsgrondslag voor interoperabiliteit, verschillen tussen het recht van de lidstaten, en nationale oplossingen die onderling niet compatibel zijn.

4.17 Er moet één visie worden ontwikkeld alsmede gemeenschappelijke normen, omdat iets moet worden gedaan aan het gebrek aan infrastructuur, architectuur en gemeenschappelijke richtsnoeren. Daardoor dreigt het aantal niet-interoperabele oplossingen namelijk toe te nemen.

4.18 Het EESC staat achter de acties van de Commissie t.a.v. bijvoorbeeld de beveiligde uitwisseling van informatie, de interoperabiliteitsarchitectuur en de beoordeling van de effecten op ICT van de nieuwe wetgevende instrumenten van de EU (dit alles in het kader van de Europese interoperabiliteitsstrategie EIS).

4.19 Verder kan het EESC zich vinden in het plan om m.b.v. het Europese interoperabiliteitskader (EIF) te trachten - samen met de organisaties die willen meewerken aan de gezamenlijke verstrekking van online diensten - gemeenschappelijke noemers vast te leggen, zoals woordenschat, concepten, beginselen, richtsnoeren, normen, specificaties en werkwijzen. Daarbij dient wel meertaligheid te worden bevorderd. Verder dienen deze gemeenschappelijke noemers dagelijks te worden bijgewerkt.

4.20 Overheden moeten bij de ontwikkeling van grensoverschrijdende e-diensten hun afspraken inzake interoperabiliteit baseren op bestaande, formele specificaties, of - als die niet bestaan - in dit verband samenwerken met de op de desbetreffende terreinen actieve instanties. Zij dienen deze specificaties te beoordelen en te selecteren aan de hand van een gestructureerde, transparante en objectieve aanpak.

([3]) PB C 318 van 29-10-2011, blz. 9

([4]) PB C 318 van 29-10-2011, blz. 99.

4.21 Het EESC steunt de Commissie ten slotte in haar voornemen om binnenkort ten behoeve van bestuursinstanties een mededeling uit te vaardigen waarin indicaties worden gegeven voor het verband tussen ICT-normstelling en overheidsopdrachten. Een en ander lijkt een goed middel om de toegang tot overheidsopdrachten te verbreden en de daaruit voortvloeiende bestuurlijke formaliteiten te vergemakkelijken.

Brussel, 21 september 2011

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

# Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Efficiënt gebruik van hulpbronnen — Vlaggenschipinitiatief in het kader van de Europa 2020-strategie

*COM(2011) 21 definitief*

(2011/C 376/18)

Rapporteur: **de heer RIBBE**

De Europese Commissie heeft op 26 januari 2011 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité, overeenkomstig artikel 304 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU), te raadplegen over de

*Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Efficiënt gebruik van hulpbronnen — Vlaggenschipinitiatief in het kader van de Europa 2020-strategie*

COM(2011) 21 definitief.

De gespecialiseerde afdeling Landbouw, plattelandsontwikkeling, milieu, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 6 september 2011 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 21 en 22 september 2011 gehouden 474e zitting (vergadering van 22 september 2011) onderstaand advies uitgebracht, dat met 120 stemmen vóór en 13 stemmen tegen, bij 10 onthoudingen, werd goedgekeurd.

## 1. Samenvatting

1.1 Het EESC juicht het vlaggenschipinitiatief voor een efficiënt gebruik van hulpbronnen toe, maar vindt dat het geheel te vaag blijft. Gezien het mondiale aspect van cruciale vraagstukken op milieugebied attendeert het op zijn voorstellen voor de VN-conferentie inzake duurzame ontwikkeling in 2012 en zijn werkzaamheden m.b.t. de routekaart naar een koolstofarme economie in 2050 ([1]).

1.2 Het verwacht van de Commissie dat voor de twintig acties die zijn aangekondigd, nader wordt uitgelegd

— wat precies onder „een efficiënt gebruik van hulpbronnen" wordt verstaan,

— wat er nog verbeterd kan worden door technologische optimalisatie en/of

— welke sectoren „op een andere leest moeten worden geschoeid", hoe zo'n herstructurering eruit moet komen te zien en met welke middelen men dit denkt te verwezenlijken, en

— welke veranderingen in de gedragspatronen van producent en consument er concreet nodig zijn en hoe men ervoor wil zorgen dat die er zo snel mogelijk komen.

1.3 De Europa 2020-strategie moet de grondslagen leggen voor een duurzame en dus ook hulpbronnenefficiënte economie. Dit ziet het EESC ook zo. Toch doet men er volgens het EESC goed aan om de taken in het kader van de duurzaamheidsstrategie en die in het kader van de Europa 2020-strategie van elkaar af te bakenen.

1.4 Het EESC begrijpt niet waarom het hulpbronnenefficiency-initiatief wordt gepresenteerd als een onderdeel van de Europa 2020-strategie. Naar de mening van het Comité gaat het bij dit initiatief juist om een concrete invulling van de in 2001 goedgekeurde en in 2006 herziene duurzaamheidsstrategie, dit alleen al omdat de voorziene termijn voor de verwezenlijking van de doelstellingen zich tot ver na 2020 uitstrekt. Het is van mening dat de Commissie te weinig aandacht besteedt aan de duurzaamheidstrategie en pleit ervoor dat deze nieuw leven wordt ingeblazen.

## 2. Opmerking vooraf

2.1 Kort voordat het EESC van de Commissie het verzoek kreeg om een advies uit te brengen over het vlaggenschipinitiatief „Efficiënt gebruik van de hulpbronnen", had het EESC-bureau al besloten een initiatiefadvies op te stellen over de situatie en stand van zaken m.b.t. de EU-duurzaamheidstrategie.

2.2 Door de EESC-organen is besloten de twee thema's in één advies te behandelen.

## 3. Efficiënt gebruik van hulpbronnen - Vlaggenschipinitiatief in het kader van de Europa 2020-strategie

3.1 Het door de Commissie gepubliceerde vlaggenschipinitiatief „Efficiënt gebruik van hulpbronnen", dat in dit advies besproken wordt, is een van de zeven vlaggenschipinitiatieven die de Commissie in het kader van de Europa-2020-strategie presenteert.

3.2 In de Mededeling wijst de Commissie er, niet voor het eerst, op dat het intensieve gebruik van hulpbronnen het milieu zwaar onder druk zet en de voorzieningszekerheid in gevaar brengt, temeer daar de ontwikkelingslanden en opkomende economieën streven naar eenzelfde welvaartspeil, zonder dat dit gebaseerd is op duurzame productie- en consumptiepatronen.

([1]) EESC-adviezen over „Rio+20: naar een groene economie en betere governance - Bijdrage van Europese maatschappelijke organisaties" en „Routekaart naar een concurrerende koolstofarme economie in 2050" (zie bladzijde 110 van dit Publicatieblad).

3.3 In het kader van het vlaggenschipinitiatief zijn voor 2011 in totaal 20 acties gepland die moeten bijdragen tot een efficiënter gebruik van hulpbronnen in Europa. Een hulpbronnenefficiënt Europa tot stand brengen lukt volgens de Commissie alleen *„als wij technologische verbeteringen invoeren,* ***onze energetische, industriële, vervoers- en landbouwsystemen op een andere leest schoeien*** *en ons gedrag als producenten en consumenten ingrijpend wijzigen.*"

3.4 *„Er moeten nieuwe producten en diensten worden ontwikkeld en nieuwe wegen worden gevonden om de input van hulpbronnen te beperken",* aldus de Commissie. Daarvoor is gecoördineerde actie nodig, die de nodige politieke zichtbaarheid moet krijgen.

3.5 Een en ander vergt *„een coherente analyse van de redenen waarom sommige hulpbronnen niet op efficiënte wijze worden gebruikt"* om op basis daarvan *„een complexe en samenhangende aanpak ten uitvoer [te leggen] op basis van een beleidsmix die de synergieën optimaliseert, afwegingen maakt en een evenwicht vindt tussen de verschillende beleidslijnen en -keuzes".*

3.6 Een centrale doelstelling van dit vlaggenschipinitiatief is overeenstemming te bereiken *„over een langetermijnvisie",* die tot 2050 reikt en aangeeft hoe een koolstofarme economie eruit moet zien, hoe het energie- en vervoerssysteem kan worden gemoderniseerd en hoe *„economische groei"* kan worden losgekoppeld van *„het gebruik van hulpbronnen".*

## 4. Algemene opmerkingen m.b.t. het vlaggenschipinitiatief „Efficiënt gebruik van hulpbronnen" en de verhouding tot de duurzaamheidsstrategie

4.1 Het EESC is ingenomen met het initiatief van de Commissie, dat een belangrijk, zelfs cruciaal **onderdeel is van de duurzaamheidsstrategie**, maar deze niet kan vervangen.

4.2 Het EESC is het met de Commissie eens dat in het kader van de Europa 2020-strategie de grondslagen moeten worden gelegd voor de ontwikkelingen tot 2050 en later. Het ziet echter niet in waarom de Commissie het vlaggenschipinitiatief „Efficiënt gebruik van hulpbronnen" aan de Europa 2020-strategie koppelt en niet presenteert als maatregelen waarmee uitvoering wordt gegeven aan de duurzaamheidsstrategie, hetgeen veel zinvoller zou zijn. Alleen al het feit dat in de Commissiemededeling vaker 2050 dan 2020 als termijn wordt genoemd, toont aan dat het hier om een doelstelling voor de lange termijn gaat.

4.3 De vaststelling van de Commissie dat zowel technologische verbeteringen als een herstructurering van de energie-, industriële, landbouw- en vervoerssystemen en aanpassingen in de gedragspatronen van producent en consument nodig zijn, sluit aan bij het EESC-standpunt, zoals verwoord in het verkennend advies van 28 april 2004 over de „Evaluatie van de EU-strategie voor duurzame ontwikkeling". Het EESC heeft toen ook al erop gewezen dat de duurzaamheidsstrategie alleen kans van slagen heeft als zo concreet mogelijk wordt aangegeven wat er moet veranderen en hoe men dat denkt te kunnen bereiken.

4.4 Maar dit is nu net het zwakke punt van de Mededeling. Ze leest vlot weg, maar blijft veel te vaag. Het EESC acht het een eerste vereiste dat voor de twintig acties die in de loop van het jaar gepresenteerd zullen worden, nauwkeurig wordt omschreven wat er precies moet veranderen, vanuit welke hoek er tegenstand te verwachten valt en hoe (d.w.z. met welke concrete maatregelen) deze weerstand kan worden overwonnen.

4.5 Hierbij komt de in de Commissiemededeling gehanteerde indeling in

— technologische verbeteringen,

— herstructurering, en

— veranderingen in de gedragspatronen van producent en consument

goed van pas. De Commissie moet aangeven wat er nog kan worden bereikt met technologische optimalisatie, waar de grenzen van de technologie liggen en op welke terreinen van het menselijk leven en de economie er uiteindelijk geherstructureerd zal moeten worden.

4.6 Dit vergt inderdaad eerst een, zoals in de Mededeling aangegeven, „coherente analyse" van de oorzaken waarom de hulpbronnen nog steeds zo inefficiënt worden gebruikt. Het feit dat een dergelijke analyse in de Mededeling ontbreekt, beschouwt het EESC als een tekortkoming.

4.7 De stelling van de Commissie dat hulpbronnen vaak op inefficiënte wijze worden gebruikt, omdat de informatie over de reële kosten van een inefficiënt gebruik voor de samenleving ontbreekt, deelt het EESC slechts in zeer geringe mate. De kosten van de dreigende klimaatverandering zijn immers op indrukwekkende wijze beschreven in het zgn. „Stern-rapport" en die van het biodiversiteitsverlies in het „TEEB-rapport". Toch heeft dit nog steeds niet tot een fundamentele ommekeer geleid.

4.8 De verklaring voor het huidige inefficiënte gebruik van hulpbronnen moet vermoedelijk eerder worden gezocht in het feit dat

a) er in de samenleving nog geen consensus is over hoe de huidige situatie moet worden ingeschat (Wat is efficiënt/niet efficiënt?, Hoe duurzaam/niet duurzaam zijn wij/bepaalde sectoren op dit moment echt?);

b) er in hoge mate onduidelijkheid heerst over de vraag wat concreet onder „duurzame ontwikkeling", een „groene economie" en een „hulpbronnenefficiënte economie" moet worden verstaan. Duidelijke, algemeen geldende verklaringen of definities, waarin uiteengezet wordt wat deze begrippen concreet inhouden voor de respectieve beleidsterreinen, ontbreken;

c) er, afhankelijk van de invalshoek van waaruit de situatie wordt beschouwd, zeer uiteenlopende visies zijn op wat er kwalitatief en kwantitatief concreet moet veranderen, hoe de zaken in de toekomst dienen te worden aangepakt en welke implicaties dit heeft voor het dagelijks leven en de economie.

4.9 De Commissie heeft gelijk wanneer zij in de Mededeling schrijft dat niet-duurzame exploitatie vandaag velen welvaart brengt (en anderen dan weer niet). De negatieve gevolgen zullen pas in volle omvang voelbaar zijn voor de toekomstige generaties en ook door hen moeten worden gedragen.

4.10 Zowel politici als het bedrijfsleven en ook het maatschappelijk middenveld lijken dit maar moeilijk te kunnen erkennen en trekken er niet de nodige consequenties uit. Bovendien is er nauwelijks iemand die zich kan voorstellen hoe zo'n „nieuwe welvaart" tot stand zou kunnen worden gebracht met bijv. slechts één tiende van het huidige energieverbruik. Deze onzekerheid maakt mensen bang en ongerust, iets waar wij allerminst luchtig overheen mogen stappen ([2]).

*Technische optimalisatie, herstructureringen en veranderingen in gedragspatronen*

4.11 Vergeleken met de nieuwe streefcijfers die in het vlaggenschipinitiatief „Efficiënt gebruik van hulpbronnen" worden genoemd (terugdringing van de $CO_2$-uitstoot met 80 à 95 %), lijken de kwantitatieve doelstellingen die de EU tot nu toe heeft geformuleerd (zoals terugdringing van de $CO_2$-uitstoot met 20 % tegen 2020), weinig ambitieus. Vanwege de nog altijd voortdurende technische inefficiëntie van het huidige systeem en de technische optimalisatie die dankzij nieuwe technologieën mogelijk is, is een reductie van broeikasgasemissies met 20 % relatief gemakkelijk te verwezenlijken. Ook al wordt alleen maar gepoogd het huidige, duidelijk ontoereikende streefdoel te verwezenlijken, klinken er al waarschuwende stemmen die zeggen dat de aangekondigde technische maatregelen en optimalisaties het „concurrentievermogen van de economie" in het gedrang brengen. Het gevolg is dat niet eens consequent werk wordt gemaakt van de mogelijkheden die technologische optimalisatie biedt zonder dat er een noemenswaardige consumptiebeperking nodig is. Het hoeft geen betoog dat maatregelen die nog verder gaan (als systemen daadwerkelijk „op een andere leest worden geschoeid"), op nog meer weerstand kunnen rekenen.

4.12 Volgens het EESC moet er heel duidelijk op worden gewezen dat optimalisatie van de technische efficiëntie weliswaar belangrijk is voor het verwezenlijken van de doelstellingen, maar dat zelfs de meest hulpbronnenefficiënte technieken niet automatisch gelijkgesteld kunnen worden aan „duurzaam". Slechts één voorbeeld: de Duitse automobielindustrie, die de geplande strenge emissiegrenswaarden (120 g $CO_2$/km) van de Commissie met succes wist te verhinderen, toont vol trots de laatste technische ontwikkelingen. Zo verkondigt Audi juichend dat de nieuwe A7 (2,7 l cilinderinhoud) met een vermogen van 180 pk „slechts" rond de 6,6 l diesel per 100 km verbruikt (wat neerkomt op een uitstoot van 180 g $CO_2$/km). Vergeleken met de vroegere emissiewaarden in deze voertuigklasse is er op het vlak van efficiëntie zeker vooruitgang geboekt, maar met duurzaamheid heeft het niets van doen. Een Audi A7 is noch duurzaam noch hulpbronnenefficiënt! Een dergelijk product is geen uitdrukking van een nieuwe „groene economie", maar toont juist aan dat ook bij zgn. efficiënte technieken schaarse grondstoffen kunnen worden verbruikt en dat er dus behoefte is aan een volledig nieuw mobiliteitsbeleid voor mensen en goederen.

4.13 Het EESC betreurt het dat de Commissie in het vlaggenschipinitiatief het belangrijkste probleem, nl. dat het huidige welvaartsmodel in de westerse wereld te sterk gebaseerd is op het gebruik van goedkope energie en op een almaar toenemende, vaak inefficiënte inzet en omzet van grondstoffen, slechts terzijde in enkele zinnetjes aanstipt.

([2]) Reeds in 2009 heeft het EESC in zijn advies NAT/229 de Commissie expliciet attent gemaakt op dit probleem en haar vergeefs verzocht om op dit vlak speciale inspanningen te verrichten.

4.14 Het vlaggenschipinitiatief „Efficiënt gebruik van hulpbronnen" - of beter nog, een geheractiveerde duurzaamheidsstrategie - zou juist dit aspect nader moeten uitwerken. In de Commissiemededeling wordt weliswaar gewag gemaakt van tegen elkaar af te wegen *„onderscheiden prioriteiten"* die een op een efficiënter verbruik van hulpbronnen gerichte benadering bemoeilijken, maar deze worden nergens nader omschreven, noch wordt toegelicht wat de politiek hieraan denkt te doen.

4.15 Hoe moeilijk zulke afwegingen tussen tegenstrijdige prioriteiten zijn, is goed te zien in Duitsland. Daar is besloten de energiesector te herstructureren zonder hierbij de $CO_2$-reductiedoelstelling in beschouwing te nemen.

*Herstructurering*

4.16 Wij staan voor de belangrijke opgave om deze fundamentele herstructurering, deze „nieuwe" economie en bijgevolg een nieuw soort concurrentievermogen (ook wereldwijd) te definiëren, te ontwikkelen en te verwezenlijken. Door onze overconsumptie is de tijd van goedkope energie en grondstoffen binnenkort voorbij. Wij zijn het aan de toekomstige generaties verplicht om te leren hoe we de schaarse natuurlijke hulpbronnen die ons nog resten, met elkaar kunnen delen. De politiek moet een duidelijk signaal geven dat een economie waarvan het concurrentievermogen op goedkope energie, overconsumptie van natuurlijke hulpbronnen en externalisering van milieukosten berust, op den duur geen toekomst heeft. Maatschappelijk en politiek kan en mag het niet ons doel zijn zo'n economie in stand te houden, maar moeten wij streven naar een herstructurering.

4.17 Het vlaggenschipinitiatief „Efficiënt gebruik van hulpbronnen" kan daartoe bijdragen, maar volstaat niet om dit te bewerkstelligen. Met het vraagstuk van een efficiënter gebruik van hulpbronnen zijn andere vragen i.v.m. duurzaamheid nog niet opgelost. Daarvoor is de duurzaamheidsstrategie ontwikkeld, waarin de aanzet wordt gegeven tot de geleidelijke maatschappelijke en economische transformatie van Europa, waarbij aandacht is voor zaken als solidariteit tussen generaties en eerlijke verdeling.

4.18 Het vlaggenschipinitiatief „Efficiënt gebruik van hulpbronnen" slaagt er zelfs niet in om het begrip „efficiënter gebruik van hulpbronnen" te omschrijven. Ook dit is een tekortkoming waarop het EESC wil wijzen. Het zou een goede zaak zijn als voor de afzonderlijke producten, procedés en sectoren de meest recente hulpbronnenefficiënte technologie wordt omschreven en overeenkomstig het „top runner-principe" wordt bevorderd. Met de energie-efficiëntiekeurmerken voor koelapparatuur heeft de Commissie al enkele eerste stappen in deze richting gedaan.

4.19 Om hulpbronnenefficiënte structuren op te zetten zijn meerdere instrumenten nodig. Een van die instrumenten is het vaststellen van de productprijs. Volgens de Commissie zal dit een belangrijke rol gaan spelen. Zij wijst er terecht op dat de nadruk moet komen te liggen op *„de vaststelling van „de juiste prijs" en op het transparant maken van die juiste prijs zodat de prijzen alle kosten van het hulpbronnengebruik voor de samenleving weerspiegelen"*. Dit is anno 2011 echter niet bepaald een nieuw inzicht te noemen. Het EESC heeft in dit verband ook herhaaldelijk aangedrongen op een „internalisering van de externe kosten". Ook dit is niet nieuw. Het feit dat dit veel te weinig gebeurt, ligt niet alleen aan de Commissie en de lidstaten, maar ook aan de weerstand in sommige economische sectoren, die vrezen voor

hun winsten en door de noodzakelijke herstructurering moeilijke tijden op zich zien afkomen. De politiek moet er alles aan doen om deze weerstand geleidelijk aan weg te nemen.

4.20 Een absoluut vereiste is daarom dat uitgelegd wordt hoe men het vaststellen en transparant maken van „de juiste prijs" denkt te kunnen bereiken. In de strategie wordt hierover echter met geen woord gerept.

## 5. **Wisselwerking tussen politiek en maatschappelijk middenveld, tussen efficiënt gebruik van hulpbronnen, Europa 2020 en duurzaamheid. Ofwel: de noodzaak van goed bestuur.**

5.1 Het gaat maar moeizaam vooruit met de duurzame ontwikkeling, de opbouw van een groene economie en de transformatie naar een hulpbronnenefficiënte economie. De politiek zou er goed aan doen zich af te vragen waar dit aan zou kunnen liggen. Het EESC heeft hierboven al enkele antwoorden gegeven.

5.2 Langzaam, heel langzaam dringt het door dat het huidige economische systeem „fundamenteel" moet veranderen, willen wij van een echt duurzame ontwikkeling kunnen spreken. Het EESC stelt met voldoening vast dat in de Commissiemededeling in dit verband al enkele concrete cijfers worden genoemd, bijv. dat de $CO_2$-uitstoot tegen 2050 met 80 tot 95 % moet worden verminderd. Commissievoorzitter Barroso sprak toen hij deze streefcijfers voor het eerst noemde, van een „nieuwe industriële revolutie" die op ons afkomt resp. die wij tot stand moeten brengen.

5.3 Het EESC wil er in het licht van dit debat nogmaals op wijzen dat er dringend een diepgaand debat moet worden gevoerd over het begrip „groei". De desbetreffende adviezen van het EESC over het thema „Voorbij het BBP" zouden de Commissie en de Raad bekend moeten zijn. Het EESC is van mening dat de oude economische formule „groei is welvaart" niet meer opgaat.

5.4 Toch komt deze thematiek onvoldoende aan bod in het vlaggenschipinitiatief „Efficiënt gebruik van hulpbronnen" en in de Europa 2020-strategie. Kijkt men naar wat er geschreven staat, dan zou men welhaast de indruk krijgen dat „groei" een waarde op zich is.

5.5 Zo kan men in de Europa 2020-strategie lezen: *„Drie prioriteiten moeten centraal staan in Europa 2020:*

— *slimme groei – voor een economie gebaseerd op kennis en innovatie;*

— *duurzame groei – voor een groenere, competitievere economie waarin efficiënter met hulpbronnen wordt omgesprongen;*

— *inclusieve groei – voor een economie met veel werkgelegenheid en economische, sociale en territoriale cohesie.*

*Deze drie prioriteiten versterken elkaar; zij bieden een visie op de Europese sociale markteconomie van de 21e eeuw."*

5.6 Het EESC vraagt zich af welk signaal de Commissie en de Raad met deze formulering willen geven. Moeten wij als samenleving hieruit opmaken dat de groei vroeger niet gebaseerd was op kennis en innovatie? Heeft de politiek niet altijd ernaar gestreefd de werkgelegenheid en de sociale en territoriale samenhang te bevorderen? En leiden deze verschillende „groeifilosofieën" wel automatisch tot duurzame ontwikkeling? Zo ja, waarom gebruiken de Commissie en de Europese Raad dan het begrip „duurzaamheid" niet meer en waarom wordt er een visie gegeven op de „Europese sociale markteconomie van de 21e eeuw" en niet bijv. op een „sociale en groene markteconomie"?

5.7 De Commissie weet heel goed dat een consequent beleid ter instandhouding van de hulpbronnen ertoe kan bijdragen dat het bruto binnenlands product (BBP) omlaag gaat in plaats van omhoog. Als bijv. alle traditionele gloeilampen door het uitgevaardigde verkoopverbod vervangen worden door spaarlampen, gebouwen systematisch geïsoleerd worden en alle energiebesparingsmaatregelen worden uitgevoerd, zal het energieverbruik drastisch dalen en dus ook het BBP. Het EESC wijst er daarom nogmaals op dat

— het begrip „groei" opnieuw gedefinieerd moet worden en

— dat het BBP geen maatstaf is om geluk, welvaart, toestand van het milieu, volksgezondheid of sociale gerechtigheid aan af te meten.

*De nieuwe industriële „revolutie" - een revolutie op het gebied van verantwoordelijkheidszin*

5.8 Commissievoorzitter Barroso spreekt van een „nieuwe industriële revolutie". Dit klopt alleen als men kijkt naar het rigoureuze karakter van de mogelijke veranderingen. Er is een nieuw productie- en consumptiemodel nodig voor de toekomst. Barroso zal uiteraard wel beseffen dat het begrip „revolutie" maatschappelijk gezien niet de meest geschikte woordkeuze is en de onrust kan aanwakkeren. Revoluties gaan uit van onderdrukte meerderheden, die een onaanvaardbare situatie snel en duurzaam willen veranderen en daarom in opstand komen tegen de „machthebbers".

5.9 In het debat over duurzame ontwikkeling en een efficiënt gebruik van hulpbronnen is dit niet aan de orde. Een onderdrukte meerderheid die revolteert tegen de heersende machtsstructuren is ver te zoeken. De algemeen geldende opinie is veeleer dat het goed leven is in een samenleving die jaarlijks zoveel olie verbruikt als in ca. 5 miljoen jaar is ontstaan en die jaarlijks 10 000 maal meer soorten doet verdwijnen dan wat in het evolutieproces normaal het geval zou zijn.

5.10 De grote uitdaging en vraag is dus hoe wij degenen die nu leven, ervan kunnen doordringen dat zij een collectieve verantwoordelijkheid dragen tegenover toekomstige generaties, en hoe wij de druk kunnen opvoeren om dingen écht te veranderen, wat ook betekent dat mensen van bepaalde dingen moeten leren afzien.

5.11 Van cruciaal belang is dat het maatschappelijk middenveld en het bedrijfsleven van meet af aan adequaat bij dit proces betrokken worden. Dit is precies wat er beoogd werd en wordt met de EU-duurzaamheidsstrategie, die in 2001 in Gotenburg is goedgekeurd.

*EU-duurzaamheidsstrategie: stand van zaken*

5.12 Het EESC volgt al vele jaren nauwlettend en actief de door de Europese Raad in 2001 goedgekeurde duurzaamheidsstrategie van de EU. Van meet af aan heeft het EESC ervoor gepleit dat deze langetermijnstrategie de hoogste prioriteit krijgt.

5.13 Het EESC heeft er elke keer weer op gehamerd dat de duurzaamheidsstrategie **duidelijke richtsnoeren** en **kwantitatieve en kwalitatieve streefdoelen** moet formuleren voor de burger, het bedrijfsleven, de maatschappelijk organisaties en ook de politiek. Deze kunnen als richtpunt dienen voor de besluitvorming op korte en lange termijn en voor het EU-beleid in al zijn onderdelen.

5.14 Maar ook telkens weer heeft het EESC misnoegd moeten vaststellen dat de duurzaamheidsstrategie niet alleen veel te vaag is geformuleerd, maar politiek gezien niet de aandacht krijgt die haar toekomt.

5.15 Het EESC heeft zich daarnaast ingenomen getoond met de bijzondere rol die de Europese Raad het Comité in het kader van de herziene duurzaamheidsstrategie van 2006 heeft toegekend, waarbij het Comité is verzocht een expliciete bijdrage te leveren aan de door de Commissie om de twee jaar op te stellen voortgangsverslagen. De Commissie heeft in 2007 en 2009 weliswaar zulke voortgangsverslagen gepubliceerd, maar het EESC heeft pas **achteraf** hierop zijn commentaar en oordeel kunnen geven. De Commissie heeft het EESC **geen bijdrage vooraf**, in het stadium van de voorbereiding van deze verslagen, gevraagd, zoals eigenlijk de bedoeling was.

5.16 Het volgende voortgangsverslag zou, als het tweejaarlijkse ritme wordt aangehouden dat door de Europese Raad is vastgelegd – eigenlijk dit jaar gepubliceerd moeten worden. Alles wijst echter erop dat dit niet zal gebeuren. Tot dusverre zijn door de Commissie geen bijdragen gevraagd van het EESC.

5.17 Het „werkprogramma van de Commissie voor 2011" ([3]) bevat geen enkele aanwijzing dat de Commissie van plan is een dergelijk tussentijds verslag op te stellen, net zomin als er in het 51 pagina's tellende document ook maar met één woord gerept wordt van de duurzaamheidsstrategie. Er wordt een ongelooflijk groot aantal strategieën genoemd, maar niet de duurzaamheidsstrategie. Het EESC betreurt dit ten zeerste.

5.18 Het is opmerkelijk stil geworden rond de duurzaamheidsstrategie, te stil naar de smaak van het EESC. Veel van de politieke beloftes die in het kader van de duurzaamheidsstrategie zijn gedaan, zoals het opstellen van een lijst met milieuonvriendelijke subsidies, zijn niet nagekomen. In de dagelijkse politiek draait het alleen nog maar om de Europa 2020-strategie, die eigenlijk nergens echt gekoppeld is aan de duurzaamheidsstrategie.

5.19 Het is natuurlijk een uiterst slecht signaal richting maatschappelijk middenveld dat er op politiek vlak nauwelijks nog gediscussieerd en gesproken wordt over de duurzaamheidsstrategie. Het EESC vraagt zich af waarom dit zo is en hoe de samenleving dit moet interpreteren. De Commissie dient te beseffen dat mensen op die manier de indruk krijgen dat de talrijke crises ([4]) van de afgelopen maanden en jaren alle aandacht van de politiek hebben opgeëist ten koste van een langetermijnbeleid, dat volledig naar de achtergrond lijkt te zijn verschoven.

5.20 Steeds meer mensen vragen zich - naar de mening van het EESC zeer terecht - af of de crises die zich op zeer uiteenlopende beleidsterreinen opstapelen a) geen verband met elkaar houden en b) geen uitdrukking of gevolg zijn van een niet-duurzame economie.

5.21 Het verslag van de Raad „Toetsing 2009 van de EU-strategie voor duurzame ontwikkeling" ([5]) lijkt erop te wijzen dat althans de Raad dit wel inziet. Meteen al in de eerste zin meldt de Raad: *„De huidige ontwikkelingen zijn in veel opzichten niet duurzaam; de grenzen van de draagkracht van de aarde worden overschreden en het sociaal en economisch kapitaal staat onder druk. Hoewel reeds vaak is gezegd dat veranderingen noodzakelijk zijn, blijven de resultaten beperkt."* In wezen is het verslag een pleidooi voor de duurzaamheidsstrategie, die *„een langetermijnvisie en een overkoepelend beleidskader [vormt] dat sturing biedt aan alle beleidsterreinen en strategieën van de EU … De uitdaging is ervoor te zorgen dat de strategie voor duurzame ontwikkeling (SDO) echt meetelt in het EU-beleid […], zodat de samenhang tussen doelstellingen voor de korte en die voor de lange termijn en de samenhang tussen sectoren gegarandeerd is."*

5.22 Het door het EESC bepleite en ook door de Raad noodzakelijk geachte overkoepelende beleidskader dat de duurzaamheidsstrategie geacht wordt te bieden, bestaat op dit moment dus hooguit als iets waarop wordt aangedrongen in oude documenten en toespraken, maar is allerminst een actueel politiek gegeven. Noch het vlaggenschipinitiatief „Efficiënt gebruik van hulpbronnen", noch de Europa 2020-strategie kan deze leemte opvullen.

5.23 De vrees van het EESC is groot dat de burgers het overzicht zullen verliezen. Niet alleen omdat inmiddels volstrekt onduidelijk is welke strategie van kracht is en een bindend karakter heeft, maar ook omdat men geen wijs kan worden uit alle begrippen. Zo wordt in de Europa 2020-strategie voortdurend van groei in al zijn vormen gesproken, maar zijn de begrippen „duurzaamheid" of „duurzame ontwikkeling" nergens terug te vinden.

5.24 Het EESC acht het de hoogste tijd dat de Commissie duidelijk uitlegt hoe de Europa 2020-strategie inpast in de strategie voor duurzame ontwikkeling, en omgekeerd. Het pleit er nogmaals voor dat de duurzaamheidsstrategie nieuw leven wordt ingeblazen en dat de Europa 2020-strategie wordt opgevat als een uitermate belangrijk hulpmiddel om de transformatie van cruciale economische sectoren in goede banen te leiden.

Brussel, 22 september 2011

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

([3]) COM(2010) 623 definitief van 27 oktober 2010.

([4]) De financiële/eurocrisis, de energiecrisis, de klimaatcrisis, de biodiversiteitscrisis, het hongerprobleem, om maar enkele te noemen.

([5]) Raadsdocument 16818/09 van 1 december 2009.

# Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Rio+20: naar een groene economie en betere governance

*(COM(2011) 363 definitief)*

**Bijdrage van Europese maatschappelijke organisaties**

(2011/C 376/19)

Rapporteur: **Hans-Joachim WILMS**

De Commissie heeft op 20 juni 2011 besloten om, in overeenstemming met artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, 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: Rio+20: naar een groene economie en betere governance*

(COM(2011) 363 definitief).

De afdeling Landbouw, plattelandsontwikkeling, milieu, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 6 september 2011 goedgekeurd.

Het EESC heeft tijdens zijn op 21 en 22 september 2011 gehouden 474e zitting (vergadering van 22 september) onderstaand advies uitgebracht, dat met 141 stemmen vóór en 2 stemmen tegen, bij 11 onthoudingen, werd goedgekeurd.

## 1. **Conclusies en aanbevelingen**

1.1 Het EESC is ervan overtuigd dat van de VN-conferentie over duurzame ontwikkeling die in 2012 te Rio zal worden gehouden, een duidelijk signaal aan de wereld moet uitgaan, gekoppeld aan concrete voorstellen voor de overgang naar een economische orde die op een hoogwaardige economische groei is gegrondvest, ertoe bijdraagt dat armoede en maatschappelijk onrecht worden verminderd en het natuurlijk kapitaal voor de komende generaties onverlet laat.

1.2 Het verwelkomt onderhavige Mededeling [1] als belangrijk uitgangspunt voor een gemeenschappelijke analyse en standpuntbepaling van de Europese instellingen in de aanloop naar de Rio+20-Conferentie. Tegen die achtergrond verwijst het EESC naar zijn adviezen over het vlaggenschipinitiatief „Efficiënt gebruik van hulpmiddelen" en over de Routekaart naar een concurrerende koolstofarme economie in 2050 [2] en legt het de nadruk op de hierna volgende prioriteiten.

1.3 De overgang naar een duurzame economie moet onderdeel zijn van een alomvattende strategie voor duurzame ontwikkeling en op rechtvaardige wijze worden vormgegeven. Toe te juichen valt dat de Commissie nu ook blijk geeft van aandacht voor de sociale dimensie van duurzame ontwikkeling. Alleen zou hierop nog meer de nadruk moeten worden gelegd. Maatschappelijke samenhang, een rechtvaardige behandeling (óók van generatie op generatie), een eerlijke herverdeling en oplossingen voor maatschappelijke problemen (zoals de toenemende ongelijkheid, het gebrek aan toegang tot een hele reeks hulpbronnen, armoede en werkloosheid) zijn van doorslaggevend belang.

1.4 Het EESC staat achter de beleidsaanbevelingen van de IAO inzake groene banen en wijst er met klem op dat de sociale partners actief bij het proces van verandering van de arbeidsomstandigheden moeten worden betrokken. Ook staat het onvoorwaardelijk achter het VN-initiatief inzake de sociale beschermingsbodem, waarvan het doel is om een minimum aan sociale rechten en overdrachten te bieden en om goederen en sociale diensten die van wezenlijk belang zijn, voor iedereen toegankelijk te maken.

1.5 Het EESC is ermee ingenomen dat onderhavige Mededeling zowel door de eurocommissaris voor Milieu als door de eurocommissaris voor Ontwikkeling is uitgebracht. Daardoor is ondubbelzinnig een verband gelegd tussen milieu, duurzame ontwikkeling en ontwikkelingshulp. Het EESC zet zich ervoor in dat het streven naar duurzame ontwikkeling de leidraad wordt bij de herziening van het beleid voor ontwikkelingshulp en dat dit streven ook zijn weerklank vindt in de opzet van de financiële steunverlening en de uitwerking van lokale ontwikkelingsprojecten.

1.6 Het EESC veroordeelt ten zeerste dat een miljard mensen in de wereld, en dan vooral in de ontwikkelingslanden, honger lijdt, wat haaks staat op het streven naar de verwezenlijking van het eerste millenniumdoel. Toegang tot hulpbronnen, voedsel en energie moet beslist bovenaan op de mondiale duurzaamheidsagenda worden gezet. Om dat doel te bereiken, is het onontbeerlijk dat maatschappelijke organisaties actief bij de beleidsvorming op nationaal en lokaal bestuursniveau worden betrokken. Daarbij moet met name worden gewezen op de rol van vrouwen in ontwikkelingslanden.

1.7 De overgang naar een groene economie vergt internationale, nationale, regionale en lokale beleidsmaatregelen, gekoppeld aan een groot aantal uiteenlopende beleidsinstrumenten.

[1] COM(2011) 363 definitief.
[2] Zie blz. 110 in het huidig Publicatieblad

Daartoe behoren vooral maatregelen om te garanderen dat milieukosten naar behoren worden verrekend in de marktprijzen, en een financieel beleid dat in het teken staat van de zorg om het milieu (waarin niet de factor arbeid wordt belast, maar het verbruik van de natuurlijke rijkdommen). De bestedingsprogramma's van de overheid moeten worden gericht op steun voor investeringen in duurzame technologie en projecten. Subsidies die slecht zijn voor het milieu, moeten geleidelijk worden afgeschaft, waarbij de sociale gevolgen daarvan op adequate wijze moeten worden ondervangen. Overheidsopdrachten moeten worden aangegrepen om milieuvriendelijke producten en diensten te steunen. Er moeten maatregelen worden genomen om te zorgen voor een betere wisselwerking tussen wereldhandel en duurzame ontwikkeling.

1.8 Er moeten duidelijke criteria worden uitgewerkt waaraan de vooruitgang in het streven naar meer duurzaamheid kan worden getoetst. Er dienen methoden te worden uitgewerkt om de vooruitgang van de economie niet aan het bnp af te meten, maar aan de mate waarin het welzijn en de levenskwaliteit van de burgers zijn verbeterd. Daarbij moet rekening worden gehouden met de strijd tegen armoede en de noodzaak om menswaardige arbeidsvoorwaarden te scheppen en de natuurlijke omgeving in stand te houden. In het licht van zijn advies „*Voorbij het BBP - maatstaven voor duurzame ontwikkeling*" ([3]) is het EESC van plan om nog vóór de Rio+20-Conferentie aan te geven hoe maatschappelijke organisaties bij de uitwerking van die criteria moeten worden betrokken.

1.9 Op de Rio+20-Conferentie zou overeenstemming moeten worden bereikt over een mandaat voor de overgang naar een groene economie, dat door de VN resoluut ten uitvoer moet worden gelegd. Dat mandaat zou moeten worden samengesteld uit zes hoofdonderdelen:

— meting van de vorderingen die met de overgang naar een groene economie worden gemaakt;

— regelgevende maatregelen om de overgang naar een groene economie mogelijk te maken;

— onderwijs in duurzaamheid ter ondersteuning van een groene economie;

— instrumenten van financieel beleid ter ondersteuning van een groene economie;

— overheidsbestedingen en –investeringen in een groene economie;

— vastlegging van streefcijfers voor een groene economie.

1.10 De resultaten die met dat mandaat worden bereikt, zouden in de lidstaten moeten worden gebruikt om, afgestemd op de specifieke nationale situatie, actieprogramma's en strategieën voor de overgang naar een groene economie uit te werken.

1.11 Het is op internationaal en VN-niveau hoog tijd voor een betere integratie en consolidering van de governance op het gebied van duurzame ontwikkeling en milieubescherming. Dat is een eerste stap in de richting van een wereldwijde duurzame ontwikkeling. De Rio+20-Conferentie moet worden aangegrepen om daartoe een solide institutioneel kader in VN-verband te creëren. Het milieuprogramma van de VN (UNEP) moet worden geconsolideerd en in institutioneel opzicht verder worden ontwikkeld. Verder is het EESC van mening dat een Raad voor duurzame ontwikkeling waarin prominente politici uit de lidstaten zitting hebben en die rechtstreeks onder de Algemene Vergadering ressorteert, het hoofd zou kunnen bieden aan de uitdagingen die zich voordoen in verband met de stappen die moeten worden ondernomen om een duurzame ontwikkeling te garanderen en op een groene economie over te stappen.

1.12 Voorwaarde voor het welslagen van die overgang naar een duurzame economie is een draagvlak in de samenleving. Daarom zal het EESC alles op alles zetten om ervoor te zorgen dat de vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties actief bij de voorbereiding en follow-up van de Rio+20-Conferentie worden betrokken en dat er tijdens de onderhandelingen en ook daarna, als de resultaten van de conferentie in praktijk moeten worden gebracht, echt naar hen wordt geluisterd. De participatiemogelijkheden die tot dusverre zijn geboden, moeten kritisch worden getoetst aan de vraag of daarmee aan die eis is voldaan. Het EESC bevordert die participatie nu al, in de aanloop naar de Rio+20-Conferentie, door voor maatschappelijke organisaties conferenties te organiseren en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties in en buiten Europa te raadplegen.

1.13 De governance op het gebied van duurzame ontwikkeling moet kracht worden bijgezet, niet alleen op nationaal, regionaal en lokaal bestuursniveau, maar ook in het management van bedrijven. Voorwaarde is dat het maatschappelijk middenveld op efficiënte en institutioneel verankerde wijze wordt betrokken bij kwesties en projecten die van belang zijn voor de overgang naar een groene economie en duurzame ontwikkeling. Met het oog daarop moet er gebruik worden gemaakt van democratische processen en dienen er dialoogstructuren te worden opgezet. De positieve ervaring die in Europa dankzij het zogenoemde „Verdrag van Aarhus" met de inspraak van burgers in de besluitvorming, de algemene toegang tot milieu-informatie en de mogelijkheid om gerechtelijk verhaal te halen, is opgedaan, moet in de Rio+20-Conferentie worden aangevoerd als argument om wereldwijd op soortgelijke structuren aan te dringen.

1.14 Het EESC steunt het initiatief van de World Future Council om op VN- en nationaal niveau de institutionele functie van „ombudspersoon voor toekomstige generaties" in het leven te roepen, omdat daarmee effectiever en met wettelijk gezag wordt tegemoetgekomen aan de eis van duurzaamheid op de lange termijn.

1.15 De EU en haar lidstaten moeten eerst in eigen kring orde op zaken stellen als het gaat om duurzame ontwikkeling en de overgang naar een groene economie. De onderhandelingspositie van de EU op de Rio+20-Conferentie wordt alleen maar sterker als de EU haar historische verantwoordelijkheid niet uit de weg gaat en zichzelf ambitieuze duurzaamheidsdoelstellingen oplegt. Alhoewel de EU hiertoe op sommige gebieden al is overgegaan, zijn er andere gebieden waar nog veel méér kan worden gedaan en gebieden waar nog helemaal niets is gedaan. Het EESC dringt er met klem bij de Raad, de Commissie en het Europees Parlement op aan om ervoor te zorgen dat alle doelstellingen inzake de vermindering van emissies onverkort worden gehaald en na te gaan of het nagestreefde verminderingspercentage voor 2020 niet moet worden verhoogd naar 25 %. Door dat laatste kan worden bewerkstelligd dat toekomstige doelstellingen op kosteneffectieve wijze worden verwezenlijkt en dat de weg wordt vrijgemaakt voor nog meer internationale afspraken. Verder moeten alle maatregelen die nodig zijn om

([3]) PB C 100 van 30 april 2009, blz. 53.

het streefdoel van verhoging van de energie-efficiëntie met 20 % (vóór 2020) te halen, met spoed worden genomen door de lidstaten. In het algemeen zouden de beleidsconsequenties van de overgang naar een groenere economie voor een meer op duurzaamheid gerichte ontwikkeling moeten zijn terug te vinden in het nieuwe meerjarige financiële kader van de EU, in de voornaamste onderdelen van haar beleid (landbouw, cohesie, handel, ontwikkeling e.d.) en in de voortzetting van de Europa 2020-strategie. De EU zou haar duurzaamheidsstrategie moeten bijwerken op grond van het resultaat van de Rio+20-Conferentie.

## 2. **Achtergrond**

2.1 De Algemene Vergadering van de VN heeft op 24 december 2009 een resolutie aangenomen waarin wordt besloten om in 2012 weer een VN-Conferentie over duurzame ontwikkeling (UNCSD) in Rio te houden.

2.2 Het EESC heeft het jaar daarop, in 2010, uitvoerig geanalyseerd welke aanpak de EU in het licht van dit belangrijke resultaat zou moeten volgen en daarover in september een eerste advies uitgebracht ([4]). Sindsdien zijn er in New-York en elders vergaderingen gehouden om de wereldconferentie voor te bereiden en heeft de Commissie een Mededeling uitgebracht met richtsnoeren van de EU voor de onderhandelingen tijdens de Rio+20-Conferentie (COM(2011) 363 definitief). In onderhavig advies zal het EESC zijn standpunt verder uitdiepen en een aantal aandachtspunten naar voren brengen die naar eigen mening tot hoekstenen moeten worden gemaakt van de EU-strategie voor de onderhandelingen tijdens de Rio+20-Conferentie.

2.3 In de resolutie van de Algemene Vergadering van de VN worden voor deze conferentie drie doelstellingen vastgelegd:

— de politieke wil om zich voor duurzame ontwikkeling in te zetten, nieuw leven inblazen;

— uitmaken welke vorderingen tot dusverre zijn gemaakt en welke hiaten er nog zijn in de tenuitvoerlegging van datgene wat op de voornaamste topbijeenkomsten over duurzame ontwikkeling is overeengekomen;

— oplossingen vinden voor nieuwe en toekomstige problemen.

2.4 **Huidige stand van zaken**. Alhoewel er in sommige opzichten de afgelopen twintig jaar beslist vooruitgang is geboekt met duurzame ontwikkeling, is de situatie op veel gebieden veel ernstiger geworden:

— louter cijfermatig is de armoede groter geworden (2,6 miljard mensen moeten rondkomen van minder dan 2 euro per dag);

— 1,5 miljard werknemers (de helft van alle werknemers ter wereld) moeten het stellen zonder vast werkverband. In 2010 bereikte de werkloosheid een recordhoogte;

— de $CO_2$-emissies en -gehaltes in de atmosfeer blijven toenemen en de klimaatverandering berokkent steeds meer schade aan de bestaansomstandigheden in grote delen van de wereld;

— wereldwijd blijven de migratiestromen toenemen, waardoor het milieu en de continuïteit van de voorziening nog meer onder druk komen te staan;

— zoals de demografie zich nu ontwikkelt, kan worden verwacht dat de wereldbevolking in 2050 is opgelopen tot ongeveer 9 miljard mensen, waardoor de problemen alleen maar nog groter worden.

2.5 **Nieuwe en toekomstige problemen**. De noodzaak om de wereld van voedsel, energie en andere natuurlijke rijkdommen te voorzien, komt onder steeds zwaardere druk te staan nu de wereldbevolking blijft groeien en steeds meer mensen aanspraak maken op een hogere levensstandaard en een groter verbruik van materiële goederen. Het gevolg daarvan is dat de prijzen stijgen en dat er grote sociale en politieke problemen ontstaan.

2.6 De komende honderd jaar staat de mens voor een van zijn grootste uitdagingen, in een wereld waar de bevolking almaar groeit en de natuurlijk rijkdommen uitgeput raken, nl.: alle wereldburgers nu en later voldoende zekerheid te bieden als het gaat om de voorziening van voedsel, energie en andere natuurlijke rijkdommen. Het doel moet zijn om een kwalitatief verantwoorde economische groei op gang te brengen, ofwel een groei die tot de terugdringing van de armoede bijdraagt zonder dat de bestaansvoorwaarden voor de toekomstige generaties worden aangetast. De Rio+20-Conferentie van 2012 moet dan ook vooral gaan over de institutionele structuren die moeten worden opgezet om deze uitdaging aan te gaan.

2.7 De afgelopen drie jaar hebben de politieke leiders en de ministers van Financiën en van Economische zaken hun handen vol gehad aan de financiële en economische crisis. Alleen mogen deze kortetermijnproblemen de aandacht niet afleiden van de steeds nijpender wordende problemen t.a.v. de reële economie in de wereld en de dringende noodzaak om de werking van de economie overal ter wereld duurzamer, rechtvaardiger en groener te maken. Die omschakeling moet op zich al nieuwe investeringen en nieuwe banen opleveren en zou moeten leiden tot meer gelijkheid, cohesie, stabiliteit en veerkracht. Daarmee kan een bijdrage worden geleverd aan de overwinning van de huidige economische moeilijkheden.

2.8 **Heropleving van de politieke wil**. De Rio+20-Conferentie biedt een niet te missen kans om de randvoorwaarden voor die omschakeling te creëren en op hoog niveau voor de politieke wil te zorgen die nodig is om een en ander in praktijk te brengen. Regeringsleiders moeten beslist zelf de koe bij de horens vatten, persoonlijk de Rio+20-Conferentie bijwonen en hier een succes van maken. Aangezien de omschakeling van de wereldeconomie de hoofdmoot uitmaakt, moet de Rio+20-Conferentie ook worden bijgewoond door de ministers van resp. financiën, milieu en ontwikkeling.

2.9 Duurzame ontwikkeling hangt af van de initiatieven en participatie van maatschappelijke organisaties. Maatschappelijke organisaties moeten actief worden betrokken zowel bij de voorbereiding van de Rio+20-Conferentie als bij de follow-up en de tenuitvoerlegging ervan. Er moeten nationale en internationale fora worden opgericht om de dialoog tussen maatschappelijke organisaties onderling en tussen maatschappelijke organisaties en politieke besluitvormers over vraagstukken die verband houden met de overgang naar een groene economie en duurzame ontwikkeling, te vergemakkelijken.

([4]) Zie EESC-advies „Wereldtop over duurzame ontwikkeling in 2012", PB C 48 van 15 februari 2011, blz. 65.

2.10 De Algemene Vergadering van de VN heeft in voornoemde resolutie de volgende thema's voor de Rio+20-Conferentie vastgelegd:

— een groene economie, gebaseerd op duurzame ontwikkeling en de bestrijding van armoede

— de institutionele randvoorwaarden voor duurzame ontwikkeling.

2.11 Er kan onmogelijk op één enkele topbijeenkomst overeenstemming worden bereikt over alle maatregelen die moeten worden genomen om de wereldeconomie groen te maken en efficiënter voor een duurzamere ontwikkeling te ijveren. Daarom vindt het EESC dat het hoofddoel van de Rio+20-Conferentie moet zijn om de komende jaren binnen de VN een solide instantie op te richten die met de toepassing van de besluiten van de Conferentie wordt belast, de vaste verantwoordelijkheid krijgt voor de wereldwijde bevordering van duurzame ontwikkeling en leiding geeft aan de uitvoering van een actieprogramma voor de overgang naar een groene wereldeconomie.

## 3. **Het institutionele kader: een nieuwe Raad voor duurzame ontwikkeling**

3.1 De VN-commissie voor duurzame ontwikkeling is wereldwijd verantwoordelijk geweest voor het toezicht op de vooruitgang die de afgelopen 19 jaar met duurzame ontwikkeling is geboekt, maar voortzetting van haar werkzaamheden is niet langer zinvol. Alhoewel deze commissie soms in staat is gebleken om problemen goed te analyseren, heeft dat nooit tot adequate acties geleid. Er moet binnen de VN een krachtdadiger orgaan in het leven worden geroepen dat de enorme duurzaamheidsvraagstukken waarmee de wereld wordt geconfronteerd, met meer efficiëntie kan aanpakken.

3.2 Van de diverse mogelijkheden die er zijn om in het kader van de VN een versterkte institutionele structuur op te zetten, pleit het EESC voor het opkomende concept van een nieuwe **Raad voor duurzame ontwikkeling**, die rechtstreeks verantwoording verschuldigd is aan de Algemene Vergadering en die de werkzaamheden van de ECOSOC en van de VN-commissie voor duurzame ontwikkeling onder één noemer brengt en aldus kracht bijzet.

3.3 Alle landen in de wereld zouden in deze Raad vertegenwoordigd moeten zijn in de persoon van hun hoogste politieke leider. Verder zou van de Raad een stimulans moeten uitgaan voor maatregelen inzake alle mogelijke aspecten van duurzame ontwikkeling en de overgang naar een groene economie en zou zij de aanzet moeten geven tot maatregelen m.b.t. het nieuwe en steeds belangrijker wordende vraagstuk van de continuïteit van de voedsel- en energievoorziening.

3.4 De nieuwe Raad voor duurzame ontwikkeling zou hechte banden moeten aangaan met de Wereldbank en de IMF, die op hun beurt duurzaamheid voor het eerst bovenaan hun agenda zouden moeten zetten.

3.5 Het UNEP (milieuprogramma van de VN) en het UNDP (ontwikkelingsprogramma van de VN) zouden moeten worden geconsolideerd om samen een grotere bijdrage te kunnen leveren aan de milieu- en ontwikkelingsdimensie van duurzame ontwikkeling.

3.6 **Nationale governance**. Tegelijk met de oprichting van doelmatigere structuren in het kader van de VN zouden de politieke leiders de door de Rio+20-Conferentie geboden gelegenheid ook moeten aangrijpen om hun eigen nationale systeem ter bevordering van duurzame ontwikkeling nieuw leven in te blazen.

3.7 Nationale strategieën voor duurzame ontwikkeling moeten worden heroverwogen en worden herzien, terwijl het bedrijfsleven en alle geledingen van het maatschappelijk middenveld daaraan hun volledige steun moeten verlenen. Adviesorganen zoals Raden voor duurzame ontwikkeling moeten van de nodige middelen worden voorzien om te kunnen fungeren als aanreikers van ideeën en aanjagers van de vooruitgang.

3.8 **Lokale en regionale governance**. Er zijn tal van uitstekende voorbeelden bekend van datgene wat lokale en regionale overheden overal ter wereld vermogen. Op de Rio+20-Conferentie zouden de beste daarvan in de schijnwerpers moeten worden gezet. De nationale regeringen zouden naar aanleiding daarvan hun lokale en regionale overheden ertoe moeten aansporen om, mét hun steun, nog meer vooruitgang te boeken op dit gebied.

3.9 **De rol van ondernemingen en van de sociale partners**. Inmiddels is de tijd aangebroken om op grond van het systeem van *best practices* meer bekendheid te geven aan geslaagde bedrijfsvoeringsmethoden. Dit kan door een raamverdrag inzake maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO) op het gebied van duurzaamheid te sluiten, evenals een raamverdrag inzake aansprakelijkheid op grond van ISO-norm 26000. De onderhandelingen hierover zouden moeten worden geopend op de Rio+20-Conferentie. De sociale partners moeten volwaardig bij de onderhandelingen hierover worden betrokken.

3.10 **De rol van maatschappelijke organisaties**. De overgang naar een duurzame economie heeft alleen kans van slagen als maatschappelijke organisaties er actief bij worden betrokken. Daartoe is het nodig dat democratische procedures worden gevolgd en dat er structuren worden opgezet voor een dialoog tussen maatschappelijke organisaties en politieke besluitvormers. Iedereen moet toegang worden geboden tot informatie over het milieu, over de vorderingen die met de overgang naar een groenere economie worden gemaakt en over andere facetten van duurzame ontwikkeling. Alleen dan is het mogelijk om op basis van voldoende kennis van zaken een brede discussie over deze fundamentale vraagstukken op gang te brengen. In Europa heeft het in 1998 gesloten Verdrag van Aarhus - een overeenkomst over de toegang tot informatie, de inspraak van burgers in de besluitvorming en de mogelijkheid om gerechtelijk verhaal te halen bij milieukwesties - met succes bijgedragen tot de uitbreiding en verankering van het recht van burgers op informatie, tot meer betrokkenheid van de burgers en tot een verlaging van de drempel om naar een rechter te stappen. Op de Rio+20-Conferentie zou moeten worden gestimuleerd dat een vergelijkbaar verdrag wordt opgesteld voor álle regio's ter wereld. De nieuwe Raad voor duurzame ontwikkeling zou de opdracht moeten krijgen om dit doel wereldwijd te verwezenlijken.

3.11 **Ombudspersonen voor toekomstige generaties.** Wat toekomstige generaties nodig zullen hebben, is een essentieel aspect van duurzame ontwikkeling. Daarvan is echter geen spoor terug te vinden in de desbetreffende besluitvormingsprocessen. Om dat verzuim te verhelpen en er zeker van te kunnen zijn dat langetermijnbelangen nog beter en met wettelijk gezag worden behartigd, steunt het EESC het initiatief van de *World Future Council* ([5]) om in VN-verband en op nationaal niveau ombudspersonen voor toekomstige generaties aan te stellen.

([5]) http://www.futurejustice.org/action-the-campaign/?section=full#21

4. **Een groene economie**

4.1 Momenteel is de wereldeconomie niet op de noodzaak van duurzame ontwikkeling ingesteld. Het resultaat ervan op milieugebied is dat natuurlijke rijkdommen worden overbenut, het milieu wordt vervuild en de gevolgen van klimaatverandering niet worden opgevangen. Op sociaal gebied grijpen werkloosheid en armoede om zich heen en is er massaal sprake van slechte gezondheid en gebrekkige scholing.

4.2 De wereldeconomie groener maken, houdt in dat de werking ervan wordt bijgestuurd met als doel duurzamere resultaten te bereiken. Daarnaast zijn er economische doelstellingen die opnieuw moeten worden bekeken, met dien verstande dat deze moeten worden getoetst aan de vraag of daarmee wordt bijgedragen aan duurzame ontwikkeling. Alle economische beleidsinstrumenten zijn toe aan een herijking om de economie meer op duurzaamheid te richten.

4.3 Groei was tot voor kort een belangrijke voorwaarde voor de ontwikkeling van de economie, omdat daarmee de levensstandaard kon worden verhoogd. Ook in de toekomst moet dit streven naar groei een spilfunctie behouden, vooral voor ontwikkelingslanden waar eerst nog moet worden gezorgd voor menswaardige leefomstandigheden. Doel van een groene economie is om die groei „milieuschadevrij" te maken. De economie moet onderdeel worden van een strategie om duurzame ontwikkeling te verwezenlijken, ofwel van een strategie voor een hoogwaardige economische groei die ertoe bijdraagt dat armoede en maatschappelijk onrecht worden verminderd en die de natuurlijke bestaansvoorwaarden voor de komende generaties onverlet laat. Voor de overschakeling op een groene economie moet worden uitgegaan van de grondbeginselen van rechtvaardigheid, samenwerking en een gemeenschappelijke – zij het gedifferentieerde - verantwoordelijkheid.

4.4 Het EESC juicht het toe dat bij de internationale onderhandelingen over de strijd tegen de klimaatverandering nu ook aandacht wordt geschonken aan de sociale dimensie van de overschakeling op een koolstofarme economie, en dat de problematiek van „fatsoenlijk werk" daarbij ook een rol is gaan spelen: een en ander is terug te vinden in de gemeenschappelijke visie op het internationale optreden voor de lange termijn, die ten grondslag ligt aan het Verdrag van Cancún. Het EESC stemt in met de beleidsaanbevelingen van de IAO voor groene banen en wijst er met klem op dat de sociale partners actief bij het proces van verandering van de arbeidsomstandigheden moeten worden betrokken.

4.5 Bij de opdracht om op een groene economie over te schakelen, komt veel kijken. Er zijn inspanningen geboden op allerlei verschillende terreinen:

— op internationaal, nationaal en lokaal bestuursniveau;

— in tal van verschillende sectoren van de economie;

— met de betrokkenheid van allerlei soorten bedrijven, de sociale partners en andere economische actoren;

— met de betrokkenheid van burgers en consumenten.

4.6 De Rio+20-Conferentie moet leiden tot een nieuw politiek engagement om overal in de wereld duurzame ontwikkeling en de omschakeling naar een groene economie te bevorderen. Er zou een reeks beginselen voor de overgang naar een groene economie moeten worden uitgewerkt. Verder zouden de verantwoordelijke organen van de VN de opdracht moeten krijgen om voor de voornaamste kwesties i.v.m. de wereldwijde bevordering van duurzame ontwikkeling een actieprogramma uit te werken.

4.7 **Een mandaat voor de organen van de VN inzake de overgang naar een groene economie**. Volgens het EESC zou dit mandaat voor de voortzetting van de werkzaamheden van VN-organen die zich met duurzame ontwikkeling bezighouden, zes hoofdonderdelen moeten bevatten, nl.:

— meting van de vorderingen die met de overgang naar een groene economie worden gemaakt;

— regelgevende maatregelen om de overgang naar een groene economie mogelijk te maken;

— onderwijs in duurzaamheid ter ondersteuning van een groene economie;

— instrumenten van financieel beleid ter ondersteuning van een groene economie;

— overheidsbestedingen en –investeringen in een groene economie;

— vastlegging van streefcijfers voor een groene economie.

4.8 De EU en haar lidstaten hebben een schat aan ervaring opgedaan met de toepassing van beleidsinstrumenten ter bevordering van duurzaamheid. De EU zou deze ervaring dan ook actief moeten inzetten in internationale organisaties.

4.9 **Meting van de vorderingen die met de overgang naar een groene economie worden gemaakt**. Er moeten criteria worden uitgewerkt die een duidelijke indicatie geven van de vorderingen die bij het streven naar meer duurzaamheid worden gemaakt. Er moeten methoden worden uitgewerkt waardoor de vooruitgang van de economie wordt afgemeten aan de mate waarin het welzijn en de levenstandaard van de burgers zijn verbeterd. Daarbij moet rekening worden gehouden met de strijd tegen de armoede en de noodzaak om menswaardige arbeidsvoorwaarden te scheppen en de natuurlijke omgeving in stand te houden. Er moeten met name methoden worden overeengekomen om te meten hoeveel verschillende soorten „natuurlijk kapitaal" in bodem, water en lucht en de daarop betrekking hebbende ecosystemen worden geëxploiteerd voor economische doeleinden.

4.10 Op de Rio+20-Conferentie moet een tijdschema worden afgesproken voor de opzet van een systeem waarmee de vorderingen die met de overgang naar een groene economie worden gemaakt, kunnen worden gemeten.

4.11 In zijn advies „*Voorbij het BBP – maatstaven voor duurzame ontwikkeling*" ([6]) heeft het EESC al gewezen op de grenzen aan het gebruik van het bbp als maatstaf, op mogelijkheden om die maatstaf te corrigeren en aan te vullen en op de noodzaak om nieuwe criteria uit te werken waarmee aanvullende indicatoren kunnen worden vastgelegd die betrekking hebben op het welzijn van de burgers en op (economische, sociale en ecologische) duurzaamheid. Het EESC is van plan om nog vóór de Rio+20-Conferentie zijn standpunt kenbaar te maken over de vraag hoe maatschappelijke organisaties bij de uitwerking van die indicatoren kunnen worden betrokken.

([6]) PB C 100 van 30 april 2009, blz. 53.

4.12 **Regelgevende maatregelen**. De normen voor de efficiëntie van veel producten en procédés, en dan vooral de energie-efficiëntie daarvan, zijn in Europa geleidelijk aangescherpt doordat er steeds strengere minimumeisen worden gesteld. De EU zou een vergelijkbare aanpak moeten voorstellen voor de hele wereld. Wellicht zou het ook goed zijn om nieuwe wereldwijde initiatieven te ontplooien inzake het beheer van chemische stoffen en de regulering van de gevolgen van nieuwe opkomende technologieën, zoals nanotechnologie.

4.13 **Onderwijs in duurzaamheid en uitwisseling van informatie.** In veel landen, regio's, steden en ondernemingen is het bewijs al geleverd dat een overstap op duurzaamheid effectief mogelijk is.

4.14 Europa heeft zich al actief ingezet voor duurzaamheidsonderwijs en de verspreiding van informatie over *best practices* en nieuwe initiatieven op duurzaamheidsgebied. De ervaring die daarmee is opgedaan, zou van invloed moeten zijn op de internationale discussie over beleidsinstrumenten ter bevordering van een groene economie.

4.15 **Belastingmaatregelen**. Op de Rio+20-Conferentie moet een nieuwe stimulans worden gegeven voor nationale en internationale inspanningen om de belastinggrondslag milieuvriendelijk te maken, en wel door averechts werkende subsidies stop te zetten en vorm te geven aan een belastingbeleid waarmee de werkgelegenheid wordt bevorderd, de vervuiling wordt tegengegaan en het verbruik van fossiele brandstoffen en andere natuurlijke rijkdommen wordt teruggedrongen. Ook is het tijd voor een nieuw initiatief om een wereldwijd overeen te komen belasting op financiële transacties in te voeren waarvan de inkomsten in duurzame ontwikkeling worden geïnvesteerd.

4.16 **Investeringen in onderzoek en ontwikkeling**. De verantwoordelijke VN-organen moeten de taak krijgen, na te gaan op welke gebieden van onderzoek en de ontwikkeling van technologie en instrumenten voor de overgang naar een groene economie het zinvol zou zijn om de inspanningen internationaal te bundelen. Belangrijk is dat nieuwe milieuvriendelijke technologie snel overal in de wereld wordt toegepast. Bedoelde VN-organen zouden dan ook met name belemmeringen voor een snelle overdracht van die technologie moeten opsporen en op zoek moeten gaan naar mogelijkheden om de belemmeringen op te heffen.

4.17 Programma's voor **overheidsopdrachten** kunnen krachtige middelen zijn om producenten zover te brengen dat zij groenere producten en diensten gaan leveren. In Europa is inmiddels ervaring opgedaan met „groene" procedures voor overheidsopdrachten die niet indruisen tegen de grondbeginselen van de vrije handel. De verantwoordelijke VN-organen zouden er specifiek mee moeten worden belast om *best practices* op dit gebied overal ter wereld te promoten.

4.18 **Investeringsstromen - een nieuwe globale *„Deal"***. Gezaghebbende waarnemers schatten de investeringen die overal ter wereld alleen al in de energiesector nodig zijn om de komende veertig jaar over te stappen op een koolstofarme economie, op biljoenen euros. Voor alle andere gebieden waarop die overstap moet worden gemaakt, zijn ook astronomische bedragen nodig. De verantwoordelijke VN-organen zouden moeten fungeren als een forum dat toezicht houdt op de grootste internationale investeringsstromen, en moeten nagaan waarin méér moet worden geïnvesteerd en/of waar die investeringsstromen moeten worden bijgestuurd om de overstap op duurzaamheid mogelijk te maken.

4.19 Er zijn grote verschillen tussen landen qua vermogen om de overstap naar duurzaamheid mogelijk te maken. Deze houden verband met de daarvoor beschikbare natuurlijke, financiële en personele middelen. De grootste uitdaging voor de Rio+20-Conferentie wordt een antwoord te geven op de vraag hoe concreter en zinvoller kan worden vormgegeven aan een wereldwijde „deal" om overheidsgelden en particulier kapitaal aan te trekken voor capaciteitsopbouw, technologieoverdracht en programma's voor investeringen in duurzaamheid ten gunste van de minst ontwikkelde landen en andere ontwikkelingslanden. Deze moeten tegen redelijke voorwaarden worden geholpen om gelijke tred te houden met de overstap op duurzaamheid. De verantwoordelijke VN-organen zouden moeten worden belast met het toezicht op de vooruitgang die wordt geboekt met het nakomen van de financiële en andere verplichtingen om ontwikkelingslanden te helpen bij hun overschakeling naar duurzaamheid.

## 5. **Doelstellingen op essentiële terreinen**

5.1 Als een economie groener wordt, heeft dat gevolgen voor alle belangrijke sectoren ervan. Om groener te worden, geldt voor elke sector dat efficiënter moet worden omgegaan met energie en andere natuurlijke rijkdommen, dat de vervuiling en de afvalberg moeten worden verminderd, dat meer aandacht moet worden geschonken aan de natuurlijke omgeving en biodiversiteit en dat de gelijkheid van kansen en een eerlijke behandeling worden gewaarborgd.

5.2 De wereldwijde ontwikkelingsdoelstellingen concentreren zich momenteel op verwezenlijking van de Millenniumdoelen. Het EESC is van oordeel dat er in 2015, als de Millenniumdoelen opnieuw worden bekeken, een nieuwe reeks internationale ontwikkelingsdoelstellingen voor de volgende periode moet worden vastgelegd, waarin het zwaartepunt meer bij duurzame ontwikkeling wordt gelegd. Hiervoor moet op de Rio+20-Conferentie een algemene doelstelling worden geformuleerd. De nieuwe Raad voor duurzame ontwikkeling moet bij die gelegenheid worden belast met de uitwerking van specifieke voorstellen op de voornaamste toepassingsgebieden daarvan. Hieronder volgt een bespreking van de prioriteiten op een aantal hoofdterreinen.

5.3 **Energie**. De allergrootste uitdaging bij de overstap op een groene economie betreft zonder meer de energiesector.

5.4 Het roer in de energiesector moet helemaal worden omgegooid: van fossiele brandstoffen moet worden overgestapt op het verbruik van koolstofarme of -vrije energiebronnen, zoals hernieuwbare energie. Tegelijkertijd moet in alle sectoren alles op alles worden gezet om efficiënter om te gaan met energie en dus om stijgingen in de internationale vraag naar energie in de hand te houden of zelfs terug te dringen.

5.5 Een *conditio sine qua non* voor de bevordering van duurzame sociaaleconomische ontwikkeling en de verwezenlijking van de Millenniumdoelen is dat toegang wordt geboden tot schone, betaalbare en moderne diensten in de energiesector. Volgens het Internationaal Energieagentschap hebben wereldwijd meer dan 1,4 miljard mensen geen toegang tot elektriciteit. Nog eens een miljard mensen heeft alleen toegang tot een onbetrouwbaar stroomnet. De Algemene Vergadering van de VN heeft 2012 onlangs uitgeroepen tot het „Internationaal Jaar van duurzame energie voor iedereen". Daarmee wordt eindelijk

de zo nodige gelegenheid geboden om wereldwijd meer aandacht te geven aan energie-armoede, maar ook aan de betaalbare oplossingen en bedrijfsmodellen die er al zijn en die wereldwijd in praktijk kunnen worden gebracht. Het EESC heeft zich niet onbetuigd gelaten in de discussie over duurzame ontwikkeling en duurzame energie en zal niet nalaten verdere bijdragen te leveren aan dit belangrijke onderwerp.

5.6 Veel mensen ontberen nog steeds een adequate toegang tot energie (energie-armoede). Bij de overstap naar groene vormen van energievoorziening moet prioriteit worden verleend aan het streven naar een toereikende energievoorziening tegen redelijke prijzen ten gunste van de behoeftigen in de samenleving.

5.7 **Landbouw, biodiversiteit en natuurlijke omgeving**. Het EESC veroordeelt ten zeerste dat een miljard mensen op aarde, en dan vooral in de ontwikkelingslanden, honger lijdt, wat haaks staat op het streven naar verwezenlijking van het eerste Millenniumdoel.

5.8 Het EESC vraagt de internationale gemeenschap om - nationaal en internationaal - erkenning te geven aan het recht op voedsel en om verbetering te brengen in de regelgeving voor het recht op een eigen stuk grond en op toegang tot land en water. Ook zou de internationale gemeenschap paal en perk moeten stellen aan de toe-eigening van land („*land grabbing*") in ontwikkelingslanden, waaraan overheden van andere landen en particuliere investeerders zich schuldig maken.

5.9 Vanuit het oogpunt van een groene economie en de noodzaak om iedereen voedselzekerheid te bieden, om de natuurlijke rijkdommen van de grond alsook de biologische diversiteit daarvan in stand te houden en om een efficiënt gebruik van die natuurlijke rijkdommen te bevorderen, is de landbouw in grote delen van de wereld aan een grondige herbezinning toe. Vooral de watervoorraden moeten beter worden beheerd en beschermd. Er moeten op al die gebieden nieuwe doelstellingen worden uitgewerkt.

5.10 Voor het EESC is de sleutel voor een duurzame landbouw „het behoud van een kwantitatief toereikende, kwalitatief hoogwaardige en regionaal gedifferentieerde, overal bedreven en milieuvriendelijke voedingsmiddelenproductie, die het Europese platteland beschermt en in stand houdt, geen bedreiging vormt voor de veelheid aan en de specifieke kenmerken van producten, en de rijk geschakeerde Europese cultuurlandschappen met grote soortenvariatie alsmede de landelijke gebieden in Europa tot bloei laat komen." ([7]) Hoewel de wereld behoefte heeft aan meer biodiversiteit, zien wij het aantal soorten gestaag teruglopen. Bosbouw, mijnbouw en industrie alsook - en niet in het minst - de bevolkingsgroei vormen eveneens een bedreiging voor de biodiversiteit.

5.11 Er moeten doeltreffende maatregelen worden genomen om voor een betere en transparante werking van de landbouwmarkten te zorgen. Wispelturigheid van de markt en te ver gaande prijsstijgingen moeten worden tegengegaan. Het gebruik van hernieuwbare grondstoffen voor de productie van energie mag niet ten koste gaan van de wereldwijde levensmiddelenvoorziening. De continuïteit van de levensmiddelenvoorziening moet worden gegarandeerd door in de regio's voorraden aan te leggen. Bovendien moet het gebruik van restbiomassa uit de landbouw en de levensmiddelenindustrie meer worden aangemoedigd.

([7]) Zie EESC-advies over de hervorming van het GLB in 2013, PB C 354 van 28 december 2010, blz. 35.

5.12 De rechten van agrarische werknemers moeten worden gevrijwaard door toepassing van de vigerende IAO-Conventies. Een onontkoombare voorwaarde is dat maatschappelijke organisaties bij de uitvoering van lokale en nationale duurzaamheidsprojecten worden betrokken. Daarbij moet in ontwikkelingslanden vooral ook de rol van vrouwen worden benadrukt.

5.13 **De mariene omgeving**. De mariene omgeving wordt gekenmerkt door vervuiling, overbevissing en bovenmatige exploitatie van andere mariene rijkdommen. De verantwoordelijke VN-organen zouden op de Rio+20-Conferentie moeten worden belast met het opstarten van een nieuw internationaal proces om de vigerende regelingen voor de bescherming van de mariene omgeving te consolideren en de toepassing ervan te coördineren en om visbestanden en andere mariene rijkdommen doeltreffender te beschermen dan met de huidige regelingen het geval is.

## 6. **Verantwoording afleggen**

6.1 Om geloofwaardig te zijn, moet de EU eerst in eigen kring orde op zaken stellen.

6.2 Daartoe moeten de lidstaten en de EU

— gezamenlijk hun politieke verbintenis t.a.v. duurzame ontwikkeling herbevestigen door de centrale verantwoordelijkheid hiervoor bij de regeringsleiders te leggen, die hierin worden bijgestaan door de ministeries van Economische zaken, van Financiën, van Milieu e.a.;

— hun eigen strategieën en actieprogramma's voor duurzame ontwikkeling nieuw leven inblazen;

— het bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld volledig betrekken bij hun inspanningen om de Rio+20-Conferentie voor te bereiden en op te volgen en om duurzame ontwikkeling en een groene economie te promoten.

### Actieprogramma

Het EESC heeft zich voorgenomen om actief deel te nemen aan de voorbereidingen voor de conferentie die de VN in 2012 in Rio over duurzame ontwikkeling zal houden. Voor onderhavig advies zijn er op 23 maart en 7 juli van dit jaar al hoorzittingen georganiseerd.

— Als dit advies eenmaal is goedgekeurd, zal de rapporteur zich ervoor inzetten dat het mede in aanmerking wordt genomen in de interinstitutionele dialoog over het gemeenschappelijke standpunt van de EU.

— Ook zal het EESC met dit advies als uitgangspunt verder werken aan de uitbreiding van de dialoog met Europese maatschappelijke organisaties. Er staan ontmoetingen op het programma met de verbindingsgroep en met vertegenwoordigers van nationale SER's en andere maatschappelijke organisaties en netwerken die bezig zijn zich een mening te vormen in de aanloop naar de Rio+20- Conferentie. Een nieuwe mijlpaal in dit proces van debat met maatschappelijke organisaties wordt de grote conferentie die het EESC van plan is begin 2012 te organiseren.

— Behalve in deze intra-Europese dialoog brengt het EESC de Rio+20-Conferentie ook ter sprake in zijn betrekkingen met vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties uit andere regio's van de wereld, zoals Brazilië (het gastland voor de Rio+20-Conferentie), China en Zuid-Afrika. De rapporteur voor dit advies zal actief deelnemen aan de in dit kader gevoerde dialoog om te bewerkstelligen dat de maatschappelijke organisaties uit verschillende regio's ter wereld doelstellingen met gemeenschappelijke zwaartepunten nastreven, en hij zal deze standpunten in juni 2012 op de Rio+20-Conferentie aan de deelnemers voorleggen. De rapporteur zal het EESC ook vertegenwoordigen in de debatten over de Rio+20-Conferentie die in de AICESIS (Internationale Vereniging van sociaaleconomische raden en gelijksoortige instellingen) worden gevoerd. Er staat een reeks vergaderingen met onze internationale partners op het programma die volgend jaar in de marge van de Rio+20-Conferentie zullen worden belegd.

Brussel, 22 september 2011

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

# Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over een Routekaart naar een concurrerende koolstofarme economie in 2050

*COM(2011) 112 definitief*

(2011/C 376/20)

Rapporteur: **de heer ADAMS**

Corapporteur: **de heer ZBOŘIL**

De Europese Commissie heeft op 8 maart 2011 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) te raadplegen over de

*Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over een Routekaart naar een concurrerende koolstofarme economie in 2050*

COM(2011) 112 definitief.

De afdeling Landbouw, plattelandsontwikkeling, milieu, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 6 september 2011 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 21 en 22 september 2011 gehouden 474e zitting (vergadering van 22 september 2011) onderstaand advies uitgebracht, dat met 119 stemmen vóór en 3 stemmen tegen, bij 2 onthoudingen, werd goedgekeurd.

## 1. **Conclusies en aanbevelingen**

1.1 Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) verwelkomt de routekaart van de Commissie voor een koolstofarme economie in 2050 als visie voor een toekomststrategie. Het roept alle Europese instellingen op deze routekaart als leidraad te gebruiken voor alle initiatieven en beleidsmaatregelen die nodig zijn om de 2050-doelstellingen te bereiken. In deze context verwijst het EESC naar zijn bijdragen aan het vlaggenschipinitiatief inzake een efficiënt gebruik van hulpbronnen en naar zijn voorstellen voor de VN-conferentie over duurzame ontwikkeling in 2012 ([1]).

1.2 Het EESC dringt er bij de Raad, de Commissie en het Parlement op aan om de uitvoering van alle bestaande koolstofdoelstellingen voor 2020 te verzekeren en na te gaan of de 2020-doelstelling voor broeikasgasemissies op basis van de bereikte resultaten in de onderhandelingen met de COP-17 en de verwachte economische ontwikkeling in de Unie kan worden opgetrokken om een reductie van 25 % te bereiken op weg naar de overeengekomen reductie van 80-95 % tegen 2050.

1.3 De Europese Unie zou indicatieve doelstellingen moeten goedkeuren om broeikasgasemmissies tegen 2030 met 40 % en tegen 2040 met 60 % te verlagen. Daarop moet ze juridisch bindende beleidsmaatregelen nemen om die reducties te verwezenlijken. Dergelijke indicatieve langetermijndoelstellingen zijn nodig als benchmarks om investeerders en besluitvormers de nodige voorspelbaarheid en stabiliteit te garanderen.

1.4 De Commissie zou een uitgebreid nieuw maatregelenpakket moeten voorstellen om de grootschalige nieuwe investeringen aan te zwengelen die voor het bereiken van deze doelstellingen nodig zijn. Daarbij moet het emissiehandelssysteem (ETS) worden versterkt als instrument voor het bepalen van een optimale kostenefficiëntie bij investeringsbeslissingen. Verder moet het pakket maatregelen bevatten om:

— energie-efficiëntie in alle sectoren te bevorderen;

— consumenten te sensibiliseren en aan te zetten hun koopkracht te gebruiken om goederen en diensten met een kleine koolstofvoetafdruk te bevoordelen;

— investeringen in noodzakelijke infrastructuur te steunen;

— opleidingen en capaciteitsopbouw in cruciale sectoren te bevorderen.

1.5 Er is dringend behoefte aan een actief industrieel beleid en gecoördineerde O&O om de overschakeling naar de koolstofarme economie te begeleiden. Het EESC steunt het voorstel om dat proces strategisch te sturen met routekaarten, in het bijzonder voor sectoren zoals elektriciteitsopwekking, vervoer, bouw en huisvesting, landbouw en afvalbeheer.

1.6 Het maatschappelijk middenveld moet daar ten volle bij worden betrokken via een gestructureerde en permanente dialoog over de specifieke strategische plannen.

## 2. **De routekaart**

2.1 In de routekaart voor 2050 staat beschreven welke maatregelen de EU moet nemen om de uitstoot van broeikasgassen met 80 tot 95 % te verminderen ten opzichte van 1990. In februari 2011 heeft de Europese Raad zich opnieuw achter deze EU-doelstelling geschaard.

([1]) EESC-adviezen over *Efficiënt gebruik van hulpbronnen – Vlaggenschipinitiatief in het kader van de Europa 2020-strategie* en over *Rio+20: naar een groendere economie en een betere governance – Bijdrage van de Europese maatschappelijke organisaties* (zie blz. 102 van dit Publicatieblad).

2.2 Om dit doel te bereiken, stelt de Commissie voor ernaar te streven de EU-uitstoot van broeikasgassen tegen 2050 met 80 % te verminderen (het hogere streefpercentage van 95 % zou dan gehaald worden door compensaties op de mondiale koolstofmarkt te kopen). Voor 2030 en 2040 is een vermindering van de EU-uitstoot tot respectievelijk 40 % en 60 % onder het niveau van 1990 het meest kostenefficiënt. Een dergelijk reductiepad houdt voor 2020 een vermindering met 25 % in.

2.3 Voor de energiesector voorziet de routekaart dat tegen 2050 de elektriciteitsproductie bijna voor 100 % koolstofarm is. Dat vergt aanzienlijke investeringen in hernieuwbare energiebronnen en in de ontwikkeling van nieuwe „slimme" energienetten. Een versterkt ETS zal daarbij doorslaggevend zijn.

2.4 Voor de vervoerssector wordt een reductie van de broeikasgasuitstoot met 60 % beoogd. Voorgesteld wordt om biobrandstoffen verder te ontwikkelen, met name voor vliegtuigen en zware vrachtwagens. Daarbij wordt er in de routekaart wel voor gewaarschuwd dat de ontwikkeling van biobrandstoffen problemen voor de voedselvoorziening en het milieu met zich mee kan brengen en wordt er opgeroepen om duurzamere biobrandstoffen van de 2 e en 3 e generatie te ontwikkelen.

2.5 Met betrekking tot de bebouwde omgeving wordt erop aangedrongen op korte termijn voor nieuwe gebouwen nagenoeg nulemissienormen verplicht te stellen. Een extra uitdaging vormt het verbeteren van de energieprestaties van bestaande gebouwen.

2.6 Voor de industrie worden een verdere verhoging van de energie-efficiëntie en een overschakeling naar minder energie-intensieve productiemethoden voorzien. Er zijn industriespecifieke oplossingen en extra routekaarten voor specifieke sectoren nodig. Daarbij moet worden voorkomen dat maatregelen om de $CO_2$-uitstoot te verminderen, energie-intensieve industrieën doen wegtrekken naar minder gereglementeerde regio's in de wereld (koolstoflekkage).

2.7 In de land- en bosbouwsector is er behoefte aan meer energie-efficiëntie en aan methoden om in bouwland meer koolstof op te slaan en vast te houden. Ook wordt verwezen naar biomassa als een mogelijke duurzame energiebron, als tenminste de impact ervan op alle mogelijke vlakken grondig wordt geëvalueerd. In het algemeen moeten oplossingen worden gevonden om de stijgende vraag naar voedingsmiddelen en biomassa in overeenstemming te brengen met de doelstellingen van het klimaatbeleid.

2.8 Om al die doelstellingen te bereiken zullen overheden en de particuliere sector de komende 40 jaar jaarlijks ruim 270 miljard euro extra moeten investeren. Dit bedrag vertegenwoordigt 1,5 % van het bbp van de EU of 8 % van de huidige investeringsniveaus. Dat is aanzienlijk minder dan de inspanningen die sommige groeilanden leveren om hun economie koolstofarm te maken.

2.9 Extra overheidsmiddelen voor de financiering van die investeringen kunnen voortkomen uit het veilen van de volgende ronde van broeikasgasemissierechten. Daarnaast moeten alle openbare investeringsprogramma's systematischer worden ingezet om de impact van extra particuliere financiering te optimaliseren.

2.10 De overschakeling naar een koolstofarme economie heeft nog andere voordelen: de EU wordt minder afhankelijk van de invoer van fossiele brandstoffen, de energiezekerheid verbetert, er ontstaat nieuwe werkgelegenheid, en de luchtkwaliteit en gezondheid verbeteren.

2.11 De mededeling van de Commissie bevat geen specifieke nieuwe beleidsvoorstellen. Wel geeft de routekaart aan waar nieuwe strategieën of beleidsinitiatieven op Europees en nationaal niveau nodig zijn om de overschakeling in de loop van de volgende 40 jaar te bewerkstelligen. In de routekaart wordt een belangrijke wijziging aangekondigd, nl. de overstap van bindende streefdoelen op maatregelen. Zo wordt een discussie met de EU-lidstaten op gang gebracht over de vraag of er nieuwe doelstellingen moeten worden vastgesteld of niet. Er moet een cruciale beleidsbeslissing worden genomen: „top-down" doelstellingen vaststellen of „bottom-up" technologische innovatie doorvoeren.

## 3. **Algemene opmerkingen**

3.1 De routekaart zet op basis van specifieke economische modellen de meest kosteneffectieve paden uit naar de 2050-doelstellingen voor de reductie van broeikasgasemmissies. Om het volle vertrouwen te kunnen hebben in de gebruikte methodologie is meer informatie nodig over hoe en op basis van welke gegevens de modellen werden ontwikkeld en welke gevoeligheidstests zijn ingebouwd. Niettemin lijkt de methodologie al voldoende robuust om de algemene conclusie te ondersteunen dat de investeringen drastisch moeten worden opgetrokken om tegen 2050 een koolstofarme economie te kunnen verwezenlijken.

3.2 Het EESC onderschrijft uitdrukkelijk de conclusie in de routekaart dat een snelle vooruitgang cruciaal is voor de kostenefficiëntie. Die snelle start kan de introductie van nieuwe technologieën versnellen, deze goedkoper maken en nieuwe geldverslindende en verkwistende investeringen in kortlopende koolstofintensieve fabrieken vermijden.

3.3 Een routekaart heeft alleen nut als ze leidt tot actie. De echte test voor deze routekaart is in hoeverre ze kan worden opgenomen in de beleids- en besluitvorming van de betrokken Europese hoofdrolspelers – overheden, de energiesector en andere cruciale industrietakken – en in de individuele keuzes van consumenten.

3.4 De toekomstige politieke, economische en technologische veranderingen zullen enige flexibiliteit vergen met betrekking tot het gekozen pad. Dit mag echter geen excuus zijn voor besluiteloosheid of vertragingen. De routekaart moet leiden tot een consensus tussen alle belangrijke actoren over de aard en de snelheid van de te boeken vooruitgang en de noodzakelijke uitbreiding van de investeringen. Voorrang moet worden gegeven aan investeringen die de continuïteit van de energievoorziening in Europa verbeteren, aangezien er over veel van de bestaande energiebronnen voor Europa de komende jaren heel wat onzekerheid zal bestaan.

3.5 De routekaart moet ook helpen om het grote publiek en consumenten bewuster te maken van de noodzaak om op een koolstofarme economie over te schakelen en van de rol die iedereen daarbij zal moeten spelen. Die overschakeling moet op een rechtvaardige manier gebeuren. Iedereen moet hulp kunnen krijgen om zich aan te passen aan de noodzakelijke veranderingen.

3.6 Een aantal andere landen (waaronder China, de VS en Zuid-Korea) investeren al massaal in de ontwikkeling en toepassing van koolstofarme technologieën om in deze nieuwe industriële groeisector technologisch koploper te worden en een concurrentievoordeel te verwerven. Als de Europese Unie niet achterop wil raken in de race naar leiderschap in groenere en koolstofarme technologie, zal ze dezelfde inspanningen moeten leveren.

3.7 De bestaande 20-20-20-doelstellingen voor de uitbreiding van hernieuwbare energiebronnen en energie-efficiëntie en de reductie van de $CO_2$-uitstoot tegen 2020 bevatten voor dat jaar al een streefdoel voor de EU en het is cruciaal dat al deze doelstellingen worden gehaald. Het EESC dringt er bij de Raad, het Parlement en de Commissie opnieuw op aan om te bestuderen of de 2020-doelstelling niet, op basis van de bereikte resultaten in de onderhandelingen met de COP-17 en de verwachte economische ontwikkeling in de Unie, kan worden opgetrokken tot een uitstootreductie van 25 % tegen 2020 met het oog op de voorziene reductie met 80 % tegen 2050.

3.8 Het zou mooi zijn als die stap zou kunnen samenvallen met verdere vooruitgang naar een algemene overeenkomst over nieuwe doelstellingen in de internationale onderhandelingen over klimaatverandering. Het uitblijven van zo'n algemene overeenkomst mag de Europese Unie echter niet als voorwendsel aangrijpen om te talmen met acties om haar langetermijndoelstellingen voor 2020 te verwezenlijken, haar eigen continuïteit van de energievoorziening te verbeteren en haar concurrentiepositie in de wedloop om milieuvriendelijke technologie te handhaven.

3.9 De EU zou ook snel werk moeten maken van indicatieve doelstellingen voor een reductie van de broeikasgasemissies met 40 % tegen 2030 en 60 % tegen 2040. Zo hebben besluitvormers in de energie- en andere belangrijke sectoren tastbare richtlijnen voor hun investeringsbeslissingen.

3.10 Elk jaar zal er een investering van 270 miljard euro nodig zijn. Dat bedrag is aanzienlijk, maar haalbaar, aangezien het slechts 1,5 % van het Europese bbp vertegenwoordigt. Voorwaarde is wel dat de financiële en andere indicatoren positief zijn en blijven. Stabiliteit en voorspelbaarheid zijn cruciaal om garanties te kunnen bieden voor de noodzakelijke investeringen.

3.11 De doelstellingen van de routekaart vergen zowel „market pull" (een concurrerende geïntegreerde EU-energiemarkt, de noodzakelijke netinfrastructuur en het vaststellen van een koolstofprijs) als „technology push" (steun voor onderzoek en ontwikkeling, demonstratie en snelle uitvoering, zoals uiteengezet in het Europees strategisch plan voor energietechnologie ([2])). Met name steun voor een snelle en wijdverbreide inzet van nieuwe en baanbrekende koolstofarme technologieën is belangrijk om de leercurve te versnellen en de benuttingsgraad te verhogen. Eerdere financiële verbintenissen op dat vlak moeten worden gehandhaafd.

3.12 Overbruggingskredieten moeten ervoor zorgen dat nieuwe technologieën met een grote Europese meerwaarde en een positief economisch langetermijnrendement niet in hun ontwikkelingsstadia stranden. De EU moet:

— financiële steun verlenen aan technologieën die onder het SET-plan vallen via aangepaste combinaties van subsidies en leningen;

— de bepalingen inzake het plaatsen van overheidsopdrachten afstemmen op de doelstellingen van het SET-plan;

— verzekeren dat het Cohesiefonds en de Structuurfondsen consistent werken om het streven naar koolstofemissiereducties bij infrastructuur- en andere projecten te steunen.

3.13 In de routekaart wordt het Europese emissiehandelssysteem (ETS) naar voren geschoven als een manier om de noodzakelijke veranderingen en investeringen te bevorderen. Oorspronkelijk was het ETS opgevat als een mondiale wegbereider en diende het deel te gaan uitmaken van een internationaal „cap-and-trade"-systeem, dat een gestaag dalend mondiaal plafond voor $CO_2$-emissies zou opleggen in lijn met de 2 °C-doelstelling. De bedoeling was om een wereldwijde prijs voor het verhandelen van koolstofemissies op de wereldmarkt te introduceren. Eenmaal ingeburgerd had dit systeem een belangrijk instrument kunnen worden om investeringen te verleggen naar de koolstofarme technologieën van de toekomst. Doordat het geïsoleerd opereert, slaagt het huidige Europese emissiehandelssysteem er zelfs binnen Europa niet in om een massale uitbreiding van nieuwe groenere investeringen te stimuleren.

3.14 De Commissie zou daarom moeten denken aan een uitgebreid nieuw maatregelenpakket om snel de noodzakelijke verschuiving in investeringsprioriteiten tot stand te brengen. Dat pakket moet zeker ook een hervorming en versterking van het ETS inhouden (dat ditmaal eerder als Europese maatregel dan als mondiale voorloper moet worden ontwikkeld). Een specifieke doelstelling daarbij moet zijn om aanzienlijke middelen vrij te maken voor onderzoek en ontwikkeling en de inzet van nieuwe technologie en ondersteunende infrastructuur. Daarnaast zijn ook een reeks andere fiscale, regelgevende en consumentgerichte maatregelen nodig.

([2]) Strategisch plan voor energietechnologie. Zie http://ec.europa.eu/energy/technology/set_plan/set_plan_en.htm.

3.15 *Uitgebreid pakket*

a) Een versterkt ETS

Het EESC pleit voor een diepgaande hervorming van het ETS. Vier punten verdienen daarbij bijzondere aandacht.

— Er moet worden nagegaan hoe het systeem innovatie en toepassing van koolstofarme spitstechnologieën beter kan bevorderen in overeenstemming met het SET-plan. Daarbij zouden alle inkomsten uit de veiling van koolstofemissierechten moeten gaan naar onderzoek en ontwikkeling, demonstratie en vroegtijdige invoering.

— Het mogelijke probleem van koolstoflekkage, de relocatie van industrieën (in het bijzonder koolstofintensieve industrieën) buiten de EU, moet worden aangepakt. Aangezien de totstandbrenging van een mondiale koolstofmarkt is mislukt, kan het nu aangewezen zijn om limietprijsaanpassingen te compenseren. Zolang er geen mondiale koolstofmarkt tot stand is gebracht, moet de Commissie bijkomende maatregelen treffen om het concurrentievermogen van ondernemingen die met koolstoflekkage te kampen hebben, veilig te stellen.

— De sectorale dekking moet worden geëvalueerd (in eerdere adviezen heeft het EESC de uitbreiding van het ETS tot de luchtvaartsector verwelkomd en aangedrongen op een verdere uitbreiding tot de maritieme sector).

— Internationale compensatieregelingen om kostenefficiënte emissiereducties in ontwikkelingslanden te bevorderen moeten worden verstrakt en uitgebreid (zonder landen een excuus in handen te geven om hun nationale reductiedoelstellingen niet te halen).

b) Regelgevende maatregelen. Energie-efficiëntie

Sommige sectoren, zoals energie-efficiëntie, zijn vrij ongevoelig voor prijssignalen. Er zijn strengere Europese maatregelen nodig om hogere energie-efficiëntienormen op te leggen en af te dwingen voor woningen en andere gebouwen, auto's en andere voertuigen, en allerhande consumentenproducten. Het EESC dringt aan op een strikte opvolging van de richtlijn inzake energie-efficiëntie (COM(2011) 109 definitief) na een diepgaande effectbeoordeling.

c) De rol van de consument versterken

Consumenten moeten worden aangemoedigd om proactief bij te dragen aan het creëren van een koolstofarme samenleving door milieuvriendelijke goederen en diensten te kopen. Dit moet met name gebeuren door:

— groene keurmerken geloofwaardiger te maken en hun normen te harmoniseren;

— de beschikbaarheid van efficiënte en duurzame consumentenproducten aan te moedigen;

— de interne energiemarkt in heel Europa te verbeteren.

Consumenten moeten worden doordrongen van hun rol in een koolstofarme toekomst en samenwerkingsverbanden met de overheidssector moeten worden aangemoedigd.

d) Infrastructuur

Infrastructuur om nieuwe koolstofarme technologieën te ondersteunen en interoperabiliteit te garanderen, zoals nieuwe slimme energietransportnetten, zullen belangrijke investeringen op EU-niveau vergen om eenvormige technische specificaties en een optimale energie-uitwisseling te verzekeren. De Commissie zou een vervolgstudie moeten uitvoeren over trajecten voor infrastructuurontwikkeling op Europese schaal om de omschakeling naar een koolstofarme economie te steunen, en over de bijbehorende investerings- en institutionele structuren.

e) Capaciteitsopbouw en werkgelegenheidsperspectieven

Het is erg belangrijk dat vooraf wordt geanalyseerd en geëvalueerd wat de maatschappelijke gevolgen zijn van de expansie en inkrimping in sectoren die betrokken zijn bij de omschakeling naar een koolstofarme economie. Ook zijn uitgebreide sectorale instrumenten en maatregelen nodig om de nodige deskundigheid en vaardigheden te ontwikkelen en omscholing of andere ondersteuning aan te reiken aan eenieder die inspanningen levert om de oudere koolstofeconomie de rug toe te keren, zodat de omschakeling sociaal rechtvaardig kan gebeuren.

f) Fiscale maatregelen

Neutrale fiscale hervormingen om heffingen op koolstofrijke brandstoffen (en andere natuurlijke bronnen) te verhogen en tegelijkertijd de werkgelegenheid te stimuleren en de sociale zekerheid te verbeteren, hebben een cruciale rol te spelen als leidraad voor overgang naar een koolstofarme economie. Het politieke klimaat is waarschijnlijk nog niet rijp om het eerdere voorstel voor een Europese $CO_2$-heffing opnieuw te lanceren, maar alles moet in het werk worden gesteld om een dergelijke hervorming op nationaal niveau aan te moedigen. Het EESC verwelkomt ook het recente voorstel voor een belasting op financiële transacties en dringt erop aan dat met de opbrengsten ervan investeringen in de koolstofarme economie worden aangemoedigd.

## 4. **Opmerkingen over specifieke sectoren**

4.1 **Energiesector.** De laatste jaren zijn de kosten van hernieuwbare energiebronnen gestaag gedaald. Nu zijn verdere investeringen nodig om die kosten naar concurrerende en betaalbare niveaus te brengen. Tegelijkertijd moet voldoende basislastvermogen worden aangehouden of moeten opslag- en distributiesystemen worden ontwikkeld om de schommelende energieproductie van bronnen zoals windturbines en zonnecellen op te vangen.

4.2 Het ontwikkelen van het concept van slimme energienetwerken op Europese schaal is ook cruciaal om een uitgebreidere integratie van hernieuwbare energiebronnen mogelijk te maken. De huidige capaciteit van het Europese elektriciteitsdistributienet om intermitterende bronnen van hernieuwbare energie op te nemen is beperkt en het systeem moet niet-hernieuwbare energiebronnen (inclusief kernenergie) blijven aanhouden om voldoende basislastvermogen te kunnen verzekeren. Er moeten op grote schaal slimme geïntegreerde netwerksystemen (inclusief het beheer van de industriële en huishoudelijke vraag) en een grootschalige capaciteit voor de opslag en snelle vrijgave van energie (batterijen, hydro-energie enz. ) worden ontwikkeld. Als nucleaire en fossiele brandstoffen met $CO_2$-afvang een deel van de oplossing moeten vormen, dan moet dit, waarschijnlijk per geval of per lidstaat, openlijk worden besproken en beslist. In de komende energie 2050-routekaart moet meer in detail worden

ingegaan op dergelijke keuzes en worden onderzocht hoe de energieproductie en -transport in Europa beter kunnen worden gecoördineerd.

4.3 Bij investeringen in koolstofarme technologieën kan het nodig zijn de investeringen sneller te laten verlopen dan wat de markten als rendabel beschouwen. Dat vergt dus overheidsmiddelen, in het bijzonder voor demonstratie en vroegtijdige toepassing. Een verdere uitwerking van het SET-plan is essentieel voor de koolstofarme economie.

4.4 **Vervoerssector.** Het EESC kan zich vinden in het scenario van de mededeling voor de noodzakelijke overschakeling in de vervoerssector. De $CO_2$-prestaties van alle bestaande technologieën moeten worden geoptimaliseerd. Voorts moet het gebruik van 3e generatie biobrandstoffen worden bevorderd om de uitstoot van bestaande transportmiddelen af te bouwen. Voor zwaar vervoer moet gedacht worden aan andere dan fossiele brandstoffen. Een „modal shift" naar efficiënt openbaar vervoer en niet-gemotoriseerd vervoer moet worden aangemoedigd. De Europese Unie en haar lidstaten moeten overheidsmiddelen, fiscale beleidsmaatregelen en regelgeving inzetten om deze veranderingen te bevorderen. De Europese Unie moet daarbij coördineren en stimuleren, en doelstellingen en termijnen vaststellen voor een aantal specifieke veranderingen die nodig zijn.

4.5 Bij auto's en ander wegvoertuigen zijn emissienormen erg doeltreffend gebleken voor het verminderen van de uitstoot. Wettelijk bindende emissienormen bieden de automobielindustrie en haar leveranciers maximale houvast. In eerdere adviezen heeft het EESC zich al uitgesproken over het geleidelijk verhogen van de brandstofefficiëntienormen voor wegvoertuigen en erop aangedrongen dit proces te versnellen ([3]). Ook hier gelden die aanbevelingen.

4.6 Het staat buiten kijf dat er fysieke grenzen zijn aan het efficiënter maken van de verbrandingsmotor. De Commissie moet daarom gebruikmaken van het langetermijnperspectief van de routekaart voor de overstap naar een koolstofarme economie en van de absolute noodzaak om de uitstoot in de sector van de wegvoertuigen te verlagen om een versnelde ontwikkeling en toepassing van voertuigen zonder $CO_2$-uitstoot op basis van waterstof of groener geproduceerde elektriciteit te initiëren.

4.7 Het EESC blijft zich afvragen in hoeverre op een uitbreiding van biobrandstoffen kan of moet worden vertrouwd. In de mededeling wordt terecht overwogen om biobrandstoffen in de vervoerssector te beperken tot niches waar omschakeling naar elektriciteit moeilijk is, en als drukkingsmiddel om de uitstoot van bestaande vervoermiddelen te verminderen. Dit houdt in dat inspanningen moeten worden geleverd voor een versnelde ontwikkeling van koolstofefficiëntere biobrandstoffen van de 2e en 3e generatie.

4.8 **De bebouwde omgeving.** Het promoten van koolstofarme woningen en andere gebouwen vordert te langzaam. Het woningbestand vernieuwt zich zeer traag. De grote uitdaging voor deze sector is dan ook het vaststellen en uitvoeren van grootschalige programma's die de energieprestaties van bestaande woningen verbeteren. De Commissie zou zo snel mogelijk maatregelen moeten nemen om:

— snel nulemissienormen verplicht te stellen voor alle nieuwe gebouwen, zowel publieke als particuliere en zowel woningen als andere gebouwen, afhankelijk van klimaatschommelingen;

— becijferde doelstellingen en programma's vast te stellen om de energieprestaties van allerlei soorten bestaande gebouwen zo veel mogelijk te verbeteren.

4.9 **De industrie.** Hier moet de routekaart duidelijk maken welke beleidsimplicaties het voorgestelde scenario voor de Europese industrie heeft, gezien de mogelijke impact op het concurrentievermogen en de werkgelegenheid. De huidige doelstellingen moeten diepgaand en voor elke industrietak apart worden geëvalueerd. Bij sommige industriële processen (staalproductie, cementproductie enz.) maken koolstofemissies onlosmakelijk deel uit van de gebruikte chemische processen. Daardoor zijn er veel fundamentele beperkingen aan de broeikasgasreducties die in deze sectoren haalbaar zijn, tenzij op grote schaal kan worden overgestapt op nieuwe producten of nieuwe methoden voor het afvangen van koolstof. Daarom is een specifieke analyse per industrietak nodig evenals aparte routekaarten voor een verdere reductie van hun broeikasgasemissies.

4.10 De Commissie zou moeten verduidelijken of een geplande analyse en vermindering van de (gecompenseerde ) koolstofvoetafdruk deel uitmaken van de routekaart. De wereldwijde $CO_2$-uitstoot door de productie van exportproducten is gestegen van 4,3 Gt (gigaton) in 1990 (20 % van de wereldwijde emissies) tot 7,8 Gt in 2008 (26 %). Een ogenschijnlijke uitstootreductie in de lidstaten kan worden tenietgedaan door de invoer van producten die voordien in de EU werden geproduceerd. Voor een doeltreffende beheersing moeten heffingen of controles aan de buitengrenzen gecombineerd worden met veranderingen in interne consumptiepatronen. Twee bijzonder gevoelige kwesties.

4.11 **Land- en bosbouw.** Het EESC is het ermee eens dat bij de komende herziening van het GLB specifieke aandacht moet gaan naar het bevorderen van energie-efficiënte en koolstofarme landbouwpraktijken met als uitgangspunt de reductie van 20 % tussen 1990 en 2006. Daarnaast moeten landbouwers en bosbeheerders worden gestimuleerd en gesteund om zo veel mogelijk koolstof op te slaan en vast te leggen. Er moet ook steun gaan naar landbouwers die meewerken aan korte, plaatselijke toeleveringsketens. Er is in deze sector veel ruimte om de $CO_2$-emissies uit fossiele brandstoffen en niet-hernieuwbare materialen terug te dringen. De landbouw kampt echter duidelijk met belangenconflicten: enerzijds is een stijging van de productie noodzakelijk, maar anderzijds klinkt de roep om meer koolstof in de bodem en in biomassa op te slaan. Hoe een uitweg uit deze impasse kan worden gevonden weet niemand. Ons inziens staan een wereldwijde stijgende vraag naar koolstofintensieve voedingsmiddelen en een toegenomen gebruik van biomassa lijnrecht tegenover het streven naar vermindering van het gebruik van meststoffen, uitbreiding van koolstofvastlegging en voorkoming van het omploegen van grasland; de voorgestelde maatregelen helpen deze tegenstrijdigheid de wereld niet uit.

([3]) PB C 44 van 16.2.2008, blz. 53-56.

4.12 **Afval.** Bij de Europese strategie voor afvalverwerking ligt de nadruk op het voorkomen van afval, het aanmoedigen van hergebruik of recycling en het zo veel mogelijk beperken van vervuiling en bodemdegradatie. De Commissie zou niet alleen verschillende afvalverwerkingsmethoden moeten beoordelen, maar ook onderzoeken hoe afvalbeheer en -verwerking kan bijdragen aan een meer duurzame en koolstofarme economie. Met name het gebruik van afval als hernieuwbare brandstof en de terugwinning van stortplaatsgas (methaan) voor de productie van energie verdient extra aandacht.

Brussel, 22 september 2011

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

# Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een 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(2011) 336 definitief — 2011/0147 (COD)*

(2011/C 376/21)

De Raad en het Europees Parlement hebben op resp. 14 juli 2011 en 19 juli 2011 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 175, derde alinea, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, te raadplegen over het

*Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1927/2006 tot oprichting van een Europees fonds voor aanpassing aan de globalisering*

COM(2011) 336 definitief — 2011/0147 (COD).

Aangezien het onderhavige voorstel alleen gericht is op een verlenging van de tijdelijke afwijking waarin Verordening (EG) nr. 546/2009 voorziet en waarover het Europees Economisch en Sociaal Comité zich reeds heeft uitgesproken in zijn op 24/03/2009 goedgekeurde advies CESE 627/2009 ([1]), heeft het Comité tijdens zijn 474e zitting van 21 en 22 september 2011 (vergadering van 21 september 2011) met 160 stemmen vóór en 2 stemmen tegen, bij 12 onthoudingen, besloten geen nieuw advies ter zake op te stellen maar te verwijzen naar het standpunt dat het reeds in zijn bovengenoemde advies heeft ingenomen.

Brussel, 21 september 2011

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

([1]) EESC-advies 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 definitief – COD 2008/0267 – PB C 228, blz. 103, van 22.09.2009.

| Nummer | Inhoud (vervolg) | Bladzijde |
|---|---|---|
| 2011/C 376/15 | Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Europese strategie inzake handicaps 2010-2020: Een hernieuwd engagement voor een onbelemmerd Europa *COM(2010) 636 definitief* | 81 |
| 2011/C 376/16 | Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een verordening van de Raad betreffende de bevoegdheid, het toepasselijke recht, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen op het gebied van huwelijksvermogensstelsels *COM(2011) 126 definitief — 2011/0059 (CNS)* en het Voorstel voor een verordening van de Raad betreffende de bevoegdheid, het toepasselijke recht, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen op het gebied van de vermogensrechtelijke gevolgen van geregistreerde partnerschappen *COM(2011) 127 definitief — 2011/0060 (CNS)* | 87 |
| 2011/C 376/17 | Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Het Europese actieplan inzake e-overheid 2011-2015 — Benutten van de ICT om een slimme, duurzame en innovatieve overheid te bevorderen *COM(2010) 743 definitief* en 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 interoperabele Europese overheidsdiensten *COM(2010) 744 definitief* | 92 |
| 2011/C 376/18 | Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Efficiënt gebruik van hulpbronnen — Vlaggenschipinitiatief in het kader van de Europa 2020-strategie *COM(2011) 21 definitief* | 97 |
| 2011/C 376/19 | 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: Rio+20: naar een groene economie en betere governance *(COM(2011) 363 definitief)* — Bijdrage van Europese maatschappelijke organisaties | 102 |
| 2011/C 376/20 | 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 een Routekaart naar een concurrerende koolstofarme economie in 2050 *COM(2011) 112 definitief* | 110 |
| 2011/C 376/21 | Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1927/2006 tot oprichting van een Europees fonds voor aanpassing aan de globalisering *COM(2011) 336 definitief — 2011/0147 (COD)* | 116 |


NL

## Abonnementsprijzen 2011 (excl. btw, incl. verzendkosten voor normale verzending)

| | | |
|---|---|---|
| *Publicatieblad van de Europese Unie*, L- en C-serie, uitsluitend papieren versie | 22 officiële talen van de Europese Unie | 1 100 EUR per jaar |
| *Publicatieblad van de Europese Unie*, L- en C-serie, papieren versie + dvd (jaarlijks) | 22 officiële talen van de Europese Unie | 1 200 EUR per jaar |
| *Publicatieblad van de Europese Unie*, L-serie, uitsluitend papieren versie | 22 officiële talen van de Europese Unie | 770 EUR per jaar |
| *Publicatieblad van de Europese Unie*, L- en C-serie, dvd (maandelijks) (cumulatief) | 22 officiële talen van de Europese Unie | 400 EUR per jaar |
| *Supplement op het Publicatieblad van de Europese Unie* (S-serie: Overheidsopdrachten en aanbestedingen), dvd, verschijnt één keer per week | Meertalig: 23 officiële talen van de Europese Unie | 300 EUR per jaar |
| *Publicatieblad van de Europese Unie*, C-serie „Vergelijkende onderzoeken” | Taal (talen) van het (de) vergelijkende onderzoek(en) | 50 EUR per jaar |

Het abonnement op het *Publicatieblad van de Europese Unie*, dat in de officiële talen van de Europese Unie verschijnt, is verkrijgbaar in 22 verschillende taalversies. Het abonnement omvat de L-serie (Wetgeving) en de C-serie (Mededelingen en bekendmakingen).

Ieder abonnement geldt slechts voor één enkele taalversie.

Overeenkomstig Verordening (EG) nr. 920/2005 van de Raad, bekendgemaakt in Publicatieblad L 156 van 18 juni 2005, waarin is bepaald dat de instellingen van de Europese Unie tijdelijk niet verplicht zijn om alle rechtsbesluiten in het Iers te redigeren en in die taal bekend te maken, worden de in het Iers opgestelde nummers van het Publicatieblad apart verkocht.

Het abonnement op het *Supplement op het Publicatieblad van de Europese Unie* (S-serie: Overheidsopdrachten en aanbestedingen) omvat alle 23 officiële taalversies op één meertalige dvd.

Op verzoek kunnen de abonnees op het *Publicatieblad van de Europese Unie* eveneens de verschillende bijlagen van het Publicatieblad ontvangen. De abonnees worden op de hoogte gebracht van het verschijnen van bijlagen door middel van een „Bericht aan de lezer” in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

## Verkoop en abonnementen

Abonnementen op verscheidene niet-kosteloze publicaties, zoals het abonnement op het *Publicatieblad van de Europese Unie*, zijn verkrijgbaar bij onze verkoopkantoren. Een lijst met verkoopkantoren is te vinden op het volgende internetadres:

http://publications.europa.eu/others/agents/index_nl.htm

**Via EUR-Lex (http://eur-lex.europa.eu) heeft u direct en gratis toegang tot het recht van de Europese Unie. Op deze website kunt u het *Publicatieblad van de Europese Unie* raadplegen. U vindt er eveneens de verdragen, de wetgeving, de jurisprudentie en de voorbereidende wetgevende besluiten.**

**Meer informatie over de Europese Unie is te vinden op de volgende website: http://europa.eu**

Bureau voor publicaties van de Europese Unie
2985 Luxemburg
LUXEMBURG

NL