

Publicatieblad

van de Europese Unie

C 318



Uitgave
in de Nederlandse taal

Mededelingen en bekendmakingen

52e jaargang
23 december 2009

Nummer	Inhoud	Bladzijde
I	<i>Resoluties, aanbevelingen en adviezen</i>	
	ADVIEZEN	
	Europees Economisch en Sociaal Comité	
	456e plenaire zitting op 30 september en 1 oktober 2009	
2009/C 318/01	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het onderwerp „Het gebruik van flexi-zekerheid bij herstructureringen tegen de achtergrond van de mondiale ontwikkeling” (verkennend advies, opgesteld op verzoek van het Zweedse voorzitterschap)	1
2009/C 318/02	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over macroregionale samenwerking — Uitbreiding van de Oostzeestrategie naar andere macroregio's in Europa (verkennend advies)	6
2009/C 318/03	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het onderwerp Hoe de EU-strategie inzake alcoholgerelateerde schade duurzaam en multisectoraal kan worden gemaakt en op de lange termijn kan worden gericht (verkennend advies)	10
2009/C 318/04	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Het verband tussen gendergelijkheid, economische groei en arbeidsparticipatie” (verkennend advies)	15
2009/C 318/05	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de diversiteit van ondernemingsvormen (initiatiefadvies)	22
2009/C 318/06	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het thema Voedingsmiddelen van eerlijke handel: zelfregulering of wetgeving? (initiatiefadvies)	29

NL

Prijs:
7 EUR

(Vervolg z.o.z.)

<u>Nummer</u>	Inhoud (vervolg)	Bladzijde
2009/C 318/07	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „De noordelijke dimensie van probleemgebieden” (initiatiefadvies)	35
2009/C 318/08	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het thema Aanscherping van de energie-efficiëntiemaatregelen en -programma's voor eindgebruikers (initiatiefadvies)	39
2009/C 318/09	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het thema Impact van de wereldwijde crisis op de belangrijkste Europese productie- en dienstensectoren (initiatiefadvies)	43
2009/C 318/10	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Werk en armoede: naar een noodzakelijke globale aanpak” (initiatiefadvies)	52
2009/C 318/11	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Rapport van de groep-De Larosière” (initiatiefadvies)	57
2009/C 318/12	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het thema „Toekomst van het gemeenschappelijk landbouwbeleid na 2013” (vervolgadvies)	66

III Voorbereidende handelingen

Europees Economisch en Sociaal Comité

456e plenaire zitting op 30 september en 1 oktober 2009

2009/C 318/13	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement en het Europees Economisch en Sociaal Comité: Naar een Europese strategie inzake e-justitie (COM(2008) 329 <i>definitief</i>)	69
2009/C 318/14	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: „Veilige, innovatieve en toegankelijke geneesmiddelen: een nieuwe visie voor de farmaceutische sector” (COM(2008) 666 <i>definitief</i>)	74
2009/C 318/15	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van een Europese microfinancieringsfaciliteit voor werkgelegenheid en sociale insluiting (Progress-microfinancieringsfaciliteit) (COM(2009) 333 <i>definitief</i> — 2009/0096 (COD))	80



I

(Resoluties, aanbevelingen en adviezen)

ADVIEZEN

EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

456e PLENAIRE ZITTING OP 30 SEPTEMBER EN 1 OKTOBER 2009

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het onderwerp „Het gebruik van flexizekerheid bij herstructureringen tegen de achtergrond van de mondiale ontwikkeling” (verkennd advies, opgesteld op verzoek van het Zweedse voorzitterschap)

(2009/C 318/01)

Rapporteur: **de heer SALVATORE**Corapporteur: **de heer CALVET CHAMBON**

Bij schrijven van 18 december 2008 heeft mevrouw C. MALMSTRÖM, adjunct-vice-premier en belast met Europese zaken, overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag en in naam van het toekomstige Zweedse voorzitterschap, het EESC verzocht om een verkennd advies op te stellen over het onderwerp

„Het gebruik van flexizekerheid bij herstructureringen tegen de achtergrond van de mondiale ontwikkeling.”

De adviescommissie Industriële reconversie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 10 september 2009 goedgekeurd. Rapporteur was de heer SALVATORE en corapporteur de heer CALVET CHAMBON.

Het Comité heeft tijdens zijn op 30 september 2009 en 1 oktober 2009 gehouden 456^e zitting (vergadering van 1 oktober 2009) het volgende advies uitgebracht, dat met 111 stemmen vóór en 0 stemmen tegen, bij 9 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 De Commissie heeft „flexizekerheid” gedefinieerd als „een geïntegreerde strategie om zowel de flexibiliteit als de zekerheid op de arbeidsmarkt te verbeteren”. In dit advies wordt nader ingegaan op een aantal aspecten van dit concept, dat het Comité, juist tijdens de huidige crisis, zeer belangrijk acht om zoveel mogelijk mensen aan het werk te houden en zoveel mogelijk mensen zonder een baan zoveel mogelijk kansen te geven om zo snel mogelijk nieuw werk te vinden. Werkgevers en werknemers moeten in het kader van de sociale dialoog samenwerken om ervoor te zorgen dat zoveel mogelijk mensen op de arbeidsmarkt blijven.

1.2 In deze tijden van diepe crisis en hoge werkloosheid moet flexizekerheid minder dan ooit worden geïnterpreteerd als een middel om ontslagen te vergemakkelijken of de sociale

bescherming in het algemeen of meer specifiek van werklozen te ondermijnen. Het Comité is van mening dat het in de huidige periode prioritair is om het zekerheidsaspect (in de breedste zin des woords) van flexizekerheid te versterken.

1.3 Reeds in eerdere adviezen heeft het Comité op het belang van interne flexizekerheid gewezen. De huidige crisis toont aan dat maatregelen dienaangaande bedrijven helpen om de terugval van orders op te vangen zonder tot ontslagen over te gaan. Bedrijven met door de sociale partners overeengekomen arbeidsduurregistratie kunnen sneller op de door de crisis veroorzaakte nieuwe marktsituatie inspelen dan ondernemingen die dergelijke instrumenten ontberen. Uit de crisis kan met name duidelijk de les worden getrokken dat de sociale partners registratie en flexitime moeten promoten. Het is nodig dat dergelijke instrumenten zo aantrekkelijk mogelijk moeten worden gemaakt voor bedrijven en werknemers.

1.4 Flexizekerheid heeft alleen kans van slagen met goed opgeleide werknemers. Er bestaat een nauw verband tussen nieuwe vaardigheden en de creatie van nieuwe banen. Bedrijven hebben er alle belang bij te investeren in de voortgezette opleiding van hun personeel maar het is ook de plicht van werknemers zich voortdurend bij te scholen. In de strategie „Lissabon 2010 plus” zullen hopelijk oplossingen worden aangereikt voor deze problemen.

1.5 Ook toont de crisis het belang van de sociale dialoog aan. De laatste maanden hebben de sociale partners blijk gegeven van hun inspanningen ter zake. Het Comité raadt het Zweedse voorzitterschap en de Commissie aan om een internetplatform op te zetten voor de uitwisseling van ervaringen betreffende de initiatieven van de sociale partners, waarbij de respectieve nationale, regionale en lokale situaties worden gerespecteerd.

1.6 De sociale partners onderhandelen momenteel over een autonoom kader om de arbeidsmarkten open te stellen. Het Comité denkt dat een overeenkomst dienaangaande zeer behulpzaam kan zijn om de meest kwetsbare mensen die vanwege de crisis hun baan hebben verloren weer aan werk te helpen. Ook kijkt het uit naar de gezamenlijke *monitoring* en evaluatie van de tenuitvoerlegging van flexizekerheid, die de sociale partners in hun werkprogramma 2009-2010 hebben opgenomen.

1.7 De hoge snelheid en de intensiteit van de economische terugval herinneren veel werkgevers aan de topjaren, waarin zij slechts met de grootste moeite voldoende gekwalificeerd personeel konden vinden. Zij denken nu op langere termijn en denken na over de zeker komende economische opleving. Daarom zijn zij niet geneigd om uitsluitend uit eventuele bezuinigingsoverwegingen voor de korte termijn teveel banen te schrappen. Dat laat onverlet dat geen enkel bedrijf economische basisregels kan negeren, want in eerste instantie streeft iedere onderneming naar overleven. Voor de betrokken arbeidskrachten is het in de eerste plaats zaak om zo snel mogelijk weer aan het werk te kunnen gaan. Die mensen moeten dus snel en zeer deskundig worden bijgestaan. Daarom moeten de lidstaten er serieus over nadenken hoe zij de personele bezetting van hun arbeidsbureaus kwantitatief en kwalitatief kunnen opvoeren om mensen weer zo snel mogelijk aan een baan te helpen.

1.8 Gegeven de nationale en regionale specificiteiten en sectorale verschillen zou de Unie haar werkzaamheden met het oog op Europees perspectief maar met respect voor het subsidiariteitsbeginsel moeten voortzetten. Het Comité doet daarbij op verwezenlijking van een Europees kader om het Europees sociaal model te verstevigen. Dat model ontwikkelt zich momenteel van een theoretisch naar een in de praktijk onomzeilbaar concept.⁽¹⁾ Verder moet worden nagedacht over een Lissabon-ervolgproces (Lissabon 2010 plus) om verder te werken

aan de nog niet beantwoorde en nog te komen uitdagingen, die wel eens hardnekkig zouden kunnen zijn. Daarbij zou een evenwichtige uitvoering van flexizekerheid een belangrijke rol moeten spelen.

1.9 Voorts dient te worden benadrukt dat bij de nationale hervormingen van de arbeidsmarkt voorkomen moet worden dat het aantal onzekere arbeidsplaatsen (meer flexibiliteit dan zekerheid) niet nog verder gaat toenemen dan de laatste jaren het geval is geweest. Het EESC is het eens met de bezorgdheid die het CvdR in zijn advies van 7 februari 2008⁽²⁾ uitsprak. Het CvdR vreest dat een dominantie van externe flexibiliteit de deur opent voor vergaande deregulering van de gangbare arbeidsverhoudingen, hetgeen zou gaan leiden tot een toename van door onzekerheid gekenmerkte arbeidsovereenkomsten.

2. Achtergrond

2.1 Het Zweedse voorzitterschap verzoekt het EESC om een advies over „flexizekerheid”. Daarover heeft het Comité zich reeds uitgesproken⁽³⁾, maar het fenomeen presenteert zich nu in een nieuwe context. Tijdens de door het Zweedse voorzitterschap op 7 juli 2009 te Stockholm georganiseerde hoorzitting bleek dat het verschijnsel wegens de financiële crisis opnieuw onder de loep moest worden genomen.

2.2 Flexizekerheid wordt op verschillende manieren benaderd. In haar Mededeling COM(2007) 359 final geeft de Commissie de volgende definitie: „een geïntegreerde strategie om zowel de flexibiliteit als de zekerheid op de arbeidsmarkt te verbeteren”.⁽⁴⁾ Die definitie lag ook aan de basis van de conclusies van de buitengewone top van Praag (7 mei 2009) en daarom wordt in dit advies tevens uitgegaan van die gemeenschappelijke interpretatie.

⁽²⁾ PB C 105 van 25.4.2008, blz. 16 (zie pt. 22).

⁽³⁾ PB C 256 van 27.10.2007, blz. 108.

PB C 211 van 19.8.2008, blz. 48; advies van het EESC over de mededeling „Naar gemeenschappelijke beginselen inzake flexizekerheid: meer en betere banen door flexibiliteit en zekerheid”.

⁽⁴⁾ Het is dienstig om de formulering van de Mededeling betreffende de vier door de Commissie in dit verband ontwikkelde beginselen te citeren: „Bij flexibiliteit aan de ene kant gaat het om succesvolle „overgangen” in de loop van iemands leven: van school naar werk, van de ene baan naar de andere, tussen werkloosheid of inactiviteit en werk, en van werk naar pensioen. Flexibiliteit beperkt zich niet tot meer vrijheid voor ondernemingen om personeel aan te werven of te ontslaan, en betekent ook niet dat arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd achterhaald zijn. Het gaat om de doorstroming van werknemers naar betere banen, opwaartse mobiliteit en een optimale ontwikkeling van talent. Het gaat ook om flexibele arbeidsorganisaties, die in staat zijn snel en doeltreffend in te spelen op nieuwe productieve behoeften en vaardigheden, en om het gemakkelijker combineren van werk en privéleven. Zekerheid aan de andere kant is meer dan alleen de zekerheid zijn baan te kunnen behouden: het gaat erom mensen toe te rusten met de vaardigheden die hen in staat stellen in hun arbeidsleven vooruit te komen en hen helpen een nieuwe baan te vinden. En ook om toereikende werkloosheidsuitkeringen om perioden tussen twee banen gemakkelijker te kunnen overbruggen. En ten slotte om opleidingsmogelijkheden voor alle werknemers, vooral de laaggeschoolde en oudere werknemers.”

⁽¹⁾ PB C 309 van 16.12.2006, blz. 119; initiatiefadvies van het EESC „Sociale samenhang: inhoud geven aan een Europees sociaal model”

2.3 Benadrukt moet worden dat het arbeidsmarktbeleid krachtens het subsidiariteitsbeginsel een zaak van de lidstaten is. Een eventuele harmonisatie van het arbeidsrecht strijdt met dat beginsel en is niet opportuun want dat zou schadelijk zijn voor tradities en geografische structuren die hun relevantie en betrouwbaarheid hebben bewezen. Bovendien moet worden beseft dat de economieën van de lidstaten niet alle in dezelfde mate zijn ontwikkeld en dat komt tot uiting in de nationale sociale stelsels. Daarom moet de Unie volgens het Comité:

— de samenwerking tussen de lidstaten bevorderen via de Europese werkgelegenheidsstrategie die sinds 2005 deel uitmaakt van het begeleidingsmechanisme voor de strategie van Lissabon. In „richtsnoer” 21 voor het werkgelegenheidsbeleid zijn de lidstaten overeengekomen om werkzekerheid en flexibiliteit op evenwichtige wijze te bevorderen. De Unie moet daarbij als katalysator optreden zodat de lidstaten hun toezeggingen gestand doen en goede praktijken uitwisselen in het kader van het Europees werkgelegenheidsbeleid.

3. Een nieuwe verdeling

3.1 De crisis

3.1.1 De effecten op korte termijn van de grootste economische crisis in de geschiedenis van de Gemeenschap liggen voor de hand: de schulden van de nationale overheden nemen met ongekende snelheid toe. Weliswaar hebben overal ter wereld de centrale banken de markten met liquiditeit overladen, maar het bancaire systeem functioneert nog altijd niet normaal. Met name het MKB en zelfstandigen hebben de grootste moeite om aan kredieten te geraken. De noodlottige impact van de werkloosheid op de samenlevingen en de interne markt doen zich voelen. Tegelijkertijd is het scheppen van banen een zeldzaamheid en ook een hels karwei.

3.1.2 Hoewel zijn laatste advies ter zake slechts van het voorjaar 2008 dateert benadrukt het Comité dat gegeven de ernst van de huidige sociaal-economische situatie het flexizekerheidsmodel snel moet worden bijgesteld. Het is dan ook ingenomen met het verzoek van het Zweedse voorzitterschap om te onderzoeken hoe de lidstaten flexizekerheid tegen de achtergrond van de mondiale ontwikkeling bij herstructureringen kunnen benutten. Die ontwikkeling wordt gekleurd door de financiële crisis en de tragische gevolgen ervan voor de reële economie en de werkgelegenheid. Verder is de crisis reeds uitgegroeid tot de zwaarste sinds 80 jaar en de impact ervan zal waarschijnlijk de gehele 21^e eeuw kenmerken. De zaak wordt nog erger nu de crisis begeleid wordt door twee andere crises die wereldwijd grote uitdagingen vormen: de demografische en de klimaatcrisis.

3.1.3 De crisis vernadert het sociaal-economisch milieu waarin aan hervormingen op de arbeidsmarkt kan worden gedacht. Dat ligt voor de hand ongeacht hoe men aankijkt tegen de opportuniteit, de haalbaarheid, of zelfs de noodzaak of onmogelijkheid om dergelijke structurele hervormingen in tijden van crisis door te voeren. Het Comité wil er echter wel op

wijzen dat de (weder)opname van werklozen op de arbeidsmarkt tot de absolute prioriteiten dient te behoren.

3.1.4 Niettemin wil het conclusies aan zijn waarnemingen verbinden om concrete en positieve voorstellen te kunnen doen aangaande de twee parameters van flexizekerheid, te weten flexibiliteit en zekerheid. De maatregelen betreffende deze twee moeten hoe dan ook in evenwicht met elkaar zijn om sociale conflicten, zoals Europa die reeds gekend heeft, te voorkomen.

3.2 Interne en externe flexibiliteit

3.2.1 Interne flexibiliteit dient het resultaat te zijn van de sociale dialoog tussen management en werknemers of hun vertegenwoordigers, alsook tussen de sociale partners en zulks op het niveau van de betrokken bedrijven of sectoren. Met die flexibiliteit wordt banenverlies voorkomen en ook kan zij in moeilijke tijden een belangrijke stabilisator zijn voor de sociale cohesie in Europa. Ondernemers en werknemers moeten in goede verhoudingen samenwerken zodat de bedrijven hun verplichtingen in verband met sociale verantwoordelijkheid daadwerkelijk op zich nemen en er meer werk komt. Ondersteuning van deze maatregelen door de overheden is essentieel maar dat mag niet ten koste gaan van hun mogelijkheden om fundamentele maatschappelijke goederen te verschaffen zoals zekerheid (voedingsmiddelen, luchtvaart, universeel karakter van de diensten van algemeen belang of politiediensten) en onderwijs (inmiddels in de zin van levenslang leren).

3.2.2 Iedere maatschappelijke hervorming moet in haar eigen sociaal-economische en politieke context worden geplaatst. In crisistijd werpt flexizekerheid zonder meer moeilijke vragen op wanneer de gevraagde inspanningen voor hypothetische inzetbaarheid geen garanties opleveren. Beseft dient dus te worden dat flexizekerheid alleen maar zin heeft als alle sociale partners het concept op dezelfde wijze interpreteren. Daarom moet zeer serieus worden nagedacht over het evenwicht tussen zekerheid en flexibiliteit. Daarom wordt de Commissie opgeroepen om zich meer te verdiepen in de mogelijkheden voor interne flexibiliteit, die een efficiënt instrument kan zijn om werkloosheid tegen te gaan. ⁽¹⁾

3.2.3 Het EESC denkt dat flexizekerheid een evenwichtig concept dient te zijn zodat een en ander niet ten koste van zekerheid gaat. De vraag luidt echter, hoe de lidstaten in crisistijd voor een dergelijk evenwicht kunnen zorgen. Daarom moet de zaak nu zorgvuldig worden overwogen om ongewenste sociale en politieke neveneffecten te voorkomen. Dit geldt nog sterker ten aanzien van de „externe” flexibiliteit.

⁽¹⁾ PB C 105 van 25.4.2008, blz. 16. Het Comité van de Regio's had reeds voor de financiële crisis zijn twijfels uitgesproken over de voorkeur van de Commissie voor externe flexibiliteit: Het Comité geeft ter overweging dat formuleringen als „flexibele en voldoende zekerheid biedende contractuele regelingen zorgwekkend zijn, omdat die inhoudelijk ook zo zouden kunnen worden begrepen als zouden de gangbare arbeidsverhoudingen ingrijpend mogen worden gedereguleerd om meer mogelijkheden voor preciaire arbeidscontracten te creëren.”

3.2.4 Gegeven het bovenstaande moeten de maatregelen betreffende flexizekerheid over de gehele linie geloofwaardig zijn, en dat geldt met name voor de financiering. Dit zou ertoe kunnen leiden dat de lidstaten hun begroting moeten bijstellen en dat de Unie meer moet ondersteunen. Flexizekerheid zonder zekerheid bestaat immers niet.

3.2.5 Voorzichtige toepassing van verschillende vormen van interne flexibiliteit verdient momenteel de voorkeur boven arbeidsmarkthervormingen die op stimulering van externe flexibiliteit zijn gericht. Maar de Commissie dringt tot op heden op de laatste variant aan. Interne flexibiliteit vormt evenwel onderdeel van talloze cao's in Europa. Dat kan onder meer resulteren in aanpassing van de werktijd en flankerende uren voor opleiding.

3.3 De sociale dialoog

3.3.1 Het moet zo blijven dat de sociale partners voortdurend ideeën uitwisselen zodat werkgevers en werknemers er samen voor zorgen dat flexibiliteit en zekerheid permanent en dynamisch zijn gewaarborgd. Dit is van belang voor de toekomstige werkgelegenheidssituatie in Europa en daarom moet het maatschappelijk middenveld bij de discussie worden betrokken. Iedere vorm van werkgelegenheidsbeleid of iedere arbeidsmarkthervorming heeft een grote impact op de samenleving. Die hervormingen mogen dus niet worden los gezien van economische en sociale perspectieven die draagbaar voor de samenleving

3.3.2 Flexizekerheid is een belangrijk instrument om het effect van de financiële crisis en die van de reële economie op arbeid en werkgelegenheid te verzachten. Dit instrument mag evenwel niet worden misbruikt door ontslagen gemakkelijker te maken in landen met een arbeidsrecht dat een zekere bescherming bevat tegen praktijken die in het Engels „hire and fire” worden genoemd. Het Comité kan zich dan ook volledig vinden in het duidelijke standpunt van de Commissie dat flexizekerheid nooit een recht om te ontslaan kan zijn.

3.3.3 Iedere hervorming van het arbeidsrecht dient in samenwerking met de sociale partners gestalte te krijgen want anders is zij tot mislukken gedoemd. Verder is de sociale dialoog een waarborg voor de moderne, sociale participatiedemocratie. Het arbeidsrecht kan dus alleen worden bijgesteld na onderhandelingen tussen de sociale partners. Daarnaast kunnen via de sociale dialoog diverse vormen van interne flexibiliteit worden ingevoerd en dat biedt bedrijven, ongeacht de vraag of hun activiteiten af- of toenemen, veel soepelheid.

3.3.4 Het Comité is ingenomen met het werk dat de Europese sociale partners samen op het gebied van flexizekerheid hebben verricht. Ook is het een goede zaak dat de partners de follow up en evaluatie van de toepassing van flexizekerheid in hun werkprogramma voor 2009 en 2010 hebben opgenomen. Het Comité kijkt uit naar het evaluatieverslag en hoopt dat die gezamenlijke evaluatie een grote impact zal hebben op de

vormgeving van de verschillende toepassingsmodaliteiten in de lidstaten.

3.4 Europese doelstellingen voor de korte en middellange termijn

3.4.1 Bij de analyse en de toepassingsmogelijkheden van flexizekerheid, de financiële beperkingen en de rol van de overheden dient op korte termijn, en altijd met oog voor de voorafgaande sociale dialoog op alle niveaus, in de eerste plaats te worden gekeken naar manieren om een maximumaantal arbeidsplaatsen met zoveel mogelijk meerwaarde te behouden en de sociale bescherming van alle werknemers, ongeacht hun situatie op de arbeidsmarkt, te versterken.

3.4.2 Voorts herinnert het Comité aan de conclusies van het verslag van de Raad (8 en 9 juni) over flexizekerheid in crisistijd. Het is cruciaal werklozen zo snel mogelijk aan een baan te helpen. Die mensen moet met grote spoed steun en efficiënte voorlichting worden geboden. Voorts moeten de lidstaten worden geprikkeld om beter gebruik van de bestaande Europese fondsen te maken en ook moeten zij er alles aan doen om de kwaliteit te verhogen van alle werkgelegenheidsinstrumenten. Daarbij gaat het bijv. om kwalitatief hoogwaardige arbeidsbureaus waarvan de activiteiten en doelmatigheid moet worden opgevoerd.

3.4.3 De Commissie merkt terecht op dat uitkeringen wegens technische werkloosheid op korte termijn een efficiënt middel kunnen zijn om banen te behouden, werkloosheid te vermijden en de koopkracht te handhaven. Die uitkeringen hebben drie effecten: de kennis en de vaardigheden van de werknemer blijven voor het bedrijf behouden, de werknemer wordt niet van de arbeidswereld uitgesloten en, door een golf werklozen te vermijden, blijft de nationale economie stabiel. De crisis heeft aangetoond dat „working time accounts” (WTA) en flexibel beheer van de arbeidstijd moeten worden gestimuleerd. Ondernemingen met WTA kunnen veel sneller op nieuwe marktsituaties reageren en zich aanpassen aan plotse dalingen van de vraag. De lidstaten en de Unie worden verzocht om dit instrument zo aantrekkelijk mogelijk te maken voor werknemers en bedrijven.

3.4.4 Het Comité moedigt de sociale partners op alle niveaus, dus ook op microniveau, aan om zich te richten op de sociale dialoog en de compromissen die in deze periode van ernstige crisis daaruit voor alle partners voortvloeien, alsook op het behoud en creëren van banen en zonder daarbij de lonen aan te tasten. De overheden moeten manieren vinden om daarbij als katalysator op te treden en akkoorden in dit verband te steunen of zelfs te belonen. Het Comité stelt het Zweedse voorzitterschap en de Commissie voor om een webplatform op te richten ter intensivering van de uitwisseling van informatie en ervaringen die zijn opgedaan met praktische initiatieven van de sociale partners, waarbij de diversiteit van nationale, regionale en lokale situaties gerespecteerd blijft.

3.4.5 Verder denkt het Comité dat met de vier door de Commissie geformuleerde dimensies van flexizekerheid en beginselen daarbij inderdaad ertoe kan worden bijgedragen om de werkloosheid in Europa terug te dringen. Het is evenwel onontbeerlijk om erop te letten dat kwalitatief hoogwaardige banen worden gecreëerd. Daarbij speelt sociale bescherming een zeer belangrijke rol want die is cruciaal voor de sociale samenhang in Europa. In dit verband mogen de nationale arbeidsmarkthervormingen niet resulteren in een toename van het de laatste jaren toch al stijgende aantal onzekere banen en zulks omdat flexibiliteit de voorkeur boven zekerheid kreeg. De Commissie zou op gezette tijden de balans op moeten maken van de tenuitvoerlegging van de beginselen van flexizekerheid die in wetten en regelingen betreffende de arbeidsmarkt zijn opgenomen. Verder moeten die beginselen meer nadruk krijgen in de vervolgagenda voor het proces van Lissabon. Daarnaast moeten de werkzaamheden van de sociale partners op die agenda worden afgestemd.

3.5 Een nieuwe discussie op Europees niveau

3.5.1 Het Zweedse voorzitterschap zou een discussie moeten opstarten over de aspecten van flexizekerheid die, zoals in sommige lidstaten reeds het geval is, op Europees niveau kunnen bijdragen tot het overwinnen van de mondiale financiële en economische crisis, waarbij zoveel mogelijk arbeidsplaatsen worden gered en de sociale samenhang in de Unie niet op losse schroeven wordt gezet. De EU heeft er alle belang bij om de vaardigheden van haar arbeidskrachten te behouden want na de crisis heeft zij die alleszins nodig. Dit geldt des te meer in het licht van de vergrijzing: in de meeste lidstaten zal het aantal gekwalificeerde arbeidskrachten fors teruglopen.

3.5.2 Onslag van gekwalificeerd personeel in crisistijd herbergt risico's met het oog op de komende heropleving want het gebrek aan kennis neemt op die manier alleen maar toe. Alarmerender is nog dat veel Europese ondernemingen overgaan tot beperking van hun stageplaatsen of banen voor pas afgestudeerden. Ook daarmee ondergraven ze hun toekomst. Overigens functioneert flexizekerheid alleen voor hogeschoolden. Ophouden met opleiden strijdt dus met dit hervormingsinstrument. Er bestaat een nauw verband tussen nieuwe vaardigheden en de creatie van nieuwe banen. In de strategie „Lissabon 2010 plus” moeten hier oplossingen komen. Bedrijven hebben de neiging om in de permanente opleiding van hun werknemers te investeren, maar het is ook zo dat de werknemer zelf voor zijn opleiding verantwoordelijk is.

3.5.3 Levenslang leren in het kader van flexizekerheid dient deel uit te maken van de logica van duurzame ontwikkeling van de samenlevingen binnen de Unie en daarmee als voorbeeld voor de rest van de wereld te dienen. Opleiding van werknemers moet gericht zijn op het scheppen van meer kwaliteitsbanen en ontwikkeling van een duurzame economie.

3.5.4 Flexizekerheid berust in wezen op betere inzetbaarheid. De kwaliteit van de onderwijssystemen en de doelmatigheid van permanente educatie zijn hier bepalend. Aan een belangrijke voorwaarde voor flexizekerheid is niet voldaan zolang de lidstaten er niet voor openstaan om hun onderwijsstelsel ten behoeve van levenslang leren te wijzigen, meer aandacht te schenken aan hun voorschools onderwijs, meer middelen voor onderwijs uit te trekken, en permanente beroepsopleiding in het kader van werk fiscaal te stimuleren en te vergemakkelijken. De nationale overheden worden er dan ook toe opgeroepen om al deze onderwijskwesties tot absolute prioriteit te verheffen. Verder pleit het Comité ervoor dat de lidstaten gezamenlijk de Europese onderwijs- en opleidingssector gaan promoten.

3.6 Flexizekerheid in het perspectief van het Verdrag van Lissabon

3.6.1 Het Comité is zeer gehecht aan het Verdrag van Lissabon en hoopt dat het door de 27 lidstaten zal worden goedgekeurd. In dat verdrag is sprake van een sociale interne markt. In artikel 2 van het EG-Verdrag wordt een „sociale markteconomie” als doelstelling van de Gemeenschap genoemd. Dat is een belangrijke vernieuwing. Deze nieuwe tendens in de richting van een veel socialere interpretatie van het Gemeenschapsrecht zal zeker gevolgen hebben voor de toekomstige Europese wetgeving en voor de jurisprudentie van het Hof van Justitie.

3.6.2 Bepaalde politieke ontwikkelingen in een paar lidstaten stemmen tot zorg over de uiteindelijke goedkeuring van het verdrag. Het Comité blijft evenwel optimistisch want er is geen alternatief, geen „plan B”. Vooral in tijden van crisis moeten de instellingen in het Europa met 27 lidstaten veel efficiënter kunnen werken dan op basis van het Verdrag van Nice mogelijk is. Daarom moeten de Europese instellingen het dossier flexizekerheid voorbereiden met het oog op de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon dit jaar of uiterlijk in 2010 en in het licht van de ontwikkeling van de crisis. Die inwerkingtreding zal onder meer tot gevolg hebben dat het EG-recht een actuelere dimensie van „zekerheid” zal bevatten.

Brussel, 1 oktober 2009

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Mario SEPI

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over macroregionale samenwerking —
Uitbreiding van de Oostzeestrategie naar andere macroregio's in Europa (verkennd advies)**

(2009/C 318/02)

Rapporteur: **de heer SMYTH**

Op 18 december 2008 heeft mevrouw Cecilia MALMSTRÖM, de Zweedse minister van Europese zaken, namens het Zweedse voorzitterschap het Europees Economisch en Sociaal Comité verzocht een verkennend advies op te stellen over

„Macroregionale samenwerking - Uitbreiding van de Oostzeestrategie naar andere macroregio's in Europa.”

De gespecialiseerde afdeling Economische en Monetaire Unie, economische en sociale samenhang, die was belast met de desbetreffende voorbereidende werkzaamheden, heeft haar advies goedgekeurd op 11 september 2009. Rapporteur was de heer SMYTH.

Tijdens zijn 456e zitting van 30 september en 1 oktober 2009 (vergadering van 30 september) heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité het volgende advies uitgebracht, dat werd goedgekeurd met algemene stemmen:

1. Conclusies

1.1 Het EESC staat achter de doelstellingen van de vier pijlers van de strategie voor het Oostzeegebied. Deze komen erop neer dat de regio wordt ontwikkeld tot een 1) welvarend 2) veilig 3) ecologisch duurzaam en 4) aantrekkelijk en toegankelijk gebied.

1.2 Het EESC heeft waardering voor het uitgebreide raadplegingsproces dat is voorafgegaan aan de definitieve uitstippeling van de strategie, en voor de rol die de sociale partners en andere actoren tijdens dit proces hebben kunnen spelen. Het Comité wil bij dezen nogmaals wijzen op de cruciale rol van het maatschappelijk middenveld bij de tenuitvoerlegging van de Oostzeestrategie en herbevestigt zijn steun aan de oprichting van een *Baltic Sea Civil Society Forum*, waardoor het maatschappelijk middenveld gemakkelijker zal kunnen worden betrokken bij de ontwikkeling van de strategie.

1.3 Het EESC is ingenomen met het in het kader van de strategie opgestelde actieprogramma, dat bestaat uit vijftien prioritaire acties, voor de uitvoering waarvan telkens een van de betrokken Oostzeestaten verantwoordelijk zal zijn.

1.4 De strategie voor het Oostzeegebied heeft zijn goede en minder goede kanten. Haar sterkste punten zijn de grote reikwijdte ervan en het feit dat er regelmatig een evaluatie door de Commissie en de Europese Raad zal plaatsvinden. De zwakke kanten hebben te maken met de ingewikkelde structuur en de bestuurlijke problemen bij de uitvoering ervan. Het beheer valt onder de verantwoordelijkheid van 21 DG's en 8 lidstaten + Rusland. Met haar vier pijlers, vijftien prioritaire acties en talloze horizontale acties is er in de strategie een „variabele geometrie” ingebouwd, die de uitvoering ervan wel eens onmogelijk zou kunnen maken. Het EESC is van mening dat alles in het werk moet worden gesteld om de bestuurlijke regelingen voor de uitvoering van de strategie te versimpelen.

1.5 Het EESC heeft als belangrijke taak ervoor te zorgen dat er tijdens het uitstippelen en ten uitvoer leggen van de strategie een goede geest van samenwerking heerst. De oprichting van

een *Baltic Sea Civil Society Forum* is een positieve stap, waardoor het maatschappelijk middenveld meer inspraak krijgt bij de toekomstige ontwikkeling van de strategie.

1.6 De strategie voor het Oostzeegebied vormt een grote uitdaging voor het EESC en zeker voor de leden van het Comité die uit dit gebied afkomstig zijn. Deze worden dan ook geacht het initiatief te nemen bij het behartigen van de belangen van het maatschappelijk middenveld via het *Civil Society Forum*. Gezien het feit dat de strategie voor het Oostzeegebied bedoeld is voor een aantal jaren, is het zeer belangrijk dat er binnen het EESC een permanente groep in het leven wordt geroepen die als taak heeft, ervoor te zorgen dat het Comité een effectieve rol gaat gaan spelen in een proces dat wellicht als model kan dienen voor macroregionale samenwerking in de Europese Unie als geheel.

2. Inleiding

2.1 De afgelopen jaren is er meer belangstelling gekomen voor macroregionale samenwerking. In de EU is men tot de conclusie gekomen dat macroregio's een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het cohesiebeleid en kunnen helpen om het ontwikkelingsniveau overal in de lidstaten gelijk te trekken. Europa kent reeds bepaalde vormen van macroregionale samenwerking. Zo is er de Visegrád-Groep, die de Tsjechische Republiek, Hongarije, Polen en Slowakije omvat en waarin deze landen samenwerken op verschillende gebieden van gemeenschappelijke belang, zulks in de geest van de Europese integratiedachte (¹). In 2008 is het Euro-Mediterrane Partnerschap, vroeger bekend onder naam „Barcelonaproces”, nieuw leven ingeblazen tijdens de Top van Parijs voor het Middellandse-Zeegebied. Dit Partnerschap, dat alle 27 lidstaten van de Europese Unie plus 16 partnerlanden uit het zuidelijke deel van de regio en het Midden-Oosten omvat, stelt zich ten doel oplossingen te vinden voor gemeenschappelijke problemen, zoals de vervuiling van de zee, maritieme veiligheid, kwesties op energiegebied en ontwikkeling van het bedrijfsleven (²).

(¹) <http://www.visegradgroup.eu/>

(²) http://ec.europa/external_relations/euromed/index_en.htm

2.2 In november 2006 heeft het Europees Parlement een resolutie aangenomen waarin wordt opgeroepen om een Oostzeestrategie uit te stippelen. Deze strategie voor het inmiddels tot macroregio uitgeroepen Oostzeegebied werd op 10 juni 2009 goedgekeurd door de Commissie en op 19 juni 2009 voorgelegd aan de Europese Raad. Het Zweedse voorzitterschap zal de discussie over de strategie met het oog op goedkeuring door de Raad eind oktober 2009 verder aanzwengelen. Onderhavig verkennend advies is aangevraagd door het Zweedse voorzitterschap, dat de strategie beschouwt als een belangrijk onderdeel van zijn werkprogramma. In dit advies zal, vanuit het standpunt van het maatschappelijk middenveld, een analyse worden gegeven van de voorgestelde Oostzeestrategie en worden ingegaan op de voorbereiding en structuur ervan en op het bijbehorende actieprogramma. Er zal worden voortgebouwd op de conclusies van het onlangs goedgekeurde EESC-advies „De Oostzeeregio: rol van het maatschappelijk middenveld bij het verbeteren van de regionale samenwerking en het vaststellen van een strategie voor de regio” ⁽¹⁾.

2.3 Er is behoefte aan een Oostzeestrategie vanuit het besef dat de Europese Commissie, de lidstaten, de regio's, de plaatselijke overheden en andere betrokken partijen effectiever dienen samen te werken om doeltreffender gebruik te kunnen maken van de programma's en beleidsinstrumenten. De Oostzee is een van de drukst bevaren maritieme regio's ter wereld, wat valt af te leiden uit het kaartje in de bijlage bij dit advies, waarop de dagelijkse scheepvaartbewegingen in beeld zijn gebracht. De Oostzeeregio bestaat uit acht EU-lidstaten die aan de Oostzee grenzen (Finland, Zweden, Denemarken, Duitsland, Polen, Estland, Letland en Litouwen) plus Rusland. Toen de Europese Raad de Commissie verzocht om zich te belasten met de uitstippeling van de strategie, is besloten om het thema externe betrekkingen te koppelen aan het bestaande kader van de noordelijke dimensie ⁽²⁾. Het EESC steunt het initiatief om een alle Oostzeestaten omvattende strategie voor macroregionale ontwikkeling op te stellen.

2.4 Het proces dat heeft geleid tot de ontwikkeling van de strategie, is enig in zijn soort. De Commissie gaat ervan uit dat, als de Oostzeestrategie blijkt te werken, er een soortgelijke aanpak kan worden ontwikkeld voor andere macroregio's, zoals de Donauregio ⁽³⁾, de alpiene regio en het Middellandse-Zeegebied.

— In de loop van 2008 heeft de Commissie een hele reeks raadplegingen georganiseerd. Deze bijeenkomsten waren geografisch evenwichtig verspreid over de macroregio en vonden hun hoogtepunt in februari 2009 te Rostock. Centraal stonden de vier pijlers waarop de Oostzeestrategie steunt. Deze zijn erop gericht om de Oostzeeregio te ontwikkelen tot:

- een ecologisch duurzaam gebied;
- een welvarend gebied;

- een toegankelijk en aantrekkelijk gebied, en
- een veilig gebied.

2.5 De strategie gaat gepaard met een actieprogramma dat bestaat uit vijftien prioritaire actieterreinen, gegroepeerd rond de vier pijlers. De acties zullen per prioritair terrein worden gecoördineerd door een van de lidstaten in het Oostzeegebied, die bij de uitvoering geacht wordt samen te werken met alle betrokken partijen ⁽⁴⁾.

2.6 De Oostzeestrategie en de acties die in het kader hiervan zijn voorzien, zullen worden gefinancierd via bestaande instrumenten: de structuurfondsen van de EU (55 miljard euro tussen 2007 en 2013), de nationale begrotingen van de afzonderlijke Oostzeestaten, ngo's, particuliere bronnen en financiële instellingen zoals de EIB, de NIB en de EBRD.

2.7 Naast de vier pijlers voorziet de strategie in horizontale maatregelen ter ontwikkeling van de territoriale samenhang. Het gaat hierbij o.a. om:

- maatregelen om bestaande financieringsmechanismen en beleidsterreinen af te stemmen op de prioriteiten en acties van de Oostzeestrategie;
- maatregelen om de tenuitvoerlegging van EU-richtlijnen te coördineren en onnodige bureaucratische hindernissen te vermijden;
- maatregelen om maritieme ruimtelijke ordening in de lidstaten te bevorderen als een gemeenschappelijke aanpak op het gebied van grensoverschrijdende samenwerking;
- de ontwikkeling van het landinrichtingsbeleid in de lidstaten aan de Oostzee;
- de uitbreiding van succesvolle, in het kader van de strategie uitgevoerde proefprojecten tot grootschalige acties;
- de ontwikkeling van wetenschappelijk onderzoek als grondslag voor beleidsbeslissingen;
- maatregelen ter verbetering en coördinatie van de maritieme en sociaal-economische databestanden in de macroregio Oostzee, en
- het opbouwen van een regionale identiteit.

3. Opmerkingen over de Oostzeestrategie

3.1 Het EESC is ingenomen met de aanpak die de Raad en de Commissie hebben gekozen om de Oostzeestrategie te ontwikkelen en vooral met de uitgebreide reeks raadplegingen van stakeholders in de macroregio. De strategie heeft een innovatief karakter, omdat ze gebaseerd is op een transnationale beheersstructuur en dus verder gaat dan het regionale beleid zoals dat traditioneel door de EU wordt gevoerd. Deze nieuwe beheersstructuur is een soort tussenvorm tussen nationale staat en supranationale organisatie.

⁽¹⁾ Advies CESE 888/2009 goedgekeurd op 13 mei 2009 (nog niet gepubliceerd in het PB).

⁽²⁾ De noordelijke dimensie is een overeenkomst waarbij de EU, Rusland, Noorwegen en IJsland op bepaalde gebieden samenwerking kunnen aangaan.

⁽³⁾ Hierop is de aandacht gevestigd door commissaris Hübner in „Towards a Strategy for the Danube Region” http://ec.europa.eu/commission_barroso/hubner/speeches/pdf/2009/07052009_u1m.pdf

⁽⁴⁾ Voor de Oostzeestrategie en het actieprogramma zie: http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/baltic/documents_en.htm

3.2 De vier pijlers van de strategie en het bijbehorende actieprogramma zijn een serieuze poging om te komen tot een beter gecoördineerd ontwikkelingskader voor een divers gebied als de Oostzeeregio, waardoor de territoriale cohesie wordt bevorderd.

3.3 De strategie inzake het Oostzeegebied wordt door de Commissie omschreven als een „lopend project”. Elke beschrijving van afzonderlijke aspecten van de Oostzeeregio is gedoemd om onnauwkeurig te zijn, omdat de geografische context afhangt van de kwestie die aan de orde is. Zo zal de geografische realiteit als het om milieu gaat, anders zijn dan wanneer het bijv. om de economie of het vervoer gaat. Bij het uitstippelen van de Oostzeestrategie is gekozen voor een aanpak waarbij om te beginnen de problemen en aandachtspunten in kaart worden gebracht en vervolgens op basis daarvan de geografische reikwijdte van de macroregio wordt vastgesteld. Naar de mening van het EESC zijn de uitdagingen waarmee de regio wordt geconfronteerd, zo gecompliceerd dat de strategie op een efficiëntere manier zal moeten worden beheerd.

3.4 Het EESC is zich bewust van de belangrijke politieke „buy in” die tijdens de fase van raadpleging inzake de strategie is gerealiseerd. BASTUN, het samenwerkingsverband van vakverenigingen in het Oostzeegebied, waarin vakbondsleden uit alle aan de Oostzee grenzende lidstaten plus Rusland vertegenwoordigd zijn, heeft een prominente rol gespeeld in het proces van raadpleging dat tot nu toe bepalend is geweest voor de Oostzeestrategie. De verkregen dynamiek moet worden behouden tijdens de uitvoering van de strategie. Het EESC is dan ook ingenomen met de toezegging om de strategie om de twee jaar op de agenda van de Europese Raad te zetten, tijdens de voorzitterschappen van resp. Polen (2011), Letland (2013) en Litouwen (2015).

3.5 Ook het opstellen van jaarlijkse voortgangsverslagen over de strategie, gepaard aan een tweejaarlijkse herziening ervan, is een belangrijk middel om de betrokkenheid van de stakeholders bij het proces te verzekeren. Tijdens het proces van raadpleging door de Commissie is het duidelijk geworden dat de Oostzeestrategie, die formeel op 19 juni van start zal gaan, toch in essentie een project blijft dat voortdurend aan verandering onderhevig is. Het EESC kan zich hierin vinden en constateert met voldoening dat er in september en oktober 2009 onder het Zweedse voorzitterschap een topconferentie resp. ministersvergadering over de strategie zullen worden georganiseerd. Gelet op het belang dat wordt gehecht aan de raadpleging van stakeholders bij de voorbereiding van deze strategie, zal het Comité een actieve rol moeten spelen bij de ontwikkeling en tenuitvoerlegging hiervan en bij de verspreiding van informatie erover.

3.6 Aan de ene kant leek zich in de loop van het raadplegingsproces een consensus af te tekenen over de tenuitvoerlegging van de strategie, aan de andere kant waren de meningen over de vraag of de bestaande institutionele raamwerken wel geschikt zijn hiervoor, minder eensluidend. Over deze en aanverwante kwesties zal ongetwijfeld nog verder gediscussieerd door de stakeholders en de Commissie ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Een nuttig algemeen overzicht van deze institutionele en bestuurlijke kwesties vindt men in: C. Schymik and P. Krumrey „EU Strategy for the Baltic Sea Region: Core Europe in the Northern Periphery?”, Working Paper FG1 2009, SWP Berlin.

3.6.1 Ondertussen dient de strategie echter gebruik te maken van bestaande mogelijkheden, zoals het Europese initiatief Gezamenlijke programmering van onderzoek, dat de volledige steun heeft gekregen van het EESC. Dit initiatief zal de in de strategie voor de Oostzee opgenomen aanbeveling van de Commissie kracht bijzetten, namelijk om het potentieel van de Oostzeeregio op het vlak van onderzoek en ontwikkeling in haar geheel te benutten en zo de welvaart ter plekke te bevorderen.

3.7 Wat de financiering van de strategie betreft zou het EESC willen pleiten voor een effectiever gebruik van de diverse bestaande EU-financieringsmechanismen. De financiering kan transparanter worden gemaakt door begrotingen voor de prioritaire actiegebieden van de strategie op te stellen en te presenteren. Als er niet wordt gezorgd voor toereikende financiële bronnen ter bekostiging van de initiatieven in het kader van de Oostzeestrategie, bestaat het gevaar dat de hele strategie haar samenhang verliest, als los zand aan elkaar komt te hangen en niet meer kan rekenen op de betrokkenheid van stakeholders in de lidstaten. Het EESC wil dan ook nog eens zijn standpunt herhalen dat de Oostzeestrategie met het oog op een efficiënte uitvoering ervan moet kunnen beschikken over eigen middelen. Anders lopen we het risico dat de doelstellingen van de strategie niet worden verwezenlijkt en het alleen bij een politieke intentieverklaring blijft ⁽²⁾.

3.8 In het actieprogramma is duidelijk een spanningsveld te bespeuren. Men probeert zich te verzekeren van de voortdurende „buy-in” van de stakeholders middels een zeer ruim aanbod van in het oog lopende activiteiten. Een dergelijke aanpak bergt echter het gevaar van „allemanspolitiek” in zich. De complexiteit van de strategie is tegelijk een van de zwakste kanten ervan.

3.9 De Commissie probeert de tenuitvoerlegging simpeler te maken door elke lidstaat te belasten met één of meer prioritaire acties. In theorie is dit een verstandige aanpak, maar in de praktijk kan een en ander heel moeilijk te verwezenlijken zijn. Van elke lidstaat wordt verlangd dat deze zijn acties coördineert met andere landen in de macroregio en met meerdere DG's. De strategie als geheel valt onder de bevoegdheid van 21 DG's. Tot nu toe zijn er met enkele andere samenwerkingsprojecten op het gebied van intergouvernementeel beleid gemengde ervaringen opgedaan. Het Handvest van Leipzig betreffende duurzame Europese steden, dat uitging van een soortgelijke aanpak t.a.v. de implementatie, is een lichte teleurstelling gebleken en heeft tot nu toe maar weinig opgeleverd ⁽³⁾. De Oostzeestrategie is ongetwijfeld een nog complexer geheel dan het Handvest van Leipzig en we moeten oppassen dat de beheersstructuur ervan niet bezwijkt onder haar eigen zwaarte.

⁽²⁾ Zie EESC-advies over „De Oostzeeregio: rol van het maatschappelijk middenveld bij het verbeteren van de regionale samenwerking en het vaststellen van een strategie voor de regio”, par. 2.6 en 2.7. Het Euro-Mediterrane Partnerschap bijv. beschikt over een eigen omvangrijk budget. Advies goedgekeurd op 13 mei 2009 (nog niet gepubliceerd in het PB).

⁽³⁾ Het Handvest is op 24 mei 2007 tijdens het Duitse voorzitterschap ondertekend op een informele bijeenkomst van de EU-ministers van Stadsontwikkeling en Territoriale Samenhang. De twee belangrijkste boodschappen van dit intergouvernementele handvest zijn: 1) er moet meer gebruik worden gemaakt van een integraal standsontwikkelingsbeleid en 2) er moet speciale aandacht uitgaan naar achterstandwijken.

4. Mogelijke rol voor het EESC in de Oostzeestrategie

4.1 Het EESC heeft reeds een voorstel gelanceerd voor de oprichting van een „Baltic Sea Civil Society Forum” en zich bereid verklaard te beginnen met de voorbereidende werkzaamheden hiervoor ⁽¹⁾. Het is de bedoeling dat dit Forum zijn activiteiten parallel aan de strategie ontplooit en een bijdrage levert aan de tweejaarlijkse herziening ervan. Het succes van de raadplegingsronde ter voorbereiding op de strategie is er het zoveelste bewijs van hoe belangrijk het is dat het publieke debat en de voorlichting over de uitvoering van de strategie worden voortgezet.

4.2 Het EESC heeft samen met de sociaal-economische raden van de lidstaten uit de Oostzeeregio de belangrijke taak om tijdens de fase van implementatie van de strategie een goede sfeer van samenwerking te scheppen. Ter versterking van de institutionele opbouw en de participatiestructuren van het maatschappelijk middenveld in met name de nieuwe lidstaten en buurlanden als Rusland, zou kunnen worden overgegaan tot grensoverschrijdende betrekkingen en samenwerkingsverbanden tussen zusterorganisaties, zoals vakbonden, consumentenverenigingen, gemeenschaps- en vrijwilligersorganisaties e.d. De leden van het Comité, in het bijzonder die uit de acht Oostzeestaten, kunnen zich hier verdienen maken als terreinverkenner, gesprekspartners en rapporteurs, zodat het Comité op de hoogte kan blijven van de stand van zaken met de strategie (haar voortgang, successen en uitdagingen) en aldus kan bijdragen tot de verwezelijking van de doelstellingen ervan.

4.3 Het EESC stelt met voldoening vast dat er in de Oostzeestrategie een serieuze poging wordt ondernomen om een geïntegreerde aanpak m.b.t. macroregionale samenwerking te ontwikkelen. Het Comité heeft hier al langere tijd voor gepleit, evenals het Europees Parlement.

4.4 Wat de tenuitvoerlegging betreft ondersteunt het EESC de brede aanpak zoals die in de strategie wordt bepleit. Hierbij nemen de lidstaten het voortouw bij de coördinatie van de maatregelen die worden genomen in het kader van de 15 prioritaire actiegebieden en de hierop aansluitende speerpuntprojecten.

4.5 Men zou kunnen zeggen dat de strategie inzake het Oostzeegebied een goede kans is voor het EESC om zich te bewijzen. Het Comité zou zich hier volledig kunnen inzetten, ondanks de hierboven beschreven problemen t.a.v. het beheer van de strategie. Een en ander is vooral een uitdaging voor de EESC-leden die afkomstig zijn uit de acht Oostzeestaten waarop de strategie betrekking heeft. Van hen wordt verwacht dat ze het initiatief nemen als het erop aankomt, bij de tenuitvoerlegging van de strategie het maatschappelijk middenveld te vertegenwoordigen via het Baltic Sea Region Civil Society Forum. Aangezien de strategie naar verwachting nog vele jaren van kracht zal zijn, valt er veel voor te zeggen om binnen het Comité een ad hoc-waarnemingspost voor het Oostzeegebied of studiegroep op te richten, zodat het EESC als geheel een effectieve bijdrage kan leveren aan wat in de toekomst beslist een model voor macroregionale samenwerking in de Europese Unie zal worden.

Brussel, 30 september 2009

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Mario SEPI

⁽¹⁾ Zie EESC-advies over „De Oostzeeregio: rol van het maatschappelijk middenveld bij het verbeteren van de regionale samenwerking en het vaststellen van een strategie voor de regio”, par. 3.4. Advies goedgekeurd op 13 mei 2009 (nog niet gepubliceerd in het PB).

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het onderwerp Hoe de EU-strategie inzake alcoholgerelateerde schade duurzaam en multisectoraal kan worden gemaakt en op de lange termijn kan worden gericht (verkenkend advies)

(2009/C 318/03)

Rapporteur: **mevrouw Van TURNHOUT**

Op 18 december 2008 heeft de Zweedse minister van Europese zaken, met het oog op het toekomstig EU-voorzitterschap van zijn land, het Europees Economisch en Sociaal Comité per brief verzocht een verkennend advies op te stellen over het onderwerp

„Hoe de EU-strategie inzake alcoholgerelateerde schade duurzaam en multisectoraal kan worden gemaakt en op de lange termijn kan worden gericht.”

De afdeling Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 1 september 2009 goedgekeurd. Rapporteur was mevrouw Van TURNHOUT.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 30 september en 1 oktober 2009 gehouden 456^e zitting (vergadering van 30 september 2009) onderstaand advies uitgebracht, dat met 128 stemmen vóór en 5 stemmen tegen, bij 4 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Samenvatting en aanbevelingen

1.1 In reactie op een verzoek van het Zweedse EU-voorzitterschap gaat het EESC in dit verkennende advies in op de vraag hoe de EU-strategie inzake alcoholgerelateerde schade duurzaam en multisectoraal kan worden gemaakt en op de lange termijn kan worden gericht⁽¹⁾. Het streven van het Zweedse EU-voorzitterschap is om de horizontale alcoholstrategie van de EU te helpen uitvoeren en om preventieve langetermijnmaatregelen op nationaal en op EU-niveau van de grond te helpen krijgen.

1.2 Dit advies bouwt voort op het eerdere EESC-advies over alcoholgerelateerde schade, waarin de volgende vijf onderwerpen aan de orde kwamen: terugdringen van alcoholgerelateerde verkeersongevallen; voorkomen van alcoholgerelateerde schade onder volwassenen en op het werk; voorlichting, onderwijs en bewustmaking; en een gemeenschappelijke gegevensbank⁽²⁾.

1.3 In dit advies komen de volgende vier prioriteiten van het voorzitterschap aan de orde:

- de impact van reclame en marketing op jongeren;
- de invloed van de prijs van alcohol op schadelijk gebruik;
- aandacht voor kinderen – met name het foetale alcoholsyndroom en kinderen in gezinnen
- het gevolg van schadelijk alcoholgebruik voor de kans op een gezonde en waardige oude dag.

⁽¹⁾ Onder „multisectoraal” wordt verstaan: diverse sectoren bestrijkend, waaronder het maatschappelijk middenveld, de vakbeweging en het bedrijfsleven

⁽²⁾ EESC-advies van 30-5-2007 over „Een EU-strategie ter ondersteuning van de lidstaten bij beperking van aan alcohol gerelateerde schade”; rapporteur: Van Turnhout, corapporteur: Janson (PB C 175 van 27-7-2007)

Om tot een integrale benadering te komen dienen al deze thema's en andere relevante zaken samen aangepakt te worden.

1.4 Het drinkgedrag loopt sterk uiteen van land tot land, maar het merendeel van de consumenten drinkt meestal verantwoord (zie paragraaf 3.2)⁽³⁾. Toch baart het het EESC zorgen dat naar schatting 15 % van de volwassen bevolking in de EU regelmatig een schadelijke hoeveelheid alcohol drinkt. Kinderen zijn het kwetsbaarst als het op alcoholgerelateerde schade aankomt. Daarom moeten er beleidsmaatregelen worden ontwikkeld om vooral de 15 % die tot de risicogroep behoort te bereiken.

1.5 Alcoholreclame is een van de factoren die ertoe kunnen bijdragen dat kinderen en pubers alcohol beginnen te drinken of, als zij hier al mee waren begonnen, nog méér gaan drinken. Daarom zouden kinderen minder aan alcoholreclames moeten worden blootgesteld.

1.6 Een adequaat prijsbeleid voor alcoholhoudende producten kan een efficiënt middel zijn om vooral onder lage-inkomensgroepen en jongeren alcoholgerelateerde schade terug te dringen. Voor de beschikbaarheid en distributie van en reclame voor alcohol is regelgeving nodig; zelfregulering schiet wat dit betreft tekort.

1.7 Om de mensen meer bewust te maken van het gevaar van het foetale alcoholsyndroom zijn voorlichtingscampagnes op nationaal en EU-niveau nodig.

1.8 Op EU-niveau is er meer informatie nodig over het gevolg van alcoholgebruik voor de kans op een gezonde en waardige oude dag.

1.9 Het alcoholbeleid moet het hele spectrum bestrijken en een gevarieerde mix aan maatregelen bevatten die hun schadebeperkende werking al in de praktijk hebben bewezen.

⁽³⁾ Konnopka, A & König, H-H, „The Health and Economic Consequences of Moderate Alcohol consumption in Germany 2002”, in: Value in Health, 2009

2. Achtergrond

2.1 Krachtens artikel 152, lid 1, van het EG-Verdrag ⁽⁴⁾, waarin staat dat het optreden van de Gemeenschap een aanvulling vormt op het nationale beleid, is de EU bevoegd en verantwoordelijk voor de aanpak van volksgezondheidsproblemen in verband met schadelijk en gevaarlijk gebruik van alcohol.

2.2 In 2001 keurde de Raad een aanbeveling goed betreffende alcoholgebruik door jongeren ⁽⁵⁾, waarin de Commissie wordt verzocht de ontwikkelingen en getroffen maatregelen op dit terrein op de voet te volgen en verslag uit te brengen van de noodzaak tot verdere acties.

2.3 In de Conclusies van juni 2001 en van juni 2004 ⁽⁶⁾ riep de Raad de Commissie op voorstellen in te dienen voor een alomvattende strategie van de Gemeenschap ter beperking van alcoholgerelateerde schade, met als doel het nationale beleid aan te vullen.

2.4 In 2006 publiceerde de Commissie de mededeling „Een EU-strategie ter ondersteuning van de lidstaten bij het beperken van aan alcohol gerelateerde schade” ⁽⁷⁾. De bedoeling hiervan was om een overzicht te geven van de maatregelen van de Commissie en de lidstaten en om na te gaan hoe de Commissie het volksgezondheidsbeleid van de lidstaten nog verder kan aanvullen en ondersteunen. Volgens het EESC bevat de mededeling bij lange na geen „alomvattende strategie” ⁽⁸⁾. Het ontbreekt namelijk aan een transparante analyse van alle relevante beleidsterreinen en van de problemen waarop sommige lidstaten door de wetgeving voor de interne markt zijn gestuit bij de handhaving van een solide alcoholbeleid ⁽⁹⁾. Ook staat nergens in de strategie te lezen dat alcohol een psychoactieve drug is, een stof die bij buitensporig gebruik toxisch en voor sommigen verslavend kan zijn.

2.5 Het Hof van Justitie heeft bij herhaling bevestigd dat terugdringing van alcoholgerelateerde schade een belangrijk en zinvol doel is voor het beleid op het vlak van de volksgezondheid, maar dat de maatregelen adequaat moeten zijn en moeten stroken met het beginsel van subsidiariteit ⁽¹⁰⁾.

2.6 Door alle betrokken partijen is binnen het in 2007 opgerichte Europees Forum Alcohol en Gezondheid goed werk verricht. Soortgelijke ontwikkelingen op lokaal niveau zijn welkom.

3. Overzicht van schadelijke gevolgen

3.1 Wereldwijd is de Europese Unie het gebied waar de meeste alcohol wordt geconsumeerd: omgerekend 11 liter

pure alcohol per persoon per jaar ⁽¹¹⁾. De totale consumptie is weliswaar afgenomen vanaf de jaren zeventig tot halverwege de jaren negentig, maar wat betreft consumptie en schade, en ook de vorm die deze schade aanneemt, zijn er nog altijd grote verschillen tussen de lidstaten ⁽¹²⁾. Maar een significant percentage van de bevolking blijft schadelijke drinkgewoonten ten toonspreiden ⁽¹³⁾.

3.2 Het merendeel van de consumenten drinkt meestal verantwoord. Het EESC maakt zich echter zorgen over de naar schatting 55 miljoen volwassenen in de EU (15 % van de volwassen bevolking) die regelmatig in een voor hen schadelijke mate consumeren ⁽¹⁴⁾. Schadelijke alcoholconsumptie leidt vermoedelijk tot 195 000 sterfgevallen per jaar in de EU ten gevolge van ongevallen, leverziekten, kanker enz. Schadelijk gebruik van alcohol is in de EU de op twee na belangrijkste oorzaak van vroege sterfgevallen en ziekten. ⁽¹⁵⁾

3.3 Schadelijke alcoholconsumptie is volgens het EESC niet een op zich staand probleem, maar terug te voeren op tal van mogelijke oorzaken, zoals armoede, maatschappelijke uitsluiting, gezinssituatie en stress op het werk.

3.4 Er is in Europa niet alleen sprake van cultuurverschillen met betrekking tot alcoholgebruik, maar ook met betrekking tot schadelijke en gevaarlijke alcoholconsumptie, mede onder kinderen en pubers ⁽¹⁶⁾. Bij het uitwerken van beleidsmaatregelen die op de verschillende culturen moeten zijn toegesneden en gericht moeten zijn op de risicogroepen doen de Commissie en de lidstaten er goed aan om deze nationale en lokale patronen in aanmerking te nemen.

3.5 Kinderen zijn zeer gevoelig voor schade veroorzaakt door alcohol. Naar schatting 5 tot 9 miljoen kinderen onderkennen in hun gezinssituatie de negatieve gevolgen van alcohol. Alcohol wordt verantwoordelijk geacht voor 16 % van de gevallen van kindermisbruik en -verwaarlozing. Alcoholgebruik leidt ook tot de geboorte van ongeveer 60 000 baby's met ondergewicht ⁽¹⁷⁾.

3.6 Schadelijk en gevaarlijk gebruik van alcohol kan niet alleen negatieve gevolgen hebben voor de gebruiker, maar ook voor anderen. In de regels voor gezondheid en veiligheid op het werk zou daarom aandacht moeten worden geschonken aan het voorkomen van alcoholgerelateerde schade. Dat is in de eerste plaats een taak van de werkgever. Een alcoholbeleid op de werkplek kan het aantal alcoholgerelateerde ongevallen en absentisme helpen verminderen en de arbeidscapaciteit vergroten.

⁽⁴⁾ Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap

⁽⁵⁾ Aanbeveling van de Raad van 5 juni 2001 (2001/458/EG)

⁽⁶⁾ Conclusies van de Raad van 5 juni 2001 over een strategie van de Gemeenschap ter beperking van aan alcohol gerelateerde schade en Conclusies van de Raad van 1 en 2 juni 2004 over alcohol en jongeren (niet gepubliceerd in het PB).

⁽⁷⁾ COM(2006) 625 final

⁽⁸⁾ Zie voetnoot 2

⁽⁹⁾ ibidem

⁽¹⁰⁾ De zaken Franzen (C-189/95), Heinonen (C-394/97), Gourmet (C-405/98), Catalonia (gebundelde zaken C-190 en C-176/90) en Loi Evin (C-262/02 en C-429/02).

⁽¹¹⁾ „Alcohol in Europa, a public health perspective” – rapport voor de Europese Commissie, P. Anderson en B. Baumberg, Institute of Alcohol Studies, juni 2006

⁽¹²⁾ The affordability of alcoholic beverages in the European Union: Understanding the link between alcohol affordability, consumption and harms (2009) – Affordability report (2009).

⁽¹³⁾ zie voetnoot 11

⁽¹⁴⁾ Meer dan 40 g alcohol, d.w.z. 4 glazen per dag, voor mannen en meer dan 20 g, d.w.z. 2 glazen per dag, voor vrouwen.

⁽¹⁵⁾ Alcohol-related harm in Europe - Key data October 2006, Brussel, MEMO/06/397, 24 oktober 2006.

⁽¹⁶⁾ ESPAD-onderzoek, 2007

⁽¹⁷⁾ Zie voetnoot 11

Het EESC dringt er bij werkgevers, vakbonden, lokale overheden en andere relevante organisaties op aan nauw samen te werken en gezamenlijk actie te ondernemen om alcoholgerelateerde schade op het werk tegen te gaan.

3.7 Alcohol is belangrijk voor de Europese economie vanwege de accijnzen en het effect op de handelsbalans. Maar schadelijke alcoholconsumptie heeft ook gevolgen voor de economie: hogere kosten voor gezondheidszorg, hogere maatschappelijke kosten en productiviteitsverlies. Voor 2003 bedroegen de kosten van alcoholgerelateerde schade voor de economie van de EU naar schatting 125 miljard euro, ofwel 1,3 % van het BBP ⁽¹⁸⁾.

4. De impact van reclame en marketing op jongeren

4.1 Het EESC dringt erop aan dat de Commissie het door alle lidstaten in 1995 goedgekeurde Europees Handvest inzake Alcohol van de WHO erkent ⁽¹⁹⁾, met name het ethische principe dat alle kinderen en adolescenten er recht op hebben om op te groeien in een omgeving die hen behoedt voor de negatieve gevolgen van alcoholconsumptie en hen, voor zover mogelijk, beschermt tegen reclame voor alcoholische dranken.

4.2 In de aanbeveling van de Raad werden de lidstaten opgeroepen doeltreffende mechanismen op het gebied van reclame, marketing en kleinhandel in te voeren om te garanderen dat alcoholproducten niet werden ontworpen of gebruikt om er kinderen of adolescenten mee te verlokken.

4.3 Het „comazuipen” onder jonge volwassenen (15-24 jaar) baart de EU en de lidstaten steeds meer zorgen. 24 % van de drinkende leden van deze leeftijdsgroep zei in 2006 minstens één keer per week aan comazuipen te doen ⁽²⁰⁾. Bier (40 %) en sterke drank (30 %) zijn de meest genuttigde alcoholhoudende dranken onder tieners ⁽²¹⁾, gevolgd door wijn (13 %), alcopops (11 %) ⁽²²⁾ en cider (6 %). Het alcoholgebruik onder jongeren, inclusief de kans op comazuipen, neemt ook toe door verkoopbevorderende praktijken als „happy hour” en „twee voor de prijs van één” ⁽²³⁾. Een stap in de goede richting zou zijn dat de overheid strenger controleert in verband met de minimumleeftijd voor alcoholconsumptie.

4.4 Alcoholreclames beïnvloeden de houding van jongeren tegenover alcohol. Zo zijn jongeren door toedoen van de reclame eerder geneigd om een positief effect van alcoholgebruik

te verwachten ⁽²⁴⁾. Een groep wetenschappers van het Europees Forum Alcohol en Gezondheid trof bij de beoordeling van een aantal longitudinale studies consistente bewijzen aan dat niet-drinkende jongeren onder invloed van alcoholreclames het risico lopen te gaan drinken en dat hun reeds drinkende leeftijdgenoten geneigd zijn er méér door te gaan drinken. Het gegeven dat slechts een klein onderdeel van de hele marketingstrategie is onderzocht maakt deze bevindingen des te frappanter ⁽²⁵⁾.

4.5 Het EESC vindt het verontrustend dat alcoholreclames kinderen aanzetten tot drinken ⁽²⁶⁾. Keer op keer blijkt uit onderzoek dat jongeren onder invloed van televisiereclames en als sponsors optredende drankmerken eerder geneigd zijn om alcohol gaan drinken of, als zij hier al mee waren begonnen, nog méér te gaan drinken ⁽²⁷⁾.

4.6 Volgens het deskundigencomité van de wereldgezondheidsorganisatie volstaan op vrijwilligheid gebaseerde systemen niet om jongeren beïnvloedende marketing te voorkomen en lijkt zelfregulering alleen te werken als er voortdurend de aanmerkelijke dreiging is dat de overheid zelf de regulering ter hand zal nemen ⁽²⁸⁾.

4.7 Actoren in de keten van alcoholhoudende producten hebben verklaard dat zij meer willen doen om voorschriften en zelfregulerende maatregelen na te leven ⁽²⁹⁾. Zij dienen de acties van de lidstaten aan te vullen om erop toe te zien dat hun producten op een verantwoorde manier worden geproduceerd, gedistribueerd en gepromoot. Zo dragen zij bij aan de vermindering van alcoholgerelateerde schade.

4.8 De richtlijn over audiovisuele mediadiensten levert een bijdrage aan het opstellen van minimumnormen voor alcoholreclames. In deze richtlijn staat dat alcoholreclames niet specifiek op minderjarigen mogen zijn gericht, alcoholconsumptie niet mogen associëren met een verbetering van de lichamelijke conditie dan wel meer sociaal of seksueel succes, en niet de indruk mogen wekken dat alcoholhoudende dranken een stimulerend, kalmerend of spanningsreducerend effect hebben ⁽³⁰⁾. Volgens het EESC is er meer nodig dan alleen deze richtlijn om kinderen afdoende te beschermen tegen alcoholreclames.

4.9 De Commissie zou de geringere blootstelling van kinderen aan (reclames voor) alcoholhoudende producten als een

⁽¹⁸⁾ DG SANCO

⁽¹⁹⁾ Europees Handvest inzake Alcohol van de WHO (1995)

⁽²⁰⁾ Zie voetnoot 11

⁽²¹⁾ ESPAD-rapport over 2007 (2009)

⁽²²⁾ Alcopops zijn gebottelde alcoholische dranken die qua smaak op frisdranken en limonade lijken.

⁽²³⁾ Independent Review of the Effects of Alcohol Pricing and Promotion (2008)

⁽²⁴⁾ Wetenschappelijk advies van de groep deskundigen van het Europees Forum Alcohol en Gezondheid (2009) en Impact of Alcohol Advertising and Media Exposure on Adolescent Alcohol Use: A Systematic Review of Longitudinal Studies (2009).

⁽²⁵⁾ Zie de eerst genoemde publicatie in voetnoot 24

⁽²⁶⁾ Zie voetnoot 11

⁽²⁷⁾ ibidem

⁽²⁸⁾ Deskundigencomité van de WGO over met alcoholconsumptie samenhangende problemen, tweede rapport, 2007

⁽²⁹⁾ COM(2006) 625 final

⁽³⁰⁾ The affordability of alcoholic beverages in the European Union: Understanding the link between alcohol affordability, consumption and harms (2009)

specifieke doelstelling moeten formuleren. Ook zou hiervoor strengere regelgeving moeten worden vastgesteld.

5. De invloed van prijzen op alcoholgerelateerde schade

5.1 De pan-Europese belangstelling voor maatregelen ter bestrijding van alcoholgerelateerde schade neemt toe. Alcohol zorgt in Europa voor werkgelegenheid, levert accijnzen voor de staatskas op en draagt via de handel aan de economie van de EU bij. In naar wordt geschat 15 % van de gevallen is alcoholgebruik echter schadelijk voor individuen en voor de samenleving als geheel. Naar schatting bedroegen de kosten als gevolg van alcoholmisbruik in de EU in 2003 125 miljard euro, ofwel 1,3 % van het BBP ⁽³¹⁾.

5.2 In de EU wordt volgens de RAND-studie alcohol steeds meer gekocht op verkooppunten zonder tapvergunning en elders genuttigd. Alcohol is daar namelijk meestal goedkoper dan op verkooppunten met tapvergunning ⁽³²⁾. De studie had echter vooral betrekking op de prijs op verkooppunten zonder tapvergunning; een vergelijking tussen deze prijs en de prijs op verkooppunten met tapvergunning ontbrak.

5.3 Uit onderzoek komt naar voren dat alcohol tussen 1996 en 2004 in de hele EU goedkoper is geworden. In sommige landen is de prijs meer dan gehalveerd ⁽³³⁾. Er blijkt een positief verband te zijn tussen de betaalbaarheid en de consumptie van alcohol in de EU ⁽³⁴⁾.

5.4 Jongeren reageren sterk op verhogingen van de alcoholprijs: ze gaan minder vaak drinken en nuttigen daarbij ook kleinere hoeveelheden ⁽³⁵⁾. Uit ander onderzoek blijkt echter dat mensen met lage inkomens in reactie op prijsverhogingen nog schadelijker drinkgedrag gaan vertonen, bijv. door zich in te drinken ⁽³⁶⁾ en thuis, alvorens uit te gaan, goedkopere alcoholhoudende drank te nuttigen. Zeker gezien de toename van schadelijk drinkgedrag onder jongeren zijn deze bevindingen van groot belang voor het alcoholbeleid in de EU.

5.5 Wereldwijd wordt 3,8 % van alle sterfgevallen en 4,6 % van het aantal verloren levensjaren en het aantal jaren geleefd met een handicap toegeschreven aan alcohol. Er is een positief verband tussen de consumptie van alcohol en verwondingen en doden door verkeersongevallen ⁽³⁷⁾. Alcohol is de enige oorzaak van bepaalde ziekten (bijvoorbeeld alcoholische leverontsteking en alcoholische alveolontsteking) en een van de oorzaken

van andere ziekten en kwalen (zoals bepaalde soorten kanker, hartziekten en beroertes en levercirrose) ⁽³⁸⁾. Schadelijke alcoholconsumptie is een oorzaak van misdaad, geweld, gezinsontwrichting, riskant seksueel gedrag en de verspreiding van seksueel overdraagbare aandoeningen ⁽³⁹⁾.

5.6 In de hele EU zijn 2 000 moorden, 17 000 verkeersdoden (dat is een derde van alle verkeersdoden), 27 000 doden door ongevallen en 10 000 zelfmoorden mede het gevolg van excessief episodisch drinken ⁽⁴⁰⁾.

5.7 Een prijsbeleid voor alcoholhoudende producten zou een efficiënt middel kunnen zijn om alcoholgerelateerde schade terug te dringen ⁽⁴¹⁾. Prijsbeleid moet niettemin deel uitmaken van langetermijnmaatregelen waaraan wordt gedacht om het ontstaan van alcoholgerelateerde schade duurzaam en multisectoraal te bestrijden.

5.8 Alcoholbeleid moet het hele spectrum bestrijken en een gevarieerde mix aan maatregelen bevatten die hun schadebeperkende werking al in de praktijk hebben bewezen. Hierbij valt te denken aan maatregelen om alcoholgebruik in het verkeer terug te dringen en elementaire gezondheidszorg. Met alcohol samenhangende schade kan niet met één enkele maatregel worden voorkomen.

5.9 Voor de beschikbaarheid en distributie van en reclame voor alcohol is efficiënte handhaving van de regelgeving nodig. Zelfregulering is deel van de oplossing, maar schiet zonder andere maatregelen tekort. Het beperken van de verkoop onder de kostprijs en van verkoopbevorderende acties zou mogelijk moeten zijn en hoeft niet handelsbelemmerend of strijdig met de EU-wetgeving te zijn.

6. Aandacht voor kinderen – met name het foetale alcoholyndroom en kinderen in gezinnen

6.1 Een gezonde en productieve bevolking is bepalend voor de toekomst van Europa. Het is derhalve volgens het EESC zeer zorgwekkend dat steeds meer jongeren ziekten oplopen ten gevolge van schadelijke en gevaarlijke alcoholconsumptie ⁽⁴²⁾.

6.2 De Commissie wijst erop dat kinderen recht hebben op effectieve bescherming tegen economische uitbuiting

⁽³¹⁾ DG SANCO 2006

⁽³²⁾ Zie voetnoot 11. Verkooppunten met tapvergunning zijn cafés, clubs, restaurants en andere plaatsen waar alcoholhoudende dranken worden verkocht om ter plekke te worden genuttigd. Verkooppunten zonder tapvergunning zijn supermarkten en slijterijen.

⁽³³⁾ Om de betaalbaarheid te bepalen wordt gekeken naar de nettoprijs en het netto-inkomen.

⁽³⁴⁾ Zie voetnoot 30

⁽³⁵⁾ Modelling the Potential Impact of Pricing and Promotion Policies for Alcohol in England: Results from the Sheffield Alcohol Policy Model Version 2008(1-1).

⁽³⁶⁾ Alcohol Price and Consumer Behaviour. Market Research. IPSOS België (2009).

⁽³⁷⁾ Zie voetnoot 30

⁽³⁸⁾ „Global burden of disease and injury and economic cost attributable to alcohol use and alcohol use disorders”, The Lancet, (2009).

⁽³⁹⁾ „Effectiveness and cost-effectiveness of policies and programmes to reduce the harm caused by alcohol”, The Lancet (2009).

⁽⁴⁰⁾ Zie voetnoot 11

⁽⁴¹⁾ WHO Global Status Report: Alcohol Policy, (2004). Zie ook „Paying the tab. The costs and benefits of alcohol control (2007)” en de voetnoten 35 en 37

⁽⁴²⁾ Zie voetnoot 11

en andere vormen van misbruik ⁽⁴³⁾. Het EESC staat hier volledig achter.

6.3 Schadelijke en gevaarlijke alcoholconsumptie heeft negatieve gevolgen, niet alleen voor de drinker, maar ook voor anderen, vooral in verband met ongevallen, verwondingen en geweld. In gezinnen zijn kinderen het kwetsbaarst.

6.4 Naar schatting 5 tot 9 miljoen kinderen ondervinden in gezinssituaties de negatieve gevolgen van alcohol, en alcohol wordt mede verantwoordelijk geacht voor 16 % van de gevallen van kindermisbruik en -verwaarlozing. Jaarlijks leidt alcoholgebruik ook tot de geboorte van ongeveer 60 000 baby's met ondergewicht ⁽⁴⁴⁾. Andere nadelige gevolgen voor kinderen zijn armoede en maatschappelijke uitsluiting, die ook later nog van invloed kunnen zijn op hun gezondheid, opleiding en welzijn.

6.5 Daders van huiselijk geweld, een ernstig probleem in veel landen ⁽⁴⁵⁾, blijken vaak zware drinkers te zijn ⁽⁴⁶⁾. Huiselijk geweld kan ook zonder alcohol plaatsvinden, maar bij sommigen kan zwaar drinken tot gewelddadig gedrag aanzetten. Bestrijding van buitensporig drankgebruik komt niet alleen de slachtoffers en de geweldplegers, maar ook de kinderen in dergelijke gezinnen ten goede.

6.6 Al voor de geboorte kunnen kinderen schade oplopen door alcohol. Het foetale alcoholsyndroom (FAS) is een continuüm van permanente geboortefwijkingen (van lichamelijke en cognitieve aard, inclusief gedragsstoornissen) die worden veroorzaakt doordat de moeder tijdens de zwangerschap alcohol drinkt.

6.7 Maar weinig mensen zijn op de hoogte van FAS en de gevolgen ervan. De verspreiding van op feiten gebaseerde voorbeelden van programma's om alcoholgerelateerde schade tijdens de zwangerschap te voorkomen, is van essentieel belang ⁽⁴⁷⁾. Het EESC is voor gerichte voorlichtingscampagnes op nationaal en EU-niveau over de gevaren van FAS.

7. Het gevolg van alcoholgebruik voor de kans op een gezonde en waardige oude dag

7.1 Ouderen zijn gevoeliger voor alcohol. Specifieke problemen zijn onder meer evenwichtsstoornissen (met als gevolg een grotere kans op vallen) en beginnende kwalen, waardoor ouderen sneller geneigd kunnen zijn om alcohol te gebruiken. Ongeveer een op de drie ouderen heeft op latere leeftijd een drankprobleem gekregen, vaak door het verlies van een dierbare, een slechte lichamelijke gezondheid, geringe mobiliteit en sociaal isolement ⁽⁴⁸⁾.

7.2 Gevaarlijke alcoholconsumptie kan ook de geestelijke gezondheid van ouderen aantasten en leiden tot angsten, depressie en verwardheid.

7.3 Stoornissen door alcoholgebruik komen veel voor bij ouderen, en dan vooral bij sociaal geïsoleerde, alleen wonende mannen ⁽⁴⁹⁾. Problematisch alcoholgebruik gaat gepaard met gezondheidsproblemen van lichamelijke, psychologische, sociale en cognitieve aard. Zo'n 3 % van de 65-plussers lijdt aan deze stoornissen ⁽⁵⁰⁾, al is het mogelijk dat veel gevallen nooit ontdekt worden doordat de diagnostische criteria en de screening op jongere volwassenen zijn toegesneden. Ouderen met alcoholproblemen zijn doorgaans echter wel gemakkelijker te behandelen dan jongere volwassenen met dezelfde problemen.

7.4 Alcohol kan de werking van bepaalde medicijnen versterken en van andere medicijnen verzwakken. Het is van belang dat beroepskrachten in de gezondheidszorg, mantelzorgers en ouderen beter worden voorgelicht over de mogelijke wisselwerking tussen medicijnen en alcohol.

7.5 Op EU-niveau is er meer informatie nodig over het gevolg van alcoholgebruik voor de kans op een gezonde en waardige oude dag.

Brussel, 30 september 2009

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Mario SEPI

⁽⁴³⁾ COM(2006) 367 final.

⁽⁴⁴⁾ Zie voetnoot 11

⁽⁴⁵⁾ Zie het EESC-advies van 16 maart 2006 over „Huiselijk geweld tegen vrouwen” (PB C 110 van 9 mei 2006) en het aanvullende advies van 14 december 2006 over „Kinderen als slachtoffers en getuigen van huiselijk geweld” (PB C 325 van 30 december 2006), rapporteur voor beide adviezen: mevrouw Heinisch.

⁽⁴⁶⁾ Zie voetnoot 11

⁽⁴⁷⁾ Presentatie door de heer Vittori, tweede open Europees Forum Alcohol en Gezondheid, 2009

⁽⁴⁸⁾ Zie het Royal College of Psychiatrists, UK, <http://www.rcpsych.ac.uk/mentalhealthinfoforall/problems/alcoholanddrugs/alcoholandolderpeople.aspx>

⁽⁴⁹⁾ „Alcohol use disorders in elderly people: redefining an age old problem in old age”, British Medical Journal, (2003).

⁽⁵⁰⁾ Prevalence of mental disorders in Europe: results from the European Study of the Epidemiology of Mental Disorders project, (2004).

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Het verband tussen gendergelijkheid, economische groei en arbeidsparticipatie” (verkennd advies)

(2009/C 318/04)

Rapporteur: **mevrouw OUIN**

In haar brief van 18 december 2008 heeft Cecilia MALMSTRÖM, Zweeds minister van Europese aangelegenheden, namens het toekomstige Zweedse EU-voorzitterschap het EESC verzocht een verkennend advies op te stellen over:

„Het verband tussen gendergelijkheid, economische groei en arbeidsparticipatie”.

De gespecialiseerde afdeling Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 1 september 2009 goedgekeurd; rapporteur was mevrouw OUIN.

Het EESC heeft tijdens zijn op 30 september en 1 oktober 2009 gehouden 456^e zitting (vergadering van 1 oktober 2009) onderstaand advies met 138 stemmen vóór en 6 stemmen tegen, bij 6 onthoudingen, goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het verzoek van het Zweedse voorzitterschap om het verband tussen gendergelijkheid, economische groei en arbeidsparticipatie te analyseren heeft als verdienste dat hiermee een zekere afstand tot de thematiek kan worden genomen, om deze beter te kunnen beoordelen. Het thema gendergelijkheid is immers al behandeld in tal van rapporten en studies en is onderwerp van richtlijnen, wetten, aanbevelingen en overeenkomsten. Toch blijven de ongelijkheden in werkelijkheid hardnekkig voortbestaan. Zij zijn een erfenis uit de vorige eeuwen; pas sinds 50 jaar wordt getracht de ongelijkheden te bestrijden. Hoewel de gelijkheid van mannen en vrouwen nu door wetten wordt beschermd, moeten de mentaliteit en het gedrag van individuen en de samenleving als geheel nog een verandering ondergaan. In het onderhavige advies worden veranderingen voorgesteld op drie gebieden: de organisatie van tijd, de erkenning van kwalificaties voor banen in de persoonsgebonden dienstverlening en de m/v-verhouding, zowel in beroepssectoren als op besluitvormingsniveau.

1.2 De aanbevelingen van het EESC zijn dus gericht tot de lidstaten, de Commissie en de sociale partners, maar ook tot alle andere actoren van de samenleving.

Aan het adres van de lidstaten:

1.3 De groei wordt afgemeten aan de toename van het BBP. Deze indicator is echter ontoereikend om de economische bijdrage van vrouwen weer te geven. Om het verband tussen gendergelijkheid en groei te bestuderen, moet de berekeningsmethode worden herzien.

1.4 Bevordering van de gendergelijkheid moet worden beschouwd als een middel om:

- groei en werkgelegenheid te stimuleren, en niet als een kostenpost of een last;
- de economische onafhankelijkheid van vrouwen te versterken, die naarmate ze onafhankelijker worden, meer goederen en diensten zullen gaan consumeren;
- te investeren in de *human resources* door iedereen gelijke toegang te geven tot beroepsopleiding en levenslang leren, en door beter gebruik te maken van ervaring en verscheidenheid;
- de voorwaarden te scheppen voor een betere combinatie van werk, gezins- en privéleven, door flexibele werktijden voor te stellen die worden gekozen in het belang van bedrijven en werknemers, door de zorgvoorzieningen uit te breiden, door de opvang van kleine kinderen niet als een last te beschouwen maar als een investering, en door mannen aan te moedigen hun aandeel in het huishouden op zich te nemen;
- de ondernemingsgeest van vrouwen te stimuleren, door de oprichting en overdracht van bedrijven te ondersteunen en vrouwen een betere toegang tot financiering te geven;

- ervoor te zorgen dat het genderspect wordt meegenomen in de maatregelen die op korte, middellange en lange termijn worden genomen door de Europese Unie als geheel en door de afzonderlijke lidstaten, om de economische en financiële crisis te boven te komen;
- het verschijnsel van werkende armen terug te dringen (onderbetaalde werknemers, werknemers met onzekere arbeidscontracten en eenoudergezinnen, meestal een moeder met kind of kinderen). Dit kan door zich in te zetten voor meer toegang tot de arbeidsmarkt, arbeidscontracten die zekerheid bieden en behoorlijke lonen.

Aan het adres van de Commissie:

1.5 De Commissie wordt verzocht de inspanningen van de lidstaten voor de toepassing van de routekaart voor gelijkheid tussen vrouwen en mannen te controleren en beoordelen, en een platform te bieden voor de uitwisseling van goede praktijken en ervaringen.

Aan het adres van de sociale partners:

1.6 De sociale partners worden verzocht om zich bij hun gemeenschappelijke acties op het gebied van gendergelijkheid te concentreren op rollenpatronen, bevordering van de rol van vrouwen in het besluitvormingsproces, ondersteuning van een evenwichtige combinatie van werk en privéleven en terugdringing van de beloningsverschillen;

1.7 om te zorgen voor een verbetering van de kennis en de instrumenten ter bestrijding van de segregatie van de arbeidsmarkt en ter bevordering van een evenwichtiger m/v-verhouding;

1.8 om beroepen in de persoonsgebonden dienstverlening te professionaliseren door te zorgen voor een betere erkenning van de vereiste vaardigheden.

Aan het adres van alle actoren van het maatschappelijk middenveld en van beleidsmakers:

- Beleidsmakers en actoren van het maatschappelijk middenveld worden verzocht na te denken over een versoepeling van de pensioenregels, waaronder de mogelijkheid om voorafgaand aan het pensioen tijd op te nemen om aan de verplichtingen van het gezinsleven te kunnen voldoen;
- om het aanbod van aan huis verleende diensten uit te breiden door de openbare dienstverlening te verbeteren en de oprichting van op dit gebied werkzame bedrijven te ondersteunen;

- om te zorgen voor méér vrouwen in leidinggevende functies bij de overheid en in bestuursraden en directiecomités van particuliere en openbare ondernemingen;
- om deze kwestie vanuit een brede invalshoek te bezien, zodat niet alleen maatregelen worden genomen om onmiddellijke problemen op te lossen, maar er ook een koers voor de lange termijn wordt uitgezet.

2. Inleiding

2.1 De noodzaak van maatregelen om de arbeidsparticipatie van vrouwen te verbeteren, maakt onlosmakelijk deel uit van de Lissabonstrategie, die van de EU een concurrentieële kennis economie moet maken.

2.2 De Commissie schreef in haar verslag van 2008 over de gelijkheid tussen mannen en vrouwen ⁽¹⁾ het volgende: „De arbeidsparticipatie van vrouwen heeft de voorbije jaren de grootste bijdrage geleverd tot de voortdurende groei van de werkgelegenheid in de EU. Tussen 2000 en 2006 is de werkgelegenheid in de EU-27 gestegen met meer dan 12 miljoen personen, waaronder 7,5 miljoen vrouwen (...). Zo bedraagt de arbeidsparticipatie van vrouwen met jonge kinderen slechts 62,4 % tegenover 91,4 % bij de mannen. Dit wil zeggen dat er een verschil van 29 % bestaat. Meer dan driekwart van de deeltijdse werknemers zijn vrouwen (76,5 %), hetgeen neerkomt op één op drie vrouwen tegenover minder dan één op tien mannen.”

2.3 In het verslag van 2009 ⁽²⁾ wordt de arbeidsparticipatie van vrouwen geraamd op 58,3 %, tegenover 72,5 % voor mannen, en het percentage parttime werkende vrouwelijke werknemers op 31,2 %, tegenover 7,7 % voor mannen. Verder wordt erop gewezen dat vrouwen overwegend werkzaam zijn in sectoren waar het werk minder goed wordt betaald, en dat de verdeling wat betreft hoge functies in instellingen en ondernemingen nog steeds ongelijk is.

2.4 Hoewel gendergelijkheid nog geen realiteit is, behoort de situatie van werkende vrouwen in Europa tot de beste van de wereld; de Europese Unie kan zich erop voorstaan dat zij zich van meet af aan voor deze kwestie heeft ingezet en dat zij hiervoor statistieken en wetgeving in het leven heeft geroepen en onderzoeken en analyses heeft gedaan.

2.5 Ondanks de geboekte vooruitgang en positieve resultaten blijft het economisch potentieel van vrouwen onderbenut. Bovendien zal de ongekende economische en financiële crisis waarschijnlijk een andere impact op vrouwen hebben dan op mannen, gezien hun verschillende posities in de economische, sociale en gezinsfeer.

⁽¹⁾ COM(2008) 10 final, blz. 4.

⁽²⁾ COM(2009) 77 final.

2.6 Aangezien er op dit gebied al zeer veel werk is verricht en er al aanbevelingen zijn geformuleerd en besluiten zijn genomen door de Europese instellingen en de Europese sociale partners – zo heeft het Comité in negen jaar tijd 14 adviezen⁽¹⁾ uitgebracht over thema's die verband houden met gendergelijkheid – zal het onderhavige advies zich beperken tot het verband tussen gendergelijkheid, economische groei en arbeidsparticipatie, tegen de achtergrond van de doelstellingen van de Lissabonstrategie om de arbeidsparticipatie van vrouwen te bevorderen⁽²⁾.

⁽¹⁾ Zie de adviezen van het EESC van:

- 24 maart 2009 over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van zelfstandig werkzame mannen en vrouwen en tot intrekking van Richtlijn 86/613/EEG”, rapporteur: SHARMA, (PB C 228 van 22-9-2009)
- 13 mei 2009 over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 92/85/EEG van de Raad inzake de tenuitvoerlegging van maatregelen ter bevordering van de verbetering van de veiligheid en de gezondheid op het werk van werkneemsters tijdens de zwangerschap, na de bevalling en tijdens de lactatie”, rapporteur: HERCZOG, CESE 882/2009 (PB C 277 van 17.11.2009)
- 22 april 2008 over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Bestrijding van de beloningsverschillen tussen vrouwen en mannen”, rapporteur: KÖSSLER (PB C 211 van 19-08-2008)
- 11 juli 2007 over „Inzetbaarheid en ondernemingszin – rol van het maatschappelijk middenveld, de sociale partners en de decentrale overheden rekening houdend met de genderproblematiek”, rapporteur: PARIZA CASTAÑOS (PB C 256 van 27-10-2007)
- 11 juli 2007 over de „Rol van de sociale partners bij het combineren van beroeps-, gezins- en privéleven”, rapporteur: CLEVER (PB C 256 van 27.10.2007)
- 12 juli 2007 over „Arbeidskansen voor prioritaire categorieën (Lissabonstrategie)”, rapporteur: GREIF (PB C 256 van 27-10-2007)
- 13 september 2006 over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — routekaart voor de gelijkheid van vrouwen en mannen 2006-2010”, rapporteur: ATTARD (PB C 318 van 23-12-2006)
- 14 februari 2006 over „De vertegenwoordiging van vrouwen in besluitvormingsorganen van de sociaal-economische belangenorganisaties in de Europese Unie”, rapporteur: ETTY (PB C 88 van 11-04-2006)
- 14 december 2005 over het „Voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Europees Jaar van gelijke kansen voor iedereen (2007) - Voor een rechtvaardige samenleving”, rapporteur: HERCZOG (PB C 65 van 17-03-2006)
- 29 september 2005 over „Armoede onder vrouwen in Europa”, rapporteur: KING (PB C 24 van 31-01-2006)
- 28 september 2005 over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van een Europees Genderinstituut”, rapporteur: ŠTECHOVÁ (PB C 24 van 31-01-2006)
- 15 december 2004 over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke kansen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen in werkgelegenheid en beroep”, rapporteur: SHARMA (PB C 157 van 28-06-2005)
- 3 juni 2004 over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot uitvoering van het beginsel van gelijke behandeling van vrouwen en mannen bij de toegang tot en de levering van goederen en diensten”, rapporteur: CAROLL (PB C 241 van 28-09-2004)
- 25 januari 2001 over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 76/207/EEG betreffende de tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen ten aanzien van de toegang tot het arbeidsproces, de beroepsopleiding en de promotiekansen, en ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden”, rapporteur: WAHROLIN (PB C 123 van 25-4-2001).

⁽²⁾ 60 % in 2010.

3. Algemene opmerkingen

3.1 Voorgeschiedenis

3.1.1 Sinds de jaren '60 is de arbeidsparticipatie van vrouwen continu gestegen. In de jaren '70 hebben vrouwen massaal de stap naar de arbeidsmarkt gezet, waarmee de gendergelijkheid een grote stap dichterbij is gekomen. Zodra zij de mogelijkheid hadden om zelf te beslissen over moederschap en/of om verder te leren, hebben zij, net als mannen, hun vaardigheden willen inzetten ten dienste van de samenleving en niet alleen van hun gezin, en financiële onafhankelijkheid willen verwerven. Betaalde arbeid biedt een persoonlijk inkomen, betere garanties op het gebied van sociale zekerheid en pensioen en een bescherming tegen armoede in geval van (echt)scheiding of weduwschap.

3.1.2 De toetreding van vrouwen tot de arbeidsmarkt heeft nieuwe behoeften gecreëerd, waaraan de markt heeft moeten voldoen. Tot dan toe werkten vrouwen thuis, wat niet meetelde voor het bruto binnenlands product. Toen vrouwen de huishoudelijke kring zijn gaan verlaten, moesten banen worden gecreëerd om de taken die zij thuis verrichtten over te nemen. Men denke aan kinderoppassing en huishoudelijke hulpen, maar ook aan andere beroepen.

3.1.3 Het werk van vrouwen heeft behoeften gecreëerd die hebben bijgedragen tot de economische ontwikkeling. Toen vrouwen betaalde banen kregen zijn gezinnen overgegaan tot de aanschaf van elektrische huishoudapparaten, een tweede auto en kant-en-klare maaltijden; kinderen en ouders zijn meer buiten de deur gaan eten en gezinnen zijn een beroep gaan doen op diensten en opvangmogelijkheden voor zieken, gehandicapten en ouderen – die tot dan toe meestal door huisvrouwen werden verzorgd – en op buitenschoolse kinderopvang. Met twee salarissen konden gezinnen een huis kopen, culturele activiteiten ontplooiën, reizen... Zo is werkgelegenheid gecreëerd in de industrie (elektrische huishoudapparatuur, auto's en levensmiddelen), in de bedrijfscatering, in de gezondheids- en sociale sector, in de buitenschoolse opvang, op kinderdagverblijven en in het onderwijs, in de bouwsector en in de sectoren toerisme, vrijetijdsbesteding, cultuur, personenvervoer, enz.

3.1.4 De afgelopen veertig jaar is deze transformatie van huishoudelijk onbetaald werk in betaalde banen een motor van groei geweest. Maar is hier echt sprake van groei, of is alleen de berekeningswijze veranderd? De economie houdt geen rekening met huishoudelijk werk, dat echter noodzakelijk is voor de werking van de samenleving. Daarom rijpt de vraag hoe de groei moet worden berekend.

3.2 Gendergelijkheid en economische groei – feiten en constatering

3.2.1 Volgens een analyse van de EU ⁽¹⁾ moet de bijdrage van de gendergelijkheid aan de economie niet alleen worden afgemeten aan de grotere winstgevendheid van ondernemingen. Zich inzetten voor gendergelijkheid is een productieve investering die bijdraagt tot de algemene economische vooruitgang, groei en werkgelegenheid. Gendergelijkheid kan bijdragen tot de ontwikkeling, dankzij: 1) een grotere arbeidsparticipatie van vrouwen, oftewel een betere benutting van de investeringen in hun onderwijs en opleiding, 2) meer economische onafhankelijkheid voor vrouwen, 3) een betere integratie van vrouwen in het belastingstelsel, waarmee zij bijdragen tot het collectief welzijn.

3.2.2 Alhoewel de bijdrage van gendergelijkheid aan de economie het engere verband van bedrijfsvoering en diversiteitsmanagement in een bedrijf overschrijdt, zijn er toch ook indicaties dat gendergelijkheid economische voordelen oplevert binnen de bedrijven zelf. Naarmate bedrijven meer vrouwen in hun directie hebben, worden ze winstgevender.

3.2.3 Beleid voor gendergelijkheid kan worden gezien als een goede investering in menselijk kapitaal (zelfs als met economische ontwikkeling niet meer dan economische groei wordt beoogd) waar mensen, bedrijven, regio's en landen voordeel van kunnen hebben. Een doelmatigere benutting van het potentieel van hoog opgeleide vrouwen bergt ook economische voordelen in zich.

3.2.4 Naarmate vrouwen meer economische onafhankelijkheid verwerven, gaan zij meer goederen en diensten verbruiken en krijgen gezinshuishoudingen meer koopkracht, wat goed is voor de economie. Bij de uitstippeling van nationaal, regionaal en lokaal economisch beleid zou meer rekening moeten worden gehouden met de bijdrage die vrouwen aan de economie leveren.

3.3 Huidige situatie

3.3.1 Nu de economische en ecologische crisis de vraag doet rijzen welk soort ontwikkeling wenselijk is, gaan er stemmen op om het BBP als enige indicator van groei ter discussie te stellen. Overwogen moet worden om daar andere indicatoren aan toe te voegen ⁽²⁾.

3.3.2 Welke indicatoren er ook worden gebruikt: vrouwen bevinden zich nog altijd in een ongelijke positie, en de samenleving draait voor de kosten daarvan op. Het is niet logisch dat de lidstaten evenveel investeren in het onderwijs van jongens als in dat van meisjes – zes op de tien afgestudeerden met een

Europees universitair diploma is vrouw – maar dat zij vervolgens niet méér doen om vrouwen te steunen op de arbeidsmarkt. Gelijke overheidsuitgaven voor het onderwijs van beide geslachten zouden vrouwen in staat moeten stellen dezelfde verantwoordelijkheids- en salarisniveaus te bereiken als mannen. Vrouwen moeten de huidige veranderingen aangrijpen om de nieuwe vaardigheden te verwerven die nodig zijn voor de nieuwe beroepen. De bijdrage van vrouwen aan de samenleving, hun hoge mate van geschooldheid en al hun mogelijkheden om in de toekomst aan de behoeften van de arbeidsmarkt tegemoet te komen, krijgen nog steeds te weinig waardering en erkenning.

3.3.3 Het bestrijden van de ongelijkheid van vrouwen en mannen is niet alleen een ethische kwestie, maar houdt ook verband met een beter humanresourcesmanagement. Naarmate er meer vrouwen werken, wordt er meer welvaart gegenereerd, worden er meer goederen en diensten verbruikt en nemen de belastinginkomsten toe. Een gemengd personeelsbestand verbetert het innovatiepotentieel. Door koppels de middelen te geven hun kinderwens te verwezenlijken en ouders in staat te stellen hun baan te behouden, wordt de demografische achterstand tegengegaan. Als Europa wenst te investeren in mensen, dan moet zij allereerst de struikelblokken voor vrouwen aanpakken ⁽³⁾.

3.3.4 Het ontwikkelingspotentieel van vrouwen wordt vooral afgeremd door:

- de ongelijke verdeling van gezinsverantwoordelijkheden (de zorg voor kinderen, zieken, bejaarde ouders, het huishouden, enz.);
- zowel in kwantitatief als kwalitatief opzicht onvoldoende overheidsstructuren voor naschoolse opvang, die voor iedereen betaalbaar zijn;
- stereotype opvattingen;
- de horizontale en verticale segregatie op de arbeidsmarkt;
- segregatie op het niveau van de school- en studiekeuze;
- miskennis van hun kennis en vaardigheden voor veel beroepen;
- onvrijwillig deeltijdwerk;
- onzekere dienstverbanden;
- informeel werk;

⁽¹⁾ Analyse „The Economic Case for Gender Equality”, Mark Smith en Francesca Bettio, 2008 – opgesteld op verzoek van en gefinancierd door de Europese Commissie (DG EMPL).

⁽²⁾ Bijvoorbeeld de indicatoren die worden gebruikt door het UNDP (Ontwikkelingsprogramma van de Verenigde Naties), de HDI (menselijke ontwikkelingsindex) die landen indeelt op basis van het gemiddelde van drie indicatoren: het BBP per inwoner, de levensverwachting bij de geboorte en het onderwijsniveau, de GDI (gender-related development index), de seksspecifieke ontwikkelingsindicator waarmee de verschillen in situatie tussen mannen en vrouwen kan worden beoordeeld, en de GEM (Gender Empowerment Measure), waarmee de participatie van vrouwen aan het economische en politieke leven wordt weergegeven.

⁽³⁾ COM(2009) 77 final: „De lidstaten met de hoogste geboortecijfers zijn momenteel die landen die ook het meest gedaan hebben om het evenwicht tussen werk en gezin voor ouders te verbeteren en waar een hoog percentage vrouwen werkt.”

- lage lonen;
- beloningsverschillen tussen mannen en vrouwen ⁽¹⁾;
- seksueel en/of geslachtsgebonden geweld en intimidatie;
- het veel te lage aantal vrouwen op hoge posten in economie en politiek;
- de ongunstige voorwaarden voor vrouwelijke ondernemers, in de zin van geringe steun voor de oprichting en overdracht van ondernemingen en beperkte toegang tot financiering;
- de regressie die door bepaalde leefgemeenschappen in de samenleving wordt ingebracht;
- het ontbreken van rolmodellen;
- vrouwen zelf, doordat zij zich niet net zo „verkopen” als mannen dat doen (vrouwen zijn huiverig voor functies waar ze verantwoordelijkheid moeten dragen, hebben geen zelfvertrouwen, doen niet aan netwerken, laten kansen voorbijgaan en verzetten zich niet tegen discriminatie).

3.3.5 Door de inspanningen erop te richten dat vrouwen gemakkelijker toegang krijgen tot de arbeidsmarkt en op de arbeidsmarkt kunnen blijven en door het loonverschil tussen mannen en vrouwen aan te pakken, kan voor meer groei en betere banen worden gezorgd, kan armoede worden voorkómen en zullen er minder vrouwen een beroep doen op sociale voorzieningen, met alle kosten van dien. De armoede is in Europa vooral te vinden in de categorie alleenstaande vrouwen met kinderen ⁽²⁾.

3.3.6 Bij de vroegere verdeling van de taken verdiende de man een inkomen, waarmee de gezins-, sociale en huishoudelijke taken van zijn echtgenote werden gefinancierd. In het geval van tweeverdieners is het niet zo dat een van de twee salarissen opgaat aan de financiering van diensten die in de plaats komen van het werk dat eerst door de huisvrouw werd verricht; het extra geld wordt gebruikt voor de aanschaf van materiële goederen.

3.3.7 Op het werk van de huisvrouw zit geen prijskaartje, maar door de transformatie in betaald werk heeft het een prijs gekregen die de gebruikers niet willen of kunnen betalen. Kinderoppassers, gezinshulpverleners en huishoudelijke hulpverleners krijgen de laagste salarissen betaald, werken in deeltijd en hebben meerdere werkgevers (particulieren die een paar uur per week de rol van werkgever hebben), waarbij het vaak ook nog om zwartwerk gaat. Huishoudelijke arbeid vormt de hoofdmoot van het zwartwerk in Europa.

⁽¹⁾ Zie de uitstekende campagne van de Commissie „Equal pay for work of equal value”, <http://ec.europa.eu/equalpay>.

⁽²⁾ COM(2009) 77 final: „Dit heeft ook een invloed op het risico om arm te worden, vooral voor eenoudergezinnen, die meestal uit vrouwen bestaan (het armoederisico is 32 %).”

3.3.8 Ouders vertrouwen dat wat hen het meest dierbaar is, hun baby, toe aan personen die ruim onder modaal verdienen, terwijl zij wel een hoog vaardigheidsniveau verwachten. Een huishoudelijke hulp krijgt wél de sleutel van de woning, maar niet een salaris waarin dat vertrouwen wordt weerspiegeld. Het niveau van de vaardigheden is moeilijk in te schatten, omdat gezinnen een taak die zij ook zelf kunnen uitvoeren als „gemakkelijk” beschouwen. Alleen is de verzorging van eigen kinderen weliswaar geen beroep, maar is de verzorging van anderen kinderen dat wel (dit vergt kennis van psychologie, voedingsleer en hygiëne, concentratie, luistervaardigheid, aandacht, voortdurende waakzaamheid, enz.). De vereiste vaardigheden, die vaak worden beschouwd als vaardigheden die vrouwen „van nature” bezitten en die dus niet als „professioneel” worden aangemerkt, worden vaker van ouders op kinderen doorgegeven dan op school aangeleerd.

4. Specifieke opmerkingen

4.1 De verwezenlijking van de gelijkheid van vrouwen en mannen kan voor groei en werkgelegenheid blijven zorgen omdat:

- de participatiegraad van vrouwen kan stijgen, waardoor er een extra behoefte aan diensten wordt gecreëerd;
- de lonen van vrouwen kunnen worden opgewaardeerd, waardoor meer koopkracht wordt gecreëerd, naast extra consumptiecapaciteit en belastinginkomsten;
- vrouwen meer politieke posten en functies waar besluiten worden genomen, kunnen gaan bekleden, wat een positief effect heeft op de prestaties van ondernemingen en openbare instellingen;
- meer vrouwelijke ondernemers meerwaarde opleveren en voor de economie inkomen genereren in de vorm van meer banen en meer innovatie.

4.2 Omdat hier niet nog eens hoeft te worden herhaald wat al in andere EU-documenten wordt gezegd, beperkt het EESC zich in dit advies tot enkele minder bewandelde wegen.

4.2.1 Bestrijding van seksesegregatie op de arbeidsmarkt

4.2.1.1 De grootste hindernis voor gendergelijkheid is momenteel de seksesegregatie op de arbeidsmarkt. Er zijn „mannelijke” en „vrouwelijke” beroepen. De lonen van „vrouwelijke” beroepen zijn vaak lager. Onvrijwillige deeltijdarbeid en onzekere arbeidsbetrekkingen komen vaker voor onder vrouwen.

4.2.1.2 Zolang bepaalde beroepen nog vooral door vrouwen of vooral door mannen worden uitgeoefend, zullen daar nog stereotype labels op worden geplakt. Bewezen is dat zowel mannen als vrouwen alle beroepen kunnen uitoefenen. We zien dat beroepen die lange tijd door mannen werden gedomineerd (onderwijzer, rechter, huisarts) nu door vrouwen worden

gedomineerd. Waarom is het zo moeilijk om een evenwichtige m/v-verhouding te bereiken? Het is zaak de kennis hierover te vergroten om de segregatie van de arbeidsmarkt aan te pakken en de gemengdheid te bevorderen. Zo kan tevens worden voorkomen dat tekorten op de arbeidsmarkt ontstaan, waarvan sommige sectoren de dupe dreigen te worden.

4.2.1.3 De belemmeringen voor gemengde beroepen en functies houden verband met onbewuste denkbeelden en percepties. Zij zijn geworteld in het onderwijsstelsel en houden verband met de andere beroepskeuzen van meisjes en van jongens. Ouders en onderwijzers moeten zich meer bewust worden van de gevolgen van de beroepskeuze die op jonge leeftijd wordt gemaakt. Werkgevers- en vakbondsvertegenwoordigers, die een rangorde van beroepskwalificaties vaststellen tijdens loononderhandelingen, spelen een cruciale rol, waarvoor het nodig is dat zij de waarde van in huishoudelijk en gezinsverband opgedane vaardigheden kennen. Ook leidinggevende functies zijn niet gemengd. Er moeten maatregelen worden genomen om de gemengdheid in grote ondernemingen en bij de overheid te bevorderen.

4.2.2 Kwalificaties voor en professionalisering van werk in de persoonsgebonden dienstverlening

4.2.2.1 Banen in de persoonsgebonden dienstverlening moeten echte beroepen worden, met erkende beroepskwalificaties, eigen opleidingen en diploma's, en een carrièreopbouw. Om de exclusieve relatie tussen particuliere werkgever en gezinshulp te doorbreken, moeten bedrijven en overheidsdiensten in de sector persoonsgebonden dienstverlening worden opgericht. Gezinnen moeten geen werkgevers meer zijn maar klanten of gebruikers, die een x-aantal uren huishoudelijke arbeid, bejaardenzorg of kinderopvang, bijles voor schoolgaande kinderen enz. kopen of krijgen. In sommige Europese landen bestaat al een systeem waarbij de werkverschaffende onderneming of overheidsdienst verantwoordelijk is voor de veiligheid van goederen en personen en nagaat of de personen die de diensten aan huis komen verrichten, over de juiste kwalificaties beschikken. Zo hebben de werknemers slechts één werkgever, wordt hun reistijd vergoed en hebben zij toegang tot beroepsopleiding en alle collectieve voorzieningen. Dit systeem zou moeten worden veralgemeniseerd. Ook dient een Europees referentiekader te worden uitgewerkt voor banen in de dienstverlening aan huis, waarin zowel psychologische aspecten (vertrouwen, empathie, aandacht, luistervaardigheid, waakzaamheid, enz.) aan bod komen als de vereiste kennis (voedingsleer, gevolgen van gebruikte producten voor gezondheid en milieu, enz.), naast de materiële en technische aspecten van huishoudelijke arbeid.

4.2.2.2 Als voor dit werk een erkende beroepskwalificatie nodig wordt, zullen deze diensten, die de meeste gezinnen zich nu al niet kunnen veroorloven, nog duurder worden. Een financiële bijdrage van de overheid en van ondernemingen – voor zover daarover bedrijfsafspraken zijn gemaakt – kan tot gevolg hebben dat deze diensten voor iedereen betaalbaarder worden.

4.2.2.3 De professionalisering van de persoonsgebonden dienstverlening en de betere beloning zullen ervoor zorgen dat deze beroepen een betere m/v-verhouding gaan kennen. Als mannen eenmaal bereid worden om te werken als huishoudelijke hulpen, kinderoppassers en gezinshulpen zal de gendergelijkheid een grote sprong voorwaarts hebben gemaakt.

4.2.3 Een betere verdeling van de gezinstaken

4.2.3.1 Vaders besteden minder tijd aan gezins- en huishoudelijke taken dan moeders. Vaders bewust maken van de belangrijke rol die zij spelen ten aanzien van hun kinderen en mannen aanmoedigen om hun verantwoordelijkheid voor de verzorging van hun bejaarde ouders of zieke gezinsleden niet uit de weg te gaan, zijn voorwaarden voor gelijkheid.

4.2.4 Opvang van kleine kinderen

4.2.4.1 De uitbouw van kinderopvang moet niet als een kostenpost worden beschouwd, maar als een investering. Volgens Gösta Esping-Andersen ⁽¹⁾ verdienen werkende moeders de ontvangen subsidies op lange termijn terug dankzij de toename van hun inkomen gedurende hun werkende leven en de belasting die zij betalen. Die extra belastinginkomsten compenseren de oorspronkelijke overheidssteun, met positieve gevolgen voor de kinderen die naar de opvang gaan. Bovendien helpt deze investering de bevolkingsafname in Europa af te remmen.

4.2.5 Uitbreiding van het dienstenaanbod

Gendergelijkheid vraagt om een dienstenaanbod waarmee vrouwen worden bevrijd van huishoudelijke en gezinstaken, zodat zij hun positie in stabiele, voltijdse en gekwalificeerde arbeidsplaatsen kunnen versterken. Met de ontwikkeling van deze diensten (opvang van kleine kinderen, buitenschoolse activiteiten, begeleiding van ouderen en gehandicapten, huishoudhulp en strijkdiensten, enz.) wordt tegelijkertijd werkgelegenheid gecreëerd.

4.2.5.1 De ontwikkeling van deze diensten vraagt om een systeem van „wederzijdse financiering” (door de overheid, ondernemingen en klanten) ⁽²⁾. In sommige recente bedrijfsakkoorden worden persoonsgebonden diensten aangeboden als alternatief voor loonsverhogingen. Het aanbieden van diensten waarmee werk en privéleven beter kunnen worden gecombineerd, maakt deel uit van de maatschappelijke verantwoordelijkheid van ondernemingen.

⁽¹⁾ „Trois leçons sur l'Etat-Providence”, 2008, Paris, Le Seuil

⁽²⁾ Het voorbeeld van de „dienstencheques” of de belastingaftrek in Frankrijk waarmee deze diensten voor een deel worden gefinancierd, zijn interessante opties, waarmee positieve resultaten zijn geboekt bij de bestrijding van informele arbeid in deze sector. Dit systeem is gebaseerd op een overeenkomst tussen banken, de staat en de diensten voor sociale bescherming, waarbij de banken speciale cheques uitgeven waarmee aan huis verrichte diensten kunnen worden betaald, met als doel zwartwerk te bestrijden en particuliere werkgevers te helpen bij hun sociale en fiscale verplichtingen.

4.2.6 Invoering van een „tijdskrediet”

4.2.6.1 Het hierboven bedoelde dienstenaanbod alléén is niet voldoende om werk en gezinsleven te combineren. Het grootbrengen en opvoeden van kinderen vraagt gedurende een periode van het leven om tijd. De vrijwillige keuze voor deeltijdwerk kan helpen om het beroeps-, gezins- en privéleven beter met elkaar te verzoenen, maar mag de positie van vrouwen op de arbeidsmarkt niet verzwakken, vooral wanneer zij kostwinner zijn, en mag vaders er niet van weerhouden zich met hun gezin bezig te houden. Beide ouders moeten voor hun kinderen kunnen zorgen.

4.2.6.2 Naast kinderen zijn er nog andere familieleden die om tijd vragen: mensen aan het einde van hun leven, zieken, bejaarde ouders. Nu alle pensioenstelsels worden hervormd, moet worden afgestapt van de visie volgens welke het leven in drie periodes wordt ingedeeld: studie, werk en pensioen. Iedereen moet zijn leven lang kunnen leren en over een voldoende aantal jaren „tijdskrediet” kunnen beschikken voor gezinsactiviteiten, sociale bezigheden, verenigingsleven, politieke of burgeractiviteiten. Het zou mogelijk moeten zijn om de pensioenleeftijd uit te stellen als een werknemer ervoor kiest om tijdens zijn of haar loopbaan daar verlof voor op te nemen (met een financiering volgens de pensioenregeling).

4.2.7 Meer vrouwen in leidinggevende functies

4.2.7.1 Vrouwen zijn ondervertegenwoordigd in alle leidinggevende functies, politieke posten, hogere bestuursfuncties en directies van grote ondernemingen, terwijl ondernemingen die relatief veel vrouwen tellen in hun directiecomité juist de beste financiële prestaties laten zien. Vrouwen richten minder vaak bedrijven op en zijn minder vaak zelf ondernemer. Mannen zijn ondervertegenwoordigd in de familiale sfeer, en nemen minder vaak ouderschapsverlof op.

4.2.7.2 Vrouwen die een positie hebben veroverd in een typisch mannelijke omgeving zouden vrouwen die dat ook ambiëren, kunnen helpen (mentoraat). Wellicht is dwang noodzakelijk: grote openbare instellingen en grote particuliere ondernemingen zouden maatregelen moeten nemen om te zorgen voor een voldoende aantal vrouwen in leidinggevende functies.

4.2.8 Ondersteuning van vrouwelijke ondernemers

Vrouwen die erover denken om ondernemer te worden of leiding te geven aan een bedrijf in de EU, ondervinden tal van problemen bij het opzetten en continueren van bedrijven. De redenen daarvoor zijn hun gebrek aan informatie, contacten en toegang tot netwerken, stereotype opvattingen, gebrekkige en onflexibele faciliteiten voor kinderopvang, de moeite die het kost de verplichtingen van het bedrijf en het gezin met elkaar te verzoenen en een verschil in benadering van het ondernemerschap bij vrouwen en mannen. In de routekaart voor gelijkheid tussen vrouwen en mannen worden maatregelen genoemd die moeten worden genomen om de ondernemingsgeest bij vrouwen te bevorderen, om hen te helpen om ondernemingen op te richten of over te nemen en om aangepaste opleidingen voor ondernemers te volgen, en om hun toegang tot financiering te vergemakkelijken.

4.2.9 De rol van de sociale partners

Aangezien de oorzaken van de niet-aflatende ongelijkheid op de arbeidsmarkt complex en nauw met elkaar verbonden zijn, hebben de sociale partners in 2005 – in het kader van hun eerste gemeenschappelijk werkprogramma – een actieplan voor gendergelijkheid vastgesteld. Deze acties hebben hoofdzakelijk betrekking op vier gebieden: het rollenpatroon van mannen en vrouwen, bevordering van de deelname van vrouwen aan het besluitvormingsproces, ondersteuning van een evenwichtige combinatie van werk en privéleven en terugdringing van de beloningsverschillen.

Brussel, 1 oktober 2009

*De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité*
Mario SEPI

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de diversiteit van ondernemingsvormen (initiatiefadvies)

(2009/C 318/05)

Rapporteur: **de heer CABRA DE LUNA**

Co-rapporteur: **mevrouw ZVOLSKÁ**

Het Europees Economisch en Sociaal Comité besloot op 10 juli 2008, overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde, een initiatiefadvies op te stellen over de

„Diversiteit van ondernemingsvormen.”

De gespecialiseerde afdeling „Interne markt, productie en consumptie”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 9 september 2009 goedgekeurd. Rapporteur was de heer CABRA DE LUNA en co-rapporteur mevrouw ZVOLSKÁ.

Het Comité heeft tijdens zijn op 30 september en 1 oktober 2009 gehouden 456^e zitting (vergadering van 1 oktober) het volgende advies uitgebracht, dat met 113 stemmen vóór, bij 4 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Doel van dit advies is om de diversiteit van de in de Unie bestaande ondernemingsvormen te beschrijven. De bescherming en de bevordering van deze diversiteit is van groot belang voor de voltooiing van de interne markt, het voortbestaan van het Europees sociaal model en de verwezenlijking van de doelstellingen van de strategie van Lissabon voor werkgelegenheid, concurrentievermogen en sociale cohesie.

1.2 Het advies is verder gericht op de noodzaak van rechtsregelingen voor ondernemingen en mededingingsbeleid om de diversiteit en de pluraliteit van ondernemingsvormen, behorend tot de grote troeven van de Unie, op coherente wijze te promoten ten einde voor gelijke kansen te zorgen voor alle soorten ondernemingen waarbij oog bestaat voor de kenmerken van iedere vorm.

1.3 Pluralisme en diversiteit van ondernemingsvormen worden in het Verdrag en ook in de praktijk erkend en zijn het resultaat van verschillende juridische statussen die zijn goedgekeurd of nog worden overwogen.

1.4 Die diversiteit draagt bij tot de welvaart van de Unie en is cruciaal voor Europa met zijn motto „één in verscheidenheid”. Alle ondernemingsvormen weerspiegelen een aspect van de Eu-

ropese geschiedenis en iedere vorm reflecteert ons gedachtegoed en onze culturen. Deze diversiteit moet bewaard blijven.

1.5 Diversiteit is ook een wezenlijk fundament voor het verwezenlijken van de doelstellingen van Lissabon voor groei, werkgelegenheid, duurzame ontwikkeling en sociale cohesie die zijn gebaseerd op het behoud en de toename van de concurrentiekracht van de bedrijven.

1.6 Het mededingingsrecht moet er niet op zijn gericht om voor uniformiteit te zorgen maar moet zorgen voor een uitgebalanceerd rechtskader dat kan worden toegepast op de verschillende ondernemingsvormen, die zich met behoud van hun eigen doelstellingen en werkmethoden moeten kunnen ontwikkelen.

1.7 Verder wordt de Commissie verzocht om werk te maken van de goedkeuring van specifieke Europese statuten voor verenigingen en onderlinge maatschappijen. Voorts is het Comité ermee ingenomen dat een begin is gemaakt met het werk aan Europese statuten voor stichtingen en hoopt het dat die spoedig zullen worden goedgekeurd. Daarnaast is het tevreden over de vereenvoudiging van de verordening aangaande de Europese coöperatieve vennootschap want de ingewikkeldheid van die regeling vertraagde de opkomst van deze rechtsvorm.

1.8 Dienstverleners en netwerkexploitanten die ondersteuning en informatie, juridisch en marketingadvies, alsook andere diensten aanbieden, moeten zich uitstrekken tot alle ondernemingsvormen.

1.9 Het Comité dringt er bij de Commissie op aan om de identiteit van coöperaties te respecteren en op boekhoudkundig gebied het aandeel van de leden als eigen vermogen te beschouwen, en niet als *schuld*, zolang het lid de coöperatie niet verlaat.

1.10 Economische statistieken over coöperaties, onderlinge maatschappijen, verenigingen, stichtingen en soortgelijke entiteiten zijn zeer beperkt en heterogeen en dat maakt het moeilijk om die organisaties te analyseren en hun bijdrage tot belangrijke macro-economische doelstellingen te evalueren.

1.10.1 Daarom verzoekt het Comité de Commissie en de lidstaten in dit verband om statistische registers in te voeren. Het denkt daarbij met name aan de voorbereiding van satellietrekeningen overeenkomstig de geharmoniseerde criteria van het Europees stelsel van economische rekeningen (ESER) die gedetailleerd worden behandeld in het *handboek voor het opstellen van de satellietrekeningen van de ondernemingen in de sociale economie: coöperaties en onderlinge maatschappijen* ⁽¹⁾ en het verslag van het Comité over *de sociale economie in de Europese Unie*. ⁽²⁾

1.11 In dit verband zou de Commissie de lidstaten moeten verzoeken om na te gaan of het mogelijk is ondernemingen op basis van hun aangetoond maatschappelijk nut of hun vastgestelde bijdrage aan de regionale ontwikkeling fiscaal te stimuleren. ⁽³⁾

1.12 De Commissie wordt op haar beurt verzocht om als essentieel element voor het Europees concurrentievermogen een waarnemingspost „Diversiteit van ondernemingsvormen” op te

richten. Die diversiteit is cruciaal voor het Europees concurrentievermogen. Verder moet zij reeds bestaande organen verder ontwikkelen zodat die ervoor zorgen dat bedrijven niet worden gediscrimineerd in het beleid dat betrekking op hen heeft en zouden de werkzaamheden van de respectieve DG's van de Commissie in dit verband moeten worden gecoördineerd.

1.13 Ten slotte pleit het Comité ervoor dat alle organisaties die aantonen dat zij het meest representatief zijn voor de diverse soorten ondernemingen bij de sociale dialoog worden betrokken.

2. De diversiteit van ondernemingsvormen en de interne markt in de EU

2.1 De momenteel in de Unie bestaande diversiteit is het resultaat van onze ingewikkelde en gevarieerde historische ontwikkeling. Iedere vorm vloeit voort uit een specifieke historische, sociale of economische situatie die vaak van lidstaat tot lidstaat verschilt. Daarnaast moeten bedrijven zich ontwikkelen en zich voortdurend aanpassen aan veranderende samenlevingen en markttendenzen en daarbij zelfs hun rechtsvorm bijstellen. Daarom vormen de pluraliteit en de diversiteit van ondernemingsvormen waardevolle aspecten van het erfgoed van de Unie en zijn zij cruciaal voor de verwezenlijking van de doelstellingen van de strategie van Lissabon voor groei, werkgelegenheid, duurzame ontwikkeling en sociale samenhang, die zijn gebaseerd op behoud en uitbouw van het concurrentievermogen van de bedrijven. Het is van het grootste belang om die diversiteit te beschermen en te behouden om te zorgen voor competitieve markten, economische efficiëntie, de concurrentievrijheid van de economische actoren, waarbij de sociale cohesie wordt bewaard.

2.2 Dit wordt door de Europese instellingen erkend in de artikelen 48, 81 en 82 van het EG-Verdrag en in artikel 33 van het Verdrag van Lissabon ⁽⁴⁾ waarin als een van de doelstellingen van de Unie wordt genoemd een sociale markteconomie die is gebaseerd op evenwicht tussen marktregels en sociale bescherming van het individu als werknemer en burger.

2.3 De diversiteit van ondernemingsvormen kan aan de hand van verschillende criteria worden gedefinieerd zoals omvang, juridische structuur, modaliteiten van toegang tot kapitaal, doelstellingen, financiële en politieke rechten die aan kapitaal kleven (verdeling van winst en dividenden, stemrechten), samenstelling van vermogen (publiek of privaat), benoeming van beheerders, belang voor de economie (Europees, nationaal en lokaal), werkgelegenheid, faillissementsrisico, enz. Dit alles vormt een voedingsbodem voor diversiteit die op de volgende wijze vereenvoudigd kan worden weergegeven:

⁽¹⁾ Op verzoek van de Commissie opgesteld door het CIRIEC (2006)

⁽²⁾ Eveneens opgesteld door het CIRIEC; EESC, Brussel 2008, www.cese.europa.eu, ISBN-nummer 928-92-830-08-59-0

⁽³⁾ PB C 234 van 22 september 2005

⁽⁴⁾ Geconsolideerde versie van het EU-Verdrag na goedkeuring van het Verdrag van Lissabon, PB C 115 van 9 mei 2008.

DIVERSITEIT VAN ONDERNEMINGSVORMEN IN DE EUROPESE UNIE

OMVANGSOORT	Multinational	Groot	Middelgroot en klein
In handen van de overheid	X	X	
Beursgenoteerd	X	X	X
Niet-beursgenoteerd		X	X
Familiebedrijf		X	X
Vennootschappen onder firma, commanditaire vennootschappen en maatschappen (partnership)	X	X	X
Coöperatie		X (*)	X (*)
Onderlinge maatschappij		X (*)	X (*)
Stichting		X (*)	X (*)
Vereniging		X (*)	X (*)
Andere vormen van non-profitorganisaties die in de lidstaten kunnen worden aangetroffen		X (*)	X (*)

(*) Door sommige lidstaten, het Europees Parlement, de Commissie en het EESC worden deze vormen aangemerkt als ondernemingen van de sociale economie. Dat is een sociologische categorie en geen juridische term.

Overeenkomstig diverse uitspraken van het Hof van Justitie⁽⁵⁾ kunnen stichtingen, verenigingen en andere non-profitorganisaties economische actoren zijn wanneer zij economische activiteiten in de zin van de artikelen 43 en 49 van het EG-Verdrag verrichten en worden zij daarom in deze classificatie opgenomen.

2.4 Weliswaar is iedere onderneming, ongeacht de vorm, gericht op *het creëren van waarde en het maximaliseren van resultaten*, maar de parameters of concepten voor het meten van waarde en resultaten kunnen verschillen naargelang het soort bedrijf en de doelstellingen van hen die het controleren of van de bedrijfsactiviteit profiteren. Soms betekent maximalisering van resultaten het hoogste rendement van het door aandeelhouders geïnvesteerd kapitaal. In andere gevallen betekent creatie van waarde en maximalisering van resultaten optimalisering van de kwaliteit van de aan het algemene publiek of de leden verleende diensten (bijv. in een onderwijscoöperatie waar de eigenaren/leden gezinnen zijn of in een onderlinge waarborgmaatschappij; ook valt de verplichting tot openbare dienstverlening hier te noemen).

2.4.1 Tevens kan het voorkomen dat een grote onderneming geen aandeelhouders heeft en haar winst herinvesteert of aan goede doelen besteedt, zoals de spaarbanken in sommige Europese landen.⁽⁶⁾

2.4.2. Verder geldt in veel lokale micro- en middelgrote en kleine ondernemingen dat het genereren van waarde niet uitsluitend winstbejag betekent, maar ook sociale doelstellingen dient als arbeidsomstandigheden of zelfbeheer.

2.5 Hieronder worden de verschillende bedrijfsmodaliteiten gedetailleerder naar grote beschreven waarbij zij in het licht van de eigendom worden onderverdeeld.

⁽⁵⁾ Bijv. zaken C-180/98, C-184/98, Pavlov, C-352/85, Bond van Adverteerders.

⁽⁶⁾ De laatste 50 jaar is in de economische doctrine de nadruk gelegd op het verschil in doelstellingen van soorten bedrijven – zie B. Ward (1958), E.D. Domar (1967), J. Vanek (1970), J. Meade (1972) en J.L. Monzón (1989). Deze auteurs worden geciteerd in het handboek voor het opstellen van de satellietrekeningen van de ondernemingen in de sociale economie – zie noot 1.

2.6 Multinationals en grote bedrijven, die door hun omvang meestal ter beurse zijn genoteerd verhogen de productiviteit en de concurrentiekracht van de economische systemen. Verder kunnen zij, wanneer het bedrijfsresultaat goed is, ook voor een hoog werkgelegenheidsniveau zorgen.⁽⁷⁾

2.7 De concurrentievoordelen van een bedrijf zijn steeds meer gebaseerd op competitieve strategieën waarin onderzoek, ontwikkeling en technologische innovatie (O&O&I) een centrale plaats innemen. Multinationals en grote bedrijven spelen een hoofdrol in O&O&I dat door de particuliere sector in de Unie wordt uitgevoerd, maar het staat niet vast of dat in de sleutelsectoren op mondiaal niveau ook het geval is. Verder is deze categorie ondernemingen weliswaar belangrijk voor de economie en de werkgelegenheid, maar beseft dient te worden dat ieder van hen vaak het centrum is van grote, wereldwijde productienetwerken die vaak bestaan uit sterk met elkaar verbonden mkb's (als het ware een groot bedrijf binnen een netwerk) of zelfstandige ondernemingen (modulaire productienetwerken). Het zijn juist de Europese landen met de meeste multinationals en grote ondernemingen die het eerst de door de huidige economische crisis veroorzaakte productie-uitval en banenverlies voelen.

2.8 De afgelopen decennia hebben deze bedrijven veel delen van hun productieproces en diensteninfrastructuur uitbesteed aan mkb's en onder meer daardoor hangt het productie- en werkgelegenheidsniveau binnen het MKB vaak af van de vraag van het grootbedrijf en de multinationals. Daarom loopt de weg om Europa op de wereldmarkt te positioneren vaak via die laatste categorie. Weliswaar is 30 % van de 40 grootste industriële ondernemingen in de EU gevestigd⁽⁸⁾, maar de marktwaarde van die bedrijven bedraagt slecht 24 % van het totaal en

⁽⁷⁾ Soms hebben grote bedrijven geen aandeelhouders of keren onder geen beding winst uit zoals de spaarbanken in sommige Europese landen. Weer andere grote bedrijven, zijn niet beursgenoteerd (zoals coöperatieve vennootschappen die aandelen uitgeven) en ook bestaan er onderlinge maatschappijen die met hun eigen vermogen en reserves werken in plaats van met de inleg van de leden.

⁽⁸⁾ www.forbes.com The Global 2000,04/02/2008

in sommige geavanceerde technologiesectoren, zoals branches die gebaseerd zijn op ICT, wordt het EU-aandeel door slechts één groot bedrijf geleverd.

2.9 Mkb's, netwerken van mkb's, micro-ondernemingen en zelfstandigen hebben de afgelopen decennia een grote rol gespeeld bij substantiële technologische veranderingen en vormen de basis van de Europese economie: mkb's vormen 99 % van de EU-bedrijven en zijn goed voor 66 % van de werkgelegenheid.⁽⁹⁾ Hoewel zij meestal niet ter beurse zijn genoteerd kunnen zij gebruikmaken van een beursnotering om hun kapitaal te verhogen of om risicokapitaal (*venture capital*) aan te trekken.

2.9.1. Over het algemeen moet het MKB worden gesteund maar de *Small Business Act* alleen is daarvoor ontoereikend.⁽¹⁰⁾ Mkb's bieden in het huidige klimaat van economische recessie en banenverlies vaak een manier om banen te behouden omdat de stakeholders die deze bedrijven opstarten en controleren een nauwe band hebben met de sector waarin zij opereren en hebben aangetoond dat zij bijzonder goed in staat zijn om banen te creëren en te behouden. Mkb's zijn de natuurlijke kweekvijvers van ondernemingscultuur en permanente opleidingscentra voor bedrijfsdirecteuren en -leiders.

2.10 Bedrijven die diensten van algemeen belang verlenen kunnen, afhankelijk van de eigendomsverhoudingen, publiek, gemengd of particulier zijn. In geografisch opzicht kunnen zij een multinational zijn of een nationaal dan wel lokaal bedrijf, waarbij moet worden aangetekend dat zij meestal lokaal of regionaal opereren. Zij verrichten diensten van algemeen belang als onder meer vervoer, energie- en watervoorziening, afvalverwerking, communicatie, sociale diensten, gezondheidszorg en onderwijs. Het valt evenwel niet uit te sluiten dat deze bedrijven ook commercieel opereren, maar daarbij moeten zij wel Transparantierichtlijn 93/84/EEG respecteren.⁽¹¹⁾ Zij streven het algemeen belang na en hun opbrengsten gebruiken zij voor regionale en lokale activiteiten. Daarmee dragen zij in hoge mate bij tot sociale, economische en regionale samenhang. Ondernemingen die essentiële diensten van algemeen belang verlenen, zijn cruciaal om de economie in het algemeen te stimuleren, en investeren in sleutelsectoren die een hefboomeffect op de rest van de economie hebben (telecom met bijbehorende infrastructuur, vervoer, enz.).

2.11 De eigenaren van beursgenoteerde ondernemingen (*listed enterprises*) zijn geregistreerde aandeelhouders en zij verhandelen hun aandelen op openbare beurzen.

2.12 Niet ter beurse genoteerde ondernemingen kunnen groot of klein zijn en hun eigendomstitels (aandelen, deelnemingscertificaten dan wel andere effecten) zijn per definitie niet beursgenoteerd. Toch streven deze bedrijven vaak naar een

notering, met name wanneer risicokapitaal of particuliere investeerders in het spel zijn. Ook particuliere mkb's kunnen een beursnotering gebruiken wanneer zij hun kapitaal willen verhogen om de uitbreiding van hun activiteiten te financieren.

2.13 Familiebedrijven zijn een krachtig instrument om de ondernemingscultuur te verspreiden en blijven de beste weg om miljoenen mensen naar het bedrijfsleven te leiden. Daarbij gaat het niet alleen om het MKB, waar deze bedrijven de meerderheid vormen, maar ook om grote familiebedrijven, die in grote landen als Duitsland, het VK, Italië of Frankrijk goed zijn voor 12 à 30 % van alle grote ondernemingen.⁽¹²⁾ Grote en kleine familiebedrijven zijn ondernemingen die permanent door een familie worden gecontroleerd, zelfs al gaat het om een aandelenvennootschap. Het komt voor dat men geen ambitie heeft om ter beurse te worden genoteerd.

2.14 Vennootschappen onder firma, maatschappen of commanditaire vennootschappen (*partnerships*) zijn typische bedrijfsvormen in de Angelsaksische wereld (maar bestaan ook in andere lidstaten) en worden vaak door beoefenaars van vrije beroepen opgericht. Zij vormen een efficiënt instrument voor zelfstandigen (advocaten, accountants, enz.) om aan zakelijke dienstverlening te doen. Een dergelijk bedrijf is in handen van de partners, wier belangrijkste band, afgezien van het kapitaal dat zij erin gestoken hebben, door hun werk wordt gevormd. Gaat een partner met pensioen of verlaat hij anderszins het samenwerkingsverband, dan draagt hij zijn deel aan zijn partners over.

2.15 Ten slotte kan deze gevarieerde lijst van in de Unie bestaande ondernemingssoorten nog worden aangevuld met een uiterst divers assortiment van particuliere ondernemingen die soortgelijke organisatorische en operationele trekken vertonen en hun activiteiten op sociale doelen richten: zij komen veeleer tegemoet aan de behoeften van personen dan beleggers rendement op hun kapitaal te verschaffen.⁽¹³⁾ Deze bedrijven worden meestal aangeduid als coöperaties, onderlinge maatschappijen, verenigingen en stichtingen.⁽¹⁴⁾ In de documenten van Commissie, EP en EESC worden deze ondernemingen vaak als de *bedrijven van de sociale economie* aangeduid.⁽¹⁵⁾ Deze aanduiding wordt niet in alle lidstaten gebruikt en anderen spreken van onder meer de „derde sector”⁽¹⁶⁾, „derde systeem” of

⁽¹²⁾ A Coli, P. Fernández en M. Rose (2003): *National Determinants of Family Firm Development? Family Firms in Britain, Spain and Italy in the Nineteenth and Twentieth Centuries*, *Enterprise & Society*, 4, 28-64.

⁽¹³⁾ *De sociale economie* (zie noot 2)

⁽¹⁴⁾ Verslag van het Europees Parlement over de sociale economie (2008/2250 (INI))

⁽¹⁵⁾ De Commissie noemt de sociale economie in talloze documenten, bijv. COM(2004) 18 def. „De bevordering van coöperatieve vennootschappen in Europa”.

⁽¹⁶⁾ Het VK kent bijv. het Office of the Third Sector (OTS) dat zich bezighoudt met vrijwilligers- en gemeenschapsgroepen, sociale bedrijven, liefdadigheidsorganisaties, coöperaties en onderlinge maatschappijen; met andere woorden dezelfde categorie bedrijven die in dit advies bedrijven van de sociale economie worden genoemd. Het OTS is een overheidsorgaan dat deel uitmaakt van het Cabinet Office (www.cabinetoffice.gov.uk).

⁽⁹⁾ CESE 1425/2004 (par. 2.1); CESE 528/2004 (par. 1.7); Handvest voor kleine bedrijven (2008/2237 INI))

⁽¹⁰⁾ COM(2008) 394 def. „Denk eerst klein – een „Small Business Act, voor Europa”

⁽¹¹⁾ Richtlijn 93/84/EEG van 30 september 1993 tot wijziging van Richtlijn 80/723/EEG betreffende de doorzichtigheid in de financiële betrekkingen tussen Lid-Stat en openbare bedrijven (PB L 254 van 10 december 1993, blz. 16).

solidariteitseconomie. Al die termen beschrijven bedrijven die in heel Europa dezelfde kenmerken vertonen. ⁽¹⁷⁾

3. De sociale dimensie

3.1 Veel multinationals, grote bedrijven en mkb's hebben geen expliciete sociale doelstellingen, maar hun activiteiten vormen een doorslaggevende bijdrage tot concurrentievermogen en werkgelegenheid en dat heeft vaak een substantiële sociale en territoriale dimensie. Die dimensie springt vooral in het oog bij sterk lokaal opererende mkb's en micro-ondernemingen.

3.2 Coöperaties, onderlinge maatschappijen, verenigingen en stichtingen zijn in de Unie ook zeer belangrijke actoren met significante activiteiten in drie van de vijf institutionele sectoren waarvan via het Europees stelsel voor economische rekeningen (1995-ESER) alle economische besluitvormingscentra in iedere nationale economie zijn meegenomen. ⁽¹⁸⁾ De sociale economie is goed voor 10 % van het Europees bedrijfsleven, m.a.w. twee miljoen bedrijven ⁽¹⁹⁾ en 7 % ⁽²⁰⁾ van de betaalde banen. Coöperaties tellen 143 miljoen leden, onderlinge maatschappijen 120 miljoen en 50 % van de EU-bevolking is lid van een vereniging. ⁽²¹⁾

3.2.1 Deze grote of kleine bedrijven zijn gevestigd in gebieden of sociale stratificaties die problemen en uitdagingen kennen die een risico voor de interne markt en de sociale samenhang inhouden; zij internaliseren sociale kosten en genereren positieve externe gevolgen.

3.2.2 Die bedrijven wortelen in de lokale gemeenschap en richten zich in de eerste plaats op de behoeften van de mensen, daarom verhuizen ze niet, werken echt mee tegen ontvolking van het platteland en dragen bij tot de ontwikkeling van achtergebleven regio's en gemeenten. ⁽²²⁾ ⁽²³⁾

⁽¹⁷⁾ Verslag (2008/2250) (INI), zie ook noot 11.

⁽¹⁸⁾ In het ESER- 1995 zijn de entiteiten met *een gelijkwaardig economisch gedrag* (ESER-1995,2.18) in 5 grote *institutionele sectoren* gegroepeerd (ESER-1995, tabel 2.2): a) niet-financiële vennootschappen (nr. 11); b) financiële instellingen (nr. 12); c) overheid (nr. 13); d) huishoudens (nr. 14); en e) instellingen zonder winstoogmerk ten behoeve van huishoudens (nr. 15). Ook worden de verschillende productie-entiteiten in *bedrijfstakken* onderverdeeld waarin *dezelfde of overeenkomstige activiteiten* worden uitgeoefend (2.108) en daarbij worden 60, 31, 17, 6 en 3 bedrijfstakken in vijf niveaus opgedeeld (bijlage IV).

⁽¹⁹⁾ Verslag 2008/2250 (INI), zie ook noot 11.

⁽²⁰⁾ De bedrijven van de sociale economie verschaffen 11 miljoen Europeanen volledige banen en zijn overall economisch actief. Een en ander varieert van zeer competitieve sectoren als financiën of landbouw tot innovatieve sectoren als individuele dienstverlening of duurzame energie.

⁽²¹⁾ EESC (2008), de sociale economie (zie noot 2).

⁽²²⁾ COM(2004) 18 def., par. 4.3 (Over de bevordering van coöperatieve vennootschappen in Europa)

⁽²³⁾ De bijdragen van de diverse soorten bedrijven van de sociale economie tot de economische ontwikkeling van regio's als Trento in Italië of Andalusië in Spanje zijn bekend.

3.3 De bedrijven die diensten van algemeen belang verlenen zijn een hoeksteen van de sociale dimensie van Europa. Als integraal onderdeel van het Europese samenlevingsmodel vervullen zij een speciale rol want bij hun dienstverlening promoten zij en voldoen zij aan de beginselen betreffende goede kwaliteit, veiligheid en betaalbare prijzen, gelijke behandeling, universele toegang en de rechten van de gebruikers. Ook hebben zij direct en indirect een impact op de werkgelegenheid want goede infrastructuur trekt particuliere investeringen aan. Deze bedrijven vormen een essentieel onderdeel van de economie en zijn goed voor 25 tot 40 % van de werkgelegenheid en meer dan 30 % van het BBP.

3.4 *Bedrijven van de sociale economie* (sociale coöperaties en gelijksoortige ondernemingen met uiteenlopende rechtsvormen) bieden diensten aan op bijv. het gebied van gezondheidszorg, milieu, sociale zorg en onderwijs. Vaak herbergen hun productieprocessen significante altruïstische elementen en daarmee zijn zij efficiënte instrumenten van het beleid inzake maatschappelijk welzijn. Verder zijn een groot deel van dit soort bedrijven „WIF's" („Work Integration Social Enterprises"). Die stellen zich tot doel banen te creëren en personen die een nadelige positie op de arbeidsmarkt innemen, te integreren.

3.5 De term *bedrijf van de sociale economie* is niet altijd een rechtsbegrip maar bestrijkt wel ondernemingen die in zeer uiteenlopende sectoren aan sociaal en economisch welzijn werken. Die ondernemingen vallen niet gemakkelijk te classificeren. Waar het om gaat, is hoe deze ondernemingen dusdanig ondersteund kunnen worden dat zij hun innovatiecapaciteit kunnen opvoeren, hetgeen met name in crisistijd van groot belang is. ⁽²⁴⁾ De Commissie zou er goed aan doen om na te denken over een beleid voor dit soort bedrijven. ⁽²⁵⁾

3.6 De meest representatieve organisaties van deze diverse categorieën bedrijven zouden, zo zij hun representativiteit kunnen aantonen, bij de sociale dialoog moeten worden betrokken.

3.6.1 Sommige van die bedrijven hebben reeds deelgenomen aan sectorale besprekingen. Daarbij valt te denken aan de Association of European Cooperative and Mutual Insurers (AMICE), sommige leden van de Cooperatives Europe ⁽²⁶⁾, de Europese vereniging van coöperatieve banken (FBE) en de Europese Spaarbankvereniging (ESBV). ⁽²⁷⁾

⁽²⁴⁾ „It's time for social enterprise to realise its potential": Trimble, Robert, in The Bridge magazine, p. 17. <http://www.ipt.org.uk/>

⁽²⁵⁾ Zie het EESC-advies over „De ondernemersgeest en de agenda van Lissabon", SOC/267 – CESE 1460/2007,25 oktober 2007.

⁽²⁶⁾ Opgemerkt zij dat sommige organisaties, als Cooperatives Europe, momenteel aan een studie werken over de vraag of zij representatief genoeg zijn om aan de raadpleging inzake de sociale dialoog deel te nemen.

⁽²⁷⁾ Zie de EESC-adviezen van 19 januari en 24 maart 2009 over het Europees economisch herstelplan (ECO/244 en 246).

4. Het wettelijk en regelgevingskader voor al deze bedrijfstvormen

4.1 Inleiding: diversiteit van bedrijfstvormen en de interne markt

4.1.1 De verwezenlijking van de interne markt mag niet prevaleren boven de doeleinden en de instrumenten van een wettelijk en regelgevingkader dat recht doet aan de respectieve kenmerken van de marktpartijen. Er dient oog te bestaan voor alle specifieke bedrijfstvormen om voor gelijke kansen te zorgen. Doorgaans bestaat momenteel een dergelijk kader slechts voor grote, beursgenoteerde ondernemingen en de toepassing ervan op alle soorten bedrijven schept belemmeringen voor kleinere ondernemingen. De regelingen dienen er echter toe te dienen om de actoren efficiënt te laten werken, waardoor het systeem rechtvaardiger wordt. Dit omvat het vennootschapsrecht, boekhoudkundige voorschriften, het mededingings- en het fiscaal recht, statistische harmonisatie en ondernemingsbeleid.

4.2. Ondernemingsrecht

4.2.1 Europese NV's en coöperaties hebben hun Europese statuten, maar bedrijven die deze ontberen, hebben te kampen met diverse belemmeringen op de interne markt. De Europese mkb's hebben flexibele Unie-wetgeving nodig om gemakkelijker grensoverschrijdend te kunnen opereren. Ook hebben de coöperaties behoefte aan vereenvoudiging van de verordening betreffende de Europese coöperatieve vennootschap (ECV) want de complexiteit van die regeling vertraagt de ontwikkeling van deze categorie bedrijven.

4.2.2 Het ontbreken van toereikende wetgeving weerhoudt stichtingen ervan om op Europees niveau op voet van gelijkheid met entiteiten met een andere ondernemingsvorm te werken. Het Comité is daarom ingenomen met de resultaten van een haalbaarheidstudie betreffende Europese statuten voor stichtingen en verzoekt de Commissie om de effectbeoordeling begin 2010 af te ronden door een voorstel te doen voor een verordening die stichtingen van Europese omvang in staat zal stellen om met dezelfde kansen als andere actoren op de interne markt te opereren. ⁽²⁸⁾

4.2.3 Om dezelfde redenen wordt de Commissie verzocht om eveneens werk te gaan maken van de goedkeuring van Europese statuten voor Europese verenigingen en onderlinge maatschappijen.

4.3 Regelgeving voor boekhouding

4.3.1 De boekhoudingregels moeten op de verschillende bedrijfstvormen worden toegesneden. De obstakels waarmee beursgenoteerde ondernemingen worden opgezadeld door de invoering van het nieuwe *International Accounting System* (IAS) vormen een ander voorbeeld van beperkingen op het gebied van de boekhoudingvoorschriften. Het kan niet zo zijn dat de verslaglegging door Europese bedrijven wordt geharmoniseerd ten koste van de in de Unie bestaande diversiteit van ondernemingsvormen.

⁽²⁸⁾ In de haalbaarheidstudie raamt de Commissie de kosten van deze belemmeringen voor grensoverschrijdende activiteiten van stichtingen op 90 à 100 miljoen euro per jaar.

4.3.2 In het speciale geval van coöperaties is het uiteraard moeilijk om een duidelijke, algemene en niet-discriminerende definitie op te stellen van *eigen vermogen*. Dat kan namelijk een negatief en vernietigend effect hebben op de diversiteit van ondernemingsvormen. Het Comité dringt er dan ook bij de Commissie op aan om de identiteit van coöperaties te respecteren en op boekhoudkundig gebied het aandeel van de leden als eigen vermogen te beschouwen en niet als *schuld*, zolang het lid de coöperatie niet verlaat. ⁽²⁹⁾

4.3.3 Voorts gaat het Comité akkoord met de aanbeveling van de Groep „Larosière” ⁽³⁰⁾ dat boekhoudkundige normen moeten stroken met bedrijfsmodellen, procyclisch gedrag dienen te stimuleren en langetermijninvesteringen en de stabiliteit van bedrijven niet mogen aantasten.

4.4 Mededingingsrecht

4.4.1 Ieder bedrijf moet ongeacht de rechtsvorm op zijn manier zaken kunnen doen. Daarom mogen de concurrentiebepalingen niet op een uniform ondernemingsgeestmodel zijn gebaseerd, dienen discriminatoire praktijken te worden vermeden en moeten nationale goede praktijken worden gerespecteerd. Het gaat er niet om, privileges toe te kennen maar juist om tot faire mededingingsbepalingen te komen. In lijn met een eerder advies ⁽³¹⁾ pleit het EESC er dan ook voor dat in de concurrentie- en fiscale regels wordt vastgelegd dat de kostenverschillen die niet voortvloeien uit inefficiënte productieprocessen, maar het gevolg zijn van de internalisering van sociale kosten, worden vergoed.

4.4.2 Verder heeft het Comité reeds uitgelegd dat sommige instrumenten van mededingingsbeleid niet neutraal zijn wanneer het om uiteenlopende ondernemingsvormen gaat: *Waar het gaat om de regelgeving op het gebied van belastingheffing, overheidsopdrachten en mededinging vraagt de sociale economie vanwege haar bijzondere karakter vaak om speciale regelingen.* ⁽³²⁾ Zo zijn

⁽²⁹⁾ Dit wordt ook bepleit in recente boekhoudkundige literatuur: CIRIEC-España, *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, n° 58, agosto 2007 (www.ciriec.es), „Clasificación del capital social de la sociedad cooperativa: una visión crítica”, B. Fernández-Feijóo y M. J. Cabaleiro.

⁽³⁰⁾ Verslag van de Groep op hoog niveau over het financieel toezicht in de Unie (februari 2009) (http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf; aanbeveling 4, blz. 21).

⁽³¹⁾ PB C 234 van 22 september 2005, zie ook COM(2004) 18 def.

⁽³²⁾ EESC-advies 242/2000 over „De sociale economie en de interne markt” (par. 8.3.1), PB C 117 van 26 april 2000, blz. 52. De Commissie maakt een onderscheid tussen staatssteun en algemene maatregelen. Tot die laatste behoren fiscale stimulansen voor milieu-investeringen, investeringen in onderzoek en ontwikkeling of investeringen in opleiding die slechts ondernemingen begunstigen die dergelijke investeringen doen, maar ook in dit geval gaat het niet noodzakelijk om staatssteun. (Mededeling van de Commissie over de toepassing van de regels betreffende steunmaatregelen van de staten op maatregelen op het gebied van de directe belastingen op ondernemingen (PB C 384 van 10 december 1998, blz. 3, punt 14)). In de hele Unie doen de grote bedrijven het meest aan O&O, bijv. in Spanje doet 27,6 % aan O&O terwijl het percentage voor bedrijven met minder dan 250 werknemers slechts 5,7 % bedraagt (gegevens over 2007, www.ine.es).

voornamelijk de grote bedrijven ontvangers van overheidssteun voor O&O&I-investeringen ten behoeve van vergroting van het concurrentievermogen van productiesystemen; zij doen daar dan ook het meeste aan. Tegelijkertijd hebben zij meer keuzemogelijkheden inzake de locatie waar zij gaan produceren en kunnen zij dus qua infrastructuur gaan „subsidieshoppen”. Soms gaat dat ten koste van de concurrentiepositie van kleine bedrijven, die geen opties voor de plaats van hun activiteiten hebben.

4.4.3 In het mededingingsrecht moet ook oog bestaan voor de specifieke positie van *sociale bedrijven* die niet goed te verkopen goederen en diensten voortbrengen ten behoeve van marginale of aan sociale uitsluiting blootstaande personen en waarvan het productieproces in hoge mate op altruïstische inbreng steunt.

4.5 Belastingrecht

4.5.1 In sommige lidstaten hebben sommige bedrijven vaak te maken met ongelijkheid, die op zich niets te maken heeft met het productieproces maar wel met het feit dat het allocatiesysteem op de markt niet optimaal functioneert.⁽³³⁾ Het Comité schaart zich achter de richtlijn inzake verlaagde BTW-tarieven voor lokale diensten, die voornamelijk het MKB raakt, en wijst andermaal op zijn instemming met het door de Commissie geformuleerde beginsel dat belastingvoordelen voor een bepaald soort onderneming gelijke tred moeten houden met de wettelijke beperkingen of de sociale meerwaarde die dergelijke bedrijven belichamen.⁽³⁴⁾ In dit verband zou de Commissie de lidstaten moeten verzoeken om na te gaan of het mogelijk is de betrokken bedrijven op basis van hun aangetoond maatschappelijk nut of hun vastgestelde bijdrage aan de regionale ontwikkeling fiscaal te stimuleren.⁽³⁵⁾ Verder moeten er met name oplossingen worden gevonden voor het probleem dat non-profitorganisaties in sommige lidstaten de betaalde BTW over door hen voor hun activiteiten ten behoeve van het algemeen belang aangetrokken goederen en diensten niet kunnen terugvorderen. Ook moet de aandacht worden gevestigd op fiscale regelingen die van toepassing zijn op NGO's wier economische activiteiten niet op het algemeen belang zijn gericht.

4.5.2 Momenteel hebben mkb's weinig mogelijkheden om in O&O&I te investeren, maar dergelijke investeringen zijn belangrijk om efficiënt te produceren en een bedrijf competitief te houden. Dit levert een concurrentienadeel op dat moet worden gecompenseerd door belastingvoordelen toe te kennen aan mkb's die daar wel in investeren. Afhankelijk van het land in kwestie wordt een breed scala aan compensaties aanbevolen zoals extra aftrekmogelijkheden voor diverse investeringen in I&O, restitutie in geval van het uitblijven van winst en verlaging van sociale lasten. Gegeven de strategische rol die het MKB in de economie van de Unie speelt, beveelt het Comité aan dat iedere lidstaat een optimale combinatie hanteert van compensaties om het voortbestaan en de groei van de mkb's in zijn economie te stimuleren. Belangrijker nog is dat met dergelijke maatregelen de ontwikkeling van mkb's die aan I&O doen gedurende de eerste jaren na hun oprichting kan worden gesteund.

4.6 Statistische harmonisatie

4.6.1 De totale cijfers betreffende de verschillende bedrijfstvormen worden op nationaal en EU-niveau opgesteld volgens de regels van ESER 95. De economische statistieken inzake coöperaties, onderlinge maatschappijen, verenigingen, stichtingen en andere entiteiten zijn zeer beperkt en op basis van heterogene criteria opgesteld en dat maakt het moeilijk om de bijdragen van deze organisaties tot de macro-economische hoofddoelstellingen te analyseren en te evalueren. Daarom is er op verzoek van de Commissie een handleiding opgesteld⁽³⁶⁾ met behulp waarvan in dit verband nationale statistieken op grond van homogene nationale boekhoudkundige criteria kunnen worden voorbereid. Het Comité roept ertoe op om deze nieuwe analytische instrumenten te gebruiken om in alle lidstaten geharmoniseerde statistieken op te stellen voor genoemde entiteiten en ten behoeve van efficiënte beleidsuitvoering.

Ten slotte verdient het ook aanbeveling om een methode te ontwerpen die kan bijdragen tot oprichting van een Europese waarnemingspost voor microbedrijven.

Brussel, 1 oktober 2009

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Mario SEPI

⁽³³⁾ Zie de mededeling COM(2004) 394 def., zie ook noot 10.

⁽³⁴⁾ COM(2004) 18 def.

⁽³⁵⁾ EESC-advies over COM(2004) 18 def. (PB C 234 van 22 september 2005, blz. 1, par. 4.2.3)

⁽³⁶⁾ Zie noot 1.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het thema Voedingsmiddelen van eerlijke handel: zelfregulering of wetgeving? (initiatiefadvies)

(2009/C 318/06)

Rapporteur: **de heer COUPEAU**

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 10 juli 2008 besloten om overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde een initiatiefadvies op te stellen over het thema:

„Voedingsmiddelen van eerlijke handel: zelfregulering of wetgeving”.

De afdeling Landbouw, plattelandontwikkeling, milieu, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 2 september 2009 goedgekeurd. Rapporteur was de heer COUPEAU.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 30 september en 1 oktober 2009 gehouden 456^e zitting (vergadering van 1 oktober) onderstaand advies met 164 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 4 onthoudingen, goedgekeurd.

1. Conclusies

1.1 Eerlijke handel in landbouwproducten wil het principe van een rechtvaardigere verdeling van de commerciële inkomsten invoeren in de internationale handel om producenten uit ontwikkelingslanden de kans te geven:

- de basis te leggen voor een economisch ontwikkelingsproces (gestructureerde productieketens, het opzetten van bedrijfstakken, ...);
- een sociaal-maatschappelijk ontwikkelingsproces op gang te brengen (opzetten van gezondheids- en onderwijsvoorzieningen, ...), en
- een begin te maken met milieubeheer (behoud van de biodiversiteit, beheer van
- CO₂-emissies, ...).

1.2 Europa is met een marktaandeel van ca. 65 % de grootste markt voor eerlijke handel. De producten worden verkocht via postorderbedrijven, het internet, cateringbedrijven, detailhandelszaken alsook via verkooppunten van instellingen, bedrijven en verenigingen. In totaal zijn er meer dan 79 000 verkooppunten in 25 landen, die in 2008 een omzet hadden van meer dan 1,5 miljard euro. Met een jaarlijkse stijging van 20 % kent de verkoop van producten uit eerlijke handel bovendien een behoorlijke groei. Het omzetcijfer is echter nog steeds zeer bescheiden vergeleken met de omzet van de Europese levensmiddelenindustrie (913 miljard euro in 2007).

1.3 Certificering gebeurt op basis van twee complementaire benaderingen, nl. op basis van het product (de FLO heeft eisen geformuleerd voor 18 levensmiddelencategorieën) en op basis van het proces (de WFTO certificeert de toeleveringsketen en het managementsysteem van de voornaamste fair trade-organi-

saties in zowel ontwikkelde als ontwikkelingslanden). Beide systemen hebben ertoe bijgedragen dat het vertrouwen van de consument is toegenomen en hebben ervoor gezorgd dat er minder misbruik van het concept wordt gemaakt door ondernemingen die zich onder het mom van eerlijke handel willen verrijken zonder aan de – door de grote, internationale ontwikkelingsorganisaties onderschreven – criteria te voldoen.

1.4 Daarnaast bevordert certificering eerlijke handel op een efficiënte manier en biedt het bescherming aan middelgrote en kleine bedrijven die zich op dit terrein willen begeven.

1.4.1 Beide certificeringssystemen beogen rekening te houden met de vele facetten van eerlijke handel:

- commercieel: het streven naar evenwichtige verhoudingen ten gunste van producenten en werknemers uit het zuiden,
- op het vlak van ontwikkeling: versterking van producentenorganisaties in financieel, technisch en operationeel opzicht,
- educatief: voorlichting en bewustmaking van burgers en partners in het zuiden, en
- politiek: het streven naar rechtvaardigere regels in de conventionele internationale handel.

1.4.2 Hoewel er op het vlak van zelfregulering vooruitgang is geboekt, wil het EESC erop wijzen dat het model gebaseerd moet worden op het Europese certificeringssysteem, dat o.m. inhoudt dat aan de hand van externe controle door een onafhankelijke erkende instantie wordt nagegaan of aan de technische voorschriften is voldaan. Dit alles doet vanzelfsprekend niets af aan het feit dat ook de algemene wettelijke bepalingen voor het op de markt brengen van levensmiddelen in acht moeten worden genomen.

2. Inleiding

2.1 Onderwerp van het advies is de eerlijke handel, d.w.z. het alternatieve handelspartnerschap van producent tot consument zoals dit de laatste decennia is opgebouwd door de fair trade-beweging. Andere bestaande systemen ter bevordering van handelsactiviteiten met een min of meer duurzaam karakter worden hier niet behandeld, omdat zij niet voldoen aan alle criteria voor eerlijke handel zoals genoemd in par. 1.4.1.

2.2 De eerlijke handel is opgezet met als oogmerk economische betrekkingen op te bouwen met producenten uit ontwikkelingslanden, die in de internationale handel aan de zijlijn staan. In het streven naar duurzame ontwikkeling is eerlijke handel voor landen in het zuiden van grote maatschappelijke relevantie. Opzet is armoede te helpen bestrijden, met name door middel van steun aan producentenorganisaties. In het noorden wil eerlijke handel dan weer een lans breken voor een duurzamer consumptiemodel.

2.3 De sector, die nog in de kinderschoenen staat en volop in ontwikkeling is, kent een flinke groei en kan op een groeiende belangstelling van de Europese consument rekenen.

2.4 Toch is men er nog niet. Het vertrouwen van de consument moet worden versterkt. Velen dragen het concept van eerlijke handel een warm hart toe, maar vinden dat de informatie te wensen overlaat en dat het niet ondenkbaar is dat grote ondernemingen of detailhandelbedrijven misbruik maken van het concept.

2.5 Gespecialiseerde circuits blijven een belangrijke afzetmarkt voor producten van eerlijke handel. Er zijn tal van kleinschalige structuren die waardering genieten bij de consument.

3. Achtergrond

3.1 Artikel 23 van de Verklaring van de Rechten van de mens uit 1948 stipuleert dat *„Een ieder, die arbeid verricht, [...] recht [heeft] op een rechtvaardige en gunstige beloning, welke hem en zijn gezin een menswaardig bestaan verzekert.”*

3.2 De eerste aanzetten tot eerlijke handel ontstonden in de jaren '50 in de V.S. Later volgden Groot-Brittannië en de rest van Europa. Men werd zich bewust van de schade die de importketens van de industrielanden op sociaal en economisch vlak toebrechten.

3.3 Ook de UNCTAD (United Nations Conference for Trade and Development) hekelt in 1964 de oneerlijke handelsverhoudingen en wijst de internationale gemeenschap erop dat de regels van de internationale handel menselijk en sociaal gezien onaanvaardbaar zijn. De landen uit het Zuiden eisen handel op voet van gelijkheid: „Trade, not aid”.

3.4 Enkele data uit de geschiedenis van de eerlijke handel:

- 1860: publicatie van het boek „Max Havelaar” van Eduard Douwes Dekker
- eind jaren '40 - Ten Thousand Villages en SERRV (V.S.) beginnen handel met arme gemeenschappen in landen uit het Zuiden
- eind jaren '50 - OXFAM UK brengt ambachtelijke producten van Chinese vluchtelingen op de markt
- 1957 - Nederlandse katholieke jongeren richten een vereniging op die producten uit ontwikkelingslanden importeert
- 1964 - OXFAM UK richt de eerste organisatie voor alternatieve handel op (ATO in het Engels)
- 1967 - oprichting van de eerste organisatie voor eerlijke handel in Nederland
- 1969 - opening van de eerste winkels voor eerlijke handel in Nederland
- 1971 - oprichting van de eerste coöperatieve vennootschap voor eerlijke handel in Bangladesh („jute work”)
- 1973 - begin verkoop van koffie uit eerlijke handel in Nederland
- 1988 - eerste koffie met het fair trade-keurmerk van Max Havelaar
- 1989 - oprichting van de Internationale federatie voor alternatieve handel (IFAT), later omgedoopt in de Wereldorganisatie voor eerlijke handel (WFTO)
- 1990 - oprichting van de Europese vereniging voor eerlijke handel (EFTA)
- 1993 - oprichting van de Duitse fair trade-keurmerkorganisatie Transfair
- 1994 - introductie van thee op de markt voor eerlijke handel + oprichting van het Netwerk van Europese wereldwinkels (NEWS!)
- 1996 - introductie van bananen op de Nederlandse markt voor eerlijke handel
- 1997 - de verschillende fair trade-keurmerkorganisaties (Max Havelaar, Transfair, Rattvisemarkt, Faire Trade...) verenigen zich in de koepelorganisatie Fairtrade Labelling Organizations (FLO). De supermarkten Monoprix en Auchan verbinden zich ertoe om koffie uit eerlijke handel aan te bieden.

- 1998 - de organisaties voor eerlijke handel (FLO, IFAT, NEWS en EFTA) verenigen zich in het netwerk FINE
- 2004 - distributie van producten uit eerlijke handel in verscheidene kantines in Frankrijk.

3.5 De regels van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) houden rekening met het menselijke noch sociale aspect noch met het milieu. De drang om aan dit onevenwicht een einde te maken beweegt sommigen ertoe te kiezen voor een menselijke vorm van handel. Zij zijn ervan overtuigd dat eerlijke handel de wereld kan veranderen. Eerlijke handel draait om transparantie, goed bestuur en verantwoord handelen en draagt aldus bij tot duurzame ontwikkeling.

4. Beschrijving

4.1 Wil men de steun van het grote publiek behouden, dan is het voor de eerlijke handel, en ethisch verantwoord consumptiegedrag van de burger in het algemeen, van het grootste belang dat er middelen worden vastgesteld waarmee:

- de werking van eerlijke handel transparant, zichtbaar en inzichtelijk kan worden gemaakt, en
- gewaarborgd kan worden dat de aankoop van producten van eerlijke handel de ontwikkeling van de landbouwsector in ontwikkelingslanden ten goede komt.

4.2 Het EESC merkt op dat bij het vaststellen van normen voor eerlijke handel de grondrechten van de werknemer (ILO) in acht zijn genomen en rekening is gehouden met milieunormen, biodiversiteit en een betere beloning van producenten in de internationale handelsbetrekkingen.

4.3 Sommigen zullen „eerlijke handel” een *contradictio in terminis* noemen, omdat het marktmechanisme zich niets aantrekt van menselijke waarden. Toch zal het een van de grootste uitdagingen van de 21^e eeuw worden om handel te koppelen aan de sociale dialoog teneinde tot eerlijkere verhoudingen in de wereldhandel te komen. Het EESC wil hieraan graag een bijdrage leveren. Door betere handelsvoorwaarden te bieden en de rechten te erkennen van producenten en werknemers die tijdens de ronde van Doha nog op een zijspoor werden gezet, kan immers de basis worden gelegd voor duurzame ontwikkeling.

4.4 Tegelijkertijd leidt de invoering van nieuwe keurmerken en gedragscodes door nieuwkomers op de markt, die ook pretenderen eerlijke handelspraktijken na te streven, tot verwarring

bij de consument. Het concept van eerlijke handel, zowel de beginselen als de criteria die het wezen ervan uitmaken, dreigen te verwateren. Het grote aantal referentie- en waarborgsystemen opent namelijk de deur voor economisch opportunisme, gebaseerd op waarborgsystemen die weliswaar minder duur zijn voor degenen die doorgaans later in de productieketen de kosten ervan dragen, maar die ook niet in het minst bijdragen tot een versterking van de positie van ontwikkelingslanden. Het EESC pleit om deze reden voor een internationaal certificeringssysteem opgezet door organisaties van eerlijke handel (zie de eerdere voorstellen over terminologie), waarbij wel altijd van een onafhankelijk en erkend controleorgaan sprake moet zijn en de geldende levensmiddelenwetgeving vanzelfsprekend in acht moeten worden genomen).

4.5 Het EESC dringt erop aan dat in alle landen van de Europese Unie dezelfde criteria voor producten van eerlijke handel worden gehanteerd. Aangezien er nog geen officiële, juridisch bindende Europese definitie is, stelt het EESC voor de door de Commissie recentelijk nog in haar Mededeling over eerlijke handel ⁽¹⁾ aangehaalde definitie van FINE (waarbij FLO, IFAT, NEWS! en EFTA zijn aangesloten), over te nemen, nl.:

„Eerlijke handel is een handelspartnerschap, gebaseerd op dialoog, transparantie en respect, dat streeft naar meer rechtvaardigheid in de internationale handel. Eerlijke handel draagt bij tot duurzame ontwikkeling door betere handelsvoorwaarden te bieden aan en de rechten veilig te stellen van achtergestelde producenten en arbeiders vooral in het Zuiden. Eerlijke-handelsorganisaties zijn (samen met de consumenten) actief op het vlak van steun aan de producenten, bewustmaking en campagnenwerk om te komen tot veranderingen in de regels en de praktijken van de conventionele internationale handel”.

5. Producenten (principes)

5.1 Eerlijke handel moet producenten de best mogelijke beloning garanderen. Dit vereist een stabiele basis en inkomsten die toereikend zijn om naar behoren in zijn levensonderhoud te voorzien, overeenkomstig de definitie die de producentenorganisaties en vakbonden in de regio en het land in kwestie overeengekomen zijn.

5.2 De prijs dient te worden gebaseerd op de gemiddelde productiekosten afhankelijk van

- de tijd die plaatselijke arbeidskrachten hebben gewerkt tegen een herzien beloningsniveau, dat hun een behoorlijke levensstandaard biedt;

⁽¹⁾ COM (2009) 215

— de investeringen die op middellange en lange termijn nodig zijn om de economische, milieu- en sociale normen van de eerlijke handel in acht te kunnen nemen;

— een marktanalyse, en

— de politieke keuzes van de meerderheid van de actoren van eerlijke handel: voorafbetaling van 60 % aan de producenten vóór de oogst, stabilisering van de relatie tussen producenten en distributeurs om respectievelijk afzetmarkten en bevoorradings veilig te stellen.

5.3 Eerlijke handel dient gebonden te zijn aan bepaalde voorwaarden. Uitbuiting van werknemers, met name van kinderen, dient o.m. te worden afgewezen en de regels van de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO) moeten in acht worden genomen, ook als de sociale wetgeving van het land in kwestie zulks niet vereist.

5.4 Eerlijke handel moet voorzien in een gedeeltelijke voorafbetaling van voedingsmiddelen om producenten in staat te stellen grondstoffen te kopen.

5.5 Het milieu en de natuurlijke hulpbronnen dienen ten volle in acht worden genomen in het productieproces van voedingsmiddelen evenals de wettelijke bepalingen die in de Europese Unie van toepassing zijn.

5.6 Eerlijke handel dient zowel op de hogere als de lagere niveaus banen van sociaal nut te scheppen (waarbij ook kansarmen de mogelijkheid moeten krijgen weer op de arbeidsmarkt mee te tellen).

5.7 Eerlijke handel moet garant staan voor daadwerkelijke traceerbaarheid en volledige, permanente en publieke transparantie van alle onderdelen van de productieketen, (context, prijs, marge,...).

5.8 Eerlijke handel moet de basis leggen voor een economie gebaseerd op solidariteit teneinde duurzame ontwikkeling te bewerkstelligen.

5.9 Eerlijke handel mag alleen worden afgerekend op concrete resultaten en verbintenissen, niet op mooie intentieverklaringen.

5.10 Eerlijke handel is een algemeen erkende manier om een nieuw mondiaal voedselbeleid in te voeren, waarin de mens centraal staat.

6. Producten

6.1 Levensmiddelen vormen de hoofdmoot van de omzet van eerlijke handel. Aan kop staat koffie, maar ook thee, chocolade, gedroogde vruchten, kruiden, rijst, granen, suiker, honing en jam nemen een belangrijke plaats in. Verse producten zijn nog niet zo lang geleden op de markt geïntroduceerd. In de distributiecircuiten voor eerlijke handel spelen zij nog steeds een marginale rol vanwege de trage bevoorradings, maar de verkoop ervan is aanzienlijk gestegen sinds consumentencoöperaties en andere particuliere detailhandelaars producten van eerlijke handel zijn gaan aanbieden.

6.2 Om de situatie van de kleine producenten in ontwikkelingslanden te verbeteren moet eerlijke handel de ontwikkeling van een levensmiddelenindustrie bevorderen, zodat sociaal duurzame banen kunnen worden gecreëerd.

6.3 Ook dient eerlijke handel zich in de eerste plaats te richten op de grotere bedrijfstakken om het proces meer politiek gewicht te verlenen, uiteraard zonder dat de belangen van de producent uit het oog worden verloren.

7. Landen

7.1 Alle landen die bij de eerlijke handel in landbouwproducten zijn betrokken, liggen op het zuidelijk halfrond. Het relatief transparante handelsproces van de eerlijke handel heeft duidelijk laten zien hoe gering het aandeel van de consumentenprijs is dat naar de producent terugvloeit (van elke 100 euro die worden uitgegeven, vloeien slechts 20 euro terug naar de plaatselijke economie) en hoe groot het aandeel van de toegevoegde waarde (bijv. in de verwerkende industrie en in de detailhandel) is dat in de ontwikkelde landen blijft. De vraag is of eerlijke handel de regels van de internationale handel daadwerkelijk kan veranderen.

8. Wetgeving of certificering

8.1 Het Comité is van mening dat certificering de beste waarborg biedt voor de consument. Certificering is een procedure waarbij een (volgens een officiële procedure) erkende, onafhankelijke en onpartijdige organisatie een certificaat afgeeft als bewijs dat een dienst, product of proces aan specifieke in een bestek opgenomen eisen (dit kunnen normen zijn) voldoet. Certificering en erkenning zijn beide controleprocedures: in het eerste geval wordt getoetst of voldaan wordt aan specifieke eisen, in het tweede geval of een instantie over de vereiste kwaliteiten beschikt. Wil men de steun van het grote publiek behouden, dan is het voor de eerlijke handel, en ethisch verantwoord consumptiegedrag van de burger in het algemeen, van het grootste belang dat er middelen worden vastgesteld waarmee:

1. de werking van eerlijke handel transparant, zichtbaar en inzichtelijk kan worden gemaakt. (op dit vlak dient nog heel wat voorlichting te gebeuren over hoe eerlijke handel werkt en wat de doelstellingen zijn), en
2. gewaarborgd kan worden dat men met de aankoop van een levensmiddel een dorp en zijn bewoners alsook de ontwikkeling van de landbouwsector in ontwikkelingslanden steunt.

8.2 De sector heeft met het oog hierop waarborgsystemen ingevoerd die hun legitimiteit ontleen aan het feit dat zij het resultaat zijn van onderhandelingen met diverse belanghebbende partijen.

— het waarborgsysteem van de FLO formuleert eisen waaraan de producten dienen te voldoen, terwijl

— de eisen en het referentiesysteem van de WFTO betrekking hebben op de praktijken van de structuren op het terrein van eerlijke handel.

8.3 De betrokken organisaties streven naar complementaire waarborgen. Dit betekent dat moet worden bekeken in hoeverre de twee benaderingen convergeren en coherent zijn. Tot dusverre is slechts een inventaris van de actuele situatie opgemaakt.

8.4 Deze controlesystemen zijn onontbeerlijk. Een goed waarborgsysteem is van cruciaal belang om te voorkomen dat er in de noordelijke landen een wirwar van uiteenlopende wetten en regels ontstaat en om de consumentenbelangen te beschermen. De organisaties van eerlijke handel hebben al internationale criteria vastgesteld en een Handvest opgesteld waarin de beginselen van eerlijke handel zijn vastgelegd. Nu komt het erop aan de samenwerking te continueren om tot een gemeenschappelijk certificeringssysteem voor producenten te komen.

9. Voorwaarden voor ontwikkelingshulp

9.1 Eerlijke handel helpt armoede te bestrijden met behoud van de bases voor duurzame ontwikkeling.

9.2 Het externe beleid van de Europese Unie ondersteunt de ontwikkeling van de landbouwsector in ontwikkelingslanden. Steun aan kleine landbouwproducenten om over te schakelen op eerlijke handel zou kunnen zijn voor het uitkeren van de subsidies. Dit zou de duurzame ontwikkeling in deze landen ten goede komen.

10. Uitdagingen voor de eerlijke handel

10.1 Eerlijke handel kan niet los worden gezien van de commerciële, sociale, educatieve en politieke dynamiek die achter het handelen van lokale en internationale spelers schuilgaat.

10.2 Het is een sociaal-economische vernieuwing die gedragen wordt door het maatschappelijk middenveld en als doel heeft verandering te brengen in internationale handelspraktijken waarbij het menselijke aspect onvoldoende aandacht krijgt. Eerlijke handel staat voor de uitdaging om

— een rol van betekenis te blijven spelen op het gebied van maatschappelijk verantwoord en milieubewust ondernemen;

— te zorgen voor maatschappelijk draagvlak via vakbonden, consumentenbonden, milieuorganisaties en lokale producentencoöperatieven;

— zijn marktaandeel uit te breiden en meer te diversifiëren: zowel het productgamma als de netwerken moeten worden uitgebreid;

— de meerwaarde beter te herverdelen onder de producenten;

— producenten uit het zuiden te ondersteunen om zich te organiseren zodat zij zich onafhankelijker kunnen opstellen;

— de lokale ontwikkeling te bevorderen en economische, sociale en culturele grondrechten te consolideren;

— op mondiaal niveau eerlijkere regels en praktijken van de traditionele handel te bewerkstelligen.

11. Ook „eerlijk” voor Europese producenten?

11.1 Producten van eerlijke handel komen altijd uit ontwikkelingslanden. Sommige producten, bijv. suiker, wijn en bananen, worden echter ook in Europese landen geproduceerd waar de sociale normen veel hoger zijn en de kosten dus hoger kunnen liggen dan bij een erkend product van eerlijke handel.

11.2 Om deze heikele situatie te vermijden zou er voor de betrokken productieketens een internationale producentenorganisatie moeten worden opgericht, die compromisoplossingen dient uit te dokteren waarin alle partijen zich kunnen vinden.

12. Eerlijke handel: basis voor een nieuwe economie

12.1 Tal van mensenrechtenorganisaties hekelen de negatieve effecten van de internationale handel (WTO).

12.2 Kijken wij naar de actoren en belanghebbende partijen in de wereld die zich inzetten voor eerlijke handel, dan zien wij zowel kwalitatieve als kwantitatieve verschillen. Hun vermogen om heel het veelzijdige terrein van eerlijke handel te bestrijken maakt hun aanpak tot een zinvol initiatief, dat van grote invloed kan zijn.

Brussel, 1 oktober 2009

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Mario SEPI

*Bijlage I***Marge voor de producenten in verhouding tot de traditionele handel**

Handel	koffie	Thee (darjeeling)	Suiker	Quinoa	Basmatirijst
Traditionele handel	5 %	7 %	2,5 %	6,7 %	6,5 %
Eerlijke handel	17 %	9,5 %	3,8 %	8,5 %	9,5 %

Bijlage II

Voorbeeld van de samenstelling van de prijs van *Thaise rijst* van Max Havelaar:

- 15 % producent
 - 26 % verwerkingskosten
 - 2 % heffingen
 - 57 % verpakkings- en distributiekosten.
-

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „De noordelijke dimensie van probleemgebieden” (initiatiefadvies)

(2009/C 318/07)

Rapporteur: **Kaul NURM**

Op 26 februari 2009 heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité besloten, op grond van art. 29 (2) van zijn rvo, een initiatiefadvies uit te brengen over

„De noordelijke dimensie van probleemgebieden”.

De gespecialiseerde afdeling Landbouw, plattelandsontwikkeling, milieu, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies goedgekeurd op 2 september 2009. Rapporteur was de heer NURM.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 456^e zitting van 30 september en 1 oktober 2009 (vergadering van 30 september) het volgende advies uitgebracht, dat werd goedgekeurd met 175 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 5 onthoudingen:

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 De centrale doelstellingen van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, waaronder de continuïteit van de voedselvoorziening, zijn onveranderlijk actueel en vereisen dat overal in de EU, dus ook in de noordelijke gebieden, de agrarische productie gehandhaafd blijft.

1.2 In onderhavig advies ligt de nadruk op de specifieke natuurlijke, klimatologische en geografische eigenschappen en problemen van de noordelijke gebieden in de EU. Het gaat hier om gebieden waar men bij de agrarische productie te maken heeft met bepaalde beperkingen i.v.m. het koude klimaat, zodat er meer kosten moeten worden gemaakt dan in gebieden met gunstigere agroklimatologische omstandigheden.

1.3 In noordelijke gebieden liggen de agrarische productiekosten hoger en is de productiviteit veel geringer dan in gunstiger gelegen landbouwgebieden. De voortdurend dalende opbrengsten, gepaard aan een afnemende motivatie bij de producenten, vormen een gevaar voor het voortbestaan van de landbouw in de noordelijke regio's van Europa. Dit gevaar kan worden voorkomen door gebruik te maken van adequate agrarische beleidsinstrumenten.

1.4 In gebieden met natuurlijke handicaps zal moeten worden doorgegaan met het bedrijven van landbouw, wil men het behoud van traditionele landschappen en waardevolle natuurgebieden waarborgen. Verstrekking van compenserende vergoedingen voor agrarische probleemgebieden is een middel om dit te verwezenlijken, mits deze gericht en effectiever dan voorheen wordt bestemd voor gebieden waar het meeste gevaar bestaat dat landbouwgronden in onbruik raken.

1.5 Om daadwerkelijk resultaten te kunnen bereiken, zal naast het opstellen van nieuwe criteria ter afbakening van de categorie „agrarisch probleemgebied” ook moeten worden geke-

ken naar de financieringsvoorwaarden. Eén mogelijkheid is om de compenserende vergoedingen voor probleemgebieden te integreren in de subsidieregelingen van de eerste pijler van het GLB. Door het huidige systeem, waarbij de omvang van de directe steun gebaseerd is op productiecijfers uit het verleden, worden landbouwers in gunstiger gelegen gebieden bevoordeeld. De steunverlening aan probleemgebieden is niet voldoende om de ongunstigere productievoorwaarden in gebieden met natuurlijke handicaps te compenseren.

1.6 Bij het bepalen van de omvang van de steun aan probleemgebieden zal in de toekomst voor elk afzonderlijk gebied rekening moeten worden gehouden met de totale kosten die hier moeten worden gemaakt om de natuurlijke handicaps en ongunstige productievoorwaarden het hoofd te bieden: hoe slechter de natuurlijke omstandigheden zijn, des te meer steun zal er moeten worden verleend. Toch zullen er ook bepaalde onder- en bovengrenzen voor de steun moeten worden vastgesteld.

1.7 Bij het vaststellen van de natuurlijke handicaps moet niet alleen worden gekeken naar de voor de vegetatiecyclus bepalende positieve temperatuursom, maar ook naar de negatieve temperatuursom die in de winterperiode voor elk gebied geldt.

1.8 De noordelijke gebieden bevinden zich ver af van de grote markten in Europa, terwijl de plattelandsregio's er uiterst dunbevolkt zijn en de landbouwgronden een versnipperd geheel vormen, waardoor de agrarische productiekosten hoog oplopen. Om te verhinderen dat deze gebieden ontvolkt raken en de landbouwproductie tot stilstand komt, dienen ze te worden gesteund met de voor probleemgebieden bestemde compenserende vergoedingen. Daarom stelt het EESC voor om bij het vaststellen van criteria voor probleemgebieden ook rekening te houden met de geringe bevolkingsdichtheid en om aanvullende criteria op te stellen ter ondersteuning van agrarische activiteiten in bosrijke streken.

1.9 Het EESC beveelt aan om de in dit advies gesignaleerde specifieke natuurlijke, klimatologische en sociaal-economische omstandigheden in noordelijke regio's in aanmerking te nemen als er nieuwe criteria voor het definiëren van probleemgebieden (gebieden met natuurlijke handicaps) worden uitgewerkt en vastgelegd. Zo zou men kunnen overwegen om deze gebieden naar het voorbeeld van bergachtige regio's een specifieke status te verlenen.

2. Achtergrond

2.1 Het EESC heeft reeds eerder het thema van de probleemgebieden behandeld in een aantal initiatiefadviezen ⁽¹⁾.

2.2 Op 21 april 2009 heeft de Europese Commissie haar Mededeling COM (2009) 161 final gepubliceerd, waarin ze voorstelt het begrip „probleemgebied” opnieuw te definiëren en hiertoe nieuwe afbakeningscriteria op te stellen. De Commissie stelt o.a. voor om de oude benaming „probleemgebied” te vervangen door „gebied met natuurlijke handicaps”. Het EESC juicht dit toe.

2.3 De interne markt van de EU waarborgt het vrije verkeer van goederen en diensten, wat met zich meebrengt dat op de lange termijn bijzondere steunmaatregelen moeten worden getroffen om de agrarische productie in de noordelijke gebieden met hun relatief hoge eenheidskosten veilig te stellen. Gebeurt dit niet, dan heeft dit ook negatieve gevolgen voor de sociale en ecologische duurzaamheid en de biologische diversiteit van deze gebieden.

2.4 De binnen de verschillende lidstaten bestaande regelingen voor probleemgebieden en de gevolgen hiervan vallen moeilijk met elkaar te vergelijken. Doordat er zoveel verschillende criteria zijn, schieten de huidige steunregelingen voor probleemgebieden tekort als het erom gaat de door natuurlijke en klimatologische omstandigheden bepaalde specifieke productievoorwaarden in aanmerking te nemen. Deze worden daarom niet op adequate en evenredige wijze gecompenseerd.

2.5 Om op de lange termijn wereldwijd en Europees de continuïteit van de voedselvoorziening te verzekeren, zal ook in de noordelijke gebieden van de Europese Unie de landbouwproductie gehandhaafd dienen te blijven. Voorspeld wordt dat de klimatologische voorwaarden voor landbouwactiviteiten in de noordelijke gebieden door de opwarming van de aarde de komende 50 à 100 jaar kunnen verbeteren. Als gevolg van de opwarming zal zich in zuidelijke gebieden woestijnvorming voordoen, waardoor de productie in Europa zich gaandeweg naar het noorden zou kunnen verplaatsen.

3. De bijzondere natuurlijke en klimatologische omstandigheden in noordelijke gebieden: een overzicht van de problemen en argumenten voor een speciale behandeling van deze gebieden

3.1 De agrarische productie in het noorden van de EU onderscheidt zich van die in de centraal en zuidelijk gelegen delen van Europa door een aanzienlijk kortere vegetatiecyclus, een veel lagere temperatuursom die de groei van gewassen bepaalt,

en een vochtoverschot gedurende het grootste deel van het jaar. De hoeveelheid regen die er jaarlijks valt, is ongelijkmatig verdeeld: in het voorjaar en de zomer – juist als de gewassen kiemen, uitlopen en groeien – is het gebrek aan regen een probleem, terwijl er in het najaar weer te veel regen valt, waardoor het binnenhalen van de oogst wordt bemoeilijkt, wat weer ten koste gaat van de kwaliteit ervan.

3.2 De landbouw in noordelijke gebieden heeft ook ernstig te lijden onder de lange winters, wanneer de grond bevriest. De temperatuur kan zelfs dalen tot onder de min 40 °Celsius. De diepte waarop de vorst in de grond doordringt, hangt af van de negatieve temperatuursom en de dikte van het sneeuwdek. In Letland en Estland kan de vorst één meter diep zitten en in het noorden van Finland en Zweden twee meter. Omdat het zo lang duurt voordat de sneeuw gesmolten is en de grond ontdooit, kan er in het voorjaar pas laat worden ingezaaid en komt de vegetatiecyclus traag op gang. Afhankelijk van de breedtegraad en de afstand tot de zee valt de periode waarin in de noordelijke gebieden met de voorjaarszaai kan worden begonnen, tussen eind april en midden juni. Daarom moet bij het opstellen van criteria ter afbakening van probleemgebieden ook rekening worden gehouden met de negatieve temperatuursom per regio.

3.3 De inrichting van gebouwen in de noordelijke gebieden kost meer geld dan elders, omdat de fundamenteën, waterleidingen en rioleringen op vorstvrije diepte moeten worden aangelegd en de buitenmuren geïsoleerd moeten worden. Ook de kosten van verwarming in de winter en het ruimen van sneeuw kunnen hoog oplopen.

3.4 Omdat het proces van bodenvorming in het noorden pas na het einde van de ijstijd is ingezet, is de bodemlaag er dun. De kwaliteit en samenstelling van de bodem in deze gebieden wisselt. De grond is over het algemeen drassig en veelal keiig en bestaat voor een te groot deel uit leem, zand of veen, zodat er veel geld moet worden besteed aan bodemverbetering. Hierbij moet in de eerste plaats worden gedacht aan de aanleg en het onderhoud van drainagesystemen, maar ook aan de bekalking van landbouwgronden.

3.5 Kenmerkend voor de noordelijke regio's is de door ijskappen gevormde heuvelachtige en gefragmenteerde structuur van het bodemoppervlak, met schrale bossen, draslanden en andere natuurlijke formaties als dominerende landschapselementen. Daardoor zijn de landbouwgronden klein van omvang en liggen ze er verspreid bij. Er zijn gebieden waar een gemiddeld landbouwbedrijf minder dan één hectare groot is en de verschillende percelen ook nog eens heel ver van de boerderij verstrooid in de bossen liggen. Daardoor is het niet mogelijk om grotere en efficiëntere landbouwmachines te gebruiken en hebben de bedrijven te maken met hogere productie- en (interne) transportkosten. Dergelijke natuurlijke handicaps kunnen ook niet worden gecompenseerd door over te schakelen op een ander soort bebouwing van de grond of door de landbouwproductie op een andere wijze te rationaliseren. Er zullen dan ook aanvullende criteria moeten worden gehanteerd als men rekening wil houden met de natuurlijke handicaps van bosrijke gebieden. Een van die criteria zou het aandeel akkergrond per hectare kunnen zijn. Als steunmaatregel aan probleemgebieden kan ook worden gedacht aan een compensatie van de hoge transportkosten waarmee boerenbedrijven te maken hebben.

⁽¹⁾ PB C 318, 23.12.2006, blz. 86; PB C 44, 16.2.2008, blz. 56; PB C 120, 16.5.2008, blz. 47.

3.6 Het platteland in noordelijke gebieden is zeer dunbevolkt: de grote steden niet meegerekend, wonen er per vierkante kilometer gemiddeld nog geen tien mensen en in perifere gebieden zelfs minder dan drie. Daardoor moeten er aanzienlijke kosten worden gemaakt om het vervoer, de productie en de toegang tot openbare en particuliere diensten te waarborgen. Door het proces van mechanisering is de arbeidsproductiviteit in Noord-Europa in de 20e eeuw sterk gestegen en is het aantal arbeidsplaatsen op het platteland gedaald. De geringe bevolkingsdichtheid en de schaarse dienstverlening werken weer de ontvolking van het platteland in de hand: veel landbouwers houden ermee op, omdat hun kinderen het boerenbedrijf niet willen overnemen. Toch is nog altijd zo dat de landbouw, samen met de bosbouw en het toerisme, de economische ruggegraat van het leven op het platteland in noordelijke gebieden vormt. Omdat de plattelandsgemeenten zo klein zijn, liggen de kosten van de openbare dienstverlening, bijv. voor schoolonderwijs en informeel leren, per hoofd van de bevolking er beduidend hoger. In dunbevolkte plattelandsgebieden is het leven duur, omdat de schaarse bevolking slechts een beperkte groep consumenten en afnemers van diensten vormt. De afgelegen gebieden in het noorden liggen zo ver weg van de grote centra dat de mensen niet dagelijks heen en weer kunnen pendelen om er te werken of gebruik te maken van diensten. Als steunmaatregel aan probleemgebieden kan worden gedacht aan een compensatie van de extra kosten voor het vervoer van deze centra (de markt) naar de ver weg gelegen boerderijen.

3.7 Hoe minder mensen er in Noord-Europa in plattelandsgebieden wonen, des te duurder zijn de kosten van levensonderhoud door de grote afstanden die moeten worden afgelegd om toegang te verkrijgen tot goederen, diensten, gezondheidscentra, scholen enz. Het is dan ook van vitaal belang dat in de dunbevolkte noordelijke gebieden de werkgelegenheid zowel in de landbouw als daarbuiten op peil blijft resp. wordt uitgebreid. Hiernaar zal zowel in het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid als in het regionaal beleid moeten worden gestreefd. Alleen bij een succesvolle uitvoering van maatregelen in het kader van deze twee beleidsterreinen is er kans dat er geen eenzijdige trek van het land naar de stad meer plaatsvindt, dat de ontvolking van het platteland een halt wordt toegeroepen en dat wordt voorkomen dat perifere gebieden economisch en sociaal verkwijnen. Ten slotte is het ook voor de gehele Europese Unie vanuit veiligheidsoogpunt van belang dat deze aan de buitengrenzen van de EU gelegen gebieden niet ontvolkt raken.

3.8 De bossen en drassige gebieden in het noorden zijn samen met de extensieve landbouw en seminatuurlijke ecosystemen bepalend voor de biologische diversiteit en soortenrijkdom. Bovendien is Noord-Europa het broedgebied van miljoenen trekvogels, die er fourageren op de akkers en niet-bemaaide weiden.

3.9 Door de natuurlijke handicaps en de hoge transportkosten ten gevolge van de verspreide ligging van landbouwpercelen en de geringe bevolkingsdichtheid zijn de landbouwbedrijven in

de noordelijke gebieden minder rendabel en liggen de inkomsten lager dan elders. Dit heeft er toe geleid dat er tot nu toe in het kader van de eerste pijler van het GLB slechts lage steunbedragen zijn uitbetaald. Als we in de noordelijke gebieden met hun natuurlijke handicaps de benutting van landbouwgronden, de duurzaamheid van de productie en het beheer van het landschap willen waarborgen, dient de agrarische producenten een inkomen te worden gegarandeerd dat vergelijkbaar is met dat in gebieden met gunstige productievoorwaarden. Anders zullen de mensen hun dorpen verlaten en het land niet meer bewerken en zullen goed beheerde cultuurlandschappen overwoekerd raken en hun vruchtbaarheid verliezen. Het EESC geeft de Europese Commissie in overweging om de bijzondere trekken van de noordelijke gebieden nader in ogenschouw te nemen en deze eventueel net als bergachtige regio's een specifieke status toe te kennen.

3.10 De natuurlijke handicaps kunnen qua aard en omvang heel verschillend zijn per regio. Daarom zal men bij het vaststellen van de hoogte van de steunverlening aan probleemgebieden voor elke afzonderlijke regio moeten laten meewegen welke kosten er al met al moeten worden gemaakt om de natuurlijke handicaps en ongunstige productievoorwaarden te compenseren. Hoe slechter de natuurlijke omstandigheden zijn, des te hoger zal de steun moeten uitvallen. Niettemin zal er voor de steunverlening zowel een bovengrens als een ondergrens moeten worden vastgesteld.

4. De natuurlijke handicaps voor het bedrijven van akkerbouw: een beschrijving van de problemen en argumenten voor een speciale behandeling van deze gebieden

4.1 De akkerbouw in de noordelijke gebieden heeft te kampen met koude winters, korte vegetatiecycli, een lage effectieve temperatuursom en een vochtoverschot, waardoor er veel moet worden geïnvesteerd in ontwatering. De drainagesystemen gaan, afhankelijk van het gebruikte materiaal, ongeveer 30 à 50 jaar mee en moeten daarna worden vervangen. Daarbovenop komen nog de onderhoudskosten en de uitgaven voor herstelwerkzaamheden. Vochtige bodems kunnen alleen worden bewerkt als dergelijke drainagesystemen worden aangelegd en onderhouden.

4.2 De bodem in de noordelijke gebieden is door het kristallijne moedergesteente resp. zandsteen over het algemeen zuur. Om het land geschikt te maken voor bebouwing, moet er om de zes à acht jaar kalk worden gestrooid, wat extra kosten met zich meebrengt: kosten die niet hoeven te worden gemaakt in gebieden waar de bodem een neutrale pH-waarde heeft. Op zich wordt de bodem niet vruchtbaarder als er kalk over wordt uitgestrooid, maar bekalking is wel noodzakelijk als men zure bodems in cultuur wil brengen en de permanent aanwezige natuurlijke handicaps enigszins wil ondervangen. Naar de mening van het EESC zal er bij het afbakenen van probleemgebieden en het vaststellen van nieuwe criteria meer rekening moeten worden gehouden met het probleem van zure bodems.

4.3 In de noordelijke gebieden moet alle graan in speciale eesten worden gedroogd, omdat het vochtgehalte op het oogstmoment nog altijd 30 % kan bedragen. Graan kan alleen worden opgeslagen als het wordt gedroogd en het vochtgehalte tot 12-14 % wordt teruggebracht. De bouw van eesten vergt aanzienlijke investeringen en ook de voor het droogproces benodigde energie brengt aanzienlijke extra kosten met zich mee. Het kostenplaatje voor eesten en andere drooginstallaties kan oplopen tot wel 300 000 euro, terwijl de installaties slechts 10 tot 15 jaar, afhankelijk van hun gebruiksintensiteit, meegaan. Op grond van cijfers die door landbouwbedrijven zijn verstrekt, kost het drogen van graan gemiddeld 20 à 25 euro per ton, al kunnen het vochtgehalte van graan en de voor het drogen benodigde hoeveelheid energie van jaar tot jaar verschillen. Als men uitgaat van een gemiddelde oogst in de noordelijke gebieden van drie tot vier ton per hectare, dan lopen de productiekosten per hectare aldus op met 60 à 100 euro.

4.4 De verbouwde gewassen moeten meer dan elders vorstbestendig zijn en zelfs in staat om de vaak in juni nog optredende nachtvorsten te overleven. Daarom is de graanoogst beperkter van omvang. Door het korte groeiseizoen kunnen er geen soorten als bijv. voedermais worden verbouwd, die een langere groeicyclus kennen en permanent hogere temperaturen nodig hebben. Deze gewassen zouden de kosten voor vee­teelt aanzienlijk kunnen doen dalen. Men is dan ook gedwongen om voornamelijk ingekuuld gras als veevoeder te gebruiken, waarvan de eenheidsprijs hoger ligt dan die van voedermais.

4.5 Vooral fruitbomen, bessenstruiken en groenten hebben te lijden van nachtvorst. Om de tien jaar of vaker is er tijdens de bloei sprake van zo'n strenge nachtvorst dat de hele oogst verloren gaat. Er bestaan weliswaar methoden om schade door nachtvorst te voorkomen – zoals beregening, rook, afdekfolie e.d. – maar deze vergen allemaal extra inzet van financiële middelen en arbeidskrachten.

4.6 Wegens de korte vegetatiecyclus moet alle landarbeid binnen een heel korte tijd worden verricht. Daardoor moeten er relatief veel landbouwmachines worden ingezet, wat de gemiddelde investeringskosten per hectare nog verder doet oplopen.

5. De natuurlijke handicaps voor het bedrijven van vee­teelt: een beschrijving van de problemen en argumenten voor een speciale behandeling van deze gebieden

5.1 In het noorden is de tijd waarin het vee in de wei staat, korter dan elders (van halverwege mei tot september). Daardoor moet er meer stalvoer voor de winter worden ingeslagen, wat de productiekosten mede de hoogte in drijft. Bovendien moeten er voor de opslag van wintervoer speciale ruimtes worden gebouwd. Vaak kan in verband met de weersgesteldheid niet op het optimale tijdstip worden begonnen met het binnenhalen

van het hooi, wat de voedingswaarde ervan nadelig beïnvloedt. De frequente regenbuien in de tijd dat hooi en kuilgras moet worden binnengehaald, kunnen de kwaliteit van het veevoer aantasten.

5.2 De bouwkosten voor stallen en andere gebouwen in de veehouderij liggen hoger dan in warmere gebieden, omdat de fundamenteën, waterleidingen en rioleringen op vorstvrije diepte moeten worden aangelegd (in Estland bijv. minstens 1,2 meter diep).

5.3 Verder moeten er extra kosten worden gemaakt om de boerderijen en landwegen in de winter sneeuw- en ijsvrij te houden. Vanwege de vorstschade moet het wegdek om de vijf à tien jaar worden vernieuwd. In verband met de geringe bevolkingsdichtheid in de noordelijke landen zijn er veel onverharde en halfverharde wegen. Om deze te onderhouden en te herstellen zijn aanvullende financiële middelen nodig, m.n. in het voorjaar ter egalisering van het wegdek en in de zomer ter voorkoming van stofoverlast.

5.4 De kosten per kilogram geproduceerde melk liggen in dunbevolkte gebieden, in verband met de lange afstanden die moeten worden afgelegd om de melk op te halen, hoger dan in dichtbevolkte gebieden waar intensieve landbouw wordt bedreven. Zo is op veel zee- en riviereilanden de melkproductie stopgezet, omdat deze vanwege de transportkosten onrendabel is geworden. Ook het vervoer van andere voor de productie benodigde goederen naar de boerderijen is duurder.

6. Het behoud van de landbouw en het leefbaar houden van het platteland in de noordelijke gebieden is voor de gehele Europese Unie van belang

De Europese Unie als geheel heeft er baat bij dat de agrarische productie in de noordelijke gebieden gehandhaafd blijft en dat de ontvolking van het platteland wordt tegengegaan, want aldus wordt ertoe bijgedragen dat:

- de bevolking van deze gebieden plaatselijke levensmiddelen kan afnemen en de continuïteit van de voedselvoorziening in de EU bij opwarming van de aarde veilig wordt gesteld;
- er werkgelegenheid behouden blijft en ontvolking van het platteland wordt voorkomen;
- de biodiversiteit behouden blijft en in veel gevallen zelfs nog wordt uitgebreid;
- het landschap zijn open karakter bewaart en aantrekkelijk blijft voor toeristen en recreanten, en
- de veiligheid van de EU wordt gewaarborgd.

Brussel, 30 september 2009

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Mario SEPI

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het thema Aanscherping van de energie-efficiëntiemaatregelen en -programma's voor eindgebruikers (initiatiefadvies)

(2009/C 318/08)

Rapporteur: **de heer CAPPELLINI**

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 10 juli 2008 besloten om overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde een initiatiefadvies op te stellen over het thema:

„Aanscherping van de energie-efficiëntiemaatregelen en -programma's voor eindgebruikers.”

De gespecialiseerde afdeling Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 8 september 2009 goedgekeurd; rapporteur was de heer CAPPELLINI.

Het EESC heeft tijdens zijn op 30 september en 1 oktober 2009 gehouden 456^e zitting (vergadering van 1 oktober 2009) onderstaand advies uitgebracht, dat met 126 stemmen vóór, bij 2 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 In het kader van het streven naar een zuinig en duurzaam energiebeleid heeft het EESC zich gedurende de laatste mandaatsperiode beziggehouden met de diverse thema's en aspecten van het Europese energie-efficiëntiebeleid (zoals externe dimensie, energieproblematiek op de korte en lange termijn en voorzieningszekerheid). Het acht het belangrijk dat de resultaten van zijn energie-efficiëntiedagen de erkenning krijgen die ze verdienen en dat daar samen met alle betrokken partijen, de eindgebruikers en de lidstaten op wordt voortgeborduurd. Daarom roept het de Commissie en het nieuw gekozen Europees Parlement op om zijn aanbevelingen uit eerdere adviezen ⁽¹⁾ alleszins ter harte te nemen.

1.2 Voorts is het van mening dat een op efficiëntie en nieuwe en „schone” technologieën gericht energiebeleid een oplossing kan zijn voor de milieuproblematiek, maar ook voor de te grote afhankelijkheid van de energievoorziening en voor de hoge grondstoffenprijzen, die worden doorberekend aan de eindgebruikers.

Er zou veel meer aan moeten worden gedaan om de eindgebruikers (in het bijzonder consumenten en kleine ondernemers) stelselmatig te betrekken bij de verwezenlijking van de nieuwe doelstellingen die de Europese Raad in maart 2007 heeft vastgesteld, en bij de aanpak van de huidige economische crisis.

1.3 Het Europees en nationaal sociaal partnerschap zou de eindgebruikers van energie en met name kleine ondernemingen, hun vertegenwoordigende organisaties alsook lokale publieke en particuliere verenigingen en coöperaties ertoe kunnen aanzetten om een grotere bijdrage te leveren aan de verwezenlijking van de Europese doelstellingen op het gebied van energie-efficiëntie en de „green economy”. Daarmee zou, mits dit in het juiste kader gebeurt, bijvoorbeeld binnen de Europese sociale dialoog

(ook op sectoraal niveau), een concrete bijdrage kunnen worden geleverd aan de groei van de werkgelegenheid en het ontstaan van nieuwe soorten gekwalificeerde banen en nieuwe diensten in de energiesector.

1.4 Het besluit om het energiebeleid een sterkere Europese dimensie te verlenen, zal er ongetwijfeld ook toe leiden dat de interne markt en de nationale markten meer zullen streven naar een strategie van duurzame ontwikkeling en naar nauwere wetenschappelijke en technologische samenwerking. Met dat laatste kan een impuls worden gegeven aan publieke en particuliere investeringen en ook aan vormen van versterkte samenwerking tussen de lidstaten.

1.5 Het is betreurenswaardig en zelfs zorgelijk dat er geen homogene en gedetailleerde informatie voorhanden is over energie-efficiëntie op het niveau van de eindgebruikers. Vooral ook omdat het op Europees niveau ontbreekt aan historische en voor de eindgebruikers toegankelijke gegevens, is het lastig om statistisch betrouwbare en geharmoniseerde indicatoren uit te werken.

Tevens is het zorgwekkend dat de lidstaten, in strijd met de betrokken richtlijn, niet op tijd hun nationale actieplannen voor energie-efficiëntie (NEEAP's) hebben opgesteld.

1.6 Voor een volledige, homogene en effectievere tenuitvoerlegging op nationaal niveau van het Europese energie-efficiëntiebeleid is het dringend noodzakelijk dat de Commissie en de lidstaten samen, na een systematische raadpleging van de vertegenwoordigers van eindgebruikers, een Europees en algemeen geaccepteerd monitoringstelsel invoeren dat rechtvaardig en transparant is en dat het mogelijk maakt om energierekeningen met elkaar te vergelijken.

⁽¹⁾ PB C 77 van 31-3-2009, blz. 54; PB C 175 van 28-7-2009, blz. 87; PB C 228 van 22-9-2009, blz. 84; PB C 182 van 4-8-2009, blz. 8.

1.7 Voor een betere tenuitvoerlegging van het Europese energie-efficiëntiebeleid dient het sectorale aspect daarvan te worden versterkt. Op die manier kan dit beleid ook beter worden gemonitord en kunnen de effecten ervan beter worden geanalyseerd. Die effecten verschillen immers per economische activiteit. Dat geldt voor bedrijven die energie afnemen (en waarvan het verbruik en het type processen zeer uiteen kunnen lopen), maar ook voor bedrijven die in de verschillende takken van de energiesector actief zijn (zoals producenten en monteurs van installaties, energieleveranciers, bouwbedrijven enz.) en waarvoor er nog talrijke onbenutte mogelijkheden zijn om energie te besparen.

1.8 Het EESC pleit ervoor om de Europese programma's (zoals het kaderprogramma voor concurrentievermogen en innovatie (CIP), Intelligente energie voor Europa e.d.) zo snel mogelijk te vereenvoudigen, om de eindgebruikers daar meer bij te betrekken en om de daaruit voortvloeiende maatregelen (net als in het programma ECAP) meer op elkaar af te stemmen. Om die reden zou er een nieuw geïntegreerd programma moeten komen, zodat dergelijke activiteiten beter kunnen worden gecoördineerd en de eindgebruikers er meer profijt van kunnen trekken.

Het EESC roept de EU, de lidstaten en het bedrijfsleven op om voldoende te investeren in toegepast onderzoek en de terbeschikkingstelling van de resultaten daarvan aan de eindgebruikers, in energiebesparing dankzij nieuwe ICT-mogelijkheden voor de technische sector en de hightechindustrie, en in ontwikkeling en innovatie op het gebied van energie. Ook zou er wereldwijd nauwer moeten worden samengewerkt op dit terrein.

1.9 De EU dient zo snel mogelijk met fiscale instrumenten en beleidsmaatregelen voor energiebesparingen en met maatregelen voor adequatere kredietverstrekking voor energiebesparende projecten te komen. Dan wordt het voor alle eindgebruikers en met name het mkb en publiek-private partnerschappen gemakkelijker om al dan niet gezamenlijk over te stappen op efficiëntere en duurzamere productiemethoden.

Het EESC beseft dat onderwijs en opleiding cruciaal zijn voor de verspreiding van een cultuur van energie-efficiëntie in heel Europa. Daarom pleit het voor speciaal overleg met de sociale partners en alle stakeholders op Europees en nationaal niveau voor een heroriëntatie van de beschikbare Europese financiële middelen (zodat de vaardigheden en competenties op het gebied van energie-efficiëntie kunnen worden geconsolideerd) en over verbetering van de voorlichting en bewustmaking van het grote publiek.

2. Doelstellingen van Richtlijn 2006/32/EG

2.1 Richtlijn 2006/32/EG moet zorgen voor:

- een betere energie-efficiëntie bij de eindgebruikers en daarmee ook een betere voorzieningszekerheid van energie;
- een vermindering van de uitstoot van CO₂ en andere broeikasgassen (in de strijd tegen klimaatverandering) en een in economisch opzicht efficiënter gebruik van de mogelijkheden

van energiekostenbesparing, waarmee ook een impuls kan worden gegeven aan innovatie en concurrentievermogen.

Om dit alles te bewerkstelligen, zijn in de richtlijn de volgende algemene doelstellingen vastgelegd:

- de lidstaten moeten weten wat de noodzakelijke indicatieve streefwaarden zijn, en over de juiste instrumenten beschikken om die te bereiken;
- er moeten institutionele, financiële en juridische kaders worden vastgesteld om de bestaande marktbelemmeringen en andere obstakels voor een efficiënt eindgebruik van energie weg te nemen;
- er moeten voorwaarden worden geschapen voor de ontwikkeling van een markt voor energiediensten, met name ten gunste van het mkb;
- via energiediensten en andere maatregelen ter verbetering van de energie-efficiëntie moet er in het negende toepassingsjaar van deze richtlijn een algemene nationale indicatieve energiebesparingsstreefwaarde van 9 % worden bereikt.

3. Algemene opmerkingen

3.1 Bij de tenuitvoerlegging van Richtlijn 2006/32/EG is gebleken dat de oorspronkelijke ambitieuze doelstellingen van de Commissie niet konden worden gehaald. Daarvoor zijn een aantal redenen te geven:

- De maatregelen gingen niet ver genoeg en konden bij de omzetting op nationaal niveau gemakkelijk worden omzeild.
- De nationale actieplannen en omzettingsmaatregelen bleken minder coherent en minder effectief dan in de richtlijn was voorzien.
- De ondersteunende programma's en maatregelen waren nauwelijks op elkaar afgestemd en te versnipperd.
- Door het gebrek aan homogeniteit in de gegevens en informatie die noodzakelijk zijn voor de monitoring en de beoordeling van de impact van de richtlijn op de eindgebruikers, is het initiatief uiteindelijk ontoereikend gebleken en konden niet alle nodige elementen worden aangedragen voor een coherente en duurzame totstandbrenging van energie-efficiëntie in de EU.

De huidige praktijk wijst uit dat slechts enkele van de 27 EU-lidstaten een gedegen en gestructureerd energiebeleid hebben doorgevoerd dat aanzet tot energie-efficiëntie en tot de ontwikkeling van hernieuwbare energiebronnen en van nieuwe aan deze technologieën gerelateerde sectoren en dat tegelijkertijd bijdraagt tot vermindering van de energiekosten voor kleine bedrijven en gezinshuishoudens.

In haar groenboek „Naar een Europees energienetwerk voor een continue, duurzame en concurrerende energievoorziening” ⁽¹⁾ pleit de Commissie voor een Europese beheerder van de energienetwerken.

In drie recente adviezen ⁽²⁾ dringt het EESC erop aan om te onderzoeken of een Europese energie-DAB ten behoeve van het gemeenschappelijke energiebeleid haalbaar is. Zo'n voorafgaande bespiegeling is vooral noodzakelijk omdat dergelijke diensten getuigen van Europese solidariteit en een antwoord vormen op de uitdagingen waarmee de Unie wordt geconfronteerd op cruciale multi- of transnationale gebieden als energiebevoorrading, watermanagement, behoud van de biodiversiteit, bewaking van de luchtkwaliteit, interne en externe veiligheid enz. Zulke gemeenschappelijke diensten zouden de eindgebruikers bewuster kunnen maken van hun eigen verantwoordelijkheid.

3.2 De eindgebruikers en de Europese visie op energiebeleid

Gezien de grote vertraging die sommige lidstaten hebben opgelopen met de verwezenlijking van de energie-efficiëntiedoelstellingen, en de nog altijd ernstige economische crisis moeten er snel beter doordachte, beter uitgewerkte en beter afgestemde maatregelen komen om middelen vrij te maken bij de EU en de lidstaten en om bedrijven en overheden te stimuleren weer in energie-efficiëntie te gaan investeren. Mede dankzij een duurzame ontwikkelingsstrategie en -visie, gebaseerd op de beginselen van efficiëntie, gespreide productie en nieuwe schone energiebronnen (zoals biomassa) en op de uitwisseling van resultaten op Europees niveau en tussen lidstaten en vertegenwoordigers van de eindgebruikers, kan worden voorkomen dat er een versnippering ontstaat van de noodzakelijke onderzoeksactiviteiten en de daarmee gepaard gaande internationale inspanningen.

Om de economische crisis te bestrijden en het energie-efficiëntiebeleid en het daaraan gekoppelde investeringsbeleid weer vlot te trekken, is het belangrijk dat er ook eens vanuit het oogpunt van de eindgebruikers, de bank- en energiesector en de betrokken lokale overheden naar het Europese fiscale en kredietbeleid wordt gekeken en dat het pad wordt geëffend voor de ontwikkeling van een Europees systeem van „energiedienstenbedrijven”.

3.3 De cultuur van en de nieuwe kennis omtrent energie-efficiëntie vanuit het oogpunt van de eindgebruikers

Er is duidelijk een gebrek aan algemene en sectorale informatie, terwijl ook het effect van het Europese energie-efficiëntiebeleid op eindgebruikers (met name het mkb en andere stakeholders) niet wordt beoordeeld. Daarnaast ontbreekt het aan een methodologie om de samenhang tussen de internationale en de Europese doelstellingen te controleren en worden de resultaten die eindgebruikers weten te boeken, niet op de voet gevolgd.

Uit een eerste controle in sommige lidstaten blijkt dat er maar weinig gedetailleerde informatie beschikbaar is over industriële productie en energieverbruik.

⁽¹⁾ COM(2008) 782 final/2.

⁽²⁾ PB C 175 van 28-07-2009, blz. 43; EESC-advies over het „Groenboek - Naar een Europees energienetwerk voor een continue, duurzame en concurrerende energievoorziening - CESE 1029/2009 (nog niet verschenen) en het EESC-advies Diensten van algemeen economisch belang: hoe moeten de verantwoordelijkheden tussen de EU en de lidstaten worden verdeeld?” - CESE 966/2009 (nog niet bekendgemaakt in het Publicatieblad).

Daarom moeten via steekproeven gegevens worden verzameld en indicatoren worden uitgewerkt voor de monitoring en beoordeling van de energie-efficiëntie bij eindgebruikers en energiediensten. Dan alleen kan het effect van de richtlijn op de strategieën en maatregelen van de afzonderlijke lidstaten worden gemeten.

3.4 De indicatoren voor energie-efficiëntie en de behoeften van de eindgebruikers

De Commissie en de lidstaten zouden steun moeten verlenen aan de ontwikkeling van geharmoniseerde en betrouwbare indicatoren waarmee kan worden gemeten hoeveel energiebesparing het gebruik van bijvoorbeeld nieuwe ICT-toepassingen oplevert. Met het oog daarop zouden zij een onafhankelijke taskforce van deskundigen kunnen oprichten. De eenvoudig te begrijpen indicatoren kunnen als waarborg dienen voor de eindgebruikers, die daar eveneens op de juiste wijze de vruchten van kunnen plukken. Daarmee zou, behalve aan oneerlijke handelspraktijken, ook een halt kunnen worden toegeroepen aan het toenemende gebruik van de termen 'groene' of 'schone' energie, dat louter door marketingoverwegingen is ingegeven en daarom misleidend en zelfs bedrieglijk is, temeer daar de geclaimde besparingen en emissiereducties niet met harde cijfers worden onderbouwd.

3.5 Dankzij een geïntegreerd en gemeenschappelijk monitoring- en waarnemingssysteem zouden de EU en de lidstaten:

- ten behoeve van de eindgebruikers en met name het bedrijfsleven (en meer in het bijzonder het mkb en de ambachtelijke sector) een Europese taskforce van deskundigen en een netwerk van onafhankelijke organisaties op het gebied van energie-efficiëntie kunnen opzetten;
- periodiek verslag kunnen uitbrengen over het EU-beleid en het effect daarvan voor de eindgebruikers (meer in het bijzonder het mkb);
- gebruik kunnen maken van een meertalig, gebruiksvriendelijk en laagdrempelig informatieplatform en de betrekkingen tussen de vertegenwoordigende organisaties op Europees en nationaal niveau en de belangrijkste stakeholders kunnen consolideren en verbeteren.

3.6 Aanpak van de vertragingen en tekortkomingen in de voorbereiding van de nationale energie-efficiëntieplannen

De nationale energie-efficiëntieplannen laten zien dat de lidstaten zich niet bijzonder inzetten om de doelstellingen van de richtlijn – vermindering van het energieverbruik in met name het vervoer en woningen – te verwezenlijken (vaak ontbreekt het aan informatie en wetenschappelijke indicatoren voor een optimale effectbeoordeling van de geplande maatregelen en zijn de plannen zeer vaag en sluiten ze niet aan op de doelstellingen). Er zijn dan ook concretere initiatieven nodig die gemakkelijker te verwezenlijken zijn. Ook moeten in ieder geval bepaalde maatregelen een meer bindend karakter krijgen. Dit betekent dat de nationale plannen worden afgezet tegen de concrete resultaten, zoals is gebeurd voor de uitstoot van

voertuigen, de algemene terugdringing van CO₂, de uitstoot van broeikasgassen en het gebruik van hernieuwbare energiebronnen.

De voornaamste tekortkoming van de richtlijn, zo blijkt uit de recente onlineraadpleging van de Commissie „Public Consultation on the Evaluation and Revision of the Action Plan for Energy Efficiency” [COM(2006) 545 final], betreft het overleg met de eindgebruikers. Om de geconstateerde fouten in de voorbereiding van de nationale energie-efficiëntieplannen in ieder geval gedeeltelijk te verhelpen zou er, met medewerking van het EESC, een jaarverslag kunnen worden opgesteld en een geschikte methodologie kunnen worden ontwikkeld voor het overleg met de eindgebruikers.

3.7 Een nieuwe generatie eindgebruikersvriendelijke EU-programma's

De procedures voor programma's als CIP en vooral EIE moeten eenvoudiger worden, zodat kleine bedrijven en hun vertegenwoordigende organisaties alsook overheden in achtergestelde gebieden (bergen en perifere regio's) daar gemakkelijker gebruik van kunnen maken. Bovendien zou het een goede zaak zijn om met name op Europees, nationaal en lokaal niveau een impuls te geven aan de publiek-private partnerschappen en de ESCO's (Energy Saving Companies - leveranciers van energiediensten), zodat het mkb nauwer wordt betrokken bij de feitelijke tenuitvoerlegging van het Europese beleid inzake groene overheidsopdrachten. De Commissie zou met het oog op het streven naar eenvoudigere en betere regelgeving samen met de vertegenwoordigers van de Europese/nationale overkoepelende organisaties van eindgebruikers moeten onderzoeken hoe deze eindgebruikers en de bij de richtlijn betrokken partijen het beste kunnen worden ondersteund bij de tenuitvoerlegging van het energie-efficiëntiebeleid.

4. Specifieke opmerkingen

4.1 Op grond van art. 6 van de richtlijn is er in de energiedienstensector een rol weggelegd voor de energiebedrijven. Het EESC is bijzonder kritisch over deze bepaling, omdat de grote energiebedrijven op veel nationale markten in de downstreamsegmenten van de energieketen opereren, zoals energiediensten en activiteiten in het verlengde van de meteropname. Door hun dominante positie in de andere segmenten van de energieketen (productie, distributie en verkoop) zijn ze duidelijk in het voordeel en kunnen ze de ontwikkeling van een energiedienstensector voor kleine bedrijven danig belemmeren.

4.1.1 Wat de eindgebruikers betreft, zijn er bij de omzetting van de richtlijn voor de eindgebruikers nog altijd serieuze problemen met:

- de beschikbaarheid en transparantie van de informatie die nodig is om energiediensten te kunnen verlenen (en die vaak

alleen toegankelijk is voor de energiebedrijven en de betrokken autoriteiten) – art. 7;

- de meteropneming en gespecificeerde facturering van het energieverbruik.

Daarom moet er meer toezicht komen en moeten de bevoegde nationale en Europese instanties strengere sancties kunnen opleggen. Ook moet de monitoring van de energiebedrijven efficiënter en stringenter verlopen (zie artt. 11 en 13 van de richtlijn).

4.1.2 Ten behoeve van de eindgebruikers moeten, in zowel technisch als politiek opzicht, de „financieringsinstrumenten voor energiebesparing” toegankelijker worden gemaakt en moeten de daarmee samenhangende „mechanismen” soepeler functioneren, zeker als het gaat om energieheffingen. Deze instrumenten en de resultaten die daarmee worden geboekt, dienen in nauwe samenwerking met de Europese en nationale overkoepelende organisaties van eindgebruikers speciaal worden gemonitord, waarbij vooral ook moet worden gekeken naar manieren om het „rebound effect” te beperken. Zoals is vastgesteld tijdens de in samenwerking met de CNEL (de Italiaanse nationale raad voor economie en arbeid) georganiseerde hoorzitting van het EESC over „Aanscherping van de energie-efficiëntiemaatregelen en -programma's van eindgebruikers” van 9 juli 2009, gaat de verbetering van de energie-efficiëntie soms gepaard met een stijgend in plaats van een dalend energieverbruik. Zo'n boeme-rangeffect wordt ook wel rebound effect genoemd.

4.1.3 Energieaudits en witte certificaten (art. 12) zijn eveneens bijzonder belangrijk voor de ontwikkeling van energiediensten. De lidstaten dienen daar dan ook meer gebruik van te gaan maken.

Met het oog op het scheppen van nieuwe soorten banen en de verbetering van de concurrentiepositie van de energieproducerende bedrijven zou er vanuit de Europese sociale dialoog (ook op sectoraal niveau) eveneens een zinvolle bijdrage kunnen worden geleverd aan de tenuitvoerlegging van energie-efficiëntiemaatregelen.

4.1.4 Er zullen rekenmethoden worden ingevoerd om energiebesparingen te meten. De methoden die al worden toegepast, zijn niet voldoende ontwikkeld en geharmoniseerd. Daarom moeten er in overeenstemming met de eindgebruikers uniforme methoden worden vastgesteld die door alle lidstaten worden gehanteerd.

Tot slot moet worden opgemerkt dat de Commissie talloze inbreukprocedures heeft ingesteld tegen lidstaten die gedeeltelijk of volledig hebben verzuimd om de richtlijn om te zetten, en dat de kosten en rompslomp daarvan uiteindelijk op het bord zullen komen van de eindgebruikers.

Brussel, 1 oktober 2009.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Mario SEPI

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het thema Impact van de wereldwijde crisis op de belangrijkste Europese productie- en dienstensectoren (initiatiefadvies)

(2009/C 318/09)

Rapporteur: **de heer PEZZINI**

Corapporteur: **de heer GIBELLIERI**

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 26 februari 2009 besloten om overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde een initiatiefadvies op te stellen over het thema:

„Impact van de wereldwijde crisis op de belangrijkste Europese productie- en dienstensectoren.”

De adviescommissie Industriële reconversie (CCMI), die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 10 september 2009 goedgekeurd. Rapporteur was de heer PEZZINI en corapporteur de heer GIBELLIERI.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 30 september en 1 oktober 2009 gehouden 456e zitting (vergadering van 1 oktober) onderstaand advies met 156 stemmen vóór, bij 2 onthoudingen, goedgekeurd.

1. Conclusies

1.1 Het EESC is ervan overtuigd dat de gevolgen van de huidige financiële crisis voor de grote Europese productie- en dienstensectoren de Europese instellingen en de lidstaten nopen tot een ingrijpende herziening en een betere coördinatie van EU-beleidsmaatregelen en -instrumenten, om een nieuwe waardeschaal vast te stellen waarin de reële economie en de behoeften van ondernemingen, werknemers en burgers op de eerste plaats staan.

1.2 Het EESC dringt er met klem op aan het Verdrag van Lissabon te ratificeren om ervoor te zorgen dat de architectuur van de EU in staat is de ontwikkeling van ons continent te herzien en Europa concurrerder, duurzamer en opener te maken, met behulp van:

- maatregelen om de samenwerking tussen ondernemingen en werknemers te bevorderen;
- gemeenschappelijke en beter gecoördineerde beleidsmaatregelen;
- snellere besluitvormingsmechanismen;
- een meer eenvoudige en transparante wetgeving.

1.3 Het EESC is ervan overtuigd dat als het project van de Europese integratie nieuw leven wordt ingeblazen, in de geest van Jean Monnet zoals ten tijde van de ondertekening en tenuitvoerlegging van het Verdrag van Parijs tot oprichting van de EGKS, het mogelijk zal zijn nieuwe grondslagen te leggen om een Europees economisch herstel in te luiden. Op zorgwekkende wijze is immers gebleken dat de bestaande Verdragen niet in staat zijn de crisis en de economische en sociale gevolgen ervan op te vangen.

1.4 Het subsidiariteitsbeginsel moet zijn oorspronkelijke betekenis weer terugkrijgen. Besluiten moeten worden genomen en bevoegdheden moeten worden uitgeoefend op het voor de Europese burger meest doeltreffende niveau. Bij wereldwijde problemen moeten de beleidsmaatregelen en instrumenten op Europees en mondiaal niveau worden vastgesteld.

1.5 Het EESC is ervan overtuigd dat de regeringen van de lidstaten en de Raad van de EU alles in het werk moeten stellen om de burgers weer vertrouwen te geven in het project van een sterker Europa dat gemeenschappelijke en erkende instrumenten weet in te zetten waarmee de huidige en toekomstige wereldwijde crisissen het hoofd kan worden geboden.

1.5.1 Het EESC beseft dat verscheidene van de landen die tot de oprichters van de Europese Gemeenschap behoren, in deze tijden van crisis de regels van de interne markt (mededinging, staatssteun) aan hun laars lappen. Maar zij begaan een fout ⁽¹⁾

1.5.2 In de huidige situatie zou de Raad, bijgestaan door het EP en de Commissie, een „Strategisch pact” in het leven moeten roepen, dat het volgende omvat:

- een krachtig engagement ten aanzien van de interne markt, met versterkte mechanismen, vooral in sectoren waar de interne markt nog niet goed functioneert ⁽²⁾;

⁽¹⁾ Zie hierover het artikel van Mario Monti, voormalig Eurocommissaris voor mededinging, waarin hij zijn zorg uitspreekt over het voortbestaan van het Europees model, dat is gebaseerd op de interne markt (*Corriere della sera* van 10 mei 2009).

⁽²⁾ Erkenning van beroepskwalificaties; belasting op inkomsten uit kapitaal; overdraagbaarheid van in verschillende landen opgebouwde pensioenrechten, enz.

- de toezegging om het fiscaal beleid te coördineren, waarbij de soevereiniteit van de lidstaten wordt gerespecteerd maar de samenwerking op sommige punten wordt versterkt;
 - de in onderling overleg overeengekomen mogelijkheid voor lidstaten die in moeilijkheden verkeren om op korte termijn en onder bepaalde voorwaarden toe te treden tot de eurozone;
 - gecoördineerde, evenredige, transparante en degressieve steunmaatregelen van de overheid, om de systeemrisico's terug te dringen en sneller terug te keren naar activiteiten die zonder overheidssteun kunnen overleven op de vrije markt.
- 1.6 De boodschap van het EESC luidt als volgt: de burgers, de sociale partners en het maatschappelijk middenveld zijn ervan overtuigd dat de huidige crisis vraagt om een sterker Europa, dat verder weet te gaan dan de afzonderlijke lidstaten, wier rol beperkt is.
- 1.7 Van de individuele lidstaten moeten concrete inspanningen op het stuk van vertegenwoordiging en zichtbaarheid, worden gevraagd, om de rol die Europa speelt in de wereld via zijn democratische instellingen – EP, Raad en Commissie – te versterken.
- 1.8 Het EESC is ervan overtuigd dat het eerste instrument dat moet worden ingezet, een echt inhoudelijk industriebeleid moet zijn, dat niet wordt beïnvloed door de keuzen van financiële speculanten en dat op duurzame ontwikkeling is gericht. De vijftig jaar concrete ervaringen met het industriebeleid in twee belangrijke Europese productiesectoren, op basis van het EGKS-Verdrag, moeten worden aangegrepen en, met de nodige aanpassingen en wijzigingen met het oog op de bevordering van duurzame ontwikkeling, als voorbeeld voor toekomstige acties worden gebruikt ⁽¹⁾.
- 1.9 Dankzij de ontwikkeling van ondernemingen en de sociale economie en hun vermogen om innoverende antwoorden te geven zal Europa de crisis kunnen overwinnen en de economie kunnen aanzwengelen.
- 1.10 Om een ontwikkelingsstrategie uit te stippelen moeten de sociale partners en de maatschappelijke organisaties samenwerken aan de totstandkoming van een maatschappelijk verantwoordelijk gebied (MVG), waarin op gecoördineerde wijze verschillende strategieën ten uitvoer kunnen worden gelegd:
- **een strategie van weerstand en overleving**, waarmee het mogelijk wordt gemaakt om op volgroeiende markten te opereren dankzij een grotere specialisatie, kostenreducties, een sterke diversifiëring in aangrenzende sectoren of nieuwe formules;
 - **een strategie van proces-, product- en diensteninnovatie**, met een verandering van markt en technologie, en met nieuwe materialen die leiden tot nieuwe producten;
 - **nieuwe initiatieven**, met de ontwikkeling van nieuwe ondernemingsvormen, nieuwe sectoren of nieuwe initiatieven; er moet werk worden gemaakt van een *foresight* om nieuwe producten met groeimogelijkheden aan te wijzen (leidende markten of *lead markets*) waarop nieuwe investeringen moeten worden geconcentreerd;
 - een op *excellence* gerichte **territoriale marketing**, via afspraken met onderzoekscentra, om de technologische contaminatie te vergroten;
 - **financiële steun**, via de ontwikkelingsfondsen, onder meer door gebruik te maken van de borgstelling door het EIF ⁽²⁾;
 - **kapitalisatie van het risicokapitaal van consortia**, via een overeenkomst tussen administraties en het bankwezen, waarmee micro- en kleine ondernemingen uitstel van betaling kunnen krijgen om vooral de werkgelegenheid in stand te houden;
 - **sanering van kortlopende schulden**, om micro- en kleine ondernemingen in staat te stellen zich te concentreren op productie- en marketingactiviteiten en *after sales*-dienstverlening;
 - **steun aan een innovatieve tertiaire sector (groene economie)**, door gebruik te maken van de innovatieve opleidingsmogelijkheden van het Europees Sociaal Fonds;
 - **ontwikkeling van een persoonlijke dienstverlening van hoog niveau**, mede door opwaardering en versterking van de sociale en gezondheidszorg ⁽³⁾;
 - **totstandkoming van een infrastructuurbeleid** dat bijdraagt tot innovatieve keuzes ter bevordering van een economie met een lage CO₂-uitstoot, en het scheppen van gunstige woonvoorwaarden;
 - **versterking van de energie-efficiëntie- en milieucriteria in overheidsopdrachten**;
 - **aanmoedigen van nieuwe en efficiëntere producten** ter vervanging van de oude, met behulp van financieringsmaatregelen;
 - **een betere toegang tot informatie**;
 - een gemakkelijker gebruik van grondstoffen.

⁽¹⁾ Zie het Europees platform Manufuture (www.manufuture.org). Zie ook het interview met Étienne Davignon over de toepassing van het Davignonplan (Brussel, 14 januari 2008, www.ena.lu).

⁽²⁾ Europees Investeringsfonds (EIF), gefinancierd door de Europese Investeringsbank (EIB). Zie deel 1 van het *Competitiveness and Innovation Framework Programme* (CIP) (kaderprogramma voor concurrentievermogen en innovatie).

⁽³⁾ Zie de leidende markt „e-gezondheid” (COM (2007) 860) en paragraaf 6.10 hieronder

1.11 Een vergelijking van de nationale stimuleringsmaatregelen van de geïndustrialiseerde landen laat zien dat er behoefte is aan een grotere gemeenschappelijke toekomstvisie van de Europese regeringen, vooral wat betreft de impuls die moet worden gegeven aan duurzame ontwikkeling en aan de maatschappelijke verantwoordelijkheid van bedrijven, en aan een betere coördinatie met de Europese Commissie. Bovendien mag het niet alleen bij mooie woorden blijven. De lidstaten moeten hun plannen snel uitvoeren aangezien de crisis veel slachtoffers maakt onder ondernemingen en werknemers.

1.12 Het EESC is ingenomen met de inspanningen die tijdens de Werkgelegenheidstop in Praag op 7 mei 2009 zijn gedaan om nationale en Europese maatregelen aan te wijzen die samen met de sociale partners moeten worden verwezenlijkt, op grond van een intensievere sociale dialoog ⁽¹⁾, om meer rekening te houden met het scheppen van arbeidsplaatsen en de maatregelen die nodig zijn om de vraag te stimuleren.

1.13 De strategie van Lissabon moet haar geloofwaardigheid behouden en blijf geven van haar vermogen om zich aan deze nieuwe context aan te passen, door het hervormingsproces te versnellen en duidelijke prioriteiten en nieuwe methodes aan te wijzen, en door ervoor te zorgen dat de post-Lissabonstrategie die de komende maanden zal worden uitgestippeld op één lijn ligt met de doelstellingen van de EU-strategie voor duurzame ontwikkeling.

1.14 De Europese regeringen moeten hun inspanningen opvoeren om de toezeggingen die in communautair verband zijn gedaan, volledig en op tijd na te komen.

1.15 De staatssteun ter ondersteuning van de werkgelegenheid in bedrijven die zijn getroffen door de problemen i.v.m. de mondialisering en de kredietcrisis moet zijn gebaseerd op de garantie dat:

- deze steun geen protectionistisch karakter heeft of de vrije mededinging belemmert;
- ondernemingen die steun ontvangen zich er met name voor inspannen de werkgelegenheid op hetzelfde niveau te houden;
- de cao's worden nageleefd en de koopkracht van de werknemers hetzelfde blijft;
- tijdens periodes met een verminderde productie, werknemers een opleiding kunnen volgen om nieuwe vaardigheden te verwerven, en dat zij hierbij worden gesteund;

⁽¹⁾ Zie het EESC-advies over de „Resultaten van de werkgelegenheidstop” (CESE 1037/2009), dat nog niet in het PB is gepubliceerd.

- de financiële overheidssteun geen verkapte vorm van inkomen wordt voor aandeelhouders, via dividend of andere methoden om aandelen terug te kopen;
- de steun zoveel mogelijk de ontwikkeling van nieuwe producten en diensten bevordert, overeenkomstig de milieubeschermingscriteria;
- de steun de mededinging niet verstoort, en van tijdelijke en degressieve aard is;
- er adequate toezichtmechanismen zijn, ter bescherming van de belastingbetalers.

1.16 Als een sociaal antwoord op de crisis schieten de tot nu toe goedgekeurde voorstellen tekort. Er wordt onvoldoende rekening gehouden met de noodzaak om arbeidsplaatsen te scheppen of vraagstimulerende maatregelen te treffen (zoals op EU-niveau gecoördineerde fiscale stimuleringspakketten of loonmaatregelen) ⁽²⁾.

1.17 Op het niveau van de regelgeving, wat de tijdelijke maatregelen voor de arbeidsmarkt betreft, moet worden gewaarborgd dat kortlopende arbeidscontracten worden gecombineerd met een passende opleiding – met name op het gebied van gezondheid en veiligheid op de arbeidsplaats – en loongaranties.

1.18 Het EESC acht het dringend en essentieel voor de toekomst van de Europese productiestructuur dat er een beleid op touw wordt gezet dat erop is gericht jongeren warm te maken voor technisch-wetenschappelijke studierichtingen, op alle onderwijs- en opleidingsniveaus, om te voorkomen dat de met productieactiviteiten samenhangende kennis verloren gaat en wordt verdrongen door vaardigheden op het gebied van financiering en speculatie ⁽³⁾.

1.19 Om het productieherstel en de duurzaamheid van de Europese industrie- en dienstensector te bevorderen acht het EESC het noodzakelijk dat de activiteiten op het gebied van onderzoek, innovatie en ontwikkeling worden versterkt met behulp van de reeds beschikbare middelen, zoals het zevende kaderprogramma voor O&TO en het Europees Instituut voor Technologie (EIT), maar ook door een duidelijke sectorale koers uit te stippelen, op basis van de prioriteiten die door de Europese technologieplatforms zijn aangewezen.

1.20 Het EESC dringt met klem aan op Europese maatregelen ter ondersteuning van de dienstverlening aan bedrijven, door innovatieve diensten en inhoud te ontwikkelen ten gunste van burgers, consumenten, werknemers en bedrijven, vooral ten behoeve van de internationalisering en de export van het MKB.

⁽²⁾ Zie de voorstellen die zijn goedgekeurd door de Europese Raad van Luxemburg (november 1997) inzake de verlaging, in Europees verband, van de btw-tarieven op door de lidstaten vastgestelde arbeidsintensieve diensten.

⁽³⁾ Doelstelling: ervoor zorgen dat in alle lidstaten van de EU ten minste 50 % van de studenten zich inschrijft in hogeronderwijsinstellingen en dat minstens 25 % van die studenten een technische, ingenieurs- of wetenschappelijke opleiding kiest (ELECTRA rapport).

1.21 Zoals de voorzitter van het EESC heeft opgemerkt ⁽¹⁾ is het zaak dat de toepassingscriteria van de structuurfondsen – met name het ESF – worden heroverwogen, om rechtstreekse toegang op EU-niveau – ook op sectorale basis – mogelijk te maken, overeenkomstig de ervaring die is opgedaan met de EGKS, die doeltreffend en snel toepasbaar is gebleken.

1.22 Op het stuk van de internationale handel acht het EESC het van prioritair belang dat de multilaterale handelsonderhandelingen (*Doha Round*) snel worden afgerond, wat een positief signaal zou geven aan de internationale markten en een belangrijke impact zou hebben op de huidige crisis ⁽²⁾: de EU kan en moet een sterkere leidersrol bij die onderhandelingen op zich nemen, door met één stem te spreken om zo ambitieuze resultaten te behalen en de fundamentele arbeidsnormen van de IAO op het gebied van arbeidsvoorwaarden en fatsoenlijk werk te doen respecteren, die van essentieel belang zijn voor de toekomstige groei van de Europese productie- en dienstensectoren.

1.23 In de huidige context is het gevaar van een protectionistische spiraal zeer concreet. Het is dan ook essentieel dat de Commissie de wetgeving op het gebied van handelsbescherming resoluut toepast door krachtig op te treden tegen dumping en subsidies, dat ze ongeoorloofde protectionistische maatregelen bestrijdt en tegengaat, en dat ze de dialoog met de voornaamste handelspartners van de EU opvoert om handelsconflicten op te lossen.

2. Inleiding

2.1 De productie- en dienstensectoren vormen de ruggraat van de Europese economie. Dankzij de totstandkoming van de interne markt hebben deze sectoren zich sterk ontwikkeld, volgens gemeenschappelijke regels en normen.

2.2 De bedoelde sectoren staan voor uitzonderlijke uitdagingen:

- **de ineenslorting van de financiële markten**, die de hele wereldeconomie met een nooit eerder geziene heftigheid overal tegelijk heeft getroffen, en die de geloofwaardigheid en betrouwbaarheid van de markten heeft ondermijnd;
- **de nieuwe internationale arbeidsverdeling**, met de noodzaak om een stroomlijning en herstructurering van de industrie door te voeren om zich aan te passen aan de nieuwe wereldmarkt, waarvan de onlangs geïndustrialiseerde continenten, die aan minder regels zijn gebonden, volledig deel zijn gaan uitmaken;
- **de klimaatverandering en het milieu**, met de voor de

gezondheid van de burgers onontbeerlijke doelstelling om te zorgen voor bescherming van het ecosysteem en duurzame ontwikkeling, door een verbetering van de energie-efficiëntie en een modernisering van de productiecycli met nieuwe producten en processen die zijn gebaseerd op schone technologieën;

- **het menselijk kapitaal, de vergrijzing en de sterke migratiestromen**, die vragen om meer beroepsflexibiliteit en –mobiliteit, permanente bijscholing en hogere kwalificaties, teneinde een betere arbeids- en levenskwaliteit te waarborgen;
- **tekortkomingen op het gebied van de governance**, op internationaal en Europees niveau, met tekortschietende instellingen, besluitvormingscapaciteiten en voorschriften, zoals het huidige internationale monetaire systeem en de crisis van het Europese integratieproces laten zien;
- **de regionale verschillen** binnen de EU, die steeds scherper worden;
- **de inkrimping van de beschikbare middelen**, zowel bij de overheid als bij ondernemingen, waardoor de hervormingen die nodig zijn om de economie en de werkgelegenheid te stimuleren in het gedrang dreigen te komen.

2.3 De huidige wereldwijde recessie ondermijnt de inspanningen die de verschillende sectoren leveren om:

- zich aan te passen aan de nieuwe internationale arbeidsverdeling;
- het ecosysteem te beschermen en te zorgen voor duurzame ontwikkeling;
- zich te richten op nieuwe productie- en verwerkingstechnologieën;
- de werkgelegenheid te vergroten en te verbeteren, met steeds meer gekwalificeerde beroepsprofielen.

2.4 De huidige crisis plaatst de ondernemingen niet alleen voor de uitdaging dat zij moeten zien te overleven, maar biedt ook veel kansen voor ontwikkeling en innovatie. Ondernemingen mogen echter niet aan hun lot worden overgelaten. Het ondernemerschap en het scheppen van arbeidsplaatsen moeten worden aangemoedigd door zo snel mogelijk hervormingen door te voeren waarmee het ondernemingsklimaat wordt verbeterd, onnodige administratieve rompslomp wordt teruggedrongen, de interne markt in stand wordt gehouden en wordt verbeterd, de investering van risicokapitaal wordt aangemoedigd, innovatie en maatregelen op het gebied van „flexizekerheid” worden gestimuleerd, minder en betere wetgeving wordt uitgevaardigd en wordt geïnvesteerd in betrekkingen tussen universiteiten/wetenschapswereld en bedrijfsleven, in het onderwijs en de opleiding van human resources, vooral in technisch-wetenschappelijke studierichtingen, en in de ontwikkeling van leidende markten.

⁽¹⁾ Brief van EESC-voorzitter SEPI aan Commissievoorzitter BARROSO ter gelegenheid van de Europese sociale top in Praag.

⁽²⁾ Zie het advies over „De onderhandelingen over nieuwe handelsovereenkomsten: standpunt van het EESC”, PB C 211, 19.8.2008, blz. 82–89 en het advies over „De externe dimensie van de hernieuwde Lissabonstrategie” (nog niet gepubliceerd in het PB).

2.5 Het EESC onderstreept dat het van belang is te focussen op de huidige situatie en de mogelijke toekomstperspectieven van de belangrijkste productie- en dienstensectoren, met name de toeristische sector, rekening houdend met verschillende, onderling gerelateerde fundamentele aspecten:

- **internationale dimensie:** de crisis heeft zich ontwikkeld in geïntegreerde internationale kringen die gebruik hebben weten te maken van innovatieve instrumenten die ver buiten de regelgevings- en controlebevoegdheden van de afzonderlijke markten en de internationale markt vielen, en overvleugelt Europa's inspanningen om zich aan te passen aan het mondiale referentiescenario, volgens welke de BRIC-landen ⁽¹⁾ in 2020 30 % of meer van het mondiale BBP voor hun rekening zullen nemen;
- **institutionele dimensie:** de nationale, regionale en internationale institutionele governancemechanismen zijn volledig ontoereikend gebleken om mankementen preventief op te sporen en tijdig middelen en instrumenten vast te stellen waarmee kon worden voorkómen dat regionale en nationale economieën in een kettingreactie eveneens besmet geraakten, en waarmee afweermechanismen konden worden ontwikkeld om de schade te beperken;
- **sociale dimensie:** in maart 2009 bedroeg de werkloosheid in de eurozone 8,9 % (7,2 % in maart 2008), en 8,3 % in de EU-27 (6,7 % in maart 2008), terwijl de jeugdwerkloosheid (jongeren onder de 25) in de eurozone 18,1 % bedroeg en 18,3 % in de EU-27; ⁽²⁾;
- **dimensie van de „reële economie”:** in december 2008 was de industriële productie in de EU-27 gedaald met 12,8 % ten opzichte van december 2007, en kende de bouwsector een terugval van 6,7 %; de handel binnen de Gemeenschap is gedaald met 13,7 % en de export van industrieproducten is verminderd met 5,8 % ⁽³⁾. De productiedaling was het sterkst in de chemische en de textielindustrie, de automobiel- en metaalsector (met sterke inkrimpingen van de export van auto's), de chemische sector, de telecommunicatie, de radio- en tv-sector en – voor hetgeen de dienstverlening betreft – het toerisme ⁽⁴⁾;
- **milieudimensie:** energie-efficiëntie, bestrijding van klimaatverandering en een duurzaam gebruik van de hulpbronnen zijn uitdagingen die onverwijld moeten worden aangegaan ten behoeve van de instandhouding en ontwikkeling van onze planeet en, met name voor Europa, de volksgezondheid, de bescherming van het ecosysteem en de economie in haar geheel, met belangrijke gevolgen voor het concurrentievermogen. Dit moet in een duidelijk, stabiel en geharmoniseerd regelgevingskader plaatsvinden.

3. Internationale dimensie

3.1 In de Verenigde Staten is het BBP in het vierde kwartaal

⁽¹⁾ BRIC = Brazilië, Rusland, India en China.

⁽²⁾ Eurostat STAT – 30.4.2009.

⁽³⁾ SEC(2009) 353.

⁽⁴⁾ UNWTO World Tourism Barometer vol.7 nr. 2 – juni 2009.

van 2008 met 1 % gedaald, nadat het in het voorgaande kwartaal met 0,1 % was verminderd. Het Japanse BBP is met 3,3 % gedaald, nadat het in het voorgaande kwartaal met 0,6 % was verminderd. Het BBP van de eurozone is met 1,5 % gedaald, na een terugval met 0,2 % in het voorgaande kwartaal ⁽⁵⁾.

3.2 Het werkloosheidscijfer neemt snel toe, en volgens de OESO zal het tegen het einde van 2010 rond de 12 % liggen. De lonen stijgen veel langzamer of blijven op hetzelfde niveau.

3.3 De Commissie benadrukt in dit verband ⁽⁶⁾: „Zolang slechts mondigesmaat leningen worden verstrekt, zullen maatregelen om de vraag te stimuleren en het vertrouwen van de consument te herstellen, niet het gewenste effect hebben. (...) Dit is een mondiale crisis en er is pas sprake van een volledig herstel als de hoofdrolspelers van de wereldeconomie weer groeien en handel met elkaar drijven.”

3.4 Het Europees Verbond van Vakverenigingen (EVV) is de zelfde mening toegedaan: „De situatie zal eerst slechter worden voordat zij misschien zal verbeteren, en zij zal alleen verbeteren indien er een fundamenteel nieuwe manier van denken komt: we moeten afstappen van het comfortabele maar onrealistische idee dat we kunnen terugkeren naar „business as usual”, en overgaan op een nieuwe economische realiteit waarbij wij investeren in mensen, innovatie en duurzame ontwikkeling, en een herwaardering van de rol van de overheid inzake:

- marktregulering;
- openbare dienstverlening;
- bestrijding van inkomensongelijkheden” ⁽⁷⁾.

3.5 Tijdens de bijeenkomst van de G-20 in Londen op 18 maart 2009 heeft de Unie van industrie- en werkgeversfederaties in Europa (Businesseurope) onderstreept dat „de financiële crisis een verwoestend effect heeft op ondernemingen, nu de belangrijkste motoren van groei worden getroffen door een beperkte toegang tot financiering. (...) Er zijn economische prikkels nodig om de algehele ineenstorting van de economie te voorkomen” ⁽⁸⁾.

4. Institutionele dimensie

4.1 Er groeit een steeds bredere consensus en een toeneemende bundeling van krachten om los van de bestaande regels uitzonderlijke maatregelen te nemen en politieke noodoplossingen te zoeken om koste wat het kost ondernemingen, industrie-sectoren, productie- en dienstactiviteiten, werkgelegenheid, inkomens en consumptieve bestedingen van huishoudens in stand te houden.

⁽⁵⁾ In het eerste kwartaal van 2009 is het BBP met 2,5 % gedaald ten opzichte van het voorgaande kwartaal. In mei 2009 is de industriële productie van de EU met 15,9 % gedaald ten opzichte van het jaar daarvoor (16,8 % in de verwerkende industrie) – Zie SEC 2009/1088 van 20.7.2009.

⁽⁶⁾ COM(2009) 114.

⁽⁷⁾ Zie de samenvatting van de resolutie van het EVV (ETUC) met betrekking tot het Europees herstelplan (5.12.2008; <http://www.etuc.org/>).

⁽⁸⁾ Zie de nota van BUSINESSEUROPE van 17.3.2009 in verband met het G20 Business Event (18-3-2009; <http://www.businesseurope.eu/>).

4.2 Beleid dat erop gericht is de economische, werkgelegenheids- en sociale gevolgen van de crisis te beperken door de intern geaccumuleerde spanningen af te wentelen op de buurlanden, vormt niet alleen een valse oplossing voor het probleem, maar dreigt ook uit te monden in nationalistische en protectionistische maatregelen die de moeizaam tot stand gekomen internationale samenwerking en regionale integratie zou kapotmaken.

4.3 Het EESC is van mening dat de volgende acties een fundamenteel en onontbeerlijk onderdeel moeten zijn van iedere crisismaatregel:

- **opzetten** van een nieuw internationaal samenwerkingskader, gebaseerd op transparante regels, waarmee (latente) tekortkomingen van het internationale economische, monetaire en financiële systeem preventief kunnen worden verholpen, en de vrije wereldhandel volledig wordt gewaarborgd;
- **bestuderen**, zonder uitstel, van de mogelijkheden van een nieuw sociaal contract met de financiële sector, en een sterke herregulering en betere supervisie van de internationale financiële markt, evenals een betere overheidscontrole op de stimuleringspakketten, om ervoor te zorgen dat de financiële steun terecht komt bij werknemers, consumenten en ondernemingen, en dat de vrije wereldhandel gewaarborgd blijft;
- **in stand houden** van de grondvesten van de EU, te weten:
 - één Europese markt;
 - vrij verkeer van personen, goederen, kapitaal en diensten;
 - ontwikkeling en volledige toepassing van gemeenschappelijk beleid, met name van het mededingingsbeleid;
 - vrijheid van onderneming en instandhouding van het Europese sociale model;
- **uitvoeren** van gecoördineerde, evenredige, transparante en degressieve steunmaatregelen van de overheid, om de systeemrisico's terug te dringen;
- **beschermen** en verbeteren van het concurrentievermogen en de samenhang van de Europese productie- en dienstensectoren;

- **versterken** van de kenniseconomie;

- **verbeteren** van de vaardigheden van werknemers en managers;

- **kwalificeren** van producten en processen die bijdragen tot milieubescherming, energie-efficiëntie en duurzaam materiaalgebruik, en de randvoorwaarden scheppen voor hun verspreiding op de markt;

- **ondersteunen** van de ontwikkeling van een maatschappelijk verantwoordelijk gebied (MVG);

- de administratieve en wettelijke verplichtingen voor het Europese bedrijfsleven **niet verhogen**;

- **ontwikkelen** van een gecoördineerde aanpak op het gebied van IPR ⁽¹⁾;

- verbeteren van de toegang tot financiering, met name voor het MKB.

4.4 Het EESC is ervan overtuigd dat de huidige crisis zal leiden tot een institutionele sprong naar grotere economische integratie, gericht op de ontwikkeling van een kwaliteitseconomie en meer en betere werkgelegenheid.

4.5 Het EESC acht het echter nog belangrijker dat een kwaliteitssprong wordt gemaakt naar een grotere politieke integratie van het continent, omdat dit de enige manier is om een compromis te vinden waarbij egoïsme en nationale prioriteiten vaarwel wordt gezegd en een gemeenschappelijke toekomst wordt nagestreefd.

4.6 Het EESC is ervan overtuigd dat als het project van de Europese integratie nieuw leven wordt ingeblazen, in de geest van Jean Monnet zoals ten tijde van de ondertekening en tenuitvoerlegging van het Verdrag van Parijs tot oprichting van de EGKS, het mogelijk zal zijn nieuwe grondslagen te leggen om een Europees economisch herstel in te luiden.

4.7 Er moet snel worden overgegaan tot de voltooiing van de ratificatie van het Verdrag van Lissabon, om het Europese bouwwerk een architectuur te geven die met een grotere beleidscoördinatie kan reageren op de uitdagingen.

5. Sociale dimensie van de crisis: impact op werknemers, ondernemingen en gezinnen

5.1 De afgelopen maanden was er een drastische stijging van het aantal bedrijfsherstructureringen. Veel ondernemingen hebben afvloeiingsplannen uitgewerkt, met grote sociale gevolgen, onder meer voor de toekomstperspectieven van jongeren ⁽²⁾. Andere ondernemingen zijn failliet verklaard.

⁽¹⁾ IPR = International Product Regulations

⁽²⁾ In het eerste kwartaal van 2009 waren er in de 27 lidstaten van de EU 5 miljoen werkloze jongeren, wat neerkomt op 18,3 % (EUROSTAT, 23.7.2009).

5.2 Het EESC is ervan overtuigd dat *human resources* de sleutel zullen zijn tot de opleving van het concurrentievermogen van de EU, op zowel het vlak van capaciteiten en kwalificaties van de beroepsbevolking als van het nieuwe governance-model voor het management.

5.3 Volgens het EESC zijn investeringen in arbeidskrachten en instandhouding van de werkgelegenheid van essentieel belang om het concurrentievermogen van de Europese industrie te bevorderen, wat zowel kwalificaties en nieuwe vaardigheden van werknemers als het nieuwe model voor maatschappelijk verantwoord ondernemen betreft ⁽¹⁾.

5.4 Gezien de reikwijdte van de crisis moeten werknemers die het slachtoffer zijn geworden van de crisis snel toegang krijgen tot opleidings- en werkgelegenheidsmaatregelen die zijn gericht op groeisectoren, zoals bv. de sector hernieuwbare energie.

5.5 Ook moeten maatregelen ter ondersteuning van gezinnen worden overwogen, om de vraag te stimuleren ⁽²⁾.

6. Dimensie van de reële economie: herstel van de productie- en dienstensectoren

6.1 De **deïndustrialisering**. De afgelopen jaren, vooral rond de eeuwwisseling, hebben de Commissie en veel lidstaten het industrie- en productiebeleid misschien wat verwaarloosd, om voorrang te verlenen aan de rijkdom die afkomstig was van de ontwikkeling van complexe financiële systemen, voornamelijk op basis van Noord-Amerikaanse modellen.

6.2 In 2005 heeft de EU verschillende richtsnoeren goedgekeurd voor een geïntegreerd Europees industriebeleid, gebaseerd op een combinatie van sectorale en horizontale initiatieven, in 2007 gevolgd door een tussentijdse herziening, als bijdrage tot de EU-strategie voor groei en werkgelegenheid ⁽³⁾. In 2008 heeft de EU vervolgens een actieplan ⁽⁴⁾ inzake een duurzaam industriebeleid gelanceerd, waarover het EESC reeds een advies ⁽⁵⁾ heeft uitgebracht.

6.3 In het beleid voor het herstel van de productie- en dienstensectoren moet een centrale rol zijn weggelegd voor maatschappelijk verantwoordelijke en concurrerende ondernemingen, ondernemingen van de sociale economie en een steeds beter gekwalificeerde en participerende beroepsbevolking.

6.4 De strategie van Lissabon moet haar geloofwaardigheid behouden. De lidstaten en EU-instellingen moeten aantonen dat

zij in staat zijn hun beleid aan te passen aan deze nieuwe context, door duidelijke prioriteiten en nieuwe methodes aan te wijzen voor het uitstippelen van de post-Lissabonstrategie in de komende maanden. De hervormingen moeten versneld worden doorgevoerd, met duidelijke en punctuele prioriteiten en haalbare en controleerbare tijdschema's.

6.5 Volgens het EESC zou de ontwikkeling van de Europese productie- en dienstensectoren moeten verlopen via een verbetering van processen en producten. Het EESC vraagt op dit gebied krachtige maatregelen van de EU.

6.6 Volgens het EESC zou de industriestrategie de volgende punten moeten omvatten:

- **grote investeringen in nieuwe gebouwen en om bestaande gebouwen duurzaam te maken**, vooral in het geval van overheids- en industriegebouwen ⁽⁶⁾, waarbij gebruik wordt gemaakt van laag geleidend materiaal zoals glascomposiet of keramiek, om het verbruik terug te dringen;

- **grote investeringen ter ondersteuning van energie-efficiëntie**, verhoging van de capaciteit om energie op te wekken uit hernieuwbare bronnen en ontwikkeling van technologieën voor het vastleggen en opslaan van CO₂;

- **investeringen in milieuvriendelijke vervoersplannen**, zoals het door de Commissie voorgestelde *European Green Car Initiative* ⁽⁷⁾, en investeringen in een meer lokale productie en een beter afvalbeheer;

- **een betere toegang van de productiesector tot investeringsfondsen** die door de regering gesteund worden, ter bevordering van de innovatie en het ontwerp van schone technologieën en processen in de automobiel- en metaalbewerkingsector, als aanvulling op en versterking van het door de Commissie voorgestelde *Factories of the Future Initiative* ⁽⁸⁾;

- **een Europese impuls voor de ontwikkeling van materiële en immateriële netwerkinfrastructuur**, en met name voor de ontwikkeling van breedband-informatietechnologieën, met een versterking van het *EU i2010-initiatief*, dat betrekking heeft op slimme investeringen en infrastructuur ter bevordering van de integratie in een uitgebreide EU.

⁽¹⁾ Dit zal steeds moeilijker worden aangezien tevens rekening moet worden gehouden met de gevolgen voor het MKB van het Basel II-akkoord, waarin regels worden vastgesteld voor de verhouding risicofonds/leningen. Om deze gevolgen te verzachten is het zaak dat op EU-niveau maatregelen worden getroffen.

⁽²⁾ Zie de indicator „consumer confidence” (grafiek 6) in „Business & Consumer Survey Results”, DG ECFIN, juni 2009.

⁽³⁾ COM(2007) 374.

⁽⁴⁾ COM(2008) 397.

⁽⁵⁾ Zie het advies over „Duurzame consumptie en productie”, PB C 218, 11.9.2009, blz. 46–49.

⁽⁶⁾ Werkgelegenheidsverslag 2008-09, EPSCO Raad, 9.3.2009

⁽⁷⁾ Zie COM(2008) 800 („Een Europees economisch herstelplan”)

⁽⁸⁾ ibid.

6.7 Er moet iets worden gedaan aan de specifieke situatie van het MKB, vooral wat betreft de gebrekkige toegang tot krediet en leningen. De voor het MKB bedoelde fondsen missen momenteel hun doel.

6.8 De „Small Business Act” waarover het EESC een advies ⁽¹⁾ heeft uitgebracht, is niet opgewassen tegen de uitdaging, zeker niet gezien de huidige economische en financiële moeilijkheden, omdat hiervoor onvoldoende financiële middelen zijn uitgetrokken. Desalniettemin is het belangrijk dat de Small Business Act-strategie in alle lidstaten onverkort, nauwgezet en stelselmatig wordt toegepast

6.9 Zeker in de huidige situatie zijn, naast de toegang tot krediet, de volgende punten waarop het EESC al verschillende keren heeft gewezen, van kapitaal belang:

- de goedkeuring van het statuut van de Europese besloten vennootschap – van zeer groot belang voor het MKB ⁽²⁾ – met inachtneming van de rechten van werknemers;
- de herziening van de richtlijn inzake betalingsachterstanden;
- de bevordering van de rol van districten als drijvende kracht achter de territoriale ontwikkeling, met de oprichting van „functionele productiedistricten” op Europees niveau, die bijzonder nuttig zouden zijn voor de productie- en dienstensectoren;
- de lancering van EU-initiatieven voor de „mentoring” van nieuwe kleine en middelgrote bedrijven en start-ups, om hun slagingspercentage en hun toegang tot de internationale markten te verbeteren;
- een permanente evaluatie van de kwetsbaarheid van de sectoren, om „marktfalen” te voorkómen en positieve, anticiperende ontwikkelingsvisies uit te stippelen.

6.10 Wat specifieke sectoren betreft, heeft de Commissie, na een uitgebreide raadpleging, een aantal productiesectoren aangewezen waarop de stimulerings- en revitaliseringsmaatregelen moeten worden gericht. Voor de startfase van het „Europees initiatief voor leidende markten” ⁽³⁾ zijn zes markten aangewezen:

- e-gezondheid;
- beschermingstextiel;
- duurzaam bouwen;
- recycling;

— producten op biobasis;

— duurzame energie.

6.11 De door de Commissie gebruikte methode zou ook tot andere sectoren moeten worden uitgebreid. Er zouden dus gebieden moeten worden vastgesteld waar gezamenlijke actie aan de hand van de voornaamste beleidsinstrumenten en randvoorwaarden, alsmede versterkte samenwerking tussen de voornaamste belanghebbenden de ontwikkeling van de markt kan versnellen zonder de marktwerking te verstoren ⁽⁴⁾. Hetzelfde geldt voor de ontwikkeling van de Europese defensie-industrie, waarvoor, na de oprichting van het Europees Defensieagentschap en de vooruitgang op het gebied van gemeenschappelijke veiligheid, een meer gecoördineerd Europees beleid zou moeten worden uitgestippeld ⁽⁵⁾.

6.12 Om het Europese industriebeleid doeltreffend te maken moet rekening worden gehouden met de specifieke context van afzonderlijke sectoren als de sector van motorvoertuigen (auto's, vrachtwagens en motoren ⁽⁶⁾), de chemische sector, de scheepsbouw, de kolen- en staalsector, de bouwsector, de glas- en keramieksector, de cementsector, de textiel- en kledingsector, de agro-voedselsector, de sector metaalbewerking en elektromechanica, de lucht- en ruimtevaartsector, de IT-sector, de energiesector, de gezondheidszorg, enz.

6.13 Om de introductie van innovatieve concepten te ondersteunen acht het EESC het essentieel dat de nieuwe instrumenten van het industriebeleid verder worden ontwikkeld, zoals de gezamenlijke technologische initiatieven, innovatieve overheidsopdrachten en het actieplan voor een duurzame productie en consumptie.

6.14 Het EESC is van mening dat ook in de dienstensector vaart moet worden gezet achter liberalisering, vooral wat betreft de prestaties van vrije beroepen en andere nog voortbestaande restricties op het stuk van tarieven en numerus clausus-bepalingen.

6.15 Het EESC dringt met klem aan op Europese maatregelen ter ondersteuning van de dienstverlening aan bedrijven, door innovatieve diensten en inhoud te ontwikkelen ten gunste van burgers, consumenten, werknemers en bedrijven. Daarbij moeten de digitalisering en de verspreiding van breedbandtechnologieën worden versneld, en moeten de belemmeringen voor e-government en interoperabiliteit van systemen worden weggenomen.

6.16 Volgens het EESC zou het gemeenschappelijk buitenlands beleid moeten worden versterkt en zich strenger moeten opstellen ten opzichte van de rest van de wereld.

⁽¹⁾ Advies CESE 38/2009 (PB C 182 van 4.8.2009, blz. 30).

⁽²⁾ Zie het EESC-advies over „Een Europees statuut voor mkb's” (PB C 125 van 27.5.2002, blz. 100).

⁽³⁾ COM(2007) 860.

⁽⁴⁾ Raad Concurrentievermogen van 4 december 2006: Conclusies over het innovatie- en mededingingsbeleid

⁽⁵⁾ Zie de adviezen over „de overdracht van defensiegerelateerde producten” en over „Europees defensie” (gepubliceerd in PB C 100 van 30.4.2009, blz. 109, en PB C 10 van 14.1.2004, blz. 1).

⁽⁶⁾ Vooral de Europese motorsector zou moeten worden gesteund en bevorderd door de lidstaten, op een manier die vergelijkbaar is met de automobielsector, aangezien ook zij te leiden heeft onder de huidige economische crisis.

7. Dimensie van de duurzame ontwikkeling

7.1 Zoals altijd steunt het EESC de initiatieven ter ontwikkeling van een beleid voor duurzame winning, productie en consumptie, dat volledig moet worden geïntegreerd in het overige EU-beleid, teneinde potentiële uitdagingen om te vormen tot concurrentiekansen voor ondernemingen ⁽¹⁾.

7.2 Het EESC is ervan overtuigd dat het optreden van de EU gericht moet blijven op ambitieuze doelstellingen, maar dan wel geschraagd door juridische en financiële instrumenten die het

Europese concurrentievermogen niet op de helling zetten door meer lasten voor bedrijven en burgers met zich mee te brengen, maar die goede praktijken, innovatie en technologische verbetering juist in de hand werken.

7.3 Het EESC hamert op het belang van geschikte initiatieven waarmee de EU een internationale leidersrol op zich kan nemen met betrekking tot energie-efficiëntie, toename van de capaciteit om energie op te wekken uit hernieuwbare energiebronnen en ontwikkeling van technologieën voor het opvangen van CO₂.

Brussel, 1 oktober 2009.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Mario SEPI

⁽¹⁾ Advies van het EESC over „Milieuvriendelijke productiemethoden” (PB C 224 van 30.8.2008, blz. 1).

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Werk en armoede: naar een noodzakelijke globale aanpak” (initiatiefadvies)

(2009/C 318/10)

Rapporteur: **mevrouw PRUD'HOMME**

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 26 februari 2009 besloten overeenkomstig art. 29, lid 2, van het reglement van orde een initiatiefadvies op te stellen over:

„Werk en armoede: naar een noodzakelijke globale aanpak”.

De gespecialiseerde afdeling Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 1 september 2009 goedgekeurd. Rapporteur was mevrouw PRUD'HOMME.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 30 september en 1 oktober 2009 gehouden 456^e zitting (vergadering van 30 september 2009) onderstaand advies met 173 stemmen vóór en 2 stemmen tegen, bij 7 onthoudingen, goedgekeurd.

1. Aanbevelingen

Armoede onder werkenden is, zowel voor werknemers als bepaalde zelfstandigen, een complex vraagstuk waaraan allerlei nauw verweven factoren ten grondslag liggen. Met een holistische benadering zouden er effectieve instrumenten moeten kunnen worden gevonden voor de problemen die met dit verschijnsel gepaard gaan.

1.1 Een centrale doelstelling van het Europese project moet kwaliteitswerk voor iedereen zijn.

1.2 Het vraagstuk „armoede onder werkenden” moet een terugkerend thema worden in de Europese sociale dialoog.

1.3 De instrumenten voor kennisvergaring omtrent dit verschijnsel moeten zo snel mogelijk worden verbeterd, zodat er in Europa een goed inzicht ontstaat in de onderlinge verschillen en overeenkomsten.

1.4 Er moet worden gekeken naar de mogelijkheden van nieuwe combinaties van sociale zorg en werkgelegenheid, zodat werkenden te allen tijde kunnen rekenen op een fatsoenlijk inkomen en zodoende de voorwaarden kunnen worden geschapen waarmee in hun primaire behoeften (huisvesting, gezondheidszorg, onderwijs voor werkenden en hun kinderen enz.) kan worden voorzien.

1.5 Kwaliteitswerk vereist een goede basis- en vervolgopleiding. Op verschillende niveaus (nationaal, regionaal) moeten er maatregelen worden genomen om een klimaat te creëren dat voorkomt dat jongeren voortijdig hun school verlaten.

1.6 De inspanningen en discussies op het gebied van flexizekerheid moeten worden voortgezet, zodat er een nieuw evenwicht kan worden gevonden tussen flexibiliteit (de noodzakelijke speelruimte voor het bedrijfsleven) en vergroting van de zekerheid (bescherming van werknemers) door middel van con-

crete maatregelen waarmee armoede onder werkenden kan worden tegengegaan en uitgebannen.

1.7 In het kader van het door de Commissie uitgeroepen Europees Jaar van de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting in 2010 moet er op Europees en nationaal niveau een voorlichtingscampagne worden opgezet om de publieke opinie te mobiliseren.

2. Achtergrond

2.1 Op EU-niveau zijn allerlei studies verschenen en vernieuwende ideeën gelanceerd op het gebied van armoede onder werkenden, die aantonen dat werk, zeker in het licht van de huidige sociaaleconomische omstandigheden, niet per definitie bescherming biedt tegen armoede.

2.2 In haar „Voorstel voor het gezamenlijk verslag over sociale bescherming en sociale inclusie 2009” ⁽¹⁾, dat gebaseerd is op de nieuwe nationale strategische verslagen, onderstreept de Commissie het belang van het vraagstuk armoede onder werkenden en kwaliteitswerk. Dit thema en de concrete problemen die daarmee samenhangen, nemen ook een belangrijke plaats in in de communautaire inspanningen op het gebied van „actieve integratie”. Deze inspanningen richten zich op armoedebestrijding, maar ook op ondersteuning bij het creëren van kwaliteitsbanen voor iedereen.

2.3 Gezien de economische crisis en vooral de aanzienlijke stijging van de werkloosheid en de toegenomen druk op de overheidsfinanciën is dit vraagstuk actueler dan ooit. Toch is het belangrijk om enige afstand te nemen van de dagelijkse conjuncturele schommelingen en dit vraagstuk niet alleen te zien in het licht van de bijzondere situatie van dit moment, maar ook als een structureel probleem dat hopelijk door positieve ontwikkelingen op de middellange en lange termijn in de sociale zekerheid en het werkgelegenheidsbeleid zal worden aangepakt.

⁽¹⁾ COM(2009) 58 final.

2.4 De Commissie, die momenteel een document opstelt over werk en armoede, heeft 2010 uitgeroepen tot Europees Jaar van de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting. Voor bijna 80 miljoen mensen in de EU (16 % van de bevolking) is armoede een alledaags verschijnsel. Een flink aantal van die mensen moet worden aangemerkt als „arme werkenden”. Van de werkende bevolking leeft 8 % onder de armoedegrens ⁽¹⁾.

2.5 In zijn advies over „Het Europees Jaar van de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting (2010)” ⁽²⁾ benadrukt het EESC dat er voor een volledige bewustmaking naast de algemeen gebruikelijke indicator „relatieve armoede” ook nog andere maatstaven voor armoede moeten worden gehanteerd, zodat duidelijk wordt hoe hardnekkig en alarmerend dit probleem is. Afgezien van deze technische details, kunnen er dankzij één Europese definitie ook vergelijkingen worden gemaakt en kunnen de belangrijkste ontwikkelingen goed in kaart worden gebracht.

3. Definitie

3.1 Alvorens in te gaan op het verschijnsel „armoede onder werkenden” moet eerst worden uitgelegd wat er onder beide begrippen, d.w.z. „werkende” en „armoede”, wordt verstaan. Een werkende kan als „arm” worden bestempeld op grond van het persoonlijk inkomen dat gedurende de looptijd van een arbeidsovereenkomst is vergaard (het loon uit werk), maar ook op grond van de algehele materiële omstandigheden van het gezin. Met werk wordt de individuele professionele activiteit bedoeld en met armoede de ontoereikendheid van de middelen voor het hele huishouden. In bepaalde gevallen kunnen mensen die (zo te zien) geen armoede kennen, snel onder de armoedegrens afglijden.

3.2 Bij armoede moet worden gekeken naar het huishouden, maar bij activiteit naar het individu. Het gaat dus om twee analyseniveaus die met elkaar worden verbonden. Armoede onder werkenden hangt in de eerste plaats samen met de arbeidsvoorwaarden en het soort werk dat wordt verricht, en vervolgens ook met het bestaansniveau van het huishouden van de persoon in kwestie. Het feit dat er twee elementen in het spel zijn, is een complicerende factor. Zo is iemand met een zeer laag inkomen niet automatisch arm (bijvoorbeeld omdat er een substantiële inkomen is uit andere bronnen). Daarentegen kan iemand als arm worden gekwalificeerd, ook al komt het inkomensniveau in de buurt van het gemiddeld maandinkomen van zijn of haar land en wordt dat inkomen in de betreffende samenleving als toereikend beschouwd. Iemand kan geen baan hebben (werkloos zijn), maar door een uitkering toch ver boven de armoedegrens leven. Aan de andere kant zijn er mensen met een drukke baan die een laag inkomen genieten en veel monden moeten voeden en daardoor onder de armoedegrens leven.

3.3 De aanpak van het probleem armoede onder werkenden vraagt dan ook om een gezamenlijke inspanning op het gebied van werkgelegenheidsbeleid, sociaal beleid en gezinsbeleid.

3.4 In het kader van de Europese werkgelegenheidsstrategie (die zelf integraal deel uitmaakt van de Lissabon-strategie) is vermindering van het aantal arme werkenden uitgegroeid tot een van de prioriteiten van de Europese Unie. Met dat doel

voor ogen is er in 2003 een begin gemaakt met de ontwikkeling van een indicator om gegevens te evalueren en vergelijken. In juli 2003 heeft het Comité voor sociale bescherming van de EU in het kader van zijn werkzaamheden op het gebied van het communautaire proces inzake sociale inclusie zijn goedkeuring gehecht aan een gemeenschappelijke indicator voor de evaluatie van het aantal arme werkenden in de Unie en van een aantal van de belangrijkste sociaaldemografische kenmerken van deze categorie burgers.

3.5 Volgens de definitie van dit comité is een „arme werkende” iemand die gedurende het referentiejaar (als werknemer of zelfstandige) grotendeels gewerkt heeft en deel uitmaakt van een huishouden met een totaal inkomen van minder dan 60 % van het mediane inkomen in zijn of haar land. Belangrijk is dat zo iemand meer dan de helft van het jaar werkt. Om precies te zijn gaat het bij de indicator „risico van armoede ondanks werk” om personen die gedurende het referentiejaar minstens zeven van de twaalf maanden hebben gewerkt ⁽³⁾.

4. Statistische evaluatie

4.1 De Commissie heeft eind 2008 haar jaarverslag uitgebracht over de sociale ontwikkelingen in de lidstaten in het kader van de gemeenschappelijke doelstellingen van de Europese strategie op het gebied van sociale bescherming en sociale inclusie (zie bijlage) ⁽⁴⁾. Daaruit blijkt dat 16 % van de Europeanen eind 2006 het gevaar liep om in armoede terecht te komen. In de EU leeft 8 % van de werkende bevolking onder de armoedegrens. De getallen variëren van 4 % of minder (Tsjechië, België, Denemarken, Nederland en Finland) tot 13 en 14 % (respectievelijk Polen en Griekenland) ⁽⁵⁾. Armoede onder werkenden hangt samen met een laag inkomen (d.w.z. een inkomen van minder dan 60 % van het mediane inkomen), gebrekkige kwalificaties, arbeidsonzekerheid, een slechte inkomenspositie voor bepaalde zelfstandigen en een situatie waarin deeltijdwerk vaak de enige optie is. Deze vorm van armoede hangt ook samen met de economische positie van de andere leden van het huishouden. De Commissie wijst erop dat voor gezinnen met kinderen één inkomen niet meer voldoende is om aan armoede te ontkomen.

4.2 Er is veel kritiek op het gebruik van de indicator „relatieve armoede”, omdat die niet echt beantwoordt aan de grote verscheidenheid van situaties waarin er sprake is van gebrek. Inkomensarmoede is natuurlijk maar één aspect van armoede. Binnen de EU wordt gewerkt aan de ontwikkeling van andere indicatoren, die een verschillend en aanvullend beeld moeten opleveren van dit verschijnsel.

⁽³⁾ Zie voor meer informatie en de belangrijkste ontwikkelingen „Working poor in the EU: an exploratory comparative analysis” van Guillaume Allègre, werkdocument OFCE nr. 2008-35, november 2008, en „Les travailleurs pauvres comme catégorie statistique Difficultés méthodologiques et exploration d'une notion de pauvreté en revenu d'activité” van Sophie Ponthieux, werkdocument INSEE nr. F0902, maart 2009.

⁽⁴⁾ Gezamenlijk verslag over sociale bescherming en sociale inclusie 2008 (http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/joint_reports_fr.htm).

Alle gegevens met betrekking tot de werkzaamheden in het kader van de open coördinatiemethode zijn te vinden op http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/the_process_fr.htm. Zie voor een recente beschrijving van de omstandigheden en problemen in een aantal lidstaten vanuit Europees perspectief „The Working Poor in Europe. Employment, Poverty and Globalization” van Hans-Jürgen Andreß en Henning Lohmann (dir.), Cheltenham, Edward Elgar, 2008.

⁽⁵⁾ Hierbij is overigens uitgegaan van financiële armoede op nationaal niveau. De classificatie zou er heel anders hebben uitgezien als die armoede op Europees niveau zou zijn afgemeten.

⁽¹⁾ Eurostat, Statistics in Focus, 46/2009.

⁽²⁾ EESC-advies van 29 mei 2008 over „Voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad inzake het Europees Jaar van de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting (2010)”, rapporteur: de heer Pater, corapporteur: mevrouw Koller, PB C 224 van 30 augustus 2008.

4.3 Naast de maatstaven voor financiële armoede worden er ook maatstaven ontwikkeld voor armoede in relatie tot levensomstandigheden. Zo wordt op EU-niveau ook de „materiële achterstand” gemeten (zie bijlage). Deze indicator meet het relatieve aantal personen in een huishouden dat niet kan beschikken over minimaal drie van de volgende negen elementen: 1) voldoende geld voor onverwachte uitgaven; 2) één week vakantie per jaar; 3) voldoende geld om leningen af te betalen; 4) minimaal om de dag één warme maaltijd met vlees, kip of vis; 5) een afdoende verwarmde woning; 6) een wasmachine; 7) een kleurentelevisie; 8) een telefoon; 9) een eigen auto. Uiteraard kan men zich afvragen in hoeverre deze materiële voorwaarden als indicatoren moeten worden aangemerkt. Tezamen leveren ze echter een interessant beeld op. Binnen de EU bestaan er grote verschillen in materiële achterstand (3 % voor Luxemburg tegenover 50 % voor Letland). Deze verschillen zijn veel groter dan de verschillen op het gebied van financiële armoede (die variëren van 10 tot 21 %).

4.4 De armoedeclassificatie van de lidstaten ziet er heel anders uit als er naar materiële achterstand wordt gekeken. Toch gaat het daarbij om armoede in het algemeen en niet om die van werkenden. Voor elke lidstaat zal er binnen afzienbare tijd een overzicht moeten komen van de situatie van arme werkenden in termen van materiële achterstand. Armoede onder werkenden is immers niet alleen een kwestie van een laag inkomen, maar ook van levenskwaliteit (werk, gezinsleven, sociaal leven).

5. De achterliggende factoren van armoede onder werkenden

5.1 Een van de belangrijkste factoren die tot armoede onder werkenden leiden, is arbeidsonzekerheid. Veel actoren, zoals het Europees Verbond van Vakverenigingen en de Europese vakbonden, maken zich zorgen over dit verschijnsel, dat steeds meer om zich heen grijpt. Europa telt meer dan 19,1 miljoen werknemers met een contract voor bepaalde tijd⁽¹⁾ en circa 29 miljoen „schijnzelfstandigen” (voornamelijk in de bouw). Het aantal werkenden dat te maken heeft met arbeidsonzekerheid, bedraagt daarmee bijna 48,1 miljoen. Uiteraard is deze groep in elke lidstaat en zeker binnen Europa zeer heterogeen. Niettemin gaat het om tientallen miljoenen mensen die niet zeker zijn van hun arbeidsplaats en die daardoor, ondanks hun baan, naar de armoede kunnen afglijden.

5.2 Werkgevers wijzen erop dat armoede onder werkenden een ingewikkeld vraagstuk is en dat er duidelijk een verband bestaat tussen opleidingsniveau en het risico om in armoede terecht te komen. Zij pleiten dan ook voor een efficiënter en rechtvaardiger onderwijs- en opleidingssysteem. Bovendien is het van essentieel belang dat „werk lonend wordt gemaakt”⁽²⁾. Dit betekent dat er een goede balans moet worden gevonden tussen belastingstelsels en de stelsels van sociale zekerheid.

⁽¹⁾ Enquête naar de arbeidskrachten in de Gemeenschap – resultaten over 2008; http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-QA-09-033/EN/KS-QA-09-033-EN.PDF (in het Engels).

⁽²⁾ Zie: „Werk lonend maken”, een studie van het Comité voor de werkgelegenheid en het Comité voor sociale bescherming naar de wisselwerking tussen belastingstelsels en stelsel van sociale zekerheid. Zie ook het EESC-advies „Sociale bescherming: werk lonend maken”, rapporteur: mevrouw St Hill (PB C 302 van 7 december 2004).

5.3 Armoede onder werkenden kan het gevolg zijn van een laag salaris (dat vaak niet in verhouding staat tot de verrichte werkzaamheden) en van veranderingen in het gezinsmodel. Wat de gezinsstructuren betreft, valt er in de lidstaten in meer of mindere mate een ontwikkeling te bespeuren die zich kenmerkt door een steeds grotere instabiliteit, meer scheidingen en een toenemend aantal eenoudergezinnen. Het gevolg is dat steeds meer gezinnen afhankelijk zijn van één inkomen en dus een groter risico lopen om in de armoede terecht te komen. Al in het „Gezamenlijk verslag over sociale bescherming en sociale inclusie 2007”⁽³⁾ heeft de Commissie erop gewezen dat werk weliswaar de beste bescherming maar geen absolute garantie is tegen armoede. Daarom zijn er uit solidariteitsoverwegingen meer en betere maatregelen nodig voor steun aan zwakkere groepen, zoals gezinnen, vrouwen, jongeren, studenten, gehandicapten, ouderen en migranten. Daarbij moet niet worden vergeten dat kinderarmoede vaak een gevolg is van armoede onder werkenden.

5.4 Door de stijgende kosten voor vervoer, huisvesting, gezondheidszorg enz. wordt de positie van werknemers er niet beter op. Met name werknemers met een minimum of minder dan modaal inkomen worden hierdoor getroffen, omdat zij meestal buiten de werkgelegenheidsgebieden wonen.

5.5 Armoede onder werkenden kan het gevolg zijn van een laag opleidings- en kwalificatieniveau, van het ontbreken van de juiste vaardigheden voor een redelijk betaalde baan of van ontoereikende arbeidsomstandigheden. De meest kwetsbare groepen zijn ouderen, jongeren, vrouwen, grote gezinnen, gehandicapten, vroegtijdige schoolverlaters en migranten. Daarom is het belangrijk dat de werkplek toegankelijk wordt gemaakt voor gehandicapten en dat ieder kind een goede start kan maken door al vroeg onderwijs te genieten. Daarnaast moet er ook iets worden gedaan aan het nog altijd veel te hoge percentage (15 %) vroegtijdige schoolverlaters in Europa.

5.6 Op de keper beschouwd is armoede onder werkenden heel vaak een gevolg van onvoldoende werkgelegenheid. Armoede onder werkenden is, zowel voor werknemers als bepaalde zelfstandigen, een complex vraagstuk waaraan allerlei nauw verweven factoren ten grondslag liggen. Met een holistische benadering zouden er effectieve instrumenten moeten kunnen worden gevonden voor de problemen die met dit verschijnsel gepaard gaan. Zonder een breed opgezet beleid op het gebied van groei en aanpassing aan de globalisering (alook de gevolgen van de huidige crisis) kunnen er geen effectieve programma's worden ontwikkeld voor de aanpak van armoede onder werkenden.

6. Voorstellen voor een brede aanpak van armoede onder werkenden

6.1 In de eerste plaats moet er in macro-economische termen worden nagedacht over de aanpak van armoede onder werkenden. Met ad-hocmaatregelen kunnen de achterliggende oorzaken namelijk niet worden weggenomen, zeker niet in de huidige crisis. Alle Europese instellingen moeten zich richten op werk, al dan niet in loondienst, en meer in het bijzonder op kwaliteitswerk voor iedereen.

⁽³⁾ Zie: http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/joint_reports_fr.htm#2007.

6.2 *Zwakke indicatoren.* De ontwikkeling van gemeenschappelijke en betrouwbare indicatoren met betrekking tot armoede onder werkenden moet worden voortgezet. Dankzij Europese investeringen en de open coördinatiemethode is er reeds veel vooruitgang geboekt. Toch moeten er verdere stappen worden gezet en moet de kennis nog beter worden onderbouwd met aanvullende gegevens over het aantal arme werkenden, de omvang van deze vorm van armoede en de mate van inkomensongelijkheid tussen de arme werkenden (op nationaal en Europees niveau).

6.3 Vanuit technisch oogpunt is het belangrijk dat er voor deze statistische vraagstukken gebruik kan worden gemaakt van nationale gegevens, die uitgaan van een nationale drempel, maar ook van louter Europese gegevens, die uitgaan van een Europese drempel. Op die manier kunnen er, in aanvulling op hetgeen nu mogelijk is met de bestaande indicator, andere classificaties worden opgesteld en andere visies worden ontwikkeld.

6.4 *Rechtvaardige en fatsoenlijke beloning op basis van een intensieve sociale dialoog.* De aanpak van armoede onder werkenden dient ook vergezeld te gaan van een ambitieus loonbeleid. Alle voorstellen voor de invoering van de formule *loon = inflatie + passende bijdrage aan de productiviteitsstijging van de betreffende branche met het oog op de internationale concurrentiepositie* moeten worden aangemoedigd en ondersteund. In die zin moeten de loononderhandelingen – de hoeksteen van de sociale dialoog – eveneens een cruciale rol spelen in de bestrijding van armoede onder werkenden. Op sectoraal, nationaal en Europees niveau bestaat er geen financiële prikkel voor bedrijven om het cao-overleg tot een goed einde te brengen. Het voeren van een echte sociale dialoog wordt met andere woorden niet beloond. De vooruitgang die er is geboekt op het punt van fatsoenlijk werk, moet worden toegeschreven aan de sociale dialoog, de inspanningen van de sociale partners, het verantwoordelijkheidsgevoel van de bedrijven, de stimulerende en corrigerende maatregelen van de overheden en de rol die banken momenteel spelen ten aanzien van het mkb. De strijd tegen zwartwerk is van doorslaggevende betekenis voor de aanpak van armoede onder werkenden, omdat het vaak de meest kwetsbare groepen zijn die daarmee te maken krijgen (migranten, werknemers zonder vaste baan), maar ook omdat dit de aanzet kan geven tot slavernij, hetgeen natuurlijk in strijd is met het Handvest van de grondrechten.

6.5 *Steun voor ondernemers en zelfstandigen.* Armoede onder werkenden komt veel voor bij ondernemers en zelfstandigen, vooral in de oprichtingsfase van een onderneming. Er moeten dan ook ondersteuningsmechanismen worden ontwikkeld, temeer daar veel kleine en middelgrote ondernemingen op den duur voor werkgelegenheid zorgen. Het mkb is goed voor 80 %

van de economische groei, maar veel startende ondernemers genieten in de beginfase weinig of geen inkomen en dreigen hun gezin mee te sleuren in de armoede.

6.6 *Aanpassing van de onderwijssystemen.* Vooral voor minder gekwalificeerde werknemers is levenslang leren van cruciaal belang voor het verbeteren van kennis en vaardigheden en voor het vinden van een eerlijk en fatsoenlijk betaalde baan.

6.7 *Aanpassing van de sociale zekerheid.* De aanpak van armoede onder werkenden dient gepaard te gaan met een rationalisering van de beschikbare maatregelen. De sociale voorzieningen moeten beter worden gecombineerd met nieuwe voorzieningen voor kinderopvang en mobiliteitssteun (mobiliteit moet net als werk lonend zijn), die arme werkenden in staat stellen een beter betaalde baan te vinden.

6.8 Een niet-onaanzienlijk deel van de daklozen in sommige lidstaten blijken een beroepsactiviteit uit te oefenen. Daarom is het belangrijk dat de middelen voor sociale woningbouw met voorrang worden ingezet voor deze categorie burgers, die hun werk en daarmee hun betrekkelijke stabiliteit dreigen te verliezen omdat ze over slechte of zelfs helemaal geen huisvesting beschikken.

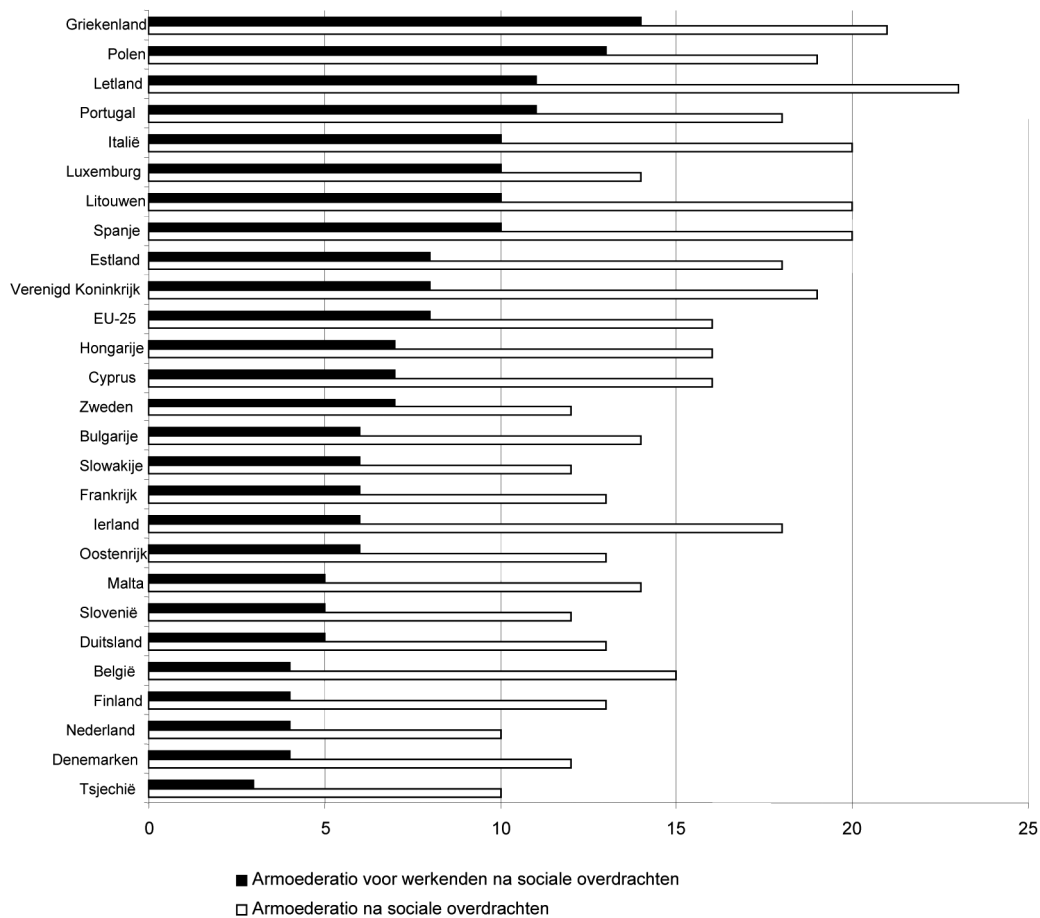
6.9 *Oog voor de arbeidsomstandigheden en het werk.* Aangezien armoede onder werkenden nauw samenhangt met de arbeidsvoorwaarden, is het van essentieel belang om zich te richten op aan arbeidsomstandigheden gerelateerde aspecten als reiskostenvergoeding, maaltijdvergoedingen, huisvesting en kinderopvang. Verder zouden bedrijven die mensen in dienst nemen, moeten kunnen onderzoeken hoe hun arbeidscontracten zo veel mogelijk werkzekerheid kunnen garanderen en hoe hun werknemers hun vaardigheden kunnen vergroten en verbeteren.

6.10 *Voorlichten en mobiliseren.* Ten slotte moeten de publieke opinie en de media in het kader van het Europees Jaar van de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting worden gemobiliseerd. Door het verschijnsel armoede onder werkenden te analyseren, door te praten over de mensonterende gevolgen daarvan en door dit onderwerp onder de aandacht te brengen van de Europese burgers zou er een einde kunnen worden gemaakt aan de ellendige positie van arme werkenden, die daarmee hun waardigheid zouden kunnen terugvinden. Het doel is niet zozeer om medelijden te wekken, als wel om de burgers te mobiliseren in het streven naar kwaliteitswerk voor iedereen en daarmee ook naar een ethisch hoogstaander Europees sociaal model.

Brussel, 30 september 2009.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Mario SEPI

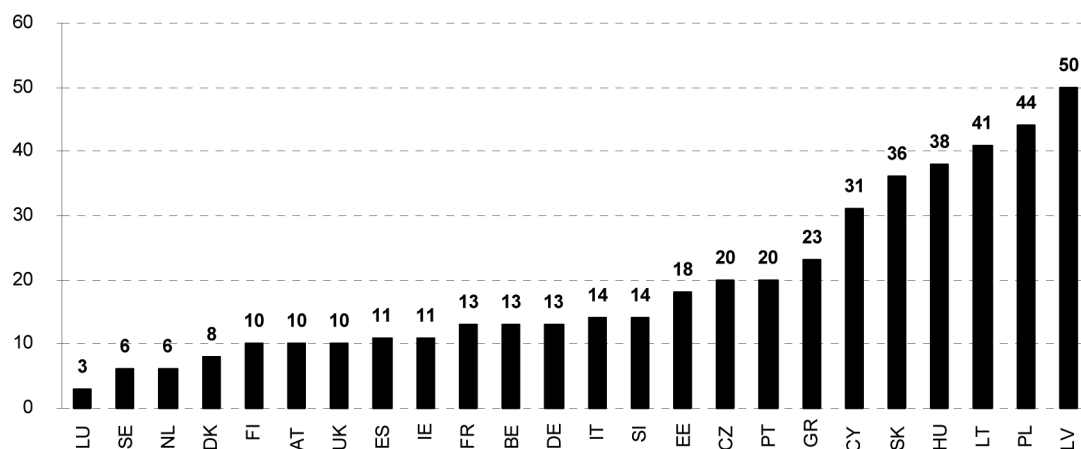
Bijlage

Grafiek 1 - Armoede onder werkenden in de Europese Unie in 2006

Bron: Eurostat, SILC

Grafiek 2 - Materiële achterstand in de EU

Percentage personen in een huishouden dat niet kan beschikken over minimaal drie van de bovengenoemde elementen (2006)



Bron: Eurostat, SILC

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Rapport van de groep-De Larosière” (initiatiefadvies)

(2009/C 318/11)

Rapporteur: NYBERG

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 23 maart 2009 besloten om overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde een initiatiefadvies op te stellen over het

„Rapport van de groep-De Larosière”.

De afdeling Economische en Monetaire Unie, economische en sociale samenhang, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 11 september 2009 goedgekeurd. Rapporteur: Lars NYBERG

Tijdens zijn op 30 september en 1 oktober 2009 gehouden 456e zitting (vergadering van 30 september) heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité onderstaand advies uitgebracht, dat met 152 stemmen vóór en 37 stemmen tegen, bij 15 onthoudingen, werd goedgekeurd:

1. Samenvatting en aanbevelingen

1.1 De financiële en economische crisis is van een omvang die sinds de jaren dertig in vredestijd zijn weerga niet kent. Dit advies gaat echter alleen over de financiële crisis en over eventuele maatregelen om herhaling te voorkomen. Dat was immers de opdracht van de zogeheten groep-De Larosière, die een rapport heeft uitgebracht dat door het EESC in het onderhavige advies wordt behandeld. Dat het hier om een belangrijke materie gaat, blijkt o.m. uit het feit dat de Commissie reeds diverse voorstellen op dit vlak heeft gepresenteerd, bijv. over ratingbureaus, over specifieke financiële activiteiten en over financieel toezicht, dat het hoofdthema van het rapport-De Larosière is.

1.2 De belangrijkste oorzaak van de crisis was een te hoge liquiditeit, die volgens de groep-De Larosière deels het gevolg was van een expansionistisch monetair beleid in de VS en onevenwichtigheden in de wereldeconomie, die het duidelijkst naar voren kwamen in de betrekkingen tussen de VS en China. Een andere denkbare verklaring is, volgens het Comité, dat er een verschuiving heeft plaatsgevonden van inkomen uit arbeid naar inkomen uit kapitaal. De inkomensverdeling is ongelijker geworden. De meest vermogenden gingen op zoek naar beleggingsmogelijkheden voor hun toegenomen kapitaal. Beleggingen in reële activa leverden niet hetzelfde rendement op als effecten, waarvan de koers omhoog werd gestuwd. Het rapport-De Larosière maakt een grondige analyse van de financiële zeepbel, maar om te bepalen welke politieke besluiten in de toekomst moeten worden genomen is verder onderzoek geboden.

1.3 In algemene zin hecht het Comité zijn steun aan de 31 aanbevelingen van de groep-De Larosière maar het wil wel de invalshoek verruimen en een aantal opmerkingen en aanvullingen formuleren.

1.3.1 De groep-De Larosière stelt voor om in goede tijden strengere kapitaaleisen voor banken te hanteren en in slechte tijden soepeler eisen. Dit zou een riskant voorstel kunnen zijn

omdat het moeilijk is om in geval van conjunctuurschommelingen economische voorspellingen te doen. Toch bewijst Spanje dat een systeem met variabele kapitaaleisen kan werken. Het Comité is derhalve van mening dat moet worden nagedacht over de vraag wanneer een dergelijke maatregel kan worden ingevoerd.

1.3.2 Het Comité is van oordeel dat strengere kapitaaleisen en transparantie absoluut noodzakelijk zijn voor transacties die buiten de balans worden gehouden. De Spaanse overheden hadden de strengste regels voor posten buiten de balans en de Spaanse banken hebben het minst te lijden gehad onder de crisis.

1.3.3 Er is vaak misbruik gemaakt van „posten buiten de balans” en „special purpose vehicles”. Banken hebben risicovolle activa niet op hun balans vermeld om de kapitaalvereisten te omzeilen en soms ook om belasting te ontduiken. Het Comité vindt dan ook dat hier strengere regels voor moeten komen.

1.3.4 Het risicogehalte van bankactiva moet duidelijker worden aangegeven. Dat is volgens het Comité een eerste vereiste bij de follow-up van het rapport. Net als de groep-De Larosière vindt het Comité dat banken en financiële instellingen altijd een deel van het risico in hun boeken moeten blijven vermelden wanneer zij riskante activa doorverkopen. De risico's van financiële producten moeten duidelijk worden aangegeven. Transparantie van financiële producten is noodzakelijk om het vertrouwen in de financiële markten te herstellen. Ook hier wil het Comité weer naar Spanje verwijzen. Nieuwe producten mogen niet op de financiële markt worden gebracht voordat zij door een monetaire autoriteit zijn gecontroleerd. Over de invoering van dergelijke controles moet worden overlegd. De vraag is of de controles nationaal moeten worden uitgevoerd of dat er een gemeenschappelijk controlesysteem voor de hele EU moet komen. Gezien het grensoverschrijdende karakter van financiële activiteiten valt het meest te zeggen voor een Europees systeem.

1.3.5 Het zogeheten parallelle banksysteem bestaat uit diverse vormen van ongereguleerde kredietverstrekking. Deze nieuwe vormen van financiële activiteit hebben zich kunnen ontwikkelen zonder enige regulering, zelfs niet op het vlak van kapitaalreserves. Het Comité vindt het een goede zaak dat ook hier regels voor worden ingevoerd. Ook voor beleggingsfondsen wil de groep-De Larosière gemeenschappelijke regels, definities van verschillende producten en strengere controle invoeren. Daar valt eveneens niets tegen in te brengen.

1.3.6 Het is noodzakelijk dat de eisen voor bedrijfsvoering van banken en auditing worden aangescherpt. Het Comité is van oordeel dat de rol van auditors onderbelicht is gebleven in de aanbevelingen van de groep-De Larosière. Als de auditors hun werk goed hadden gedaan, dan had de verspreiding van risicovolle activa kunnen worden beperkt. Managers van financiële instellingen moeten kunnen vertrouwen op auditors wat de waardering van activa betreft. De rol van auditors en de boekhoudkundige methoden moeten worden meegenomen in de aanpassing van Basel II.

1.3.7 Het rapport bevat goede aanbevelingen voor bonusregelingen. Deze moeten op meerdere jaren betrekking hebben en resultaatafhankelijk zijn en mogen niet al op voorhand worden toegezegd. Het Comité vindt dat de kortetermijnvisie plaats moet maken voor een langetermijnvisie, waarbij bonussen niet zijn gebaseerd op speculatieve transacties. In dit verband staat het Comité achter het idee om belasting te gaan heffen op financiële transacties en de opbrengst daarvan eventueel aan ontwikkelingshulp te besteden. Een extra eis moet zijn dat bonussen niet mogen worden gebaseerd op algemene ontwikkelingen maar op de vraag of de bank een betere prestatie heeft neergezet dan de algemene trend. Bovendien zouden deze bonussen aan een maximum moeten worden gebonden om excessen en onverantwoorde risico's te voorkomen. In een zogeheten exit-strategie moet worden opgenomen dat de enorme bedragen die financiële instellingen uit de staatskas hebben ontvangen, moeten worden terugbetaald en niet opnieuw naar hoge winsten en bonussen gaan.

1.4 Het toezicht op de financiële markten was de hoofdopdracht van de groep-De Larosière. Toezicht is volgens het Comité ook van fundamenteel belang om te voorkomen dat zich nog eens een financiële crisis voordoet. Maar toezicht vergt regels. Daarom zijn de voorstellen voor wijziging en aanscherping van de regels, die in het eerste deel van het rapport-De Larosière uiteengezet worden, net zo belangrijk.

1.4.1 De groep-De Larosière pleit voor een Europees orgaan voor macroprudentieel toezicht op het financiële systeem dat, indien nodig, waarschuwt voor financiële risico's. Voorgesteld wordt de verantwoordelijkheid hiervoor bij de ECB/het ESCB te leggen en een speciale raad in het leven te roepen die een en ander in de praktijk brengt. Dat deze raad administratief aan de ECB wordt gekoppeld is goed, maar formeel gezien moet het toezicht worden uitgeoefend door het ESCB. Het toezicht moet op alle nationale financiële systemen van toepassing zijn en ook het bestuur van die nieuwe raad moet door het ESCB worden benoemd.

1.4.2 Het rapport stelt een nieuw systeem voor microprudentieel toezicht voor dat in twee fases wordt geïmplementeerd. Voor het toezicht op banken, beleggingsfondsen en effectenhandelaren zijn verschillende autoriteiten verantwoordelijk. In de eerste fase moeten gemeenschappelijke regels voor toezicht worden vastgesteld en moeten verschillen in nationale uitvoering uit de weg worden geruimd. Ook de sanctiemogelijkheden moeten in dit stadium worden geharmoniseerd. Het Comité ziet niet in waarom met deze eerste fase zou worden gewacht en stelt het derhalve op prijs dat de Commissie in haar mededeling voorstelt om vaart te zetten achter de voorbereiding van het systeem voor microprudentieel toezicht.

1.4.3 Volgens het Comité zal het zonder de noodzakelijke harmonisering erg moeilijk zijn om colleges van nationale toezichthouders, die controle uitoefenen op internationaal opererende banken, te managen. Als de verschillen in regelgeving voor nationale toezichthouders blijven bestaan, zullen de drie nieuwe autoriteiten in de praktijk genoodzaakt zijn om een deel van dit toezicht voor hun rekening te nemen.

1.4.4 In het bestuur van die autoriteiten mogen niet alleen bankiers zetelen. Ook vakbonden, rekeninghouders en het EESC, als vertegenwoordiger van het maatschappelijk middenveld, zouden hierin een plaats moeten krijgen.

1.5 Op mondiaal niveau wordt in het rapport gepleit voor versterking van Basel II, voor internationale boekhoudregels, voor mondiale regulering van ratingbureaus en derivaatmarkten, voor een ander bestuursbeleid in de financiële sector en voor een grotere rol voor het IMF. Ook moet een eind worden gemaakt aan de mogelijkheid om bepaalde activiteiten te ontplooiën door gaten in de regelgeving voor de financiële sector. Diverse voorstellen van de groep-De Larosière zijn inmiddels al door de G20 in Londen overgenomen. Het *Financial Stability Forum*, dat in 1999 werd opgericht voor wereldwijde financiële stabiliteit, wordt omgevormd tot een *Financial Stability Board*. Het Comité hoopt dat deze *Board* meer inzicht heeft en over voldoende middelen, kennis en macht beschikt om in te grijpen. Het Comité juicht het toe dat het IMF meer middelen krijgt maar, plaatst vraagtekens bij de eisen die het IMF stelt en die belangrijke aspecten van het Europese sociale model op de helling zetten. Zowel om deze als om andere redenen is het essentieel dat de EU binnen het IMF met één stem spreekt.

1.5.1 In discussies over de financiële markt wordt tegenwoordig de term „stresstest” gebruikt: een onderzoek waaruit blijkt hoe stressbestendig het banksysteem van een land is in geval van een financiële crisis. Gezien de huidige financiële crisis ligt het belang van een dergelijke test voor de hand. De hamvraag is echter of de resultaten van die test bekend moeten worden gemaakt. Indien het IMF de resultaten publiceert van een test waaruit blijkt dat het banksysteem van een land niet opgewassen is tegen een crisis, dan kan hierdoor juist een crisis ontstaan.

2. Inleiding

2.1 De financiële en economische crisis is van een - in vreedstijd - nooit eerder geziene omvang. De depressie van de jaren dertig speelde zich af in een tijd dat de economieën in de wereld niet zo onderling verweven waren als nu. Toen waren het vooral de VS en Europa die werden getroffen. Nu is het in hoge mate een wereldwijde crisis.

2.2 Wat begon als een financiële crisis is uitgegroeid tot een economische crisis met recessie in grote delen van de wereld, met als vermoedelijk gevolg een sociale crisis met hoge werkloosheid. Hoe groot die wordt zal afhangen van het beleid dat wordt gevoerd om de crisis te bestrijden. Tegelijkertijd is een politieke crisis ontstaan, waardoor regeringen ten val zijn gekomen.

2.3 Dit advies gaat echter alleen over de financiële crisis en over eventuele maatregelen om herhaling te voorkomen. Het beperkt zich tot slechts een onderdeel van deze allesomvattende crisis: het gaat niet over de economische crisis of over maatregelen om de huidige financiële crisis het hoofd het bieden, zoals overheidssteun voor de financiële sector. Het gaat hier alleen over de toekomst en met name over het toezicht op de financiële sector.

2.4 Dat was namelijk de opdracht van de groep-De Larosière, die een rapport heeft uitgebracht dat door het Comité in het onderhavige advies wordt behandeld. De groep-De Larosière heeft haar taak ruim opgevat. Dat was nodig om een volledig beeld van de situatie te schetsen en goed doordachte voorstellen te kunnen presenteren.

2.5 De huidige crisis begon in de financiële sector. Voordat de groep-De Larosière haar rapport uitbracht, had de crisis al dusdanig ernstige vormen aangenomen dat de Europese Commissie diverse voorstellen voor aanpassing van de wetgeving had geformuleerd. Het belangrijkste daarvan is waarschijnlijk het voorstel om een kredietbeoordelingsinstantie op te richten. Ook is een voorstel voor een richtlijn inzake bepaalde soorten van financiële activiteiten gepresenteerd. Op 27 mei 2009 verscheen een mededeling over het gedeelte van het rapport-De Larosière dat over financieel toezicht gaat. Volgens bijlage 1 bij de mededeling verschilt deze op slechts vijf punten met het rapport-De Larosière. Dit wordt toegelicht in de paragrafen 6.2.4, 6.3.1 en 6.3.5. Het Comité zal een apart advies uitbrengen over de concrete voorstellen voor aanpassing van de wetgeving. Hoewel de Europese Commissie in die mededeling niet verder ingaat op de rest van het rapport-De Larosière, is het Comité van mening dat ook die onderdelen van essentieel belang zijn voor de toekomst van de financiële sector.

2.6 Het rapport-De Larosière is geschreven door bankiers voor bankiers en moet in essentie worden uitgevoerd door financiële deskundigen van de Commissie en ministers van Financiën van de lidstaten. Het Comité steunt de 31 aanbevelingen van het rapport, maar vindt dat de blik moet worden verruimd. Degenen die de financiële crisis feitelijk veroorzaakt hebben, kunnen niet als enigen de verantwoordelijkheid krijgen voor het oplossen van de huidige problemen. De consumenten

van financiële diensten zijn burgers en bedrijven die hun geld op de bank zetten en lenen om hun investeringen te bekostigen. Het is de taak van de financiële markt om deze groepen, d.w.z. het maatschappelijk middenveld, zo goed mogelijk te bedienen. Daarom willen wij enkele opmerkingen plaatsen en aanvullingen voorstellen, hetgeen overigens niets afdoet aan onze algemene steun aan het rapport.

3. Oorzaken van de financiële crisis

3.1 Het liquiditeitsoverschot in de financiële sector leidde niet tot maatregelen van de centrale banken. Alle aandacht ging uit naar het prijsniveau en dat gaf geen aanleiding tot het verhogen van de rente. Goedkope liquide middelen leidden tot stijgende effectenprijzen. Het staat buiten kijf dat de liquiditeit te groot was toen de crisis uitbrak en dat zij nu, ten gevolge van de crisis, te klein is. Feit is echter dat het moeilijk is om te bepalen wat onder normale omstandigheden een adequate liquiditeitsratio en ideale geldhoeveelheid is. Het Comité wijst ook op het dilemma dat ontstaat wanneer zowel inflatie als een bepaalde geldhoeveelheid als indicatoren voor het monetaire beleid worden gebruikt. Als er te veel geld in omloop is, dan verhogen de centrale banken de rente. Maar als tegelijkertijd de inflatie laag is, dan zou de rente eigenlijk moeten worden verlaagd. Het Comité is derhalve van mening dat, als de geldhoeveelheid als indicator wordt gebruikt, zelfs in dergelijke complexe situaties rekening moet worden gehouden met de mogelijke effecten daarvan op de reële economie.

3.2 Het promoten van eigenhuisbezit door de politiek, ongeacht de financiële draagkracht van de koper, goedkope leningen en financiële instellingen die effecten bundelden en als nieuwe producten doorverkochten hebben het bestaan van risicovolle leningen (*subprimes*) verborgen gehouden. Deze effecten zijn overal ter wereld op financiële markten verhandeld omdat de particuliere spaarquote in de VS in de periode 2005-2006 zelfs onder nul zakte. Het EESC zei daarover in juli 2008 ⁽¹⁾ het volgende: „De recente Amerikaanse crisis met de zogeheten subprime hypotheek heeft aangetoond dat de volatiliteit van de prijzen van onroerend goed, samen met de oppervlakkige beoordeling van het cliëntenrisico (niet-betaling van veel te hoge aflossingen ten opzichte van de waarde van het in onderpand gegeven goed) een financiële crisis kan veroorzaken die het gehele systeem aan het wankelen brengt. Elke communautaire maatregel dient uit deze ervaring lering te trekken.”

3.3 Tegelijkertijd ontstonden door een gebrek aan evenwicht in de wereldhandel in sommige landen (vooral China) grote overschotten, waarmee Amerikaanse staatsobligaties werden gekocht. Nieuwe complexe financiële producten (waaronder *subprimes*) gaven een hoog rendement en de hele financiële markt was op zoek naar steeds hogere rendementen. Deze nieuwe producten fungeerden als onderpand voor nieuwe leningen en stuwden de omzet van de financiële markten tot grote hoogte, een omzet die was gebaseerd op meer risicovolle beleggingen. En dat terwijl risicospreiding juist een van de achterliggende gedachten was bij het creëren van deze nieuwe, complexe financiële producten. Door de toename van het aantal transacties op de financiële markten ontstond de indruk dat de bomen tot in de hemel groeiden.

⁽¹⁾ PB C 27 van 3.2.2009, blz. 18

3.4 Risicovolle hypotheeklen, die in het banksysteem maar moeilijk konden worden doorverkocht, werden herverpakt in nieuwe producten (via securitisering) en aldus alsnog doorverkocht. Toen de VS in 2008 in een recessie belandde en de werkloosheid toenam, kwam hieraan een eind en werd de crisis in gang gezet. Veel huiseigenaren konden hun hypotheekrente niet meer betalen. Banken moesten afschrijvingen inboeken op hun activa en ze verkopen. Het onderpand van de leningen daalde in waarde en de neerwaartse spiraal was ingezet. Het vertrouwen nam af.

3.5 Het rapport-De Larosière wijst diverse factoren aan die hiertoe hebben bijgedragen:

- toen dit allemaal begon, moesten internationaal opererende banken zich houden aan de regels van het Basel I-akkoord. Deze regels werkten de praktijk in de hand dat risicovolle leningen niet op de balans werden weergegeven. Een en ander is gedeeltelijk gecorrigeerd in het Basel II-akkoord;
- de enorme toename van nieuwe, complexe financiële producten die „over the counter” werden verkocht, waardoor de risico's buiten beeld bleven;
- de regulering van financiële activiteiten is gebaseerd op risicobeoordeling door ratingbureaus;
- ratingbureaus vonden deze producten, die later vrijwel waardevloos bleken te zijn, net zo kredietwaardig als staatsobligaties. Deze instanties worden gefinancierd door de financiële instellingen wier producten zij beoordelen!
- de bestuursvoorzitters en managers van de financiële instellingen begrepen niet welke risico's verbonden waren aan de nieuwe, complexe financiële producten;
- gebrekkige regulering en gebrekkig toezicht, zonder coördinatie, in combinatie met felle concurrentie tussen financiële centra.

3.6 In het rapport-De Larosière wordt impliciet kritiek geleverd op de centrale banken, die niet in actie zijn gekomen om de sterk toegenomen liquiditeit in te dammen.

3.7 Het Comité wil in zijn analyse echter nog een paar stappen verder gaan. De liquiditeitstoename was deels toe te schrijven aan het gebrek aan evenwicht in de wereldeconomie. Dit komt het duidelijkst tot uiting in de betrekkingen tussen de VS en China: terwijl China een overschot op zijn handelsbalans en een spaarquote van 30 tot 40 procent had, als buffer tegen ziekte en pensioen, hadden de VS een tekort op de handelsbalans en vrijwel geen spaartegoeden. Een andere denkbare verklaring, die niet door de groep-De Larosière wordt signaleerd,

is dat er een verschuiving heeft plaatsgevonden van inkomen uit arbeid naar inkomen uit kapitaal. De inkomensverdeling is ongelijker geworden. Niet alleen de IAO maar ook de OESO heeft aangegeven dat deze ontwikkeling moet worden stopgezet.

3.8 De meest vermogenden gingen op zoek naar beleggingsmogelijkheden voor hun toegenomen kapitaal. Beleggingen in reële activa leverden niet hetzelfde rendement op als effecten, waarvan de koers omhoog werd gestuwd. Maar met nieuwe regels voor de financiële markten alleen komen we er niet; er is ook een politieke koerswijziging nodig. Het rapport-De Larosière maakt weliswaar een grondige analyse van de financiële zeepbel, maar om te bepalen welke politieke besluiten in de toekomst nodig zijn is verder onderzoek geboden.

3.9 De financiële context die hier wordt beschreven heeft bijgedragen tot een wildgroei aan speculatieve transacties die weinig te maken hadden met de ontwikkelingen in de reële economie en die niet aan banden werden gelegd door internationale fiscale en monetaire instrumenten. De financiële instellingen en internationale organisaties hebben de roep om regelgeving (waaronder de „Tobin tax”), die vanuit vele hoeken van de samenleving regelmatig was te horen, genegeerd.

4. Beleid en regelgeving

4.1 Volgens het rapport is de crisis te wijten aan een falende markt, internationaal gebrek aan evenwicht, gebrekkige regelgeving en zwak toezicht. Al deze problemen kunnen niet worden opgelost met regels, maar goede regelgeving is wel een essentiële vereiste. Volgens het rapport moeten alle problemen worden aangepakt, maar het is de vraag in hoeverre de voorgestelde aanpak toereikend is. Bovendien wordt gesteld dat meer regelgeving de financiële innovatie kan afremmen. Het Comité wil er echter op wijzen dat *subprime* leningen en zogeheten securitisering juist voortkomen uit financiële innovatie. Misbruik van bepaalde vormen daarvan ligt aan de basis van de huidige financiële problemen. Soms kan regulering ook bijdragen tot financiële innovatie, zoals in het geval van de SEPA (*Single European Payments Area*).

4.2 In het rapport wordt gepleit voor betere coördinatie tussen de centrale banken en de beleidsorganen die verantwoordelijk zijn voor het toezicht op de financiële markten. De centrale banken moeten zich meer bezighouden met macroeconomische aspecten in de vorm van beter toezicht op de financiële markten. Ook het IMF moet een grotere rol spelen als toezichthouder. Dat zijn volgens het Comité twee essentiële zaken.

4.3 In het rapport wordt gesteld dat overheidsregulering en zelfregulering door de financiële sector elkaar moeten aanvullen. Aangezien de interne controle niet heeft gewerkt, wordt gezegd dat zelfregulering aan toezicht moet worden onderworpen. Hiermee verdwijnt in feite het onderscheid tussen overheidsregulering en zelfregulering.

4.4 In de praktijk is er van dat onderscheid al helemaal geen sprake. Door middel van de Basel I- en Basel II-akkoorden stellen de banken in feite zelf de regels vast voor de financiële sector. Of die regels worden nageleefd moet door de banken en andere financiële instellingen zelf, of door de overheid wanneer het om wetgeving gaat, worden gecontroleerd. (Basel II trad op 1 januari 2008 in werking in de EU en wordt pas op 1 april 2010 van kracht in de VS). In het rapport wordt niet serieus aandacht besteed aan het organisatorisch en democratisch deficit van zelfregulering op de financiële markten. Moeten wij ons, gezien de wereldwijde markt, niet met zijn allen afvragen of de politieke organen wel voldoende invloed hebben?

5. Aanbevelingen van de groep-De Larosière

5.1 *De kapitaaleisen voor banken moeten geleidelijk worden aangescherpt.* Aangezien de banken door de crisis nu slechts mondjesmaat krediet verstrekken, moet een dergelijke verscherping nog even worden uitgesteld. Volgens het Comité is dit een essentiële voorwaarde om te voorkomen dat de samenleving in de toekomst geld moet stoppen in banken met liquiditeitsproblemen. Het Comité vindt ook dat de EU definities voor kapitaaleisen moet vaststellen.

5.2 *Kapitaaleisen die variëren naar gelang van de conjunctuur.* Volgens het rapport moeten de centrale banken niet alleen oog hebben voor de inflatie, maar ook voor de ontwikkelingen op de geld- en kredietmarkten in het algemeen. Als er te veel krediet wordt verstrekt, moeten zij eveneens bereid zijn om het monetair beleid aan te scherpen. Voorgesteld wordt om in goede tijden strengere kapitaaleisen voor banken te hanteren en in slechte tijden soepeler eisen. Maar omdat het moeilijk is om economische voorspellingen te doen, zou dit riskant kunnen zijn. Als men de kapitaaleisen aanscherpt na een periode van economische bloei en kredietexpansie, dan kan dat de conjuncturele neergang versnellen als de goede tijden voorbij zijn. Toch bewijst Spanje dat een systeem met variabele kapitaaleisen kan werken. Het Comité vindt dat moet worden nagedacht over de risico's qua timing voordat een dergelijke maatregel wordt ingevoerd.

5.3 Strengere regels voor verplichtingen buiten de balans in de vorm van grotere kapitaalreserves en meer transparantie. De Spaanse overheden hadden de strengste regels voor posten buiten de balans en de Spaanse banken hebben het minst te lijden gehad onder de crisis.

5.3.1 Wanneer banken transacties buiten hun balans willen houden, dan gebruiken zij daar meestal een innovatief financieel product voor, een „special purpose vehicle”. Doel hiervan is vaak risicovolle activa buiten de eigen balans van de bank te houden om de bank zelf niet in gevaar te brengen. Belastingontwijking

kan een andere reden zijn. Gezien het misbruik dat hiervan gemaakt is, vindt het Comité het noodzakelijk dat strengere regels worden gehanteerd voor zowel „het buiten de balans houden van bepaalde posten” als „special purpose vehicles”. De essentie van deze regels moet zijn dat het voortaan niet meer mogelijk is om op deze manier bepaalde activiteiten verborgen te houden.

5.4 *Het risico van bankactiva moet duidelijker worden.* Dat moet volgens het Comité een van de voornaamste doelstellingen zijn van de maatregelen die de Commissie hopelijk naar aanleiding van het rapport zal nemen om bankactiva echt transparant te maken.

5.4.1 Het rapport gaat over securitisering, de derivatenmarkt, beleggingsfondsen en het „parallele banksysteem”. Het Comité wil een totaaloplossing waarbij geen enkel probleem in verband met risicovolle beleggingen buiten schot blijft. Het parallele banksysteem omvat diverse vormen van ongereguleerde kredietverstrekking. Het rapport beveelt aan dat Basel II ook voor dit soort, door hedgefondsen en investeringsbanken ontplooid, activiteiten gaat gelden. Dit lijkt vanzelfsprekend en een besluit hiertoe moet onmiddellijk worden genomen. Deze nieuwe vormen van financiële activiteit, die zich veelal parallel aan het banksysteem afspelen, hebben zich kunnen ontwikkelen zonder enige vorm van regulering, zelfs niet op het vlak van kapitaalreserves. Zelfs voor beleggingsfondsen wil de groep-De Larosière gemeenschappelijke regels, definities voor verschillende producten en strengere controle invoeren. Ook daar valt weinig op aan te merken. Men wil dat banken en financiële instellingen altijd een deel van het risico houden wanneer zij riskante leningen doorverkopen.

5.5 Op 13 mei 2009 presenteerde de Commissie een voorstel voor een richtlijn inzake beheerders van alternatieve beleggingsfondsen, die van toepassing is op veel van deze nieuwe instrumenten. Het Comité brengt later advies uit over dit voorstel. In 2006 bracht het Comité echter al advies uit over een groenboek inzake investeringsfondsen. ⁽¹⁾

5.6 De groep-De Larosière stelt voor dat de *International Accounting Standard Board* (IASB) o.m. regels opstelt voor nieuwe complexe financiële producten. De zogeheten *mark-to-market*-boekhoudmethode heeft de crisis nog verergerd. Toen de activa in waarde daalden, werden zij tegen dagwaarde geboekt. Door de crisis daalde de koers van de activa zelfs tot ver onder hun substantiële waarde. De alternatieve methode – activa boeken tegen hun oorspronkelijke aankoopwaarde – biedt evenmin soelaas in dergelijke omstandigheden. Hier moeten volgens het Comité dringend vernieuwingen worden doorgevoerd.

⁽¹⁾ PB C 110 van 9.5.2006, blz. 19

5.7 Men kan zich afvragen waarom activa met een verborgen risico worden doorverkocht in het banksysteem. Het is wellicht tijd om de bezem door deze instrumenten te halen. Bankiers hebben het vaak over het belang van financiële innovatie. Is men daarin te ver gegaan? Het Comité verzoekt de Commissie om de bestaande instrumenten eens kritisch tegen het licht te houden, te kijken hoe nuttig en riskant zij zijn en voor te stellen welke instrumenten eventueel in de ban moeten worden gedaan en welke moeten worden behouden en in welke vorm. De verantwoordelijkheid hiervoor kan niet worden overgelaten aan de bankiers. De Commissie moet het pad effenen voor relevante besluiten van het Europees Parlement en de Raad. Financiële producten mogen niet onnodig complex worden gemaakt. Het moet duidelijk zijn welke risico's eraan zijn verbonden. Transparantie van financiële producten is wellicht een eerste vereiste om het vertrouwen in de financiële markten te herstellen.

5.7.1 Ook hier verwijst het Comité weer naar Spanje. Nieuwe producten mogen niet op de financiële markt worden gebracht voordat zij zijn goedgekeurd door een monetair orgaan. De Commissie moet in haar evaluatie aandacht besteden aan de verschillen tussen de instrumenten die in Spanje en in de andere lidstaten gebruikt worden. Bovendien moet worden bekeken of dergelijke controles op brede schaal moeten worden ingevoerd en of de controles op nationaal niveau moeten worden uitgevoerd of dat er een Europees controlesysteem moet komen. Gezien het grensoverschrijdende karakter van financiële activiteiten valt het meeste te zeggen voor een Europees systeem.

5.8 Het Comité staat achter de aanbeveling van de groep met betrekking tot het risicomanagement van banken dat dit een onafhankelijke functie moet zijn, dat dit werk hoog moet worden ingeschat en dat men niet te veel moet vertrouwen op externe beoordelingen (ratingbureaus). Het voorstel voor crisismanagement binnen financiële instellingen verdient uiteraard alle steun. De hamvraag is echter of aanbevelingen op dit vlak ooit méér kunnen zijn dan aanbevelingen. In hoeverre is het mogelijk de interne gang van zaken van een financiële instelling te regelen? Het enige wat op dit gebied kan worden bereikt, is wellicht dat toezichthouders de betreffende organisaties in de gaten kunnen houden en hun kritiek openbaar kunnen maken.

5.9 Toen de crisis losbrak, scherpten veel lidstaten de Europese eisen aangaande bankgaranties verder aan. De groep-De Larosière pleit nu voor harmonisering van de depositogarantietelsels, zodat rekeninghouders overal in de EU even veel en even goed worden beschermd. Er moet een oplossing worden gevonden voor het probleem van bankfilialen in andere landen, maar waar moet het geld voor de garantie van deze banktegoeden vandaan komen? Het Comité deelt de mening van de Commissie op dit punt en verzoekt haar om zo snel mogelijk met een voorstel te komen voor nieuwe Europese regels voor depositogaranties.

5.10 *Strengere eisen voor bedrijfsvoering van banken en auditing.* In het licht van wat er gebeurd is, is dit een noodzakelijke eis. Ook financiële instellingen hebben een ethische code, maar die lijkt in sommige gevallen niet veel invloed gehad te hebben op

het feitelijke gedrag. Wanneer het gaat om persoonlijke vaardigheden kan het echter moeilijk zijn om met praktische voorstellen te komen. Met nieuwe regels en het eventueel uit de markt nemen van bepaalde instrumenten zou de bedrijfsvoering van banken eenvoudiger moeten worden. Met instrumenten die tot doel hebben de risico's te verbergen is het erg moeilijk om een bank te runnen. Afgezien daarvan vindt het Comité dat het rapport-De Larosière niet voldoende aandacht besteedt aan de rol van auditors. Als de auditors hun werk goed hadden gedaan, dan had de spreiding van risicovolle instrumenten kunnen worden beperkt. Managers van financiële instellingen moeten kunnen vertrouwen op auditors wat de waardering van activa betreft. De rol van auditors en boekhoudmethoden moet worden meegenomen in de aanpassing van Basel II. Het zou ook een goede zaak zijn als bepaalde belanghebbenden (*stakeholders*) zouden worden betrokken bij het vaststellen van het beleid en de instrumenten van de financiële instellingen, door middel van ad-hoccomités.

5.10.1 Een bonussysteem dat kortlopende risicovolle beleggingen beloont, heeft het gedrag van bankiers in hoge mate beïnvloed. Het rapport bevat goede aanbevelingen voor bonusregelingen, nl. dat zij op meerdere jaren betrekking moeten hebben en resultaatafhankelijk moeten zijn en niet al op voorhand mogen worden toegezegd. Het Comité vindt dat de kortetermijnvisie plaats moet maken voor een langetermijnvisie, waarbij bonussen niet zijn gebaseerd op speculatieve transacties. In dit verband staat het Comité achter het idee om belasting te gaan heffen op financiële transacties en de opbrengst daarvan eventueel aan ontwikkelingshulp te besteden. Een extra eis moet zijn dat bonussen niet mogen worden gebaseerd op algemene ontwikkelingen maar op de vraag of de bank een betere prestatie neerzet dan de algemene trend. Bovendien zouden deze bonussen aan een maximum moeten worden gebonden om excessen, die onverantwoorde risico's in de hand werken, te voorkomen.

5.11 Het *Committee of European Securities Regulators* moet volgens de groep opdracht krijgen om vergunningen te verstrekken aan ratingbureaus. De Commissie heeft al een voorstel gepresenteerd voor een verordening inzake ratingbureaus. Het Comité heeft hierover een advies opgesteld, waarin het voorstel van de Commissie wordt onderschreven ⁽¹⁾. Volgens het rapport is de financiering van ratingbureaus aan revisie toe. Voor het Comité is het zo klaar als een klontje dat deze bureaus niet mogen worden gefinancierd door de instellingen wier kredietinstrumenten zij beoordelen.

6. Toezicht

6.1 Het toezicht op de financiële markten was de hoofdopdracht van de groep-De Larosière. Toezicht is volgens het Comité ook van fundamenteel belang om te voorkomen dat zich nog eens een financiële crisis voordoet. Maar toezicht vergt regels. Daarom kunnen de voorstellen voor wijziging en aanscherping van de regels, die in het eerste deel van het rapport-De Larosière uiteengezet worden, allemaal als even belangrijk worden bestempeld.

⁽¹⁾ PB C 277 van 17.11.2009 (ECO/243 – Ratingbureaus)

6.2 Een Europees systeem voor macroprudentieel toezicht

6.2.1 In het rapport wordt kritiek geuit op het huidige toezicht, dat te veel gericht zou zijn op individuele financiële instellingen, en wordt voorgesteld om het toezicht meer toe te spitsen op het hele financiële systeem. Voorgesteld wordt om de verantwoordelijkheid hiervoor bij de ECB/het ESCB (Europees systeem van centrale banken) te leggen. In geval van grensoverschrijdend toezicht (voor financiële instellingen met filialen in andere landen) moet het mogelijk zijn om bindend in te grijpen.

6.2.2 De groep-De Larosière constateert dat er een Europees orgaan nodig is dat officieel wordt belast met macroprudentieel toezicht op het financiële systeem en dat, indien nodig, waarschuwt voor financiële systeemrisico's. Binnen de ECB/het ESCB moet hiertoe een speciale, onafhankelijke raad (*European Systemic Risk Board*) worden opgericht. Behalve de centrale banken zou deze raad vertegenwoordigers moeten bevatten van de drie autoriteiten die, volgens het voorstel, met het microprudentieel toezicht worden belast. Het Comité stelt vast dat er vandaag de dag waarschijnlijk geen enkel orgaan bestaat dat over de noodzakelijke kennis beschikt om macroprudentieel toezicht te kunnen uitoefenen. Het is dan ook zaak de nodige *knowhow* bijeen te brengen ter ondersteuning van deze raad. In het rapport wordt bovendien vastgesteld dat ook de Commissie hierbij moet worden betrokken als zich grote risico's voordoen in het financiële systeem.

6.2.3 Het Comité stemt in met de door ECOFIN en de Europese Raad voorgestelde aanvullingen op de mededeling van de Commissie van 27 mei, die erop neerkomen dat de Algemene Raad van de ECB net als de nationale toezichthouders als waarnemer gaat deelnemen aan de ERSR, dat elk land een stem krijgt en dat eventuele aanbevelingen via ECOFIN gaan. De Europese Raad heeft ook voorgesteld dat de voorzitter van de ERSR door de Algemene Raad wordt gekozen. Het Comité vindt dat een goed idee aangezien alle 27 lidstaten deel uitmaken van die raad. De Europese Raad heeft aanbevolen dat de nieuwe Europese toezichthouders ook toezicht uitoefenen op de kredietbeoordelingsinstanties. Het Comité steunt dit voorstel, dat voortvloeit uit de discussie over het voorstel voor een richtlijn inzake ratingbureaus, maar wil erop wijzen dat slechts een van deze drie instanties deze verantwoordelijkheid mag dragen.

6.3 Een Europees systeem voor microprudentieel toezicht

6.3.1 Met het oog op het dagelijks toezicht wil men de Level 3 Comité's voor toezicht op banken, verzekeraars en beleggingsinstellingen versterken door er autoriteiten van te maken. De regelgeving op deze drie terreinen is dermate verschillend dat een samenvoeging tot één autoriteit niet aan de orde is.

6.3.2 Volgens het rapport wordt alleen de financiële sector in die nieuwe autoriteiten vertegenwoordigd. Het Comité heeft al eerder gezegd dat het vindt dat financiële activiteiten niet alleen

een zaak voor de rechtstreeks betrokkenen zijn. Zij zijn ook een zaak voor werknemersorganisaties en voor de consumenten die gebruik maken van de diensten van banken, verzekeringsmaatschappijen en effectenhandelaren, en die ook in die autoriteiten vertegenwoordigd zouden moeten zijn. Ter vergelijking zij gewezen op de voorstellen van de regering-Obama in de VS. Daar zal een speciale raad voor rekeninghouders worden opgericht, die de activiteiten van banken zal volgen. Ook het Comité zou natuurlijk, als vertegenwoordiger van het maatschappelijk middenveld, moeten worden gevraagd om deel te nemen.

6.3.3 Eén van de aanbevelingen in het rapport luidt dat deze nieuwe autoriteiten o.m. moeten vaststellen *op welke punten de toepassing van de Europese regels door de lidstaten verschilt*. In het verlengde daarvan zou de Commissie volgens het Comité met voorstellen voor aanpassing van de regels moeten komen zodat deze verschillen uit de weg worden geruimd.

6.3.4 In het rapport wordt gepleit voor *nationale toezichthoudende autoriteiten* die afschrikkende maatregelen kunnen nemen. Het Comité kan hier alleen maar mee instemmen en beklemtonen hoe belangrijk het is dat deze autoriteiten onafhankelijk zijn van banken en financiële instellingen. De Commissie wordt verzocht om hiervoor Europese regelgeving op te stellen.

6.3.5 De groep-De Larosière wil dat de nationale toezichthoudende organen het dagelijks toezicht blijven uitoefenen, maar dat de drie nieuwe autoriteiten de normen vaststellen en de activiteiten coördineren. Nagegaan moet worden of de nationale autoriteiten daadwerkelijk onafhankelijk zijn. Wanneer een financiële instelling in meerdere landen actief is, moeten de verschillende nationale toezichthouders *colleges of supervisors* opzetten. Gezien de ervaringen tot dusver zouden de nationale instanties verplicht moeten zijn om informatie uit te wisselen.

6.3.6 Het rapport beveelt aan om het nieuwe systeem voor microprudentieel toezicht in twee fases te implementeren. In de eerste fase moeten gemeenschappelijke regels voor toezicht worden vastgesteld en moeten verschillen in nationale uitvoering uit de weg worden geruimd. Ook de sanctiemogelijkheden moeten in dit stadium worden geharmoniseerd. Het Comité ziet niet in waarom met deze eerste fase zou worden gewacht en stelt het derhalve op prijs dat de Commissie in haar mededeling voorstelt om vaart te zetten achter de voorbereiding van het systeem voor microprudentieel toezicht.

6.3.6.1 Volgens het Comité zal het zonder de noodzakelijke harmonisering erg moeilijk zijn om colleges van nationale toezichthouders te managen. Door fundamentele verschillen in de regelgeving voor nationale toezichthouders zullen de drie nieuwe autoriteiten in de praktijk genoodzaakt zijn om een deel van het toezicht op de financiële instellingen die grensoverschrijdend opereren voor hun rekening te nemen.

6.3.6.2 Het EESC kan zich volledig vinden in het verzoek van de Europese Raad aan de Commissie om aan te geven hoe het Europees systeem van financiële toezichthouders in crisissituaties een belangrijke rol zou kunnen spelen bij de coördinatie onder toezichthouders, met volledige eerbiediging van de bevoegdheden van de nationale autoriteiten voor het vrijwaren van de financiële stabiliteit en voor crisisbeheer met betrekking tot mogelijke budgettaire gevolgen, alsmede met volledige eerbiediging van de bevoegdheden van de centrale banken, in het bijzonder wat de verstrekking van noodliquiditeitssteun betreft.

7. Maatregelen op mondiaal niveau

7.1 De groep-De Larosière constateert dat ook op mondiaal niveau regels moeten worden vastgesteld voor de financiële sector, financieel toezicht en crisismanagement en dat een passend raamwerk hiervoor ontbreekt. Voorts wordt gepleit voor versterking van Bazel II en voor internationale boekhoudregels, voor mondiale regulering van ratingbureaus, voor een ander bestuursbeleid in de financiële sector en voor een grotere rol voor het IMF. Ook moet een eind worden gemaakt aan de mogelijkheid om bepaalde activiteiten te ontplooiën door gaten in de regelgeving voor de financiële sector. Colleges van banktoezichthouders zijn vooral belangrijk in het geval van mondiaal opererende banken.

7.2 Het zal naar verwachting moeilijk zijn om veranderingen op mondiaal niveau tot stand te brengen. Diverse voorstellen van de groep-De Larosière zijn inmiddels al door de G20 in Londen onderschreven. Het *Financial Stability Forum*, dat in 1999 werd opgericht, is omgevormd tot een *Financial Stability Board* met meer leden (alle G20-landen, inclusief Spanje en de Euro-

pese Commissie), meer bevoegdheden en een grotere verbondenheid met het IMF. Deze veranderingen sluiten nauw aan bij de aanbevelingen van de groep-De Larosière. Het *Forum* is in de huidige crisis tot dusver niet in staat gebleken om financiële systeemrisico's tijdig te signaleren. Het Comité hoopt dat de nieuwe *Board* meer inzicht heeft en over meer middelen, kennis en macht beschikt om in te grijpen. Er zij ook op gewezen dat het merendeel van de besluiten die in Londen zijn genomen, nog moet worden uitgevoerd.

7.3 In discussies over de financiële markt wordt de term „stresstest” gebruikt: een onderzoek waaruit blijkt hoe stressbestendig het banksysteem van een land is in geval van een financiële crisis. Gezien de huidige financiële crisis ligt het belang van een dergelijke test voor de hand. De hamvraag is echter of de resultaten van die test bekend moeten worden gemaakt. Indien het IMF de resultaten publiceert van een test waaruit blijkt dat het banksysteem van een land niet opgewassen is tegen een crisis, dan kan juist dát gegeven de crisis doen ontstaan. Toch moeten dergelijke testen zoveel mogelijk worden uitgevoerd omdat zij een belangrijk middel kunnen zijn om toezicht te houden op de financiële systemen van landen.

7.4 Ook de aanbeveling om het IMF meer middelen te geven om landen met acute problemen te helpen kreeg bijval in Londen. Het Comité vindt dit een goede zaak maar plaatst vraagtekens bij de eisen die het IMF stelt en die belangrijke aspecten van het Europese sociale model op de helling zetten. Om deze en om andere redenen is het essentieel dat de EU binnen het IMF met één stem spreekt.

Brussel, 30 september 2009

De voorzitter
Van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Mario SEPI

Bijlage

bij het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité

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

Paragraaf 1.2

als volgt wijzigen:

„De belangrijkste oorzaak van de crisis was een te hoge liquiditeit, die volgens de groep-De Larosière deels het gevolg was van een expansionistisch monetair beleid in de VS en onevenwichtigheden in de wereldeconomie, die het duidelijkst naar voren kwamen in de betrekkingen tussen de VS en China. Een andere denkbare verklaring is, volgens het Comité, dat er een verschuiving heeft plaatsgevonden van inkomen uit arbeid naar inkomen uit kapitaal. De inkomensverdeling is ongelijker geworden. De meest vermogenden gingen op zoek naar beleggingsmogelijkheden voor hun toegenomen kapitaal. Beleggingen in reële activa leverden niet hetzelfde rendement op als effecten, waarvan de koers omhoog werd gestuwd. Het rapport-De Larosière maakt een grondige analyse van de financiële zeepbel, maar om te bepalen welke politieke besluiten in de toekomst moeten worden genomen is verder onderzoek geboden.”

Motivering

Zoals de rapporteur elders in het advies al schrijft en zoals ook uit het rapport-De Larosière zelf naar voren komt, heeft de crisis verschillende oorzaken. Het is echter niet bewezen dat een verandering van de inkomensverdeling daar een van is en geen van de onderzoeken naar de oorzaken van de crisis wijst in die richting.

Stemuitslag:

Stemmen vóór: 68 Stemmen tegen: 121 Onthoudingen: 15

Paragraaf 1.3.3.

Tweede zin: de passage „en soms ook om belasting te ontduiken” schrappen:

„Er is vaak misbruik gemaakt van „posten buiten de balans” en „special purpose vehicles”. Banken hebben risicovolle activa niet op hun balans vermeld om de kapitaalvereisten te omzeilen en soms ook om belasting te ontduiken. Het Comité vindt dan ook dat hier strengere regels voor moeten komen.”

Motivering

De belangrijkste reden om activa buiten de balans te houden is, zoals de rapporteur terecht stelt, dat men geen eigen middelen wilde aanspreken. Nergens is aangetoond dat het de bedoeling was om belasting te ontduiken, hetgeen ook zeer lastig zou zijn, ook al staan de activa niet op de balans.

Stemuitslag:

Stemmen vóór: 65 Stemmen tegen: 125 Onthoudingen: 12

Punt 1.4.4

Schrappen

„In het bestuur van die autoriteiten mogen niet alleen bankiers zetelen. Ook vakbonden, rekeninghouders en het EESC, als vertegenwoordiger van het maatschappelijk middenveld, zouden hierin een plaats moeten krijgen.”

Motivering

In het bestuur zetelen niet alleen bankiers maar ook vertegenwoordigers van de monetaire autoriteiten. Het lijkt niet opportuun nieuwe actoren bij het bestuur van de nieuwe autoriteiten te betrekken. Zij kunnen immers het functioneren ervan bemoeilijken. In aanbeveling 12 van het Rapport de la Rosière is duidelijk aangegeven dat het bestuur van de nieuwe autoriteiten onafhankelijk en professioneel moet zijn.

Stemuitslag:

Stemmen vóór: 60 Stemmen tegen: 132 Onthoudingen: 8

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het thema „Toekomst van het gemeenschappelijk landbouwbeleid na 2013” (vervolgadvies)

(2009/C 318/12)

Rapporteur: **de heer KIENLE**

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 24 februari 2009 besloten overeenkomstig artikel 29 a) van de uitvoeringsbepalingen van zijn reglement van orde een vervolgadvies op te stellen over het thema

„Toekomst van het gemeenschappelijk landbouwbeleid na 2013”.

De gespecialiseerde afdeling Landbouw, plattelandsontwikkeling, milieu, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 2 september 2009 goedgekeurd. Rapporteur was de heer KIENLE.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 30 september en 1 oktober 2009 gehouden 456^e zitting (vergadering van 30 september 2009) onderstaand advies uitgebracht, dat met 167 stemmen vóór en 3 tegen, bij 13 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Rol van het EESC in het ontwikkelingsproces van het GLB

1.1 Het EESC heeft een traditie opgebouwd waarbij het toekomstige hervormingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) al in een vroeg stadium grondig onder de loep neemt, indien mogelijk nog vóór de Europese Commissie in dat verband mededelingen of wetsvoorstellen heeft voorgelegd. Met het op verzoek van de Europese Commissie in 2007 opgestelde verkennende advies „Toestand van het GLB en hoe het na 2013 verder moet” ⁽¹⁾ heeft het EESC zich als eerste Europese instelling uitvoerdig over de toekomst van het gemeenschappelijk landbouwbeleid gebogen.

1.2 Onder zowel het Franse als het Tsjechische voorzitterschap van de Raad in respectievelijk het tweede halfjaar van 2008 en het eerste halfjaar van 2009 zijn er inspanningen geleverd om de discussies over de invulling van het landbouwbeleid na 2013 aan te zwengelen; dit heeft evenwel geen resultaat opgeleverd. Juist omdat de Raad Landbouw tot dusver heeft nagelaten zich over inhoud en voorwaarden uit te spreken, is een geüpdatet „vervolgadvies” over belangrijke actuele ontwikkelingen volgens het EESC thans absoluut noodzakelijk. Hiermee kan na de „Health Check” van 2008 een brug worden geslagen naar de debatten over de toekomst van het GLB na 2013. Bovendien is het volgens het Comité zaak een aanvullend advies op te stellen waarbij op de volledige GLB-thematiek dieper ingegaan wordt.

1.3 Sinds het besluit van de Raad Landbouw over de „Health Check” van het GLB in november 2008 zijn sommige landbouwmarkten compleet ineengestort. Bijzonder dramatisch is het inzakken van de melkprijs. Volgens het EESC is het dan ook zaak nogmaals na te gaan of de vangnetmechanismen, met inbegrip van de nog bestaande quotaregelingen, in staat zijn dergelijke situaties het hoofd te bieden.

2. Voorwaarden voor de verdere ontwikkeling van het GLB na 2013

2.1 Met de GLB-hervorming van 2005 werden de rechtstreekse betalingen grotendeels van de productie losgekoppeld en in sommige lidstaten ook geheel of gedeeltelijk regionaal herverdeeld. Naast de rechtstreekse betalingen vormen de maatregelen voor plattelandsontwikkeling een belangrijke tweede pijler van het EU-landbouwbeleid. Samen met de rechtstreekse betalingen wordt met het oog op multifunctionaliteit gestreefd naar een zowel concurrerende als sociaal en ecologisch duurzame landbouw.

2.2 Decennia lang scheen het voor de hand te liggen dat de landbouw probleemloos kon verzekeren dat Europese consumenten tegen relatief gunstige prijzen van voedingsmiddelen worden voorzien. Wereldwijd wordt thans echter een stijgende tendens van grondstofprijzen in zowel de landbouwsector als andere sectoren (bv. ruwe olie) voorspeld. Tegelijkertijd wordt uitgegaan van een sterk toenemende prijsvolatiliteit.

2.3 De laatste twee jaren zijn de extreme schommelingen van de producentenprijzen voor belangrijke landbouwproducten – cf. laatst nog de uiterst lage prijzen, bv. voor melk en graan – een duidelijk teken aan de wand. In de toekomst zal de sociale dimensie daarom weer aan belang winnen en zal moeten worden verzekerd dat met name mensen met een bescheiden inkomen de nodige levensmiddelen kunnen kopen. Dit is ook nodig omdat de landbouwmarkten over het algemeen erg gevoelig zijn voor prijsschommelingen, die negatieve gevolgen voor de stabiliteit van de voorziening en de landbouwbedrijven kunnen hebben. Bovendien bestaan er kennelijk aanzienlijke onevenwichtigheden in de voedselketen. Wegens de sterk geconcentreerde detailhandel staan de primaire landbouwproductie en de verwerkingsfasen onder grote economische druk. Er heeft zich dan ook een discussie ontpoppen over de vraag of de landbouwproductiefase een billijk aandeel van de winstmarges in de voedselketen krijgt.

⁽¹⁾ PB C 44 van 16.2.2008, blz. 60.

2.4 De Europese Unie en de lidstaten streven hoge normen na inzake levensmiddelenveiligheid, milieubescherming, klimaatverandering en dierenbescherming. Deze aspecten zijn van groot belang in het Europese landbouwmodel. Met de GLB-hervorming van 2003/2005 werd besloten de losgekoppelde bedrijfs-toeslag te laten afhangen van de naleving van fundamentele normen en een „goede landbouw- en milieuconditie” (de zogenaamde „cross compliance”). Naast deze „minimumvereisten” werden milieumaatregelen in de landbouw voorgesteld, waartoe in ieder geval sinds 2007 het stimulerend element behoort. Ter verwezenlijking van de ecologische en maatschappelijke doelstellingen van de landbouw in de periode na 2013 zal verder werk moeten worden gemaakt van dergelijk stimulerend beleid. Het EESC heeft herhaaldelijk zijn fundamentele standpunt beklemtoond dat het fout zou zijn de Europese landbouw alleen op de op de wereldmarkt geldende voorwaarden en prijzen te oriënteren.

2.5 Gelet op de vastgestelde doelstellingen en taken zullen voor de periode 2014 tot 2020 passende financiële middelen moeten worden uitgetrokken. Thans bedragen de uitgaven voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid nauwelijks 0,4 % van het bruto binnenlands product (BBP) van de EU. Het zal zaak blijven aan de burgers mee te delen welke maatschappelijk belangrijke diensten via de GLB-begroting worden ondersteund. Het aandeel van de landbouwuitgaven in de totale EU-begroting slinkt in de periode 1993-2013 van ca. 50 % tot 33 %.

3. Geplande afronding van discussies en besluiten

3.1 In de Raad werden de eerste besprekingen over de invulling van het EU-landbouwbeleid na 2013 onder het Franse voorzitterschap aangevangen en onder het Tsjechische voortgezet.

3.2 Op basis daarvan zal de nieuw benoemde Europese Commissie naar verwachting in het najaar van 2010 een aantal eerste beschouwingen (in een mededeling) over het landbouwbeleid na 2013 ter discussie voorleggen. Daarbij zal ook rekening moeten worden gehouden met de nog te verrichten „financiële herziening”. Naar verwachting zullen de wetgevingsvoorstellen m.b.t. het GLB na 2013 pas medio 2011 worden gepresenteerd. Parlement, Raad en Commissie zouden dan in het eerste halfjaar van 2012 daarover een besluit kunnen nemen.

3.3 Ingevolge het Lissabonverdrag beschikt het Europees Parlement op het gebied van het gemeenschappelijk landbouwbeleid voor het eerst over medebeslissingsrecht. Deze versterking van het parlement zal fundamentele positieve gevolgen hebben voor de discussies en de verdere ontwikkeling van het GLB na 2013.

4. Richtsnoeren voor de discussies over de verdere ontwikkeling van het GLB

4.1 Volgens het EESC moeten de discussies over de verdere ontwikkeling van het GLB na 2013 gestoeld blijven op het

model van een multifunctionele landbouw die marktgericht is maar tegelijk ook maatschappelijke belangen dient. Sinds 1992 is met de GLB-hervormingen getracht een oplossing te vinden voor het dilemma tussen enerzijds internationalisering van de markt (trefwoord: WTO-Doharonde) en anderzijds hoge maatschappelijke eisen (trefwoorden: preventieve consumentenbescherming, milieu- en dierenbescherming). Voor de voortzetting van dit landbouwbeleid na 2013 is ook in de toekomst toereikende financiering van het GLB noodzakelijk.

4.2 Het instrument van rechtstreekse betalingen zal ook in het vervolg een centrale plaats in het GLB blijven innemen. Volgens het EESC is een functieaanpassing van het GLB geboden, wil het blijven voortbestaan. Het zal minder gericht mogen zijn op compensatie voor dalingen van institutionele prijzen. Anderzijds zal het nieuwe functies moeten vervullen ter verzekering van maatschappelijke diensten en openbare goederen. Gelet op de huidige crisis en de te verwachten prijsschommelingen op de landbouwmarkten worden stabilisering en continuïteit van de voorziening een steeds belangrijkere opgave. Het GLB zal zo ook de consumenten ten goede komen. Tegelijk moet meer aandacht worden besteed aan aspecten van klimaatbescherming.

4.3 De huidige combinatie van „de eerste en de tweede pijler” van het landbouwbeleid moet wezenlijk worden gehandhaafd maar de twee pijlers moeten nog beter op elkaar worden afgestemd. Er moet weer meer aandacht gaan naar een uniforme omzetting van het GLB in de lidstaten. De motivering en doelstellingen van steunmaatregelen moeten echter preciezer worden gedefinieerd.

4.4 Het EESC verwacht dat de bedragen van de rechtstreekse betalingen, die historisch bepaald zijn en thans qua hoogte tussen bedrijven en lidstaten verschillen, na 2013 gelijkgeschakeld zullen worden. In dit verband moeten objectieve normen worden ontwikkeld, waarbij rekening wordt gehouden met de verschillende structurele, natuurlijke en weersomstandigheden. Voorts moet ook worden gekeken naar de grote verschillen tussen de regio's wat de financiering van plattelandsontwikkeling betreft. Volgens het EESC moet erop worden toegezien dat de omzetting van het gemeenschappelijk landbouwbeleid in nationale wetgeving niet tot steeds grotere verschillen tussen de lidstaten leidt.

4.5 Gelet op de steile daling van de prijzen op een aantal belangrijke landbouwmarkten zou het EESC graag zien dat doeltreffende stappen worden ondernomen om de landbouwproductiefase in de waardetoevoegingsketen een billijk aandeel te verzekeren.

Voorts kijkt het EESC uit naar conclusies m.b.t. de vraag hoe de vangnetten voor de landbouwmarkten, gelet op de ervaringen die thans met de wereldwijde conjunctuurschok zijn opgedaan, in de toekomst moeten worden aangepast.

4.6 Volgens het EESC moet het aanpassingsproces van landbouwbedrijven en de landbouwsector aan de ontwikkelingen van de markt en de concurrentie, bv. via investeringen, verder worden ondersteund, bv. door investeringen ter bevordering van kwaliteitsverbetering, voedselveiligheid of een behoedzaam gebruik van middelen. Nog belangrijker is echter de marktpositie van landbouwers en producentenorganisaties te versterken. Het toekomstige landbouwbeleid zal moeten voorzien in de nodige instrumenten voor een flexibele financiering van deze prioriteiten door de lidstaten.

4.7 In gebieden waar het concurrentievermogen van landbouwbedrijven beperkt is, bv. in probleem- en berggebieden, moeten deze handicaps volgens het EESC op een redelijke manier worden gecompenseerd, teneinde te garanderen dat deze gebieden ook in de toekomst voor landbouw kunnen worden gebruikt. Het voorbeeld van de melkveehouderij, die voor ca. 60 % in probleemgebieden geconcentreerd is (waarbij ca. 25 % van die 60 % bovendien ook berggebied is), maakt duidelijk dat probleemgebieden door het afschaffen van prijsondersteuning door de overheid en van andere landbouwmarktregelingen onder bijzonder grote economische druk kunnen komen te staan.

4.8 Bij de ondersteuning van plattelandsontwikkeling moet meer aandacht worden geschonken aan demografische problemen (bv. infrastructuurvoorzieningen en beschikbaarheid van gekwalificeerde arbeidskrachten). Als hele producties (bv. suiker,

melk, tabak) in bepaalde traditionele productiegebieden ten onder dreigen te gaan, zijn bijzondere aanpassingsmaatregelen geboden. Ook moet rekening worden gehouden met sociale aspecten als bv. werkzekerheid.

4.9 Als het stimulerend element officieel wegvalt dreigen de milieumaatregelen voor de landbouw geen steek meer te houden. Om te verzekeren dat landbouwers ook in de toekomst aan dergelijke steunmaatregelen de voorkeur geven, zou het EESC graag zien dat niet alleen kosten worden vergoed maar dat ook de inspanningen voor een milieuvriendelijke landbouw passend worden beloond. Ook op het gebied van klimaat- en dierenbescherming moeten de inspanningen van landbouwers worden beloond.

4.10 „Cross compliance” is sinds 2000 eerst vrijwillig en sinds 2005 verplicht ingevoerd en is een algemene voorwaarde voor het behoud van areaalgebonden betalingen. Enerzijds heeft de Rekenkamer bedenkingen bij de te nonchalante tenuitvoerlegging van deze maatregel, anderzijds hebben landbouwers en lokale controleautoriteiten kritiek op de te zware bureaucratische belasting. Het EESC is voorstander van een behoedzame verdere ontwikkeling van „cross compliance”: bij ieder voorstel tot aanpassing van de lijst van ter zake geldende criteria moet nauwkeurig worden nagegaan of de betreffende aanpassing werkelijk een verbetering is.

Brussel, 30 september 2009.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Mario SEPI

III

(Vorbereidende handelingen)

EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

456e PLENAIRE ZITTING OP 30 SEPTEMBER EN 1 OKTOBER 2009

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement en het Europees Economisch en Sociaal Comité: Naar een Europese strategie inzake e-justitie

(COM(2008) 329 definitief)

(2009/C 318/13)

Rapporteur: **Jorge PEGADO LIZ**

De Commissie heeft op 30 mei 2008 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig art. 262 van het EG-Verdrag te raadplegen over de

„Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement en het Europees Economisch en Sociaal Comité: Naar een Europese strategie inzake e-justitie”

De gespecialiseerde afdeling Interne markt, productie en consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden terzake was belast, heeft haar advies op 9 september 2009 goedgekeurd; rapporteur was de heer PEGADO LIZ.

Tijdens zijn op 30 september en 1 oktober 2009 gehouden 456^e zitting (vergadering van 30 september) heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité het volgende advies uitgebracht, dat met algemene stemmen werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het Comité is ingenomen met deze mededeling van de Commissie over een Europese strategie inzake e-justitie: het gaat immers om een samenhangende, goed onderbouwde tekst die op het juiste moment komt. Het ligt dan ook voor de hand dat het Comité, ondanks het feit dat het in eerste instantie niet om advies was verzocht, zelf het initiatief heeft genomen om zich uit te spreken over de mededeling.

1.2 De overeenkomst tussen het EP, de Raad en de Commissie, waarnaar wordt verwezen in de resolutie van de Raad van ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken (28 november 2008), over het actieplan op het gebied van e-justitie voor de periode tot 2013, en de aanbevelingen inzake de reikwijdte en de toekomstige ontwikkeling van dit initiatief, zijn cruciale elementen die zeker moeten worden meegewogen.

1.3 Het Comité kan zich in grote lijnen vinden in de hier uiteengezette actielijnen. Toch wil het hierbij nog enig voorbehoud maken en een aantal kanttekeningen plaatsen bij de manier waarop die moeten worden uitgewerkt en toegepast.

1.4 Zo wijst het erop dat de reikwijdte van het begrip „e-justitie” nauwkeuriger moet worden afgebakend, en wel tegen de achtergrond van andere toepassingen van de nieuwe informatietechnologieën op verschillende aspecten van het burgerschap en het openbaar bestuur in het algemeen.

1.5 Ook wijst het Comité erop dat een rechtvaardige rechtspraak de hoogste doelstelling moet zijn. De – lovenswaardige – initiatieven ter vereenvoudiging en harmonisering van handelingen en procedures moeten op de eerste plaats gericht zijn op de belangen van de burger in het algemeen en de economische en sociale actoren in het bijzonder, m.n. wat de toegang tot de rechter betreft, en moeten in de ogen van juristen aanvaardbaar en wenselijk zijn.

1.6 Het gevaar bestaat dat dit soort initiatieven indruist tegen de grondrechten van de Europese burgers – we denken dan m.n. aan de gegevensbescherming. Het Comité pleit er dan ook ten stelligste voor dat steeds rekening wordt gehouden met de grondbeginselen van het internationaal conventioneel recht en het burgerlijk procesrecht, die alle Europese landen hoog in het vaandel dragen.

1.7 Het Comité roept de Commissie op conform het subsidiariteitsbeginsel terdege rekening te houden met de specifieke kenmerken van de verschillende nationale rechtsstelsels, die een afspiegeling zijn van de nationale culturele tradities en waarden die in stand moeten worden gehouden. Daarnaast moet in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel voor elk nieuw initiatief een kosten-batenanalyse worden opgemaakt.

1.8 Voorts mag de Commissie bij de ontwikkeling van de diverse geplande initiatieven niet uit het oog verliezen dat de rechtsbedeling steeds vanuit het standpunt van de burger moet gebeuren: ICT moet ten dienste staan van het recht, niet omgekeerd.

1.9 Met name moet de grootste omzichtigheid worden betracht bij de invoering van mechanismen om gerechtelijke procedures te digitaliseren. Dit impliceert dat de vereisten inzake vorm en duurzame dragers, die de rechtszekerheid garanderen, steeds moeten worden nageleefd.

1.10 Ten slotte dringt het Comité er bij het EP en de Raad op aan om de praktische invulling van de diverse voorstellen op de voet te volgen en na te gaan of bij de uitvoering niet de hand wordt gelicht met de waarden en beginselen uit hun resoluties, die ook door het Comité worden gedeeld.

2. Inleiding en toelichting

2.1 Het vraagstuk van elektronische justitie werd voor de eerste maal serieus ter sprake gebracht tijdens het Italiaanse voorzitterschap in 2003, in het kader van een conferentie in samenwerking met de Raad van Europa. De conclusies daarvan luiden als volgt: „het debat over de voordelen, kansen en gevaren van het internet voert telkens weer terug naar onze bezorgdheid omtrent de waarden en rechten die m.n. zijn opgenomen in de verdragen van de Raad van Europa over de mensenrechten en gegevensbescherming” ⁽¹⁾.

2.2 In de jaren daarop ontwikkelden verscheidene lidstaten hun eigen systeem voor elektronische justitie. Hoewel sommige van deze systemen van een opmerkelijke theoretische en praktische kwaliteit ⁽²⁾ waren, was van samenhang daarbij geen sprake.

⁽¹⁾ Conferentie over „Internetstrategieën en e-justitie in Europa”, Rome, 13 en 14 november 2003.

⁽²⁾ Denken we bv. aan de Belgische commissie die werd belast met het project e-justitie, en waarin een aantal eminente academici en juristen zetelden, o.m. prof. de Leval, die zich bezighield met verschillende vormen van rechtsingang en de communicatie in de rechtbank, en prof. Poulet, die zich bezighield met het bewijsrecht. Een ander voorbeeld is Portugal, waar na uitvoerige discussies een diepgravende studie werd opgesteld over de invoering van de nieuwe technologieën tijdens de verschillende processtadia; het gaat om een studie onder leiding van prof. Boaventura de Sousa Santos, die werd gecoördineerd door prof. Gomes en werd opgesteld in het kader van de permanente waarnemingspost voor justitie in Portugal, met als titel: „Een nieuwe rechtspraak: kwaliteit en doeltreffendheid in de aanpak van civiele procedures” (*Para um novo judiciário: qualidade e eficiência na gestão dos processos cíveis*).

2.3 Op EU-niveau kreeg de problematiek langzamerhand meer aandacht in het kader van *e-government* en m.n. naar aanleiding van de documenten *eEuropa 2002* en *eEuropa 2005*, die resp. werden goedgekeurd tijdens de Europese topbijeenkomsten in Feira in 2000 en in Sevilla in 2002. Ook in het strategiedocument *i2010* ⁽³⁾ wordt verwezen naar e-justitie.

2.3.1 Het project e-justitie was een van de eerste „geïntegreerde projecten” die werden opgezet naar aanleiding van het zesde kaderprogramma, zij het met nog erg beperkte en experimentele doelstellingen. Pas tijdens de informele bijeenkomst van ministers van Justitie in Dresden in januari 2007 stond de kwestie als afzonderlijk punt op de agenda; vervolgens werd daarop voortgeborduurd tijdens de conferentie over e-justitie in mei 2007 in Bremen ⁽⁴⁾.

2.4 Tijdens het Portugese voorzitterschap kwam een en ander in een stroomversnelling ⁽⁵⁾: op de informele bijeenkomst van ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken van 1 en 2 oktober 2007 werden de mogelijke opties in grote lijnen vastgelegd, terwijl tijdens de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken van 6 en 7 december 2007 de resultaten tot dan toe in kaart werden gebracht en werd bepaald dat de werkzaamheden tegen het eind van het eerste halfjaar van 2008 moesten worden afgerond. In de conclusies van de Raad van 13 december 2007 ten slotte stond te lezen dat al heel wat vooruitgang was geboekt op het gebied van e-justitie en werd opgeroepen de inspanningen voort te zetten.

2.5 Naar aanleiding van deze gebeurtenissen heeft de Commissie onderhavige mededeling opgesteld, die is gericht aan de Raad, het Europees Parlement en het *Europees Economisch en Sociaal Comité*, maar waarover het Comité niet werd geraadpleegd. Vandaar het besluit om een initiatiefadvies op te stellen.

2.6 Inmiddels hebben het EP ⁽⁶⁾ en de Raad ⁽⁷⁾ wel al een standpunt ingenomen over de tweede mededeling, en meer in

⁽³⁾ COM(2005) 229 final van 1-6-2005, Zie EESC-advies in PB C 110 van 08.05.2006; rapporteur: de heer Lagerholm.

⁽⁴⁾ Betekenisvol in dit verband is dat in „Het Haags programma: tien prioriteiten voor de komende vijf jaar” van 2005 (COM(2005) 184 final, 10-5-2005) niet één maal wordt verwezen naar het gebruik van nieuwe technologieën in de rechtspraak. Het Comité heeft het gebrek aan ambitie van dit programma bij monde van de heer PARIZA aan de kaak gesteld in een advies (PB C 65 van 17.03.06). Zie de recente mededeling van de Commissie over het Verslag over de uitvoering van het Haags Programma – 2007 (COM(2008) 373 final van 02.07.2008), waarin zij tot de slotsom komt dat de resultaten „over het geheel genomen (...) eerder onbevredigend” zijn.

⁽⁵⁾ Zie in dit verband Besluit nr. 1149/2007/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 september 2007 tot vaststelling van het specifieke programma „Civiel recht” voor de periode 2007-2013 als onderdeel van het algemene programma „Grondrechten en justitie” (PB L 257 van 3-10-2007).

⁽⁶⁾ Zie de resolutie van het EP van 18-12-2008, waarin een aantal aanbevelingen aan de Commissie op het vlak van e-justitie worden geformuleerd (rapporteur: Diana Wallis - 2008/2125(INI) - T6-0637/2008) en het advies van de commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken (rapporteur: Luca Romagnoli) van 5-11-2008.

⁽⁷⁾ Zie de persmededeling over de 2908^e bijeenkomst van de Raad justitie en binnenlandse zaken van 27 en 28 november 2008 (16325/08), en doc. 1531/08 van 7-11-2008 van het voorzitterschap voor de Coreper/Raad (JURINFO 71, JAI 612, JUSTCIV 239, COPEN216).

het bijzonder over het daarbij gevoegde actieplan. Aangezien het evenwel om een vijfjarenplan gaat gelooft het Comité vast dat de hiernavolgende opmerkingen en aanbevelingen nuttig zijn: zij kunnen immers nog tijdens de tenuitvoerlegging van de geplande maatregelen in aanmerking worden genomen en verwoorden het standpunt van de maatschappelijke organisaties, voor wie de geplande maatregelen van bijzonder belang zijn ⁽¹⁾.

3. Korte samenvatting van de mededeling van de Commissie ⁽²⁾

4. Algemene opmerkingen

4.1 Het Comité staat achter de grote lijnen van het initiatief van de Commissie, dat nu is aangevuld met de voorstellen van het EP en de richtsnoeren van de Raad.

4.1.1 Toch wil het hierbij nog enig voorbehoud maken en een aantal kanttekeningen plaatsen.

4.2 Op de eerste plaats moet de reikwijdte van het begrip „e-justitie” correct worden afgebakend. E-justitie is onlosmakelijk verbonden met ruimere begrippen als „e-democratie” en „e-governance” en staat nauw in verband met het „e-recht”, dat elektronische toegang verleent tot wetteksten en de productie daarvan in *real time* mogelijk maakt, of het nu om materieel of procesrecht gaat, om „hard law” of „soft law”, alsook toegang verleent tot de jurisprudentie van de rechtbanken en de bestuursrechtelijke besluiten; toch moet het begrip „e-justitie” beperkt blijven tot de judiciële aspecten van de rechtsbedeling op het gebied van het burgerlijk, handels- en misschien ook bestuurlijk recht, m.a.w. tot de gerechtelijke procedures en -praktijken, met inbegrip van arbitrageprocedures ⁽³⁾.

4.3 Anderzijds moet steeds voor ogen worden gehouden dat het allerhoogste goed in het kader van de toepassing van het recht niet snelheid of doeltreffendheid is, noch het terugdringen van de kosten of vereenvoudiging, maar wel het streven naar een RECHTVAARDIGE RECHTSPRAAK ⁽⁴⁾, waarin ten volle rekening wordt gehouden met de grondrechten en meer in het bijzonder met de bescherming van de persoonsgegevens van de burgers.

4.3.1 We moeten ons niet blind staren op vereenvoudiging, doeltreffendheid, kostenbesparingen of snelheid; dit kan er immers toe leiden dat het hierboven bedoelde hoogste goed op het gebied van justitie op de helling komt te staan en toegang tot de

rechtspraak niet gemakkelijker maar juist moeilijker of complexer dreigt te worden.

4.4 Digitalisering of vereenvoudiging van processtukken en uniformisering van de werkmethoden en de procedures zijn tot op zekere hoogte wenselijk. Daarbij moet er echter op worden toegezien dat specifieke elementen niet van hun eigen – onmisbare – kenmerken worden ontdaan én dat essentiële elementen – die afwijkend kunnen en mogen zijn – niet samen met overbodige of toevallige elementen overboord worden gegooid.

4.4.1 Het is cruciaal dat programma's voor de toepassing van informatietechnologie inspelen op de behoeften van de Europese burgers en m.n. van de economische en sociale sector en de juristen, en niet indruisen tegen hun belangen.

4.4.2 Ook moet erop worden toegezien dat nieuwe systemen worden beveiligd tegen inzage door derden – of het nu gaat om opzettelijke inbreuken of nalatigheid – omdat daardoor de veiligheid en betrouwbaarheid op losse schroeven komen te staan. Daarnaast moet worden vermeden dat een buitenstaander de inhoud van een dossier (gedeeltelijk) zou kunnen wijzigen.

4.5 Een ander belangrijk aandachtspunt hangt samen met verschillende vormvereisten die in de ogen van een leek misschien overdreven of overbodig kunnen lijken maar die het respect van het publiek voor de rechter en de rechtspraak aanzienlijk vergroten en ervoor zorgen dat bij de toepassing van het recht de grondrechten worden nageleefd ⁽⁵⁾.

4.6 Bovendien is het procesrecht een aanvulling op het materieel recht, dat voortvloeit uit de verschillende culturele tradities van de lidstaten. Uniformisering daarvan is dan ook mogelijk noch wenselijk; de basisaspecten van de afgeleide gerechtelijke procedures – die vanzelfsprekend uiteenlopen – kunnen niet – en mogen niet – op elkaar worden afgestemd, omdat anders het gevaar bestaat van overtreding van de materiële rechten, die door deze procedures juist veilig moeten worden gesteld.

4.7 Met name in het kader van het procesrecht wordt het recht toegepast via een reeks juridische instrumenten. Deze worden gebruikt door juridische deskundigen, die een gespecialiseerde opleiding hebben genoten en over de nodige beroepservaring beschikken. Het spreekt dan ook vanzelf dat bij de uitwerking en toepassing van dat procesrecht gebruik wordt gemaakt van het specifieke jargon van deze beroepsbeoefenaars.

⁽¹⁾ Dit is overigens ook duidelijk naar voren gekomen tijdens het Forum voor justitiële samenwerking in civiele zaken, dat op 2 december 2008 in het kader van het Franse voorzitterschap plaatsvond in het EP in Brussel, en m.n. tijdens de tweede bijeenkomst met als thema „Elektronische justitie: een instrument voor de burgers, de beroepsbeoefenaars en het bedrijfsleven”.

⁽²⁾ Om niet af te wijken van de voorgeschreven lengte van adviezen wordt hier geen uitvoerige samenvatting gegeven; de auteur verwijst naar de Commissiemededeling en de desbetreffende resoluties van het EP en de Raad.

⁽³⁾ Maar met uitzondering van de alternatieve mechanismen voor geschillenbeslechting, die niet onder de noemer rechtspraak vallen: het gaat immers om de vrijwillige en buitengerechtelijke oplossing van geschillen.

⁽⁴⁾ Zoals het Latijnse gezegde zo treffend weergeeft: „Justitia est constans et perpetua voluntas ius suum cuique tribuendi”.

⁽⁵⁾ We denken dan m.n. aan de grondbeginselen van het procesrecht, waaronder de garanties voor een eerlijk proces, de onpartijdigheid van de rechtbank, de gelijkheid van de betrokken partijen, de lijdelijkheid en het beginsel van de discretionaire bevoegdheid van de partijen, het recht op hoor en wederhoor, de openbaarheid van het proces, het recht op bewijs, de continuïteit van de zitting en garanties m.b.t. de betekening of kennisgeving van alle processtukken (voor meer details zie Miguel Teixeira de Sousa, „Estudos sobre o Novo Processo Civil”, Ed. LEX LISBOA, 1997).

4.7.1 Al te ver doorgedreven inspanningen om het recht „eenvoudig” en „algemeen toegankelijk” te maken kunnen ertoe leiden dat het inboet aan nauwkeurigheid en technische betekenis; die laatste hoeft overigens niet in alle nationale wetgevingen gelijk te lopen.

4.7.2 Ook hier mag het streefdoel dus niet zijn de verschillende rechtsinstrumenten te uniformiseren maar moet worden getracht een „concordantietabel” of een „gemeenschappelijk referentiekader” op te stellen.

4.8 Ten slotte wil het Comité er nog op wijzen dat een doeltreffende toepassing van nieuwe technologie op de rechtspraak pas mogelijk is als aan een aantal voorwaarden wordt voldaan: de technologie moet worden afgestemd op de behoeften en doelstellingen van de organisatie, compatibel zijn met de bestaande informaticasystemen en van te voren worden getoetst aan de huidige procedures. Ook moet het mogelijk zijn de nieuwe technologieën snel en goedkoop aan te passen aan nieuwe omstandigheden en doelstellingen.

4.8.1 In het algemeen moet meer aandacht uitgaan naar de verhouding tussen kosten en baten van dit initiatief, zowel in zijn geheel genomen als voor elke etappe van de uitvoering. De Commissie geeft in haar effectbeoordeling (die overigens maar in één officiële taal beschikbaar is) immers geen cijfers, maar beweert dat het onmogelijk is een kostenraming te maken en dat elk geval afzonderlijk moet worden bekeken. Wat de baten betreft verklaart zij dan weer dan de economische impact duidelijk voelbaar is maar moeilijk te becijferen valt. Deze stellingname is uiterst subjectief en valt niet te verdedigen waar het gaat om een dergelijk grootschalig initiatief⁽¹⁾.

5. Bijzondere opmerkingen

5.1 Een proces bestaat uit een aantal (procedurele) stappen die moeten worden neergelegd in documenten. Om redenen van rechtszekerheid en met het oog op de eerbiediging van de rechten van de partijen, zijn duurzame dragers voor de hele procesvoering noodzakelijk en zijn de mogelijkheden van digitalisering en mondelinge weergave in een rechtstaat beperkt.

5.1.1 Het is tegen deze achtergrond dat bepaalde aspecten van de acties uit onderhavige totaalstrategie moeten worden bekeken.

5.2 Het Comité is van oordeel dat pas een *portaal voor e-justitie* kan worden opgericht als alle betrokkenen (rechters, openbare aanklagers, gerechtsfunctionarissen, bestuurlijke overheden, regeringsfunctionarissen en alle juristen) een grondige cursus hebben gevolgd, zodat een dergelijk portaal voor alle gebruikers een nuttig en werkbaar instrument is.

5.2.1 Het Comité ziet het portaal als een centraal punt voor informatie en juridische dienstverlening en een ontmoetingsplaats voor burgers, ondernemers en juristen, die kan bijdragen tot het beslechten van juridische geschillen.

5.2.2 Het portaal kan uitgroeien tot een nuttig en handzaam instrument voor dagelijks gebruik door alle juristen op voorwaarde dat de verstrekte informatie betrouwbaar en authentiek is. Bovendien is het raadzaam de toegankelijkheid voor bepaalde gegevens te beperken, om zo de betrokkenen te beschermen.

5.2.3 Ook moet het portaal toegang verlenen tot de nationale en de EU-wetgeving, naar het voorbeeld van het Europees justitieel netwerk op het gebied van burgerlijke en handelszaken⁽²⁾. Op die manier kan een breed publiek gemakkelijker algemene juridische bijstand en juridisch advies krijgen.

5.3 Wat het gebruik van *videoconferenties* betreft meent het Comité dat grondig moet worden nagegaan of de nationale rechtbanken⁽³⁾ allemaal beschikken over het nodige audiovisuele materiaal om een veralgemeend gebruik van videoconferenties mogelijk te maken. Het is op dit moment immers niet duidelijk of alle lidstaten hun rechtbanken met het nodige materiaal voor videoconferenties hebben uitgerust. Evenmin is duidelijk of de beschikbare uitrusting compatibel is en naar behoren functioneert⁽⁴⁾.

5.3.1 Wanneer de videoconferentie bedoeld is om getuigenmateriaal te verzamelen of kennis te geven van processtukken of rechterlijke beslissingen, dan moeten de nationale wetgevingen inzake het afleggen van verklaringen en videoconferenties volledig op elkaar worden afgestemd, zodat de desbetreffende bepalingen overal op dezelfde manier worden geïnterpreteerd en toegepast. Gebeurt dit niet, dan zal het gebruik van videoconferenties worden bemoeilijkt doordat in de verschillende lidstaten wettelijke en zelfs culturele barrières zullen worden opgeworpen.

5.3.2 Het Comité dringt erop aan dat, mochten de Commissievoorstellen m.b.t. videoconferenties worden goedgekeurd, rechtbanken die van die mogelijkheid gebruik willen maken verplicht worden daartoe een verzoek in te dienen. Het portaal kan in dit verband goede diensten bewijzen, omdat het immers alle nodige elementen kan verschaffen⁽⁵⁾.

⁽²⁾ In dit verband zij m.n. gelet op het feit dat met het recente voorstel van de Commissie voor een beschikking tot wijziging van Beschikking 2001/470/EG van de Raad, de toegang tot het netwerk beperkt wordt tot de juristen (PB C 175 van 28.7.2009, blz. 84; rapporteur: mevrouw Sánchez Miguel).

⁽³⁾ Inmiddels heeft het Tsjechische Raadsvoorzitterschap de lidstaten verzocht nauwkeurige informatie te verstrekken over de audiovisuele uitrusting waarover hun rechtbanken beschikken. De antwoorden zijn opgenomen in het volgende document: „Summary of the replies of the EU Member States to the request of the Czech Minister of Justice for information on national videoconferencing equipment in the judiciary”.

⁽⁴⁾ De problematiek van de interoperabiliteit is onlangs nog door de Commissie aangekaart (COM(2008) 583 final); EESC-advies; PB C 218 van 11.9.2009, blz. 36 (rapporteur: Pezzini); we verwijzen hier dan ook naar dit advies, waarin ook aan verschillende andere EESC-adviezen ter zake wordt gerefereerd.

⁽⁵⁾ In dit verband zij gewezen op de werkzaamheden van de groep Juridische Informatica („e-justitie”) van de Raad, waarvan m.n. een overzicht is terug te vinden in het activiteitenverslag van 15 mei 2009 over de verwerking van juridische gegevens (DOC 9362/09); relevant zijn ook het strategische document over het gebruik van videoconferenties (DOC 9365/09), de gebruikershandleiding (DOC 9863/09) en de informatiebrochure voor het grote publiek (DOC 9862/09), alle van 15 mei 2009, waaruit blijkt dat ook de Raad zich zorgen maakt om de punten die in het onderhavige advies worden aangehaald.

⁽¹⁾ Zie Effectbeoordeling SEC (2008) 1947 van 30.05.2008, par. 5.3.2 en 5.3.3, blz. 30 en 31.

5.4 In verband met de *samenwerking tussen gerechtelijke autoriteiten*, en meer in het bijzonder de onderlinge koppeling van strafregisters, wil het Comité opmerken dat het hier om een bijzonder gevoelige problematiek gaat en dat daarom de strengste eisen op het vlak van veiligheid en gegevensbescherming in acht moeten worden genomen, zodat de privacy van de betrokkenen wordt gerespecteerd ⁽¹⁾.

5.4.1 Wel wijst het Comité erop dat ook hier de nationale wetgevingen en de situatie in de verschillende lidstaten onder de loep moeten worden genomen, zodat er bij de uitwisseling van strafrechtelijke informatie - toch al een bijzonder gevoelige materie - geen sprake is van uiteenlopende toepassingen of behandelingen.

5.5 Wat het hoofdstuk *hulp bij vertaling* aangaat wil het Comité er de aandacht op vestigen dat het portaal voor e-justitie meertalig moet zijn en informatie ter beschikking moet stellen in alle EU-talen. Geautomatiseerde vertaalhulpmiddelen zijn pas echt nuttig als zij de vertaling en vertolking van de webpagina mogelijk maken, zodat deze voor alle EU-burgers toegankelijk wordt.

5.5.1 Als hulp voor de juristen zou aan het portaal voor e-justitie ook een databank van juridische vertalers en tolken kunnen worden toegevoegd, en zouden alle benodigde formu-

lieren erin moeten worden opgenomen, mét een correcte juridische vertaling in de talen van de verschillende lidstaten.

5.5.2 De vermoedelijk enorme kosten van efficiënte geautomatiseerde vertaalhulpmiddelen en vertolking in alle EU-talen moeten zorgvuldig worden afgewogen tegen de mogelijke resultaten en de praktische toepassing ervan, rekening houdend met de haalbaarheid en de evenredigheid.

5.6 Ten slotte is er nog een aantal punten die ernstige bedenkingen oproepen en met de grootste omzichtigheid moet worden behandeld. Het gaat om de initiatieven met betrekking tot volledige digitalisering van de Europese betalingsbevelprocedure ⁽²⁾ en de Europese procedure voor geringe vorderingen ⁽³⁾, maar vooral ook om de invoering van andere „volledig elektronische Europese procedures”, de mogelijkheid om de betekening of kennisgeving van processtukken enkel nog via elektronische weg af te handelen, onlinebetaling van procedurekosten en elektronische authenticatie van documenten.

5.6.1 Het Comité dringt erop aan dat al deze maatregelen met de grootste zorgvuldigheid worden uitgevoerd, dat de kosten en baten zorgvuldig tegen elkaar worden afgewogen en dat veralgemeende invoering wordt voorafgegaan door een ruime proefperiode. Bovendien moeten er waterdichte garanties zijn dat de maatregelen stroken met de in een rechtsstaat gebruikelijke regels inzake procesrecht.

Brussel, 30 september 2009

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Mario SEPI

⁽¹⁾ Zie het Advies van de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming over de Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement en het Europees Economisch en Sociaal Comité — Naar een Europese strategie inzake e-justitie (2009/C128/02), PB C 128 van 6.6.2009, blz. 13.

⁽²⁾ Verordening (EG) nr. 1896/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 12.12.06 tot invoering van een Europese betalingsbevelprocedure (PB L 399 van 30.12.06, blz. 1).

⁽³⁾ Verordening (EG) nr. 861/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 11.07.07 tot vaststelling van een Europese procedure voor geringe vorderingen (PB L 199 van 31.07.07, blz. 1).

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: „Veilige, innovatieve en toegankelijke geneesmiddelen: een nieuwe visie voor de farmaceutische sector”

(COM(2008) 666 definitief)

(2009/C 318/14)

Rapporteur: **de heer van IERSEL**

De Europese Commissie heeft op 10 december 2008 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap te raadplegen over de

„Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: „Veilige, innovatieve en toegankelijke geneesmiddelen: een nieuwe visie voor de farmaceutische sector”

De gespecialiseerde afdeling Interne markt, productie en consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 9 september 2009 goedgekeurd. Rapporteur was de heer van IERSEL.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 30 september en 1 oktober 2009 gehouden 456^e zitting (vergadering van 30 september) onderstaand advies uitgebracht, dat met 170 stemmen vóór en 1 tegen, bij 4 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 In de Mededeling ⁽¹⁾ wordt gepoogd een langetermijn-agenda vast te stellen voor de verdere stappen die moeten worden gezet op weg naar een Europese interne markt voor de geneesmiddelenindustrie ⁽²⁾, die een duurzaam klimaat moet creëren voor de farmaceutische industrie in Europa en elders in de wereld, om aldus aan de toenemende behoeften van patiënten tegemoet te komen.

1.2 Het EESC is van mening dat het in de Mededeling aange-reikte kader absoluut noodzakelijk is en een aantal waardevolle doelstellingen bevat. Het is niettemin enigszins terughoudend en heeft een aantal bedenkingen ten aanzien van de wijze waarop dit programma ten uitvoer moet worden gelegd.

1.3 De farmaceutische industrie is in hoge mate afhankelijk van de nationale gezondheidszorg en van financiële voorwaarden. Tegelijkertijd wordt ze geconfronteerd met een aantal uitdagingen die het gevolg zijn van de toegenomen behoeften en verwachtingen van burgers en patiënten en van de grotere concurrentie wereldwijd. De huidige crisis zal samen met de begrotingsbesnoeiingen ook gevolgen hebben voor de toekomst van de farmaceutische sector.

1.4 Gelet op deze factoren moet de Raad volgens het EESC dan ook des te dringender werk maken van een omvattende agenda om deze uitdagingen op basis van een overeengekomen

strategische visie aan te pakken. Doel van de EU moet zijn de voorwaarden te scheppen om de Europese farmaceutische industrie een duurzame positie in de EU alsook een wereldwijde ontwikkeling te garanderen.

1.5 Een gemeenschappelijke toekomstvisie betekent dat de huidige overwegend nationale bevoegdheden die vrije toegang tot medicijnen en een interne geneesmiddelenmarkt, hoe wenselijk ook, nog steeds in de weg staan, geleidelijk moeten worden vervangen door gelijklopende praktijken en gemeenschappelijke benaderingen ten voordele van de patiënten, de farmaceutische sector en de hele keten van de gezondheidszorg in Europa.

1.6 Volgens het EESC moet bij de nationale regelingen explicieter aandacht worden besteed aan de Europese dimensie. Bij het vaststellen van nationale financiële voorwaarden en gezondheidsvoorschriften moet terdege rekening worden gehouden met de enorme kosten en het belang van toekomstgericht O&O en innovatie in deze sector.

1.7 Het EESC verheugt zich over het initiatief betreffende innovatieve geneesmiddelen als onderdeel van het zevende kaderprogramma. Het houdt een krachtig pleidooi voor goedkeuring van een Europees octrooi. Het is ook voorstander van een Europees systeem voor geschillenbeslechting. Het Europees Octrooibureau moet nog beter functioneren.

1.8 Generieke geneesmiddelen bieden een mogelijkheid om te besparen in de gezondheidszorg. Het EESC steunt de ontwikkeling van octrooivrije, door concurrentie gekenmerkte markten. De Raad moet nagaan hoe het potentieel voor significante besparingen op dit gebied kan worden benut.

⁽¹⁾ Mededeling van de Commissie „Veilige, innovatieve en toegankelijke geneesmiddelen: een nieuwe visie voor de farmaceutische sector”, COM(2008) 666 final, december 2008.

⁽²⁾ In 2007 verschaftte de Europese farmaceutische industrie werk aan ca. 600 000 mensen en besteedde ze 18 % van haar totale omzet aan O&O.

1.9 Om medicijnen vrij toegankelijk en betaalbaar te maken dient de discussie weer te worden opgevat over de nauw verweven kwesties van de hoge prijsverschillen voor geneesmiddelen in Europa, de toegankelijkheid, de parallelhandel en het beginsel van non-extraterritorialiteit. Bij deze discussie moet ook aandacht gaan naar „een voorstel met passende maatregelen ter afschaffing van eventuele resterende belemmeringen voor of distorsies van het vrije verkeer in farmaceutische specialiteiten...”.⁽¹⁾

1.10 Voor het ogenblik is het EESC van mening dat werk moet worden gemaakt van toepassing van de open coördinatiemethode, een toezichthoudende rol van de Commissie, goede praktijken en transparante informatie, overeenkomstig de Lissabonstrategie, teneinde de convergentie te bevorderen. Om uitdagingen en kansen voor de sector in het juiste licht te plaatsen, moet het gegevenspakket ook betrekking hebben op cijfers en tendensen op de wereldmarkt, alsook op hun gevolgen.

2. Inleiding

2.1 Gelet op de gedeelde bevoegdheden van Commissie en lidstaten ontbrak lange tijd een alomvattende Europese visie op de farmaceutische sector. De Europese instellingen waren vooral gericht op verbetering van de markttoegang en regelgevingskwesties.

2.2 De terughoudendheid van de EU hield en houdt verband met de uitzonderlijke positie van de gezondheidssector; nationale gezondheidszorgstelsels en bevoegdheden zijn doorgaans doorslaggevend. Niettemin hebben Commissie en lidstaten steeds meer beklemtoond dat voor duidelijk gedefinieerde gezondheidszorgkwesties Europese randvoorwaarden noodzakelijk zijn.

2.3 Europese voorwaarden en doelstellingen zijn onontbeerlijk voor een sector die afhankelijk is van op onderzoek en innovatie gerichte langetermijninvesteringen. Dit is van des te groter belang daar

- de farmaceutische sector in hoge mate afhankelijk is van O&O en nieuwe innovatieve producten;
- de concurrentie van andere gebieden in de wereld, met inbegrip van opkomende Aziatische landen, toeneemt.

2.4 De interne markt heeft behoefte aan diepte-investeringen. Het is vrij begrijpelijk dat het Europees Hof van Justitie in verschillende arresten pleit voor de totstandbrenging van een interne markt in deze sector, met name in het belang van de patiënt. Deze interne markt wordt sterk belemmerd door het

bestaan van 27 verschillende gezondheidszorgstelsels, elk met hun eigen tradities, wettelijke bepalingen en prijsvorming.

2.5 Pas in 1996 heeft commissaris Bangemann, die bevoegd was voor industriële ontwikkeling, met alle stakeholders drie rondetafeldiscussies op Europees niveau georganiseerd over de totstandbrenging van een Europese interne markt voor farmaceutische producten. Daarop volgden nog tal van andere raadgevingen. De heterogene samenstelling van de rondetafels met vertegenwoordigers van regeringen, farmaceutische bedrijven en andere stakeholders maakt dat zeer uiteenlopende meningen en nationale benaderingen ter tafel zijn komen te liggen.

2.6 Op zijn beurt heeft ook het EESC bij verschillende gelegenheden een aantal concrete voorstellen gepresenteerd. Speerpunten waren het vrije verkeer van geneesmiddelen in de Unie, de noodzaak de uitgaven voor geneesmiddelen in de lidstaten onder controle te houden, en het pleidooi voor een sterke op groei en werkgelegenheid gerichte farmaceutische industrie in Europa⁽²⁾. Op deze gebieden moet nog veel vooruitgang worden geboekt.

2.7 De positie van de lidstaten is van doorslaggevend belang. De structurele en organisatorische kenmerken van de nationale gezondheidszorgstelsels zijn bepalend voor de prijs en de terugbetaling alsook voor de toegankelijkheid van medicijnen in Europa.

2.8 Ondanks de uiteenlopende standpunten ter zake en de handhaving van de nationale bevoegdheden heeft de Raad sinds 1965 een aantal wetgevingsmaatregelen inzake volksgezondheid en farmaceutische producten getroffen, teneinde betere voorwaarden te scheppen voor patiënten en gezondheidszorg.

2.9 In 2001 werd besloten de discussie beter te structureren door een beperkte groep van belanghebbende partijen in het leven te roepen, nl. „G10 Medicines”⁽³⁾. In mei 2002 heeft G10 veertien algemene aanbevelingen gepresenteerd die bedoeld waren als strategische richtsnoeren voor de farmaceutische sector. In de daaropvolgende jaren zijn verschillende aanbevelingen ten uitvoer gelegd.

2.10 Vervolgens werd in 2005 een Farmaceuticaforum op hoog niveau opgericht om de resterende aanbevelingen van G10 te realiseren en werden drie werkgroepen belast met de uitwerking van nieuwe aanbevelingen.

2.11 Dit proces werd afgerond in oktober 2008 met de goedkeuring door het Forum van conclusies en aanbevelingen inzake patiëntenvoorlichting, relatieve werkzaamheid en prijsstelling/vergoeding van geneesmiddelen.

⁽¹⁾ Zie artikel 9 van Richtlijn 89/105/EEG van de Raad van 21 december 1988. Sindsdien staat de Raad terughoudender tegenover de uitbreiding.

⁽²⁾ Zie het initiatiefadvies in PB C 14 van 16 januari 2001, blz. 122, en het advies in PB C 241 van 28 september 2004, blz. 7.

⁽³⁾ G10 telde vijf ministers, twee commissarissen en vertegenwoordigers van de industrie.

2.12 In deze conclusies en aanbevelingen werd de nadruk gelegd op de onderlinge samenhang tussen enerzijds technologie en innovatie binnen een dynamische concurrerende markt en anderzijds kwaliteitsgaranties, vrije toegang tot farmaceutische producten, betrouwbare patiëntenvoorlichting en een efficiënt prijsstellers- en terugbetalingsbeleid.

2.13 Conclusie van het Farmaceuticaforum was dat er op dit ogenblik behoefte is aan een grondige benadering en een middellange- tot langetermijnvisie voor de farmaceutische sector, om tegemoet te komen aan zowel de Lissabonstrategie die gericht is op versterking van het Europese concurrentievermogen, als aan de dynamiek en uitdagingen waardoor de sector gekenmerkt wordt.

2.14 Voor het eerst voorziet het zevende kaderprogramma in een gemeenschappelijke onderzoeksagenda voor de farmaceutische industrie. Deze omvat een groot aantal innovatieve farmaceutische projecten die bestaande en potentiële internationale onderzoeksnetwerken bevorderen ⁽¹⁾.

2.15 Ondertussen laten de gevolgen van de mondialisering zich gevoelen. Gelet op de indrukwekkende prestaties op O&O-gebied van de VS, China en andere opkomende economieën, zal de innovatiegerichtheid van Europese bedrijven in deze sector uiteindelijk ook van doorslaggevend belang zijn voor de Europese industrie.

2.16 Na de huidige economische crisis zal de wereld er anders uitzien. De economische toestand, de besnoeiingen op nationale begrotingen en de versterkte positie van andere mondiale spelers in Azië zullen de concurrentievoorwaarden beïnvloeden. Met deze factoren moet terdege rekening worden gehouden bij elk toekomstig beleid voor de gezondheidssector en -industrie.

2.17 Het EESC stelt vast dat tijdens het laatste decennium intensiever gebruik is gemaakt van netwerken en uitwisselingen, waardoor de standpunten van verschillende stakeholders in zekere mate dichterbij elkaar zijn komen te liggen. Ondanks deze vooruitgang blijven er wegens de verschillen in wetgeving en gezondheidsstelsels *black spots* bestaan. De vrije toegang tot farmaceutische producten is beperkt en er is geen sprake van een interne markt in deze sector.

3. Het standpunt van de Commissie

3.1 In december 2008 publiceerde de Commissie een strategische mededeling over de farmaceutische industrie waarin beginselen en doelstellingen werden aangegeven, samen met de

langetermijnvooruitzichten voor de sector en de wereldwijde uitdagingen.

3.2 In de Mededeling wordt het kader voor de wetgevingsvoorstellen binnen het algemene pakket van december 2008, alsook voor de toekomst, vastgesteld.

3.3 Nieuw is de bijzondere aandacht voor externe aspecten als bv. namaak, handel, nieuwe ziektes alsook het stijgende belang van opkomende economieën.

3.4 In de Mededeling wordt gewezen op drie kwesties met betrekking waartoe vijf wetgevingsvoorstellen bij de Mededeling zijn gevoegd, nl.: namaak van geneesmiddelen, geneesmiddelenbewaking en patiëntenvoorlichting ⁽²⁾.

3.5 Eens te meer wordt de bijzondere betekenis van de farmaceutische industrie op het gebied van O&O, groei, werkgelegenheid en volksgezondheid voor Europa beklemtoond.

3.6 Europa moet evenwel het hoofd kunnen bieden aan grote uitdagingen op gezondheids-, wetenschappelijk en economisch gebied wil het een levensvatbare en duurzame farmaceutische industrie in stand houden, want:

- het verliest terrein aan de VS en Azië op het gebied van O&O en innovatie;
- binnen de EU blijft er ongelijkheid bestaan wat beschikbaarheid en betaalbaarheid van geneesmiddelen betreft;
- werk, met inbegrip van O&O, klinische proeven, productie en marketing wordt steeds meer internationaal verdeeld;
- er is behoefte aan verder wetenschappelijk pionierswerk om in te spelen op nieuwe uitdagingen inzake volksgezondheid en om nieuwe afzetmarkten voor in de EU geproduceerde medicijnen te openen.

3.7 Volgens de Commissie is het hoog tijd om verder werk te maken van een betere functionering van de interne markt voor geneesmiddelen teneinde Europa's positie op de wereldmarkt te stabiliseren en te versterken.

3.8 Met het oog daarop zijn 25 doelstellingen gedefinieerd betreffende a) een interne en duurzame markt voor geneesmiddelen, b) het inspelen op kansen en uitdagingen ten gevolge van de mondialisering, en c) de verbetering van het klimaat voor wetenschap en innovatie.

⁽¹⁾ In zijn commentaar op Commissiemededelingen over onderzoek en concurrentievermogen in de farmaceutische industrie heeft het EESC steeds gewezen op het cruciale belang van (fundamenteel) onderzoek in deze sector. Zie PB C 14 van 16.01.2001, PB C 234 van 30.09.2003 en PB C 110 van 30.04.2004.

⁽²⁾ Het EESC heeft deze thema's behandeld in het adviespakket CESE 1022/2009, CESE 1023/2009, CESE 1024/2009, CESE 1191/2009 en CESE 1025/2009, PB C 306 van 16.12.2009.

3.9 In de Mededeling wordt een samenhangend beeld geschetst van de uitdagingen in de Unie en op wereldvlak, alsook van de stappen die wenselijk zijn binnen een algemeen kader dat de langetermijndoelstellingen voor de sector zou moeten aangeven.

4. Algemene opmerkingen

4.1 Het EESC bevestigt de behoefte aan een alomvattende aanpak van de Europese farmaceutische sector in een wereldwijd perspectief.

4.2 De Mededeling wordt gepresenteerd als een „nieuwe visie”. Hoezeer dit ook wenselijk is en ondanks de brede raadpleging van verschillende stakeholders, is het resultaat ietwat teleurstellend daar het noch een algemene analyse van de tekortkomingen van de interne markt omvat, noch een pro-actieve aanpak via beleidsaanbevelingen met het oog op de belangen van patiënten en industrie.

4.3 Wat innovatie in de farmaceutische sector betreft, is Europa achteropgeraakt. De mondialisering van de sector brengt nieuwe kansen en uitdagingen met zich mee. Bij het beeld dat in de Mededeling wordt geschetst wordt terecht aandacht besteed aan zowel het gebrek aan vrije toegang tot geneesmiddelen in Europa als aan de behoefte aan wetenschappelijke doorbraken die inspelen op de medische vooruitgang en de uitdagingen voor de volksgezondheid wereldwijd. Het blijft evenwel onduidelijk welke stappen de lidstaten en de Unie als reactie op deze uitdagingen zouden moeten zetten.

4.4 Volgens het EESC moet het functioneren van een duurzame interne markt voor geneesmiddelen dringend worden verbeterd en is dit een absolute voorwaarde voor het behoud van een rendabele en hooginnovatieve farmaceutische sector in Europa, die tegemoetkomt aan de toegenomen behoeften van de bevolking en de wereldwijde uitdagingen kan aangaan.

4.5 In de Mededeling wordt een passend kader aangereikt voor gereguleerde samenwerking en onderhandelingen met een stijgend aantal derde landen als de VS, Japan, Canada, Rusland, India en China. Via samenwerking en onderhandelingen met derde landen kan een duurzaam perspectief voor Europese uitvoer worden geschapen.

4.6 In die internationale context is een goed functionerende interne markt een absolute voorwaarde. De markt blijft versnipperd door verschillen tussen de nationale prijsstellers- en vergoedingssystemen of (nieuwe) regelgevingslasten, tekortkomingen in de uitvoering van de communautaire wetgeving, ongelijke toegang en een gebrek aan commerciële belangstelling voor nationale markten die economisch minder aantrekkelijk zijn.

4.7 Bovendien is de EU in relatief korte tijd uitgroeit tot een unie van 24 lidstaten met elk hun eigen en dus ook bijkomende specifieke kenmerken, niet in het minst wegens de toegenomen diversiteit van markten en patiëntenbehoeften. Al-

dus wordt duidelijk hoe complex dit algemene Europese beeld wel is.

4.7.1 Ter illustratie van de complexiteit: de betaalbaarheid van geneesmiddelen hangt in hoge mate af van de nationale socialezekerheidsstelsels en de verzekeringsgraad van de bevolking. In de meeste stelsels sluiten socialezekerheidsinstanties of hun verenigingen overeenkomsten over de prijzen van receptplichtige geneesmiddelen met de producenten ervan, zodat verzekerden die geneesmiddelen tegen een gunstige prijs kunnen kopen of daarvoor maar een geringe eigen bijdrage moeten betalen

4.8 De verhouding tussen kosten van innovatie en omzet van de sector speelt een grote rol. O&O kan alleen tot bloei komen als de industrie kan concurreren en de Europese markt dus naar behoren functioneert.

4.9 Als administratieve procedures en benaderingen blijven uiteenlopen, zal de sector blijven lijden onder versnippering, overlappings-, buitensporige kosten voor innovatie en dus ook benadeeld zijn t.o.v. industrieën in bv. de VS en China, die voordelen genieten op continentale schaal.

4.10 Hoewel elders in de wereld grote continentale afzetmarkten ook deels beïnvloed worden door regionale verschillen, is de situatie daar niet vergelijkbaar met de versnippering in Europa.

4.11 Een bijkomend probleem is dat de productiviteit van de O&O-uitgaven in de farmaceutische sector de laatste jaren is teruggelopen door een combinatie van verschillende complexe factoren.

4.11.1 De weliswaar erg veelbelovende biotechnologische revolutie heeft de sector op kosten gejaagd terwijl O&O en toegepaste technologieën nog niet zijn omgezet in verhandelbare producten. De aanpak van nieuwe ziekten brengt ook duurdere geneesmiddelenontwikkeling met zich mee.

4.11.2 De kosten van het in de handel brengen van nieuwe producten zijn gestegen, deels door de noodzaak van uitgebreide en dure klinische proeven. De wettelijke voorschriften inzake klinische ontwikkeling zijn eveneens toegenomen terwijl O&O zich meer is gaan richten op complexere ziekten en therapeutische gebieden als kanker, Alzheimer, e.a.

4.11.3 Medische innovatie wordt thans veeleer beschouwd als een kostenfactor voor nationale begrotingen voor gezondheidszorg dan als een innoverende kracht ter bevordering van het welzijn van de patiënt. Tekenend hiervoor is nationaal prijsstellers- en vergoedingsbeleid dat voor sommige soorten ziekten niet voorziet in méér incentives voor innovatieve producten dan voor oudere geneesmiddelen (zie bv. de referentieprij van geneesmiddelen).

4.12 Deze ontwikkeling heeft gevolgen voor de positie van Europa ten opzichte van zijn concurrenten. Hoewel de regelgevende autoriteiten in de VS doorgaans strikter zijn dan de EU bij het verlenen van vergunningen voor het in de handel brengen, is het marktklimaat in de VS aantrekkelijker voor O&O-investeringen daar het innovatie meer beloont dan op de meeste Europese markten het geval is.

4.13 Aziatische landen als China en India waarvan de markten jaarlijks gemiddeld met meer dan 15% groeien, zullen ongetwijfeld een aanzienlijk percentage van internationale O&O-investeringen aantrekken zodra de normen voor bescherming van intellectuele eigendom in deze landen effectief worden gehandhaafd.

4.14 Om op dit gebied verdere vooruitgang te kunnen boeken moet een evenwicht worden gevonden tussen enerzijds de resterende nationale bevoegdheden en Europese (wettelijke) regelingen en procedures, en anderzijds de marktvoorwaarden die de weg banen voor een levensvatbare en sterke Europese farmaceutische sector.

5. Hoe nu verder?

5.1 De huidige economische crisis vormt volgens het EESC, samen met de voor te bereiden vernieuwde Lissabonstrategie in 2010 en de mondiale uitdagingen, een goed uitgangspunt voor de eerstvolgende Commissie om werk te maken van vernieuwing en vooruitgang.

5.2 De Lissabonstrategie, waarbij nationale en communautaire bevoegdheden beter op elkaar worden afgestemd en de rol van de Commissie wordt verduidelijkt, kan de farmaceutische industrie een nuttig raamwerk en een methodologie aanreiken.

5.3 In 2008 heeft de Commissie het initiatief betreffende innovatieve geneesmiddelen (IMI) ⁽¹⁾ gelanceerd als onderdeel van het zevende kaderprogramma. Het EESC verheugt zich over deze strategische agenda die op een doeltreffende manier streeft naar oplossingen voor uitdagingen op onderzoeksgebied via publiek-private partnerschappen (universiteiten, onderzoeksinstellingen, MKB, ziekenhuizen, patiëntenorganisaties en regelgevers) teneinde belemmeringen op het vlak van kennis en vaardigheden weg te nemen om de geneesmiddelenontwikkeling met het oog op toekomstige behoeften aan gezondheidszorg te bespoedigen.

5.4 Gelet op de concurrentie op onderzoeksgebied zijn octrooien en gewaarborgde bescherming van intellectuele eigendom in de farmaceutische sector van cruciaal belang om innovatie aan te moedigen, de huidige en komende gezondheidsproblemen aan te pakken, en rekening te houden met de lange levenscyclus van producten (met inbegrip van lange ontwikkelingsperiodes).

5.5 Het EESC heeft nota genomen van het tussentijdse verslag van november 2008 van het onderzoek naar de farmaceutische sector. Het steunt krachtig de aanbevolen goedkeuring

van een EG-octrooi en de invoering van een Europese regeling voor geschillenbeslechting die voor de nodige stroomlijning moet zorgen en de kosten moet drukken, die nu hoog oplopen wegens 27 op verschillende wetgeving gebaseerde geschillenprocedures.

5.6 Hoewel het Europees Octrooibureau wereldwijd een goede reputatie geniet, vindt het EESC dat het nog beter kan functioneren.

5.7 Generieke geneesmiddelen die kopieën zijn van oorspronkelijke geneesmiddelen waarvan het octrooi is verstreken, kunnen aanzienlijk goedkoper worden geproduceerd en in de handel worden gebracht dan oorspronkelijke geneesmiddelen. Het EESC steunt de ontwikkeling van octrooivrije door concurrentie gekenmerkte markten.

5.8 Het Comité dringt aan op meer doeltreffendheid en concurrentie op de Europese markt van generieke geneesmiddelen. Het roept de Commissie en de lidstaten op na te gaan hoe potentieel voor significante besparingen ten gunste van patiënten en gezondheidszorgstelsels kan worden benut.

5.9 Wat vrije toegankelijkheid en betaalbaarheid van geneesmiddelen betreft, pleit het EESC ervoor dat Commissie, regeringen en stakeholders opnieuw de discussie aangaan over nauw verweven kwesties als de hoge prijsverschillen voor geneesmiddelen in Europa, de toegankelijkheid, de parallelhandel en het beginsel van non-extraterritorialiteit.

5.10 Richtinggevend zijn volgens het EESC in dit verband een aantal opeenvolgende verklaringen van G10, Aanbeveling 6, het Farmaceuticaforum op hoog niveau, Aanbeveling 9.2 en het laatste voortgangsverslag van dit Forum ⁽²⁾.

5.11 Bij een dergelijke discussie moet ernaar worden gestreefd een gemeenschappelijk standpunt vast te stellen wat betreft de behoefte aan vrije toegankelijkheid en betaalbaarheid voor patiënten, de totstandbrenging van een interne markt, de voorspelbaarheid van houding en optreden van regeringen op dit gebied, alsook de behoefte aan een duurzaam klimaat voor O&O en innovatie.

5.12 De uitdagingen op Europees en wereldwijd vlak zijn met elkaar verweven, want

- de positie van de Europese farmaceutische industrie op mondiaal niveau zal afhangen van haar positie in Europa;
- de Europese markten zullen ook worden beïnvloed door ziekten wereldwijd en de circulatie op de wereldmarkt van farmaceutische producten uit ontwikkelde en opkomende economieën;
- dankzij discussieplatformen over farmaceutische producten, ziekten en veranderende meningen van gebruikers van deze producten in Europa zal een duurzame positie van de sector op de Europese markt de patiënten ten goede komen.

⁽¹⁾ De IMI Strategic Research Agenda vormt de routekaart voor een snelle tenuitvoerlegging van IMI, waarbij de aandacht gaat naar de volgende vier pijlers: veiligheid, doeltreffendheid, kennisbeheer, en onderwijs en opleiding.

⁽²⁾ Zie blz. 85 van het laatste voortgangsverslag.

5.13 Ter ondersteuning van deze nieuwe discussie moet de Commissie met bijgestelde EU-gegevens komen over marktontwikkelingen, het scheppen van nieuwe banen en O&O-budgetten in de sector. Ook is er een sterke behoefte aan mondiaal vergelijkbare cijfers.

5.14 Wereldwijde cijfers en tendensen moeten ook betrekking hebben op de uitbreiding van O&O-activiteiten van Europese bedrijven op grote opkomende markten, die ongetwijfeld zal plaatsvinden in aansluiting op de groei van de Chinese en Indiase markten. Dit voordeel van de mondialisering is nog een extra argument om werk te maken van een Europese interne markt als duurzame basis voor O&O en innovatie.

5.15 Eerlijke handel en patiëntenbelangen vergen dat voor uit lage-inkomenslanden ingevoerde medicijnen werkelijk ook goede productiepraktijken worden toegepast. Nagemaakte geneesmiddelen moeten worden verboden. Het risico dat nage-

maakte medicijnen via het internet worden verkocht moet worden tegengegaan door middel van doeltreffende controles van per post opgestuurde geneesmiddelen.

5.16 Het EESC is van mening dat om de totstandbrenging van een interne markt in deze sector te bewerkstelligen, werk moet worden gemaakt van toepassing van de open coördinatie-methode en van een toezichthoudende rol van de Commissie, overeenkomstig de Lissabonstrategie.

5.17 Om grotere transparantie te garanderen moet de Commissie ruchtbaarheid geven aan goede praktijken, en onderzoek verrichten naar en aandacht geven aan discussies en ontwikkelingen in de lidstaten over vrije toegankelijkheid en betaalbaarheid van geneesmiddelen, wettelijke voorwaarden voor O&O, innovatie en de farmaceutische sector. Op basis van dit onderzoek zou de Raad dan de nodige besluiten moeten nemen.

Brussel, 30 september 2009

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Mario SEPI

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van een Europese microfinancieringsfaciliteit voor werkgelegenheid en sociale insluiting (Progress-microfinancieringsfaciliteit)

(COM(2009) 333 definitief — 2009/0096 (COD))

(2009/C 318/15)

Algemeen rapporteur: **Gabriele BISCHOFF**

De Raad heeft op 17 juli 2009 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 152 van het EG-Verdrag te raadplegen over het:

„Voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van een Europese microfinancieringsfaciliteit voor werkgelegenheid en sociale insluiting (Progress-microfinancieringsfaciliteit)”

Het bureau van het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 14 juli 2009 besloten de gespecialiseerde afdeling Interne markt, productie en consumptie met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden te belasten.

Overeenkomstig artikel 20 van zijn reglement van orde heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité tijdens zijn op 30 september en 1 oktober 2009 gehouden 456^e zitting (vergadering van 1 oktober 2009) mevrouw BISCHOFF als algemeen rapporteur aangewezen en vervolgens onderstaand advies uitgebracht, dat met 171 stemmen vóór, bij 2 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Samenvatting van de conclusies en aanbevelingen van het EESC

1.1 Adequate financieringsinstrumenten voor ondernemingen zijn een cruciale voorwaarde voor economische groei. Dit geldt ook voor sociaal-economische micro-ondernemingen. Aangezien microkredieten op een alternatieve manier het ondernemerschap kunnen stimuleren en nieuwe banen in micro-ondernemingen kunnen opleveren (d.w.z. in bedrijven met hoogstens 10 werknemers en een jaarlijkse omzet of balanstotaal van maximaal 2 miljoen euro), is de ontwikkeling hiervan toe te juichen. Hiermee wordt recht gedaan aan de omstandigheid dat er in Europa tot nu toe maar weinig faciliteiten voor microkredieten zijn.

1.2 De toekenning van microkredieten aan sociaaleconomische micro-ondernemingen en achtergestelde groepen is in vergelijking met de toewijzing van conventionele kredieten veel ingewikkelder en duurder. Die extra inspanningen kunnen worden verminderd door het ontwikkelen van een gestandaardiseerd en gecomputeriseerd dienstenaanbod, betere marketing en over het algemeen door professionele diensten voor microfinanciering. Ook waarborgen en cofinanciering kunnen een bijdrage leveren. Centrale opgave van de voorgestelde faciliteit voor microfinanciering is dus de verdere ontwikkeling van de dienstverlening voor microfinanciering, ook in samenwerking met gevestigde financiële dienstverleners. Daartoe moeten er structuren komen die grote aantallen verzoeken gestandaardiseerd kunnen verwerken. Optimale professionaliteit zal zonder passende softwareprogramma's en gebruik van op internet gebaseerde technologie nauwelijks mogelijk zijn. 1.2 .1 De ervaring in Europa met de toekenning van microkredieten leert bovendien dat er extra markteconomische prikkels moeten komen om te waarborgen dat de financiële sector de hem toekomende taak, de toekenning van microkredieten aan beide doelgroepen, ook daadwerkelijk uitvoert.

1.3 De toegang tot microfinanciële diensten zou moeten worden opengesteld voor zelfstandigen uit de categorie van benadeelde personen, niet alleen bij oprichting van de onderneming, maar ook in de eerste jaren daarna.

1.4 Circa 1 % van de middelen van het Progress-microfinancieringsinstrument is voor administratieve uitgaven uitgetrokken. Hierin zijn niet de middelen opgenomen die de bemiddelende banken en microfinanciers zijn toegezegd om de kredieten bij de doelgroepen terecht te laten komen. Het Comité zou graag willen weten hoeveel middelen deze banken en financiers ontvangen om de kredieten door te sluisen. Voorts moet o.a. door regelmatige controles op Europees niveau alsook via publicatie van de criteria voor krediettoewijzing op de website van de bevoegde toezichthouders gegarandeerd worden dat de banken gunstige rentevoorzwaarden ook aan de doelgroepen toekennen.

1.5 De met de Europese microfinancieringsfaciliteit nagestreefde effecten voor werkgelegenheid en het sociale beleid dienen apart, per doelgroep, kritisch te worden beoordeeld. De twee doelgroepen, sociaaleconomische micro-ondernemingen en individuele indieners van verzoeken (werklozen, jongeren, sociaal kansarmen), hebben verschillende advisering en ondersteuning nodig. Dit moet ook zijn weerslag vinden in de organisatie; waarbij gekeken wordt naar overlapping met andere desbetreffende programma's.

1.6 Tot slot beveelt het EESC aan om na te gaan welke andere financieringsbronnen ter beschikking staan, behalve Progress, om de nieuwe faciliteit te financieren.

2. Inleiding en samenvatting van het Commissievoorstel

2.1 In haar Mededeling van 13 november 2007 over een Europees initiatief voor de ontwikkeling van microkrediet ter ondersteuning van groei en werkgelegenheid (COM(2007) 708) stelt de Commissie voor te werken aan een beter juridisch en institutioneel kader in de lidstaten en een nieuwe faciliteit te scheppen om de oprichting en ontwikkeling van microkredietinstellingen in de Gemeenschap te ondersteunen⁽¹⁾. Verder dient er bijkomend kapitaal te worden verstrekt aan nieuwe en niet-bancaire microkredietinstellingen⁽²⁾. Ter wille van de uitvoering van de Lissabonstrategie voor groei en werkgelegenheid⁽³⁾ hecht de Commissie in haar mededeling veel waarde aan een structuur voor de toewijzing van microkredieten.

2.2 In Aanbeveling 2003/361/EG van de Commissie van 6 mei 2003 betreffende de definitie van kleine, middelgrote en micro-ondernemingen⁽⁴⁾ wordt „microkrediet” omschreven als een lening van maximaal 25 000 euro en een „micro-onderneming” als een onderneming met minder dan 10 werknemers (inclusief zelfstandigen), waarvan de jaaromzet resp. het jaarlijkse balanstotaal maximaal 2 miljoen euro bedraagt.

2.3 Het verslag van de deskundigengroep voor de regulering van microkredieten in Europa toont aan welke grote verschillen er in de lidstaten bestaan wat de toewijzing van microkredieten en de juridische voorwaarden betreft.

2.4 In haar Mededeling van 3 juni 2009 heeft de Commissie al een nieuwe EU-voorziening voor microfinanciering aangekondigd (Progress-microfinancieringsfaciliteit)⁽⁵⁾.

2.5 Het op 2 juli 2009 gepresenteerde Commissievoorstel tot instelling van een Europese microfinancieringsfaciliteit voor werkgelegenheid en sociale insluiting⁽⁶⁾ beoogt, gelet op de crisis op de economische en financiële markt en de hieruit voortvloeiende gevolgen voor de werkgelegenheid en krediettoewijzing, een nieuwe microfinancieringsfaciliteit in het leven te roepen om (potentieel) werklozen en kansarme groepen bij de oprichting van een eigen micro-onderneming of de uitoefening van een zelfstandige activiteit te ondersteunen met microkredieten van maximaal 25 000 euro, met garanties, met eigenvermogensinstrumenten, met schuldinstrumenten en andere maatregelen, bijv. op het gebied van communicatie, toezicht, controle, audit en evaluatie. Ook micro-ondernemingen in de sociale economie die werklozen en kansarme personen in dienst hebben, komen voor steun in aanmerking. Hierdoor dienen werklozen en andere kansarme personen perspectief te krijgen op een loopbaan als ondernemer. Via herbestemming van 100 miljoen euro uit het lopende Progress-budget, waarmee in totaal ruim 500 miljoen euro kan worden aangewend, moeten in een tijdsbestek van vier jaar (2010-2013) eventueel maximaal 45 000 personen en ondernemingen een gemiddeld bedrag van 11 000 euro ontvangen. Het beheer is in handen van de Commissie, in samenwerking met internationale financiële instellingen, zoals de Europese Investeringsbank (EIB) en het Euro-

pees Investeringsfonds (EIF). De lidstaten krijgen geen extra administratieve taken.

3. Algemene opmerkingen

3.1 Het Comité juicht het toe dat de Commissie met haar voorstellen voor de instelling van een microfinancieringsfaciliteit haar inspanningen voortzet om meer banen te creëren en met een nieuwe bijdrage komt om kansarmen aan te moedigen een loopbaan als ondernemer te beginnen. Het wijst er niettemin op dat er tot dusverre in Europa vrij weinig ervaring is met het gebruik van microfinancieringsfaciliteiten en dat er nog buitengewoon goed over moet worden nagedacht hoe het hier zal worden opgezet, om de administratieve afhandeling van de microkredieten en andere financiële middelen alsook een duurzame toepassing van dit instrument te waarborgen. Op het terrein van de ontwikkelingssamenwerking zijn microfinanciële diensten een ongemeen succes (de Grameen-bank en haar oprichter Muhammad Yunus kregen in 2006 de Nobelprijs voor de Vrede). Worden deze ervaringen overgezet naar een Europese context, dan is het belangrijk dat wij niet alleen oog hebben voor de kansen die wij hierdoor kunnen creëren, maar ook voor de uitdagingen waarvoor wij komen te staan. Te meer als wij bedenken dat fundamentele voordelen van het oorspronkelijke concept (o.a. verankering in een lokale, beroeps- of etnische gemeenschap en het vertrouwen dat iemand daardoor geniet met als gevolg lagere toezichtskosten en minder kredieten die niet worden terugbetaald) bij overname hier verloren gaan. Het ligt m.a.w. niet voor de hand om deze ervaringen te transponeren naar ontwikkelde landen.

3.2 Ook in Europa is er grote vraag naar microfinanciële diensten; nauwelijks de helft van de kleine ondernemingen vindt dat banken een ronduit positieve rol spelen bij de toegang tot kredieten⁽⁷⁾. Het JEREMIE-programma (*Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises*), dat hoofdzakelijk uit de Structuurfondsen wordt gefinancierd, is een gemeenschappelijk initiatief van DG Regio en de EIB-groep om de financieringsmogelijkheden van het mkb en micro-ondernemingen te ondersteunen en te verbeteren⁽⁸⁾.

3.2.1 Daarnaast heeft de Commissie met het KCI-programma (kaderprogramma voor concurrentievermogen en innovatie⁽⁹⁾) het proefproject JASMINE (*Joint Action to Support Microfinance Institutions in Europe*), dat o.a. de consolidatie en ontwikkeling van niet-bancaire microkredietinstellingen moet ondersteunen⁽¹⁰⁾, twee belangrijke initiatieven opgestart om de financiële situatie van het mkb en micro-ondernemingen te verbeteren. Het Comité beveelt aan deze maatregelen beter op elkaar af te stemmen. In 2006 heeft het Comité in zijn advies over het JEREMIE-programma⁽¹¹⁾ al benadrukt dat plannen van de Commissie om de toegang van het mkb en micro-ondernemingen tot financiering te verbeteren te allen tijde op zijn steun kunnen rekenen en derhalve erop aangedrongen de sociale partners nauw bij alles te betrekken.

⁽¹⁾ Zie COM(2007) 708 blz. 2

⁽²⁾ Zie aldaar, blz. 11

⁽³⁾ Zie aldaar, blz. 2

⁽⁴⁾ PB L 124 van 20.5.2003, blz. 36.

⁽⁵⁾ COM(2009) 257 van 3. juni 2009.

⁽⁶⁾ COM(2009) 333.

⁽⁷⁾ Vgl. Eurobarometer (2005): 'SME Access to Finance', Flash Eurobarometer 174.

⁽⁸⁾ Zie COM(2006) 349 blz. 9.

⁽⁹⁾ Zie COM(2005) 121 blz. 6

⁽¹⁰⁾ Zie COM(2007) 708 blz. 5

⁽¹¹⁾ PB C 110 van 9.5.2006.

3.2.2 In hetzelfde advies noteerde het Comité dat EIB-leningen een zeer nuttig instrument zijn gebleken om de toegang van kleine en micro-ondernemingen tot financiering te verbeteren.

3.2.3 Verder wees het erop dat de microkredieten toegankelijker moeten worden gemaakt voor het mkb en dat het vooral ook belangrijk is jonge of vrouwelijke ondernemers en ondernemers uit kansarme groepen, waaronder etnische minderheden, te bereiken.

3.3 Het voordeel van microfinanciële diensten zit hem in de voor dit soort diensten kenmerkende uiterst informele en snelle vormen van financiering voor o.m. het opstarten van een bedrijf. Het kapitaal dat hiervoor nodig is, wordt voornamelijk door de oprichter zelf of door zijn familieleden, vrienden en burens bijeengebracht⁽¹⁾. Dit wijst erop dat er een minimumdrempel is voor conventionele bankkredieten. Hoe kleiner het leenbedrag, hoe groter de kans dat de aanvraag wordt afgewezen, omdat een zorgvuldige toetsing of aan alle criteria is voldaan te omslachtig is. Microfinanciële diensten zouden het gat tussen informele (en slechts in beperkte mate productieve) financieringsmogelijkheden en de financiering door banken kunnen opvullen. Mocht de verstrekking van microkredieten en andere microfinanciële diensten net zo snel, gemakkelijk en flexibel blijken te verlopen als nu langs informele weg, dan kunnen dergelijke kredieten een cruciale bijdrage leveren tot economische ontwikkeling en ondernemerschap.

3.4 Belangrijk is dat startende ondernemers uit de doelgroepen niet alleen in de opstartfase, maar ook in de eerste jaren daarna toegang tot microfinanciële diensten krijgen, omdat zij voor de financiering van hun projecten doorgaans tamelijk kleine kapitaalbedragen nodig hebben.

3.5 Nog afgezien van de huidige economische en financiële crisis is het - vergeleken met conventionele kredieten - heel wat omslachtiger en duurder om microkredieten te verstrekken: de leenbedragen zijn relatief klein, de bij de bank gebruikelijke zekerheden ontbreken en de kosten voor het behandelen van een aanvraag zijn zeer hoog. Een groot aantal kredietnemers, een goede organisatiestructuur, passende technologieën en in het algemeen een hoge mate van professionaliteit zijn basisvoorwaarden voor een geslaagd microfinancieringsinitiatief. Eventuele ervaringen met vergelijkbare initiatieven en programma's (CIP, JEREMIE, proefproject EIB, JASMINE) dienen absoluut in beschouwing te worden genomen, voordat nieuwe initiatieven worden opgezet.

3.6 Om de vereiste professionaliteit te bereiken is het in de eerste plaats noodzakelijk om microkredieten op zo groot mogelijke schaal te verstrekken en het geheel zo veel mogelijk te standaardiseren zodat geprofiteerd kan worden van schaalvoordelen en een verdeling van de risico's. De ervaringen in Groot-Brittannië en Canada wijzen uit dat het ambitieus is om zulke hoge klantenaantallen na te streven⁽²⁾. Een hoge bekendheidsgraad (bijv. door reclamecampagnes als de „Weken van het microkrediet” van de Franse vereniging voor het recht op economisch initiatief (*Association pour le droit à l'initiative économique* - ADIE) en een laagdrempelige toegang (bijv. via internet) zijn in

dit opzicht van wezenlijk belang. Onderzocht moet worden of/hoe dit kan worden bereikt en welke bijdrage (bijv. technische bijstand) andere programma's (bijv. van het ESF) zouden kunnen leveren. Daarnaast moet worden bekeken waar de programma's en initiatieven elkaar overlappen, om meer samenhang in het geheel te brengen.

3.7 Bij het organiseren van het bedrijfsproces gaat het er ten tweede om, ervoor te zorgen dat aan de organisatorische voorwaarden voor de nagestreefde grootschaligheid van de zakelijke activiteit wordt voldaan, zodat aanvragen vlot en soepel kunnen worden behandeld met inachtneming van passende waarborgvormen en met de mogelijkheid tot gestandaardiseerde sancties en risicoverdeling in het geval dat het contract niet wordt nagekomen (bijv. als de terugbetalingen niet op tijd plaatsvinden). Net als bij consumentenkredieten dient hier de vraag te worden gesteld hoe de kredietwaardigheid van klanten zo eenvoudig, snel en betrouwbaar mogelijk kan worden getoetst.

3.8 Een derde technische voorwaarde voor een dergelijke grootschalige zakelijke activiteit zijn beproefde softwaresystemen voor de contractonderhandelingen, - afwikkeling en - opvolging, om de stap te kunnen maken van een individuele behandeling van aanvragen naar een grootschalig, gestandaardiseerd aanbod en aldus het marktsegment voor microfinanciële diensten beter te kunnen bedienen.

3.9 Sociaaleconomische micro-ondernemingen en particulieren uit lidstaten en regio's waar al instellingen voor microkredieten bestaan, krijgen waarschijnlijk sneller en gemakkelijker de gevraagde middelen dan kredietaanvragers uit landen en regio's waar dergelijke instellingen nog niet bestaan of nog moeten worden opgebouwd. Het Comité adviseert om in het kader van het programma ervoor te waken dat dit tot ongelijke toegangsmogelijkheden leidt.

3.10 Een van de kernvragen is of voor de kredietverstrekking gebruik gemaakt moet worden van de diensten van de traditionele kredietinstellingen of dat hiervoor speciale, eventueel nog op te richten instellingen voor microfinanciering, die doorgaans geen winstoogmerk hebben en bijzonder klein zijn, moeten worden ingeschakeld. Enerzijds wordt er, met steun van de Commissie, sinds enkele jaren gewerkt aan de opbouw van een netwerk van aanbieders van microfinanciële diensten in Europa. Slechts een vijfde van hen (minder dan 20 aanbieders) verstrekt meer dan 400 microkredieten per jaar⁽³⁾. Anderzijds is het vrijwel onmogelijk om zonder een uiterst professioneel, op winst gericht beheer microfinanciële diensten over een breed publiek te verspreiden. Op dat vlak beschikken de banken, die nu al een groot deel van de microkredieten verstrekken, over aanzienlijke voordelen. Het lijkt niet zinvol om de verstrekking van dergelijke kredieten uitsluitend over te laten aan kleinere, het algemeen belang nastrevende aanbieders van microfinanciële diensten, die zich richten op mensen zonder vast inkomen, vrouwen, jongeren, ouderen en migranten, aangezien hierdoor een speciaal banksysteem voor nichegroepen gecreëerd wordt met als gevolg dat deze groepen nog meer buiten de maatschappij komen te staan. Om ervoor te zorgen dat ook de banksector ondanks de geringe rendementsverwachtingen microkredieten gaat verstrekken, zijn er vermoedelijk extra markt-

⁽¹⁾ Vgl. <http://www.gemconsortium.org/download.asp?fid=608>

⁽²⁾ Vgl. <http://ssrn.com/abstract=976211>

⁽³⁾ Als u meer wilt weten over microfinanciering in de EU, ga dan naar: www.nantiklum.org/Overview_final_web.pdf en www.european-microfinance.org/data/file/Library/ISSUE%20PAPER.pdf

economische stimuli of steuninstrumenten nodig om een passende infrastructuur op te zetten.

3.11 Aangezien met het microfinancieringsinitiatief expliciet effecten voor werkgelegenheid en het sociale beleid worden nagestreefd, dient de werking van de programma's op deze punten kritisch te worden beoordeeld per doelgroep. Op dit moment zijn het kredietvolume en het aantal begunstigden de enige criteria. Het Comité beveelt aan om ook de integratie op de reguliere arbeidsmarkt, het bereikte inkomen en bijkomende indirecte werkgelegenheidseffecten te meten voor de verschillende in de Commissiemededeling genoemde groepen. Pas dan weten wij of wij ook in deze opzichten van een geslaagd initiatief mogen spreken ⁽¹⁾.

3.12 Een positief punt in het Commissievoorstel is dat steunmaatregelen op het gebied van communicatie, toezicht, controle, audit en evaluatie zijn gepland (art. 4, lid 1). Onduidelijk is echter of het in de eerste plaats om advisering van startende ondernemers gaat of om advisering van instellingen voor mi-

crofinanciering. Ook is niet duidelijk hoe dit georganiseerd zal worden en hoe de totale beschikbare middelen verdeeld zullen worden over garanties, eigenvermogensinstrumenten, schuldinstrumenten en steunmaatregelen.

3.13 Kredietnemers moeten profiteren van de gunstigere rentevoorzwaarden. Het Comité pleit ervoor dat dit gewaarborgd wordt. Daarnaast dringt het Comité erop aan vast te leggen welk percentage de bemiddelende banken en instellingen voor microfinanciering ontvangen ter vergoeding van de kredietafwikkeling.

3.14 Het Comité steunt het initiatief om een nieuwe microfinancieringsfaciliteit te creëren voor de in de Commissiemededeling genoemde doelgroepen, maar vraagt zich af of het verstandig en doeltreffend is om dit te bekostigen door te besnoeien op het budget voor het PROGRESS-programma. Het beveelt derhalve aan om na te gaan welke andere financieringsbronnen – naast PROGRESS – ter beschikking staan, om de nieuwe faciliteit te financieren.

Brussel, 1 oktober 2009

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Mario SEPI

⁽¹⁾ Zie voor een dergelijke benadering: [ftp://repec.iza.org/RePEc/Discussionpaper/dp3220.pdf](http://repec.iza.org/RePEc/Discussionpaper/dp3220.pdf)

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Besluit nr. 1672/2006/EG van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een communautair programma voor werkgelegenheid en maatschappelijke solidariteit — Progress

(COM(2009) 340 definitief — 2009/0091 (COD))

(2009/C 318/16)

Algemeen rapporteur: **Gabriela BISCHOFF**

De Raad heeft op 17 juli 2009 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 152 van het EG-Verdrag te raadplegen over het

„Voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Besluit nr. 1672/2006/EG van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een communautair programma voor werkgelegenheid en maatschappelijke solidariteit - Progress”

Het bureau van het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 14 juli 2009 besloten de afdeling Interne markt, productie en consumptie met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden te belasten.

Overeenkomstig artikel 20 van zijn reglement van orde heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité tijdens zijn op 30 september en 1 oktober 2009 gehouden 456^e zitting (vergadering van 1 oktober) mevrouw BISCHOFF als algemeen rapporteur aangewezen en vervolgens onderstaand advies uitgebracht, dat met algemene stemmen werd goedgekeurd.

1. Samenvatting van de conclusies en aanbevelingen van het EESC

1.1 Het EESC onderstreept het belang van het Progress-programma om het sociale Europa te versterken, meer en betere banen te scheppen, armoede te verminderen en de sociale samenhang te verstevigen. Samen met het Europees Sociaal Fonds (ESF) is het Progress-programma een van de belangrijkste financieringsinstrumenten ter ondersteuning van de sociale agenda. Daarnaast behoort steunverlening ter ontwikkeling van de sociale dimensie tot de kerntaken van het programma.

1.2 Het is goed dat alle aandacht gericht is op crisisbestrijding en dat wordt onderzocht hoe de verschillende begrotingsonderdelen ertoe kunnen bijdragen de crisis het hoofd te bieden en vooral hoe zij in dit geval kunnen helpen de werkgelegenheid veilig te stellen en nieuwe banen te scheppen.

1.3 Vooral werklozen en achtergestelde groepen kunnen efficiënte steun en advies gebruiken als zij als zelfstandige willen gaan werken. Hiervoor staan o.a. middelen uit het Europees Sociaal Fonds (ESF) ter beschikking. Het Comité beveelt aan raakvlakken tussen het ESF en de microfinancieringsfaciliteit uit het Progress-programma beter in kaart te brengen, om er zeker van te zijn dat de nodige diensten en kredietmogelijkheden worden gecreëerd voor de doelgroepen en dubbele maatregelen worden vermeden.

1.4 Zoals uiteengezet in zijn advies INT/494 onderschrijft het EESC in beginsel het idee om micro-ondernemingen uit de sociale economie tegen gunstige voorwaarden microkredieten ter beschikking te stellen, mits zij werklozen of kansarmen in dienst nemen. Wel zou nader moeten worden omschreven hoe dit in zijn werk zal gaan.

1.5 Het EESC vraagt zich echter af of de herschikking van de middelen en de daarmee gepaard gaande steunvermindering van 25 miljoen euro per jaar geen ernstige nadelige gevolgen zullen hebben voor de efficiëntie en reikwijdte van het Progress-programma voor de periode 2010-2013, ook met het oog op de verdere ontwikkeling en strategische oriëntatie van het programma. Het zou de Commissie derhalve willen verzoeken zorgvuldiger te bekijken wat de gevolgen zijn en welke alternatieven er zijn. Ook de gevolgen voor andere begrotingslijnen en programma's, met name van het ESF, en voor autonome begrotingslijnen, bijv. voor de sociale dialoog, dienen in beeld te worden gebracht.

1.6 Het EESC vraagt zich af of de herschikking van de middelen geen nadelige invloed zal hebben op de werking van het Progress-programma op het gebied van het Europees sociaal en werkgelegenheidsbeleid en zou graag willen dat de Commissie uitlegt in welk opzicht een herschikking van de middelen kan helpen om de doelstellingen van Progress beter te realiseren dan met de huidige aanpak. Daarnaast zou het de Commissie willen vragen om uiteen te zetten hoe de uitbouw van een sociaal Europa veilig kan worden gesteld, met name in samenhang met de ontwikkeling van, voorlichting over en omzetting van de post-Lissabon-strategie na 2010.

1.7 Het EESC zou bovendien nader toegelicht willen zien hoe de Commissie een effectievere uitvoering van het Progress-programma alsook een strategischere planning en doelgerichte maatregelen wil bereiken en hoe en op welke terreinen zij besparingen denkt te kunnen doorvoeren zonder dat de doelstellingen en strategische oriëntatie van het programma tijdens de resterende looptijd in het gedrang komen.

1.8 Daarnaast zou het EESC graag willen weten welke markteconomische stimuli worden beoogd om ervoor te zorgen dat de bankensector de hem toegedachte taak van kredietverstrekker ook daadwerkelijk uitvoert.

2. Inleiding en samenvatting van het Commissievoorstel

2.1 Voortbouwend op de Commissiemededeling „Op weg naar Europees herstel” ⁽¹⁾ en de discussie tijdens de werkgelegenheidstop op 7 mei 2009 heeft de Commissie op 4 juni 2009 in haar Mededeling „Een gezamenlijk engagement voor de werkgelegenheid” ⁽²⁾ een reeks prioritaire maatregelen voorgesteld, waaronder:

- beter gebruik van regelingen voor arbeidstijdverkorting;
- beter anticiperen op bedrijfsherstructureringen en deze in goede banen leiden,
- het scheppen van banen stimuleren, en
- jongeren helpen.

2.1.1 Een van de aanbevelingen luidt dat „de lidstaten [moeten] samen met de sociale partners en met steun van het ESF werklozen en jongeren duurzaam bijstaan bij het opzetten van een eigen bedrijf, bijvoorbeeld door middel van commerciële opleidingen en startkapitaal” ⁽³⁾.

2.1.2 Alle beschikbare begrotingslijnen, met name van het Europees Sociaal Fonds, dienen versterkt te worden ingezet ter bestrijding van de crisis. Met de financiële steun van het ESF dient o.a. het ondernemerschap en het werken als zelfstandige te worden bevorderd bijv. in de vorm van steun bij het opzetten van nieuwe bedrijven of verlaging van de kosten voor een lening.

2.1.2.1 Teneinde werklozen nieuwe kansen te bieden en de weg naar het ondernemerschap te effenen voor de meest kansarme groepen, waaronder jongeren, geeft de Commissie in genoemde Mededeling bovendien aan een voorstel te zullen doen voor een nieuwe EU-voorziening voor microfinanciering ten behoeve van de werkgelegenheid.

2.1.2.2 Naast rentesubsidie kunnen oprichters van micro-ondernemingen steun van het ESF krijgen voor mentorschap, opleiding, coaching en capaciteitsopbouw ⁽⁴⁾.

2.2 Op 2 juli 2009 heeft de Commissie een voorstel ingediend voor een nieuwe EU-microfinancieringsfaciliteit ten behoeve van de werkgelegenheid en sociale integratie, genaamd Progress ⁽⁵⁾, om werklozen en kansarmen te ondersteunen bij het opzetten van micro-ondernemingen en ter ondersteuning van de ontwikkeling van de sociale economie. Zij wil hiervoor

100 miljoen euro van de bestaande begroting herschikken door middelen van Progress, het communautaire programma voor werkgelegenheid en maatschappelijke solidariteit, over te hevelen.

2.3 Het communautaire programma voor werkgelegenheid en maatschappelijke solidariteit - Progress (2007-2013) biedt financiële steun voor de verwezenlijking van de doelstellingen van de Europese Unie op de terreinen werkgelegenheid, sociale zaken en gelijke kansen en voor de verdere uitwerking van deze doelstellingen. Het programma moet ertoe bijdragen de Europese sociale agenda te realiseren en concreet vorm te geven. Doel van het programma is daarnaast om de Europese steun uit te breiden tot lidstaten die meer en betere banen en meer cohesie in de samenleving nastreven en hiervoor de nodige inspanningen leveren ⁽⁶⁾.

2.3.1 Tot dusverre zijn de Progress-fondsen gebruikt ter financiering van

- analyses en beleidsadviezen,
- toezicht op de uitvoering van EU-wetgeving en EU-beleidsmaatregelen
- het bevorderen van de overdracht van goed beleid tussen de diverse actoren, en

— platforms voor de uitwisseling van ervaringen tussen lidstaten.

2.3.2 Volgens de in het strategisch kader gevolgde logica levert Progress daartoe de volgende concrete prestaties of **uitkomsten** ⁽⁷⁾:

- relevante opleiding en scholing van juridische en politieke specialisten
- accurate opvolgings- en beoordelingsrapporten over de implementatie en impact van de Europese wetgeving en het beleid
- identificatie en verspreiding van goede praktijken
- informatie- en communicatieactiviteiten en netwerken bij belanghebbenden en events
- aangepaste statistische middelen, methoden en indicatoren
- aangepast beleidsadvies, onderzoek en analyse
- steun aan ngo's en netwerken.

⁽¹⁾ COM(2009) 114 van 4.3.2009

⁽²⁾ COM(2009) 257

⁽³⁾ Ibidem, blz. 6

⁽⁴⁾ Ibidem, blz. 13

⁽⁵⁾ COM(2009) 333 en COM(2009) 340

⁽⁶⁾ Zie de nota van de Europese Commissie „Progress, prioriteit aan resultaten. Strategisch kader voor de uitvoering van Progress, het communautaire programma voor werkgelegenheid en sociale solidariteit (2007-2013)”, blz. 5

⁽⁷⁾ Ibidem, blz. 9

2.3.3 Progress is opgezet ter vervanging van meerdere communautaire programma's met als doel ruimte voor synergie te creëren en, door samenvoeging van de verschillende onderdelen, het geheel transparanter en coherenter te maken.

2.4 Het EESC heeft in zijn advies SOC/188 uit 2005 uitdrukkelijk verklaard desbetreffend Commissievoorstel te steunen en noemde Progress een belangrijk nieuw instrument, naast het Europees Sociaal Fonds, ter ondersteuning van de sociale agenda.

2.4.1 In hetzelfde advies drong het EESC er niettemin op aan voldoende middelen uit te trekken voor Progress en sprak het zijn twijfel uit bij het door de Commissie voorgestelde budget. Bovendien wees het erop dat moet worden verzekerd dat „*de bepleite administratieve vereenvoudiging niet alleen een vanuit technisch oogpunt beter programmabeheer, maar ook een doeltreffende, op de doelgroepen toegespitste structurering van de inhoud mogelijk maakt*”.

2.4.2 Daarnaast drong het EESC erop aan naast relevante EU-netwerken voor ngo's de dialoog met nationale maatschappelijke middenveldorganisaties te bevorderen.

2.5 Overeenkomstig het Interinstitutioneel Akkoord en onder druk van het Europees Parlement is een aanvullend bedrag van 114 miljoen euro aan het Progress-programma toegewezen. Het programma startte aldus met een totaal budget van 743 250 000 euro voor een periode van 7 jaar (2007-2013) en is dienovereenkomstig gestructureerd. De middelen dienen te worden gebruikt ter ondersteuning van veranderingen en modernisering op de vijf hoofdterreinen van Progress: werkgelegenheid, sociale bescherming en sociale integratie, arbeidsvoorwaarden, discriminatiebestrijding en gelijkheid tussen mannen en vrouwen.

2.6 Het Progress-programma is toegankelijk voor EU-lidstaten, EU-kandidaat-lidstaten en EVA/EER-landen, in totaal 27 landen. Tot de doelgroepen behoren de lidstaten, lokale en regionale overheden, overheidsinstanties voor arbeidsbemiddeling en nationale diensten voor statistiek. Ook universiteiten, onderzoeksinstellingen, sociale partners en ngo's kunnen deelnemen.

2.6.1 De Commissie selecteert de projecten die steun uit het Progress-programma zullen ontvangen op basis van openbare aanbestedingen of offerteaanvragen.

2.7 Zij gaat ervan uit dat door de herschikking van een deel van de begrotingsmiddelen de doelstellingen van het Progress-programma niet in het gedrang komen.

2.7.1 De bedoeling is dat 100 miljoen euro wordt overgeheveld naar de nieuwe Europese microfinancieringsfaciliteit voor werkgelegenheid en sociale integratie – Progress. Dat betekent dat voor de resterende looptijd van Progress (2010-2013) jaarlijks 25 miljoen euro minder ter beschikking staan ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Eind 2009 zal volgens het bijgewerkt financieel memorandum van de Commissie meer dan 280 miljoen euro van het totale budget ten belope van 745 miljoen zijn uitgegeven. Van het resterende bedrag zal 100 miljoen euro worden afgetrokken c.q. herschikt.

2.7.2 De Commissie stelt daarom voor artikel 17, lid 1 van Besluit (EG) nr. 1672/2006/EG tot vaststelling van het Progress-programma te vervangen door:

— „De financiële middelen voor de uitvoering van de in dit besluit bedoelde communautaire activiteiten voor de periode van 1 januari 2007 tot en met 31 december 2013 bedragen EUR 643 250 000.” ⁽²⁾

3. Algemene opmerkingen

3.1 Het EESC is in beginsel ermee ingenomen dat bekeken wordt hoe de verschillende Europese programma's kunnen bijdragen tot bestrijding van de crisis en, in dit geval vooral, hoe zij kunnen helpen de werkgelegenheid veilig te stellen en nieuwe banen te scheppen.

3.1.1 Vooral voor de meest kwetsbare groepen, of dit nu werklozen, jongeren, alleenstaande ouders, migranten of vrouwen zijn, zijn goede steunmaatregelen nodig. Kredietfaciliteiten alleen volstaan echter niet. Wat deze groepen vooral nodig hebben is advies, opleiding en begeleiding, met name bij het opstellen van een goed bedrijfsplan. Hier moeten de raakvlakken met steunmaatregelen uit hoofde van het ESF in beeld worden gebracht, onder meer om te kunnen analyseren wat de mogelijkheden en mogelijke risico's van een ondernemingsplan zijn.

3.2 In beginsel dient de werking van de Progress-microfinancieringsfaciliteit sterker te worden gedifferentieerd per doelgroep:

a) enerzijds de bestaande micro-ondernemingen uit de sociale economie

b) anderzijds individuele aanvragers.

3.3 Zoals uiteengezet in zijn advies INT/494 onderschrijft het EESC in beginsel het plan om micro-ondernemingen uit de sociale economie tegen gunstige voorwaarden microkredieten ter beschikking te stellen, mits zij werklozen of kansarmen in dienst nemen. Het EESC vraagt zich echter af of de herschikking van de middelen en de daarmee gepaard gaande steunvermindering geen ernstige nadelige gevolgen zullen hebben voor de efficiëntie en reikwijdte van het Progress-programma. Het EESC vraagt zich met name af hoe het Progress-programma zijn taak om financiële steun ter bevordering van de ontwikkeling van een sociaal Europa ter beschikking te stellen, naar behoren kan vervullen, dit onder meer met het oog op de post-Lissabon-strategie. Het zou goed zijn als de Commissie dit zo snel mogelijk nader zou kunnen toelichten. Het volstaat niet om, zoals in de evaluatie wordt gedaan ⁽³⁾, te zeggen dat de Progress-begrotingslijnen hiervoor geschikt zijn, alleen omdat de middelen realistischerwijze uit een bestaande begrotingslijn afkomstig moeten zijn.

⁽²⁾ COM(2009) 340

⁽³⁾ „The only realistic possibility would therefore be to reallocate funding from an existing budget line. The Progress budget line seems to be the most appropriate in this regard”. SEC(2009) 907, blz. 12.

3.3.1 Per slot van rekening zijn er andere, deels veel omvangrijkere, begrotingslijnen en programma's, met name het ESF, die lidstaten al mogelijkheden bieden om de fondsen te gebruiken voor microkredieten. De lidstaten hebben hiervan alleen nog geen gebruik gemaakt.

3.3.2 Van belang is tevens dat de gevolgen voor autonome begrotingslijnen, bijv. voor de sociale dialoog, in beeld worden gebracht.

3.4 In het algemeen is niet duidelijk welke stimuli er voor de bankensector zijn om de concrete taak van kredietverstrekker die hem o.a. is toebedacht, uit te oefenen. Het feit dat er middelen uit het Progress-programma worden overgeheveld ter financiering van een maatregel voegt niet echt een meerwaarde toe aan de ondersteuning van de Progress-doelstellingen. Het Comité verzoekt de Commissie daarom markteconomische stimuli voor te stellen om aan de aanbodzijde het ontstaan van een markt voor microkredieten voor deze doelgroepen aan te moedigen.

3.5 Tevens zou het de Commissie willen verzoeken om te onderzoeken of het programma voor microfinancieringsfaciliteiten niet uit andere begrotingsmiddelen of programma's kan worden gefinancierd. Pas dan is er sprake van bijkomende middelen ter bevordering van werkgelegenheid en sociale integratie. Europa ziet zich als gevolg van de crisis voor enorme uitdagingen geplaatst, zoals toenemende werkloosheid, dalende belastinginkomsten en grote begrotingstekorten. Het Progress-programma wordt geacht ook hier bij te springen. Daarom is het belangrijk om ervoor te zorgen dat het programma over voldoende middelen beschikt.

3.6 Wordt de nieuwe microfinancieringsfaciliteit gefinancierd wordt door een herschikking van de middelen, dan dient nauwkeuriger te worden aangegeven welke projecten c.q. uitkomsten wegvallen of gereduceerd zullen worden, aangezien Progress dan jaarlijks 25 miljoen euro minder ter beschikking heeft. De budgetverlaging, die voor de gehele looptijd (2007-2013) neerkomt op 13 % van de middelen, maar in de praktijk veel groter uitvalt, omdat de 100 miljoen euro van de resterende begroting

van 2010-2013 wordt genomen om herschikt te worden, mag niet ertoe leiden dat er beknipt wordt op bijv. de Progress-steun voor Europese netwerken voor ngo's. Overeenkomstig het strategisch kader van Progress is de aan ngo's en netwerken verleende steun een prestatie-indicator voor het Progress-programma.

3.6.1 Zo wordt in het strategisch kader voor 2009 nadrukkelijk gesteld dat gestreefd wordt naar een uitbreiding van de capaciteit van nationale en Europese netwerken om mee te werken aan en invloed uit te oefenen op de besluitvorming en handhaving van het beleid op Europees en nationaal vlak ⁽¹⁾.

3.7 Tegelijkertijd wijst het EESC erop dat het geenszins raadzaam is om te bezuinigen op de financiering van maatregelen op het gebied van wederzijdse leeractiviteiten (mutual learning/peer-reviews), die de kern van de opencoördinatiemethode uitmaken. Het zou juist goed zijn om deze maatregelen uit te breiden om de crisisbestrijding in de lidstaten beter te kunnen ondersteunen. Van belang is dat de sociale partners en ngo's daarbij een grotere rol gaan spelen.

3.8 Het EESC is van oordeel dat door lukraak te snoeien in de verschillende budgetonderdelen van Progress de doelstellingen en de werking van het programma ernstig in het gedrang komen. Mocht de nieuwe microfinancieringsfaciliteit toch met middelen uit het Progress-programma worden gefinancierd, dan is zijn advies om het comité van Progress bijeen te roepen om samen met leden van het maatschappelijk middenveld te bespreken hoe de budgetverlaging eruit moet komen te zien.

3.9 Van belang is dat tijdens de resterende looptijd van het Progress-programma ook consensus wordt bereikt over een post-Lissabon-strategie met goede voorlichting en een navenante uitvoering met de participatie van alle belanghebbende partijen. Hiervoor is omvangrijke steun nodig, die hoofdzakelijk gefinancierd zal worden uit het Progress-programma. In het werkprogramma van Progress voor 2009 staan hiervoor al maatregelen gepland. Vanaf 2010 dient de Progress-steun hiervoor te worden uitgebreid.

Brussel, 1 oktober 2009.

*De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité*
Mario SEPI

⁽¹⁾ Zie de nota van de Europese Commissie „Progress, prioriteit aan resultaten. Strategisch kader voor de uitvoering van Progress, het communautaire programma voor werkgelegenheid en sociale solidariteit (2007-2013)”, blz. 18.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de verplichtingen van marktdeelnemers die hout en houtproducten op de markt brengen

(COM(2008) 644 definitief — 2008/0198 (COD))

(2009/C 318/17)

Rapporteur: **de heer Salvatore**

Corapporteur: **de heer Burns**

De Raad heeft op 14 november 2008 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 175, lid 1, van het EG-Verdrag te raadplegen over het

„Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de verplichtingen van marktdeelnemers die hout en houtproducten op de markt brengen”

De afdeling Landbouw, plattelandontwikkeling, milieu, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 2 september 2009 goedgekeurd. Rapporteur was de heer SALVATORE en corapporteur de heer BURNS.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 30 september en 1 oktober 2009 gehouden 456^e zitting (vergadering van...) onderstaand advies uitgebracht, dat met 87 stemmen vóór en 7 tegen, bij 8 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) kan zich volledig vinden in de doelstelling van het verordeningsvoorstel van de Commissie, nl. zoveel mogelijk proberen te voorkomen dat illegaal hout en illegale houtproducten op de Europese markt worden gebracht. Ontbossing is nl. niet alleen verantwoordelijk voor ca. 20 % van de wereldwijde broeikasgas-senuitstoot en een belangrijke oorzaak van biodiversiteitsverlies, maar leidt ook tot economische en vooral sociale problemen. Om het gestelde doel te bereiken moet er evenwel slagvaardiger en met meer lef worden opgetreden, waarbij wettelijk bindende maatregelen genomen moeten worden en uitvoeringstermijnen moeten worden bekort.

1.2 De voorgestelde verordening is - samen met de vrijwillige partnerschapovereenkomsten van het EU-actieplan over wets-handhaving, *governance* en handel in de bosbouw (FLEGT⁽¹⁾), de ontwikkeling van samenwerkingsprogramma's inzake certificering en duurzaam gebruik van boshulpbronnen, en de overeenkomsten met de voornaamste houtimporterende landen - van wezenlijk belang om illegale houtkap en illegale afzet van hout te bestrijden.

1.3 Bij het begrip duurzaamheid gaat het niet alleen om de houtproductie op zich, maar ook om daarmee samenhangende sociale aspecten (door de IAO⁽²⁾ vastgelegde normen, zoals acceptabele werkomstandigheden en inachtneming van werknemersrechten), economische doelstellingen (voorkomen dat de markt door oneerlijke concurrentiepraktijken verstoord raakt) en milieucriteria (gevolgen van illegale houtkap voor het milieu en de biodiversiteit).

1.4 Om zoveel mogelijk te voorkomen dat illegaal hout en illegale houtproducten op de Europese markt worden gebracht, stelt de Commissie in haar document voor dat de marktdeelnemers aan zorgvuldigheidseisen moeten voldoen. De huidige formulering van deze optie moet volgens het EESC op een aantal punten worden bijgesteld.

1.5 Er wordt hierbij namelijk alleen gekeken naar marktdeelnemers die als eersten hout en houtproducten op de markt brengen. Het EESC vindt dat dit systeem (met aangepaste voorschriften en regels) ook moet worden ingevoerd voor alle andere marktdeelnemers in de houtsector. Traceerbaarheid dient betrekking te hebben op alle marktdeelnemers, die over informatie over de herkomst en kenmerken van het product (land, bos, soort, leeftijd en leverancier) moeten beschikken. Kleine en middelgrote ondernemingen, alsook kleine producenten, zouden zich geleidelijk, op flexibele wijze en zonder al te hoge kosten aan het nieuwe systeem moeten kunnen aanpassen.

1.6 Hoe dan ook moeten overlappings met reeds bestaande traceerbaarheidssystemen worden voorkomen. Nationale wetgevingen met bijbehorende controle-instrumenten, boscertificeringssystemen en organisatiemodellen die aan de criteria van duurzaam bosbeheer voldoen, dienen te worden erkend. Nog meer administratieve rompslomp kan worden gemist als kiespijn, vooral daar waar de beginselen van het stelsel van zorgvuldigheidseisen reeds worden toegepast. De EU moet normen vastleggen voor regels en gemeenschappelijke benaderingen m.b.t. risicobeheersprocedures, waarbij ten aanzien van gebieden met een hoog risico op illegaal bosbeheer⁽³⁾ extra streng moet worden opgetreden en indien nodig gebruik moet worden gemaakt van externe, onafhankelijke certificeringsinstanties die over aantoonbare ervaring beschikken.

⁽¹⁾ Action Plan for Forest Law Enforcement, Governance and Trade.

⁽²⁾ Internationale Arbeidsorganisatie.

⁽³⁾ Ruhong Li, J. Buongiorno, J.A. Turner, S. Zhu, J. Prestemon. Long-term effects of eliminating illegal logging on the world forest industries, trade, and inventory. Forest policy and Economics. 10 (2008) 480-490.

1.7 Er is vastgesteld dat het percentage illegaal gekapt hout omgekeerd evenredig is aan het inkomen per hoofd van de bevolking van het land in kwestie. Daarom moeten overeenkomsten met derde landen voorzien in samenwerking op het vlak van organisatie en beheer en in sociale stimuleringsmaatregelen.

1.8 Door het systeem van zorgvuldigheidseisen uit te breiden tot alle marktdeelnemers, kan worden bevorderd dat alleen legaal gekapt hout in de handel wordt gebracht. Legaal hout is waardevoller, niet alleen strikt economisch gezien, maar ook omdat het een grote sociale impact heeft. Als het beheer van bossen op lange termijn wordt bekeken en legale producten worden gebruikt, ontstaan er namelijk kansen op duurzame ontwikkeling voor de lokale bevolking die in de houtsector werkzaam is en wordt de Europese houtindustrie een toekomst gegarandeerd.

1.9 De verordening zou ook moeten gelden voor hout en houtproducten die zijn bestemd voor de productie van energie uit hernieuwbare bron.

1.10 Sancties voor degenen die zich bij de handel in hout en houtproducten niet aan hun verplichtingen houden, moeten in alle landen uniform zijn en moeten worden afgestemd op de mate van aansprakelijkheid, met als ultieme sanctie bij zeer ernstige schendingen: schorsing van de handelsactiviteiten van de betrokkenen.

1.11 Om ervoor te zorgen dat het systeem goed werkt, zou de Commissie moeten worden geflankeerd door een „adviesgroep houthandel” waarin de verschillende belanghebbende partijen zijn vertegenwoordigd.

1.12 De Commissie zou twee jaar na de inwerkingtreding van de verordening moeten beoordelen in hoeverre deze de werking van de interne markt voor houtproducten positief beïnvloedt. Mochten de resultaten tegenvallen, dan moet de verordening waar nodig worden bijgesteld.

2. Inleiding

2.1 Met de voorgestelde verordening wordt beoogd illegale houtkap te bestrijden door te bevorderen dat hout wordt betrokken uit landen die bossen op legale wijze beheren. Dit is een van de antwoorden van de EU op het probleem van de illegale houtkap, die een van de oorzaken is van de ontbossing. Wereldwijd is ontbossing verantwoordelijk voor ongeveer 20 % van de uitstoot van broeikasgassen en een belangrijke oorzaak voor het verlies van biodiversiteit. Bovendien leidt illegale ontbossing tot verschijnselen als economische, sociale en milieu-dumping, waardoor het concurrentievermogen van bedrijven die bossen op legale wijze exploiteren, dreigt te worden aangetast.

2.2 Wat sociale dumping betreft, heeft de EU vanaf 1996 herhaaldelijk geprobeerd om in de overeenkomsten van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) bepalingen ter bescherming van de fundamentele arbeidsrechten te laten opnemen. De EU-voorstellen zijn op forse weerstand gestuit van de ontwikkelingslanden, die de industrielanden ervan beschuldigen deze voor-

stellen te gebruiken als dekmantel om via nieuwe vormen van protectionisme hun markten af te schermen. Dit thema staat momenteel ook binnen de EU zelf sterk in de belangstelling.

2.3 In dit licht heeft de Commissie een aantal opties uitgewerkt om te garanderen dat binnen de EU alleen legaal gekapt hout en producten daarvan op de markt worden gebracht. Deze opties werden onderworpen aan effectbeoordelingen, waarna uiteindelijk is gekozen voor een „stelsel van zorgvuldigheidseisen”. Strengere grenscontroles zouden zeker wenselijk en zeer doeltreffend zijn, maar druisen helaas in tegen de regels inzake het vrije handelsverkeer en zijn bijgevolg onhaalbaar.

2.4 Of hout uit legale bron afkomstig is, hangt af van de wetgeving van het land waar het is geproduceerd. Het al dan niet legale karakter ervan kan in de FLEGT-partnerlanden worden gecontroleerd op basis van FLEGT-vergunningen, die voortvloeien uit vrijwillige bilaterale overeenkomsten (VPA's - Voluntary Partnership Agreements) tussen de Commissie en hout-exporterende landen, of op basis van CITES⁽¹⁾ -vergunningen. In andere landen kan met andere middelen worden nagegaan of hout legaal is gekapt. Marktdeelnemers kunnen dit verifiëren via systemen die volledig aan de criteria van het stelsel van zorgvuldigheidseisen voldoen.

2.5 Het stelsel van zorgvuldigheidseisen berust op de verantwoordelijkheid van marktdeelnemers om er via een traceerbaarheidssysteem voor te zorgen dat zo weinig mogelijk illegaal gekapt hout op de markt wordt gebracht. Het stelsel moet toegang verschaffen tot informatie over de oorsprong en de kenmerken van het hout, overeenkomstig de wettigheidsvereisten die in de nationale wetgevingen zijn vastgelegd. Voorts is het stelsel bedoeld om consumenten die hout(producten) kopen zodanig te informeren dat zij niet tot illegale houtkap bijdragen.

2.6 Om de tenuitvoerlegging van de verordening te vergemakkelijken, kunnen marktdeelnemers ook gebruikmaken van eventuele zorgvuldigheidseisenstelsels van toezichthoudende organisaties. Hoe dan ook moeten de bevoegde nationale instanties de toezichthoudende organisaties aanwijzen en regelmatig controleren of deze organisaties zich naar behoren van hun taak kwijten.

2.7 De toezichthoudende organisaties moeten de marktdeelnemers de vereiste vergunningen verlenen, uitgaande van tevoren vastgelegde regels ter uitvoering van het stelsel van zorgvuldigheidseisen. De bevoegde instanties moeten de vereiste controles uitvoeren en de nodige disciplinaire maatregelen treffen tegen elke gecertificeerde marktdeelnemer die zich niet aan het stelsel van zorgvuldigheidseisen houdt.

2.8 De lidstaten moeten de bij inbreuken toe te passen sancties vaststellen en alle nodige maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat de verordening daadwerkelijk wordt uitgevoerd. De bepalingen hiervan, die zijn gebaseerd op de WTO-overeenkomsten, moeten op alle producten, ongeacht of deze zijn ingevoerd dan wel uit de EU zelf afkomstig zijn, op dezelfde wijze worden toegepast.

⁽¹⁾ Convention on International Trade in Endangered Species.

3. Algemene opmerkingen

3.1 Het EESC kan zich volledig vinden in de doelstelling van de verordening, nl. ervoor zorgen dat op de Europese markt alleen hout wordt afgezet dat afkomstig is uit bossen die op legale en duurzame wijze worden beheerd. Het hoopt dat de verordening snel wordt goedgekeurd en dat er een krachtig signaal van uitgaat dat de EU de illegale houtkap een halt wil toeroepen.

3.2 Het is zeker wenselijk dat de bilaterale aanpak via vrijwillige FLEGT-partnerschapsovereenkomsten wordt versterkt en dat er met de voornaamste houtimporterende landen (VS, Rusland, China, Japan) akkoorden worden gesloten teneinde internationale normen vast te leggen om illegale houtkap en de afzet van illegaal hout tegen te gaan. Ook is het zaak dat er met de producerende landen samenwerkingsprogramma's worden opgesteld, met als voornaamste doelstellingen het bevorderen van een duurzame exploitatie van hun bossen, het verbeteren van de naleving van hun wetgeving en het invoeren van een certificeringssysteem. Meer in het algemeen moeten adequate controlesystemen worden opgezet om ervoor te zorgen dat de beginselen van *good governance* in de lokale praktijk worden toegepast.

3.3 Het stelsel van zorgvuldigheidseisen vertoont een aantal tekortkomingen. Zo geldt dit stelsel alleen voor marktdeelnemers die als eersten hout en houtproducten op de markt brengen (d.w.z. boscigenaren, kapgerechtigden en importeurs), waardoor er toch nog illegale producten op de markt kunnen komen. Hoe dichter de marktdeelnemers in de toeleveringsketen bij de eindgebruikers zitten, hoe groter de kans daartoe is. Het EESC dringt er daarom op aan dat dit systeem (met aangepaste voorschriften en regels) ook wordt ingevoerd voor alle andere marktdeelnemers in de houtsector.

3.3.1 Alle marktdeelnemers moeten kunnen garanderen dat zij alleen legaal gekapt hout bezitten. Daartoe dienen zij te beschikken over essentiële informatie over de herkomst van het product: land, bos, leverancier, soort, leeftijd en volume. Dit kan als er een traceerbaarheidssysteem wordt ingevoerd waarin verschillende verantwoordelijkheidsniveaus worden onderscheiden. Zo is het zinloos om kleine boscigenaars die actief zijn op nationale markten waar al doeltreffende en met de zorgvuldigheidseisen strokende controlemechanismen bestaan, met extra administratieve rompslomp op te zadelen. Daarentegen zijn grote marktdeelnemers die hout in de EU aankopen en afzetten of hout importeren uit derde landen, gehouden om het in de verordening omschreven stelsel toe te passen.

3.4 Hoe dan ook zal het stelsel van zorgvuldigheidseisen, zelfs met de nodige correcties, op korte termijn niet toereikend zijn om de doelstellingen te halen, mede vanwege de ernst en complexiteit van het probleem van de illegale houtkap. De maatregelen en controles moeten vooral gericht worden op de herkomstgebieden en op die schakels in de toeleveringsketen waarin een groot risico op illegale praktijken bestaat, want daar schuilt het echte probleem. In dit verband vereist het beheer van bossen ook dat toezicht wordt gehouden door onafhankelijke certificeringsinstanties die over aantoonbare ervaring beschikken.

3.5 Op EU-niveau moet een gemeenschappelijk kader, met uniforme criteria voor het opsporen van mogelijke illegale praktijken, worden vastgelegd. Daarbij is het zaak om de bestaande controle- en traceerbaarheidssystemen optimaal te gebruiken, onnodige overlappingen te voorkomen (zeker in het geval van kleine en middelgrote bosbedrijven) en het nieuwe systeem zoveel mogelijk in lijn te brengen met de best werkende bestaande systemen. Het EESC is in dit verband voorstander van de toepassing van reeds bestaande systemen die aan de voorschriften van het stelsel van zorgvuldigheidseisen voldoen, zoals bij wet vastgelegde boscertificeringsregelingen met bijbehorende adequate controlemechanismen.

3.6 Onderhavige verordening zou ook moeten gelden voor hout en houtproducten die zijn bestemd voor de productie van energie uit hernieuwbare bron. Alle houtproducten (ook die welke van belang kunnen zijn vanuit het oogpunt van ecologische duurzaamheid, zoals voor energieproductie bestemde biomassa) moeten van legale herkomst zijn. Met onwettige praktijken is het immers hoe dan ook onmogelijk om een duurzaam beleid te voeren.

3.7 Tot slot moeten de lidstaten zorgen voor een duidelijk een homogeen sanctiesysteem, om degenen die zich niet aan hun verplichtingen houden te kunnen bestraffen. De sancties moeten doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend zijn. Bij ernstige overtredingen moeten handelsactiviteiten kunnen worden opgeschort.

4. Specifieke opmerkingen

4.1 Om het gestelde doel te kunnen bereiken is het van groot belang dat de EU en haar lidstaten over adequate instrumenten beschikken om te garanderen dat alleen hout en houtproducten van legale herkomst op de EU-markt worden gebracht. Daarbij valt niet alleen te denken aan de nationale wetgevingen en de in het verordeningvoorstel genoemde instrumenten, maar ook aan diverse reeds eerder ingevoerde systemen die aan de criteria van het stelsel van zorgvuldigheidseisen voldoen, zoals onder meer boscertificeringsregelingen. Daarnaast pleit het EESC voor het invoeren van regelingen voor het erkennen cq. bestraffen van degenen die de regels met betrekking tot de afzet van hout en houtproducten correct toepassen cq. met voeten treden. Dergelijke regelingen kunnen niet op Europees niveau worden ingevoerd, maar moeten door de lidstaten worden vastgesteld. Belangrijk is wel dat daarbij wordt uitgegaan van criteria die homogeniteit waarborgen.

4.2 Met illegale houtkap komt ieder plan voor duurzaam bosbeheer op de helling te staan. Overeenkomsten met derde landen moeten voorzien in samenwerking op het vlak van organisatie en beheer en in sociale stimuleringsmaatregelen, want er is vastgesteld dat het percentage illegaal gekapt hout omgekeerd evenredig is aan het inkomen per hoofd van de bevolking van het betrokken land. Vooral tropische landen met een hoge bevolkingsdruk en wijdverspreide armoede worden door ontbossing getroffen⁽¹⁾. De Afrikaanse houtexporterende landen behoren tot de 50 armste landen ter wereld, staan het laagst op de *Human Development Index* en scoren het slechtst qua inkomen per hoofd van de bevolking⁽²⁾.

⁽¹⁾ Causes of forest encroachment: An analysis of Bangladesh. Iftekhar M.S., Hoque A.K.F. *Geo Journal* 62 (2005) 95-106

⁽²⁾ Greenpeace Italia. *L'industria del legno in Africa. Impatti ambientali, sociali e economici* (2001).

4.3 Het stelsel van zorgvuldigheidseisen zou moeten gelden voor alle marktdeelnemers en niet alleen voor degenen die als eersten hout en houtproducten op de markt brengen. Deze uitbreiding brengt extra administratieve lasten met zich mee, maar biedt naar verwachting aanzienlijke voordelen; er zal dan nl. alleen hout op de Europese markt komen dat legaal is gekapt en dat bovendien gedurende de hele toeleveringsketen getraceerd kan worden. De talrijke voordelen zijn niet van strikt economische aard⁽¹⁾: vooral in sociaal opzicht valt er veel te winnen. In dit verband wordt ook het milieu als een sociaal-economische factor van betekenis gezien want mensen laten zich niet alleen door economische, maar ook door andere (ecologische, sociale en culturele) overwegingen leiden.

4.4 Producten die aldus zijn vervaardigd, sluiten niet alleen beter aan bij de vereisten van een markt die steeds gevoeliger wordt voor milieuaspecten, maar krijgen ook een bepaalde meerwaarde. Bovendien kan zo tevens een belangrijk voorbeeld worden gesteld voor derde landen. Als het beheer van de bossen namelijk op lange termijn wordt bekeken en legale producten worden gebruikt, ontstaan er ontwikkelingskansen voor de lokale werknemers en wordt de toekomst van de houtindustrie gegarandeerd.

4.5 Belangrijk is dat de verplichtingen worden afgestemd op de omvang van de bedrijven. Ten aanzien van kleine en middelgrote producenten zou meer soepelheid moeten worden betracht, zodat zij zich op meer geleidelijke wijze aan het stelsel van zorgvuldigheidseisen kunnen aanpassen. Marktdeelnemers die als eersten het hout aankopen, moeten zoveel mogelijk zien uit te sluiten dat er illegale producten op de markt komen; het middel bij uitstek daartoe zijn traceerbaarheidsdocumenten waarop oorsprong en kenmerken (land, bos, leverancier, soort, leeftijd en volume) van het product staan vermeld. Marktdeelnemers verderop in de keten moeten kunnen aantonen van wie zij het hout hebben gekocht.

4.6 Het EESC pleit voor volledige erkenning van de nationale regelingen en organisatiemodellen die het best aan de criteria van duurzaam bosbeheer voldoen, zonder dat het opleggen van nieuwe regels een doel op zich wordt. In dit verband moet het begrip duurzaamheid breder worden gezien. Het gaat daarbij nl. niet alleen om de houtproductie op zich, maar ook om daarmee samenhangende sociale aspecten (acceptabele werkomstandigheden en inachtneming van werknemersrechten), economische doelstellingen (voorkomen dat de markt door oneerlijke concurrentiepraktijken verstoord raakt) en milieucriteria (gevolgen van illegale houtkap voor het milieu en de biodiversiteit).

4.7 Er dient een gunstig klimaat te worden geschapen voor marktdeelnemers die zich aan de regels houden en die kopers informeren over de legale herkomst van het hout en de daarvan gemaakte producten. Ook zou het wenselijk zijn een informatiecampagne op te zetten om consumenten ervan te doordringen dat het op het moment van aankoop belangrijk is om zich er via het traceerbaarheidssysteem van te vergewissen dat het hout en de producten daarvan een legale herkomst hebben.

4.8 Door gezamenlijke maatregelen te treffen en informatie voor een breed publiek te verschaffen kan worden gestimuleerd dat de bouw, de meubelindustrie en andere verwerkende sectoren gebruikmaken van legaal gekapt hout dat afkomstig is uit duurzaam beheerde bossen. Hout is de enige duurzame grondstof die zich op natuurlijke wijze kan reproduceren en gedurende de hele levenscyclus van het product kooldioxide kan opslaan, waarmee het zich onderscheidt van alle andere materialen.

4.9 Om ervoor te zorgen dat het systeem goed werkt, zou de Commissie moeten worden geflankeerd door een „adviesgroep houthandel” waarin de verschillende belanghebbende partijen zijn vertegenwoordigd.

Brussel, 1 oktober 2009

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Mario SEPI

⁽¹⁾ Economics of sustainable forest management. Editorial. Shashi S. Kant. *Forest Policy and Economics*. 6 (2004) 197-203.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Groenboek inzake het beheer van bioafval in de Europese Unie

(COM(2008) 811 definitief)

(2009/C 318/18)

Rapporteur: **BUFFETAUT**

De Europese Commissie heeft op 3 december 2008 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag te raadplegen over het

„Groenboek inzake het beheer van bioafval in de Europese Unie”

De gespecialiseerde afdeling Landbouw, plattelandontwikkeling, milieu, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 2 september 2009 goedgekeurd. Rapporteur was de heer BUFFETAUT.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 30 september en 1 oktober gehouden 456^e zitting (vergadering van 1 oktober) onderstaand advies met 160 stemmen vóór en 1 tegen, bij 4 onthoudingen, goedgekeurd.

1. Conclusies

1.1 Het Comité is ingenomen met het initiatief dat de Commissie met onderhavig Groenboek neemt, maar betreurt het dat de discussie zich beperkt tot „bioafval” en niet over alle soorten biologisch afbreekbaar afval gaat.

1.2 Bij gebrek aan een gemeenschappelijke regeling pleit het Comité dan ook voor harmonisering van de beginselen en gebruikte technieken.

1.3 Toepassing van de afvalhiërarchie moet daarbij worden voorop gesteld, net zoals het aanmoedigen en bevorderen van recycling en anderszins nuttige verwerking van afval (met name de terugwinning van energie uit afvalstoffen).

1.4 Het Comité is het ermee eens dat al het mogelijke moet worden gedaan ter preventie van huishoudelijk en bedrijfsafval, ook al is de hoeveelheid vermijdbaar afval nog steeds niet van doorslaggevend belang. Het beheer van bioafval en de gebruiksmogelijkheden van het geproduceerde materiaal zijn sterk gebonden aan de plaatselijke omstandigheden. Volgens het Comité doet de Europese Unie er daarom beter aan om voor de productie van compost duidelijke richtsnoeren en kwaliteitsdoelstellingen op te stellen in plaats van uniforme, bindende regels. De lidstaten moeten tot op zekere hoogte zelf kunnen bepalen hoe zij de Europese doelstellingen verwezenlijken. Mochten zulke richtsnoeren worden ingevoerd, dan dient na vijf jaar te worden bekeken hoe het beleid van de Europese Unie is toegepast. Als de balans negatief uitvalt, dan wordt het nodig om tot strengere regelgeving over te gaan.

2. Wat is bioafval?

2.1 Bioafval wordt gedefinieerd als biologisch afbreekbaar tuin- en plantsoenafval, levensmiddelen- en keukenafval van huishoudens, restaurants, cateringfaciliteiten en winkels en vergelijkbare afvalstoffen van de levensmiddelenindustrie. Reststoffen van land- en bosbouw, mest, zuiveringsslib en andere soorten biologisch afbreekbaar afval, zoals natuurlijke weefsels, papier of verwerkt hout, vallen dus niet onder deze definitie. Onderwerp van het Groenboek is dus „bioafval” en niet het bredere begrip „biologisch afbreekbaar afval”, waaronder ook bioafval valt.

2.2 Geraamd wordt dat vast gemengd huishoudelijk afval in de EU jaarlijks in totaal 76,5 tot 102 miljoen ton tuin- en levensmiddelenafval bevat en dat de voedsel- en drankenindustrie tot 37 miljoen ton op haar conto schrijft.

3. Waarom een Groenboek?

3.1 Wat opvalt, is dat het nationale beleid sterk verschilt per lidstaat. De vraag is dus of nationale maatregelen volstaan of dat het efficiënter zou zijn om maatregelen op Europees niveau te nemen, zonder daarbij uit het oog te verliezen dat de lokale omstandigheden, met name het klimaat, een belangrijke factor zijn.

3.2 In de kaderrichtlijn Afvalstoffen wordt de Commissie gevraagd om het beheer van bioafval te beoordelen en zo nodig wettelijke regels of richtsnoeren voor te stellen.

3.3 Er zijn twee discussiedocumenten uitgebracht (in 1999 en in 2001). De situatie ziet er inmiddels echter al weer heel anders uit, met name door het feit dat er twaalf nieuwe lidstaten bij zijn gekomen.

3.4 De Commissie wil in dit Groenboek bekijken hoe het beheer van bioafval in de Europese Unie kan worden verbeterd. De bedoeling is een debat op gang te brengen over de wenselijkheid van communautaire beleidsmaatregelen, met inachtneming van de afvalhiërarchie en de mogelijke economische, sociale en milieubaten. Dit is allerminst een gemakkelijke opgave, omdat er over heel wat vragen nog in het duister wordt getast.

4. Bestaande technieken

4.1 De volgende technieken kunnen worden onderscheiden in de lidstaten:

- gescheiden ophaling: goed voor de productie van compost van hoogwaardige kwaliteit
- storting van afval: nog steeds zeer gangbaar voor vast huishoudelijk afval (VHA)
- verbranding met terugwinning van energie (minder gebruikelijk in het zuiden, waar exploitatie van de vrijgekomen warmte minder nut heeft)
- biologische behandeling
- behandeling samen met ander afval
- verwerking van compost tot pallets
- aërobe behandeling
- anaërobe behandeling
- biomechanische behandeling: een combinatie van een mechanische (nl. sortering) en een biologische behandeling.

4.2 Al die technieken worden in de lidstaten toegepast, maar verbranding ter beperking van stortafval, terugwinning van hoogwaardige stoffen met relatief weinig verbranding en afvalstorting komen het meest voor.

4.3 Ook de bestaande normen variëren. Elke lidstaat heeft zijn eigen normen voor het gebruik en de kwaliteit van com-

post. Daarnaast zijn er op communautair niveau normen vastgelegd voor energieteerugwinning.

4.4 De milieu- en economische effecten variëren afhankelijk van de gebruikte techniek. Storting geldt als de goedkoopste oplossing. Met verbranding zijn grotere investeringen gemoeid. Voor biologische behandeling zijn er zo veel verschillende technieken dat het moeilijk is om er een algemeen kostenplaatje op te plakken.

5. Algemene overwegingen

5.1 Toepassingsgebied

5.1.1 In het Groenboek worden niet alle biologisch afbreekbare afvalstoffen behandeld. Deze keuze is beperkend, omdat niet alle biologisch afbreekbare afvalstoffen in aanmerking worden genomen. Eigenlijk wordt er een nieuwe categorie „bioafval” gecreëerd, bestaande uit tuin- en plantsoenafval en levensmiddelenafval van huishoudens, restaurants, cateringbedrijven e.d. en van de voedsel- en drankenindustrie.

5.1.2 Voor „bioafval” en biologisch afbreekbaar afval in het algemeen worden inzamelingsystemen en installaties voor de be- en, soms ook, verwerking op dezelfde manier ontworpen en benut. Een uniforme, overkoepelende benadering met één enkele regelgeving zou op zich dus logischer zijn geweest. Als dit niet mogelijk is, moet er op zijn minst voor gezorgd worden dat de regelgeving qua beginselen en gebruikte technieken wordt geharmoniseerd.

5.1.3 Voor de verschillende vormen van bioafvalbeheer (en beheer van biologisch afbreekbaar afval in het algemeen) geldt uiteraard de afvalhiërarchie: afval moet bij voorkeur worden voorkómen en anders worden gerecycled (hergebruik is in dit geval niet aangewezen) of anderszins nuttig worden verwerkt (bijv. terugwinning van energie), en pas in het uiterste geval verwijderd.

5.1.4 Wenselijk is natuurlijk dat afval wordt voorkómen (afvalpreventie). In de praktijk betekent dit dat ervoor gezorgd moet worden dat zo min mogelijk etenswaar onverbruikt in de afvalstroom verdwijnt en dat tuin- en plantsoenafval met behulp van aangepaste kweekmethoden wordt ingeperkt. Wie realistisch is, zal echter moeten toegeven dat het ontstaan van bioafval nu eenmaal nooit helemaal niet geheel kan worden voorkómen.

5.1.5 Recycling is de eerste optie om dergelijk afval te verwerken. Door compostering kunnen van bioafval organische bodemverbeteraars en door methanisering zelfs meststoffen worden gemaakt. Van groot belang vóór de biologische behandeling is de manier waarop het afval is ingezameld, nl. gescheiden aan de bron of samen met andere afvalstoffen, waarna het in de fabriek wordt gesorteerd. Opgemerkt zij dat de kwaliteit van het eindproduct in sterke mate wordt bepaald door de kwaliteit van het te composteren materiaal. Welke technologie en welk organisatiesysteem er ook wordt gebruikt, het gaat erom dat de recyclingsdoelstellingen altijd worden verwezenlijkt en dat het eindproduct altijd aan de kwaliteitscriteria voldoet.

5.1.6 In het geval van andere vormen van nuttige verwerking van biologisch afbreekbaar afval, wordt het hoogste rendement bereikt via methanisering. De terugwinning van energie uit de reststoffen van afval vormt een onmisbare aanvulling op de recyclingsketen van biologisch afbreekbaar afval, omdat op die manier wordt voorkomen dat de energie die nog in deze reststoffen zit, onbenut blijft.

5.2 Gebruik van compost

5.2.1 Wat betreft het gebruik van compost, moet erop worden gewezen dat de afzetmogelijkheden voor compost sterk variëren al naar gelang de omstandigheden in de lidstaten en dat ook de in- en uitvoer zeer kleinschalig blijft. Compost is vooral een product van de lokale handel. In sommige landen wordt het vooral in de landbouw gebruikt, elders dan weer meer voor de aanplant van groen of voor bodemverbetersaars voor particulier gebruik. In de regelgeving zou dus moeten worden uitgegaan van het gebruiksdoel van het eindproduct. Er kunnen drie gebruiksdoelen/producttypes worden onderscheiden. Compost wordt gebruikt:

- als planten- en bodemvoeding,
- ter verbetering van de fysieke eigenschappen van grondsoorten, en
- ter gedeeltelijke vervanging van de grond.

5.2.2 In alle gevallen geldt dat er op basis van wetenschappelijk risico-onderzoek gezondheids- en milieucriteria moeten worden opgesteld voor de kwaliteit van het eindproduct (compost of digestaat). De uiteindelijke kwaliteitscriteria voor compost en digestaten dienen te worden opgesteld op basis van het beoogde gebruiksdoel en zorgvuldige risico-analyses waarvoor degelijke, beproefde methoden worden gebruikt.

5.3 Besluitvormingsniveau

5.3.1 De voorwaarden voor de verwerking van bioafval variëren al naar gelang de geografische omstandigheden, het klimaat en de afzetmogelijkheden voor compost. Het is daarom beter om de verantwoordelijkheid hiervoor bij de lidstaten te leggen binnen een kader van duidelijke Europese richtsnoeren gebaseerd op wetenschappelijke kwaliteitscriteria.

5.3.2 Het beleid van de EU dient vooral gebaseerd te zijn op de vaststelling van normen voor compost en de compostproductie, de uitdrukkelijke ondersteuning van gescheiden afvalophaling en recycling en de uitwisseling van goede praktijken. Van belang is dat het beleid de nodige speelruimte behoudt, vandaar de voorkeur voor duidelijke richtsnoeren boven stringente wetgevingsmaatregelen die voorbij gaan aan lokale omstandigheden. De lokale overheden beschikken over een heel gamma van maatregelen, o.m. op het gebied van het tarief en belastingbeleid. Zo leidt de keuze van een gemeente voor gescheiden afvalophaling in Frankrijk tot verlaging van de belasting op het ophalen van huishoudelijk afval. Daar profiteert de belastingbetaler gelijk van, hetgeen de maatregel voor lokale

overheden uiterst aantrekkelijk maakt. Desalniettemin blijft het gemakkelijker om een systeem van gescheiden afvalophaling in te voeren in landelijke en semi-landelijke gebieden dan in steden, met name in de centra van historische steden.

5.4 Classificatie van compost: in plaats van de kwaliteit van compost a priori in te delen aan de hand van type ophaling (gescheiden of gemengd) zou het beter zijn om, los van de herkomst van het eindproduct, kwaliteitscriteria te formuleren op basis van degelijke, wetenschappelijk gefundeerde gezondheidscriteria en het beoogde gebruiksdoel.

5.5 Technieken die dienen te worden aangemoedigd: gescheiden ophaling van afval is in de praktijk soms bijzonder moeilijk te realiseren, met name in binnensteden, en kan om die reden dan ook moeilijk verplicht worden gesteld. Als het technisch en economisch haalbaar is, moet deze vorm van inzamelen echter wel worden aangemoedigd. Dat moet gepaard gaan met een intensief informatie- en communicatiebeleid om het gedrag en de gewoontes van de burger te veranderen.

5.5.1 De biologische behandeling dient de voorkeur te krijgen boven andere vormen van afvalverwerking en vooral boven storting. Het zoeken van alternatieven voor het storten van afval zou kunnen worden aangemoedigd met behulp van economische en financiële stimuli. Gedacht kan worden aan de invoering c.q. verhoging van heffingen of belastingen op stortafval ter financiering van de verwerking van dit afval. Er moeten dan wel betaalbare alternatieven komen.

5.5.2 Belangrijk is dat de afvalhiërarchie in acht wordt genomen en dat vooral aandacht wordt besteed aan afvalpreventie.

5.6 Installaties die niet onder de toekomstige IPPC-richtlijn vallen: installaties die niet onder de toekomstige IPPC-richtlijn vallen (d.w.z. installaties die minder dan 50 ton afval per dag behandelen) moeten wel aan een kwaliteitswaarborgingssysteem voldoen. Deze kleine installaties maken 30 % van het hele installatiepark uit, maar verwerken slechts een miniem aandeel van de totale hoeveelheid afval.

6. Specifieke opmerkingen: acht vragen

6.1 Het Comité wil in het onderstaande graag antwoord geven op de acht vragen die de Commissie aan de belanghebbende partijen stelt.

6.2 Vraag 1: afvalpreventie

6.2.1 De algemene doelstelling om de productie van afval te voorkomen, wordt door het Comité van harte onderschreven. Afvalpreventie kan zowel kwantitatief als kwalitatief zijn. In het eerste geval gaat het erom d.m.v. compostering per huis of per wijk de hoeveelheid afval te beperken die in de collectieve afvalverwerkingscircuits terechtkomt. Qua verwerkte volumes zijn deze technieken echter nog steeds van geringe betekenis en de impact op korte en middellange termijn is beperkt. In het tweede geval gaat het erom ervoor te zorgen dat biologisch afbreekbaar afval niet verontreinigd raakt.

6.2.2 In beide gevallen moet men de burger bewustmaken van het probleem en uitleggen wat hij of zij zelf hieraan kan doen. De burger speelt immers niet alleen een grote rol bij het produceren van afval, maar ook bij het sorteren en inzamelen ervan. Concreet zouden eerst de grootste afvalproducenten moeten worden gesensibiliseerd via voorlichtingscampagnes.

6.2.3 Verder zouden de volgende maatregelen in overweging kunnen worden genomen:

- campagnes voor de preventie van afval van levensmiddelen,
- gebruik van biologisch afbreekbare en geheel composteerbare vuilniszakken,
- gescheiden ophaling van diffuus gevaarlijk huishoudelijk afval,
- stimulering van de ontwikkeling van systemen van gescheiden ophaling van bioafval voor de grootste afvalproducenten, en
- preventie van de productie van afval binnen de toeleveringsketen.

6.3 Vraag 2: minder storten

6.3.1 Reducering van biologisch afbreekbaar stortafval is goed voor het milieu en zet de deur open voor terugwinning van energie uit bioafval, recycling en extra compostproductie, maar dan moeten er wel betaalbare alternatieven zijn.

6.3.2 Biologische behandelingsmethoden dienen te worden aangemoedigd, o.m. met behulp van financiële prikkels. In Frankrijk is de verhoging van de belasting op ondergrondse opslag gepaard gegaan met een herverdeling van de middelen voor biologische behandelingsmethoden. Daarnaast zou kunnen worden overwogen om een recyclingsquotum in te stellen voor biologisch afbreekbaar afval.

6.4 Vraag 3: opties voor de behandeling van bioafval dat niet wordt gestort

6.4.1 Anaërobe vergisting van afval waarbij energie in de vorm van biogas wordt teruggewonnen en het digestaat voor de productie van compost wordt gebruikt, lijkt de meest aangewezen behandelingsmethode. Deze methode sluit aan bij de levenscyclusbenadering: de uitstoot van broeikasgassen wordt beperkt en de kwaliteit van de bodem (dankzij compostering) verbeterd, en er wordt energie teruggewonnen in de vorm van biogas.

6.4.2 In het algemeen en los van de techniek die wordt gebruikt, moet voorrang worden gegeven aan recycling waarbij - met behulp van biologische behandelingsmethoden waarvan het positieve milieueffect alom wordt erkend - meststoffen worden geproduceerd die terug in de bodem vloeien.

6.4.3 De levenscyclusbenadering is interessant, maar de omzetting ervan in de praktijk stuit af op het feit dat de huidige

instrumenten voor de toepassing van deze benadering nog ontoereikend zijn. De methoden voor de evaluatie van het afvalbeheer dienen te worden verbeterd, zodat ook rekening kan worden gehouden met de gevolgen van de klimaatverandering en het vraagstuk van de bodemkwaliteit.

6.4.4 Voor de verbranding van homogeen afval zouden minder strenge regels moeten gelden vanwege de geringere risico's die met de verbranding ervan verbonden zijn.

6.5 Vraag 4: terugwinning van energie uit bioafval

6.5.1 Het aandeel van door gemeenten ingezameld biologisch afbreekbaar huishoudelijk afval in de productie van hernieuwbare energie bedraagt met de huidige behandelingsmethoden (verbranding, behandeling van biogas afkomstig uit stortafval en van biogas dat door methanisering vrijkomt) 2,6 %.

6.5.2 Volgens het Europese Milieuagentschap ligt het energiepotentieel van door gemeenten ingezameld huishoudelijk afval bij 20 miljoen ton olie-equivalent. Dit is bijna 7 % van het totale potentieel aan hernieuwbare energiebronnen in 2020. Hier is dus nog een aanzienlijke groeimarge. De mogelijkheden om energie terug te winnen uit bioafval, mogen daarom niet meteen worden afgeschreven. Methanisering van bioafval is een interessante oplossing die verder ontwikkeld en aangemoedigd zou moeten worden.

6.5.3 De ontwikkeling van nieuwe, efficiënte technologieën ter bevordering van afvalverwijdering via biogasinstallaties en andere manieren om afval te gebruiken voor de productie van biobrandstoffen dient absoluut te worden aangemoedigd.

6.6 Vraag 5: recycling van bioafval

6.6.1 Er moeten dringend steunmaatregelen komen ter bevordering van het recyclen en anderszins nuttig verwerken van bioafval. Niet alleen de producenten van bioafval moeten worden voorgelicht en aangemoedigd, maar ook op het niveau van de bevoegde autoriteiten kan het een en ander worden ondernomen. Men zou bijv. de lidstaten kunnen aansporen om een streefcijfer vast te leggen voor het gebruik van meststoffen uit hernieuwbare bronnen.

6.6.2 Andere maatregelen die overwogen kunnen worden, zijn:

- invoering van fiscale stimuli ter bevordering van recyclingsmethodes voor biologisch afbreekbaar afval en de verwerking van compost/digestaten,
- invoering van clausules in overheidscontracten die stipuleren dat bij voorkeur meststoffen uit hernieuwbare bronnen moeten worden gebruikt,
- bevordering van kwaliteitswaarborgingssystemen in de verschillende stadia van biologische behandeling, en
- terugwinning van energie uit de reststoffen van afval.

6.7 Vraag 6: bevordering van het gebruik van compost/digestaat

6.7.1 Gezien de verschillende gebruiksdoeleinden en de verscheidenheid aan producten dienen zowel voor het compost zelf als voor het gebruik ervan regels te worden opgesteld.

6.7.2 Voor compost dient de hoeveelheid verontreinigende, vervuilende en ziekteverwekkende stoffen die zij mogen bevatten, aan maxima te worden verbonden.

6.7.3 In verband met het gebruik is het wenselijk criteria vast te leggen voor compost dat dient

- als planten- en bodemvoeding,
- ter verbetering van de fysieke eigenschappen van grondsoorten, of
- ter gedeeltelijke vervanging van de grond.

6.7.4 De doelstellingen dienen steeds te zijn afgestemd op de eigenschappen en kwaliteit van het betrokken compost. In alle gevallen moeten voor het eindproduct, op basis van wetenschappelijk risico-onderzoek, gezondheids- en milieucriteria m.b.t. vervuilende en ziekteverwekkende stoffen en onzuiverheden worden vastgesteld.

6.7.5 Voor het gebruik van compost uit gemengd afval is de vraag welke behandelingsmethode moet worden toegepast. Gescheiden ophaling aan de bron is het veiligst, maar niet altijd even gemakkelijk te organiseren. Het alternatief is om het afval samen met andere afvalstoffen op te halen en pas in de fabriek of in het sorteercentrum te sorteren. Aangezien meerdere technieken mogelijk zijn, moet worden gewaarborgd dat de recyclingsdoelstellingen worden verwezenlijkt en dat het eindproduct aan de kwaliteitscriteria voldoet, ongeacht het procédé waarvoor is gekozen.

6.8 Vraag 7: lacunes in het regelgevingskader

6.8.1 Afvalverwerkingsinstallaties dienen regelmatig te worden gecontroleerd binnen een duidelijk afgebakend regelgevingskader. Om composteerinstallaties die nu vaak de drempelwaarde van de IPPC-richtlijn niet halen, beter te kunnen controleren, zou het goed zijn om een speciale tekst op te stellen met Europese minimumnormen, waarbij de drempelwaarde van de IPPC-richtlijn ongewijzigd blijft.

6.9 Vraag 8: voor- en nadelen van de technieken voor bioafvalbeheer

6.9.1 Het Groenboek verwijst naar de afvalhiërarchie. Terecht wordt aangeraden om stortafval in te perken. Verbranding is een goede manier om bioafval te verwerken, maar houdt per definitie in dat de hierin vervatte voedingsstoffen niet worden gebruikt om de bodemkwaliteit te verbeteren. Compostering heeft als voordeel dat er een product kan worden vervaardigd dat rijk is aan meststoffen en eigenschappen heeft die de bodemkwaliteit ten goede komen. Het nadeel is dan weer dat bij dit procédé broeikasgassen vrijkomen. Anaërobe vergisting van afval waarbij energie in de vorm van biogas wordt gegenereerd en het digestaat voor compostering wordt gebruikt, is ingewikkelder en vergt meer investeringen dan compostering, maar maakt het wel mogelijk om hoogwaardigere hernieuwbare energie te produceren.

6.9.2 Belangrijk is dat betrokkenen hun technologische innovatiecapaciteit behouden, zodat de recyclingscircuits verder worden uitgebouwd en zowel economisch als kwalitatief en kwantitatief worden verbeterd. Het gaat erom dat er compost van de best mogelijke kwaliteit wordt geproduceerd. In plaats van al van te voren uit te maken welke technische middelen dienen te worden gebruikt, kan de aandacht beter aan de hand van wetenschappelijk bepaalde drempelwaarden, worden gericht op de resultaten die moeten worden bereikt.

Brussel, 1 oktober 2009

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Mario SEPI

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Een communautaire aanpak van de preventie van natuurrampen en door de mens veroorzaakte rampen

(COM(2009) 82 definitief)

(2009/C 318/19)

Rapporteur: **mevrouw SÁNCHEZ MIGUEL**

De Commissie heeft op 23 februari 2009 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig art. 262 van het EG-Verdrag te raadplegen over de

„Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's - Een communautaire aanpak van de preventie van natuurrampen en door de mens veroorzaakte rampen”

De gespecialiseerde afdeling Landbouw, plattelandontwikkeling, milieu, die met de voorbereiding van de werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 2 september 2009 goedgekeurd. Rapporteur was mevrouw SÁNCHEZ MIGUEL.

Tijdens zijn op 30 september en 1 oktober 2009 gehouden 456^e zitting (vergadering van 1 oktober 2009) heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité het volgende advies uitgebracht, dat met 165 stemmen voor, bij 2 onthoudingen, stemmen werd goedgekeurd:

1. Conclusies

1.1 Preventie is van fundamenteel belang voor het behoud en de bescherming van het milieu en bovendien een manier om ervoor te zorgen dat natuurrampen of door de mens veroorzaakte rampen, die ten dele het gevolg zijn van het niet-duurzame gebruik van de natuurlijke hulpbronnen, voor de burgerbevolking zo weinig mogelijk schade opleveren. Het EESC heeft er al diverse malen op gewezen dat de bevoegde autoriteiten in elk lidstaat de desbetreffende wetgeving moeten toepassen en op de naleving hiervan dienen toe te zien.

1.2 De grootschalige aanpak die wordt voorgesteld lijkt ons de juiste. In dit verband hechten wij groot belang aan het verzamelen van informatie, zowel om een beeld te krijgen van de bestaande situatie – inventarisatie, risicokaarten en beproefde methoden – als om de jaarlijkse werkplannen van het EU-mechanisme voor civiele bescherming via het waarnemings- en informatiecentrum voor civiele bescherming uit te voeren. Ook wat dit betreft zou in het voorstel moeten worden gewezen op de rol die lokale overheden spelen, met name in de voorlichting van de bevolking over preventiemethoden en -maatregelen en rampen.

1.3 Wat de voorgestelde financiering van de preventiemaatregelen betreft: het verdient aanbeveling om de bestaande systemen voor de preventie van rampen alsook andere systemen op het gebied van onder meer het landbouw- en het industriebeleid in kaart te brengen en vervolgens de financiering uit te breiden tot de voorbereiding op rampen, planning en vroegtijdige waarschuwing. Om de goede werking van het EU-mechanisme te behouden zou voor deze zaken voldoende geld moeten worden vrijgemaakt.

1.4 Onderzoek op het gebied van preventieve maatregelen is van essentieel belang en dient daarom ruim baan te krijgen. Het volstaat niet om te refereren aan het zevende OTO-kaderprogramma; de specifieke preventieprogramma's in de EU en in de lidstaten zouden van eigen middelen moeten worden voorzien.

1.5 De internationale samenwerking inzake preventie vult de al bestaande samenwerking voor maatregelen en hulpverlening bij rampen aan. Deze samenwerking staat in het teken van de solidariteit en heeft niet alleen vorm gekregen binnen de VN, maar ook bij de uitvoering van andere internationale overeenkomsten die de EU heeft ondertekend, zoals Euromed, Lomé en Latijns-Amerika.

2. Inleiding

2.1 Niet alleen wegens de internationale verplichtingen die zij is aangegaan, maar ook gezien de natuurrampen of door menselijk handelen veroorzaakte catastrofes waar Europa de afgelopen jaren onophoudelijk door is getroffen, heeft de EU toegezegd om in reactie op het veranderende klimaat preventieve maatregelen te nemen. Deze maatregelen hebben niet alleen tot doel om de kwaliteit van onze grond, onze zeeën en onze rivieren op peil te houden of deze in hun oude staat te herstellen, maar kunnen bovendien andere landen tot het nemen van soortgelijke maatregelen aanzetten.

2.2 Deze maatregelen, waar de mededeling van de Commissie betrekking op heeft, liggen in het verlengde van een aanpak die door de meeste lidstaten al in concrete gevallen (overstromingen, bosbranden) is gehanteerd en die in relatief korte tijd op EU-niveau een coördinatie op poten heeft helpen zetten met behulp waarvan het mogelijk is gebleken om internationaal op snelle en efficiënte wijze in actie te komen.

2.3 Het EESC heeft menigmaal aangedrongen op coördinatie en vooral op de ontwikkeling van een geïntegreerde Europese aanpak ter preventie van rampen⁽¹⁾. Het wil niettemin benadrukken dat deze preventiemaatregelen geflankeerd zouden moeten worden door een EU-regeling voor hulpverlening bij rampen, ongeacht de aard hiervan. Een dergelijke van solidariteit getuigende regeling zou niet alleen ten goede moeten komen aan de lidstaten, maar ook aan andere landen die onze kennis en middelen nodig hebben om de schade die deze rampen veroorzaken zoveel mogelijk te kunnen beperken.

2.4 Preventie is van fundamenteel belang voor het behoud en de bescherming van het milieu en bovendien een manier om de schade voor de bevolking zoveel mogelijk te beperken. De uiteindelijke bedoeling ervan is een duurzaam gebruik van de natuurlijke hulpbronnen. Gezien het drastisch stijgende tempo waarin de afgelopen jaren menselijke slachtoffers zijn gevallen, de biodiversiteit achteruit is gegaan en de economische verliezen zijn toegenomen, moet nog eens goed naar de naleving van de bestaande wetgeving worden gekeken. Het EESC heeft er in dit verband al eerder op gewezen dat de bevoegde autoriteiten in elke lidstaat de wetgeving moeten toepassen en toezicht moeten houden op de naleving hiervan⁽²⁾. Sommige rampen hadden namelijk voorkomen kunnen worden, en anders was het in ieder geval mogelijk geweest om de gevolgen ervan te beperken.

2.5 De in de mededeling nagestreefde preventie reikt over de grenzen van de EU heen. In dit verband zij erop gewezen dat het Global Platform for Disaster Risk Reduction van 16 tot en met 19 juni 2009 in Genève voor de tweede keer bijeen is gekomen, met een duidelijke inbreng van de EU. De conclusies van de bijeenkomst, waarvan een aantal hieronder besproken zal worden, stroken in grote lijnen met de doelen die de Commissie voorstelt.

3. Samenvatting van de voorstellen in de mededeling

3.1 De mededeling vloeit voort uit een toezegging van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad om op EU-niveau meer te doen aan het voorkomen van rampen en aan het beperken van de gevolgen hiervan.

3.2 De essentiële elementen van zo'n preventieve aanpak stoelen vooral op al bestaande EU-maatregelen en zelfs op de geldende sectorale wetgeving. Om een goed overzicht van de bestaande maatregelen en middelen te kunnen krijgen zou hierin enige lijn moeten worden gebracht. De volgende punten verdienen in dit verband nadere aandacht:

3.2.1 Het is zaak om een beter beeld te krijgen van de huidige situatie, en wel door de kennis over rampen te inventariseren en *best practices* uit te wisselen. Op die manier kunnen, in overeenstemming met Richtlijn 2007/60/EG over de beoordeling en het beheer van overstromingsrisico's, gevaar- en risico-kaarten worden opgesteld⁽³⁾. In dit verband moet absoluut een impuls worden gegeven aan de onderzoeksactiviteiten waarvan in het zevende OTO-kaderprogramma (2007-2013) gewag wordt gemaakt.

3.2.2 Koppeling van actoren en beleid tijdens de hele rampenbeheercyclus is ook een van de voorgestelde essentiële elementen. Met het EU-mechanisme voor civiele bescherming is in de praktijk al de nodige ervaring opgedaan en het zal dan ook van fundamentele betekenis zijn. Opleiding en bewustmaking van het grote publiek op het gebied van rampenpreventie is volgens de Commissie ook van groot belang. Verder pleit zij voor een betere koppeling tussen de actoren en voor een Europees netwerk bestaande uit vertegenwoordigers van de diverse betrokken nationale departementen.

3.2.3 Een betere werking van de bestaande instrumenten – en dan met name een efficiënte besteding van EU-gelden, want voorkomen is goedkoper dan herstellen – is essentieel voor een goede preventie. Deze maatregelen zouden uit een van de fondsen (bijvoorbeeld dat voor bebossings- en herbebossingsprojecten) moeten worden gefinancierd, wat conform de EU-wetgeving zou zijn, aangezien zij veel natuurrampen zouden helpen voorkomen.

3.3 Ten slotte stelt de Commissie voor om de internationale samenwerking op het gebied van preventie te versterken. Zij wil dit doen in coördinatie met de International Strategy for Disaster Risk Reduction (UN-ISDR) en in het kader van het Europees-mediterraan partnerschap en het nabuurschapsbeleid.

4. Opmerkingen over het Commissievoorstel

4.1 Het EESC is zeer te spreken over de mededeling van de Commissie. Deze bevat weliswaar weinig nieuwe aspecten, maar daar is iets voor te zeggen. Als men zich namelijk gewoon aan de bestaande wetgeving hield, zouden de preventieve maatregelen vrucht afwerpen, met als gevolg dat rampen niet, zoals nu helaas het geval is, in aantal zouden toenemen, maar juist voorkomen zouden worden of minder ernstige vormen zouden aannemen. Preventie is een van de maatregelen waar het EESC het sterkst op aandringt⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ PB C 204 van 9 augustus 2008, blz. 66

⁽²⁾ PB C 221 van 8 september 2005, blz. 35

⁽³⁾ PB L 288 van 6 november 2007

⁽⁴⁾ PB C 221 van 8 september 2005 (blz. 35), PB C 195 van 18 augustus 2006 (blz. 40) en PB C 204 van 9 augustus 2008 (blz. 66).

4.2 Sommige van de voorgestelde maatregelen komen niet alleen van pas bij specifieke rampen zoals overstromingen, maar hebben een veel algemenere reikwijdte. Gezien de aard van de al dan niet door menselijk handelen veroorzaakte rampen is een algemene preventieve aanpak nodig waarbij zoveel mogelijk informatie wordt verzameld over de toestand van de bodem, de zeeën en rivieren en de atmosfeer. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan het ontsnappen van CO₂ uit toekomstige onderaardse opslagplaatsen. Na de voorgestelde inventarisatie van de informatie over rampen kunnen dan risicokaarten worden opgesteld, iets waar ook de overstromingenrichtlijn al in voorziet. In dit verband zullen preventieve maatregelen van de bevoegde autoriteiten nodig zijn.

4.2.1 Welke autoriteiten bevoegd zijn op milieugebied hangt af van de territoriale organisatie van elke lidstaat⁽¹⁾. Maar zij dienen wel in eerste instantie verantwoordelijk te zijn voor de preventie en voor de voorlichting en bewustmaking van de samenleving. De effectiviteit van maatregelen om natuurrampen of door de mens veroorzaakte catastrofes te voorkomen of de gevolgen hiervan te beperken hangt in grote mate van hen af.

4.3 Het financieringsinstrument voor civiele bescherming is zeer belangrijk⁽²⁾: hiermee kunnen via de jaarlijkse werkplannen niet alleen de activiteiten van het EU-mechanisme voor civiele bescherming (vervoer, opleidingen enzovoort), maar ook zaken als de voorbereiding op rampen, planning, vroegtijdige waarschuwing en preventie worden gefinancierd.

4.4 In het in november 2008 goedgekeurde werkprogramma voor 2009 is 2,25 miljoen euro gereserveerd voor samenwerkingsprojecten op het gebied van preventie, wat aanzienlijk meer is dan de 1,1 miljoen euro die hiervoor in het werkprogramma voor 2008 werd uitgetrokken. Dit hogere bedrag maakt het mogelijk om de risico's beter in te schatten en komt zo de preventie of de beperking van de schade op de lange termijn ten goede. Hierbij is een rol weggelegd voor iedereen die op welk bestuursniveau dan ook of in willekeurige welk segment van de samenleving betrokken is bij de civiele bescherming.

4.5 In het werkplan is eveneens aanzienlijk meer geld uitgetrokken – van 650 000 euro in het werkplan voor 2008 naar 1,18 miljoen euro nu – voor de hulpverlenings- en voorbereidingsmaatregelen van het mechanisme, dat onder meer bedoeld is om de Commissie te helpen bij de uitvoering van de strategie voor rampenpreventie en hierover meer kennis te vergaren. Ook bevat het werkplan voor 2009 een hoofdstuk over de uitwisseling van *good practices* op het gebied van preventie.

4.6 Uitwisseling van *good practices* zorgt niet alleen voor een betere coördinatie tussen de bevoegde autoriteiten, maar ook voor een betere preventie en een beter optreden bij rampen. Wat dit betreft zou het EU-mechanisme voor civiele bescherming⁽³⁾ via het controle- en informatiecentrum belast moeten worden met de centralisering van de databanken, zodat deze qua werking beter tot hun recht komen.

4.7 Als, zoals de Commissie voorstelt, de vertegenwoordigers van de diverse betrokken nationale departementen van alle lidstaten in een Europees netwerk worden ondergebracht, is het niet alleen mogelijk om bij rampen *good practices* toe te passen; zo'n netwerk zou ook een preventieve werking hebben in gevallen waarin ingrijpen lastig of onmogelijk is.

4.8 De financiering van de preventiemaatregelen is een belangrijk onderwerp. De Commissie stelt in dit verband twee systemen voor:

- in 2009 een inventaris opstellen van communautaire instrumenten voor rampenpreventie; doel zou zijn de mate waarin dergelijke instrumenten worden gebruikt te beoordelen en hiaten in het bereik ervan vast te stellen⁽⁴⁾;
- een catalogus van preventiemaatregelen ontwikkelen die worden gefinancierd uit fondsen voor verschillende EU-beleidsterreinen, zoals herbebossings/bebossingsprojecten.

4.9 Verder zou ook moeten worden gezorgd voor een adequate financiering van de civiele bescherming (het financieringsinstrument voor civiele bescherming), want anders zou het EU-mechanisme door de nieuwe taken wel eens minder slagvaardig kunnen worden bij (de preventie van) rampen.

4.10 Daarnaast dient nogmaals te worden gewezen op het belang van onderzoek op het gebied van preventie. In dit verband verdient het aanbeveling te investeren in absoluut prioritaire onderwerpen die in het zevende OTO-kaderprogramma (2007-2013) al worden aangekaart. Voor concrete preventieve maatregelen zou echter ook gebruik gemaakt kunnen worden van andere fondsen die verband houden met het onderwerp in kwestie, zoals de fondsen uit de tweede pijler van het GLB voor bosbouwmaatregelen. De Commissie doet er wat dit betreft goed aan om de over de verschillende beleidsterreinen – niet alleen het GLB, maar ook bijvoorbeeld het regionaal beleid, het energiebeleid en het klimaatbeschermingsbeleid – verspreide financieringsbronnen die hiervoor in aanmerking komen in kaart te brengen, zodat bij welk soort ramp dan ook een efficiënt preventief optreden mogelijk is.

⁽¹⁾ In punt 12 van de conclusies van het Platform wordt een samenwerking bepleit die uitgaat van de onderlinge afhankelijkheid tussen de lokale en centrale autoriteiten en het maatschappelijk middenveld.

⁽²⁾ Beschikking van de Raad van 5 maart 2007 houdende instelling van een financieringsinstrument voor civiele bescherming (2007/162EG, Euratom)

⁽³⁾ PB C 204 van 9 augustus 2008.

⁽⁴⁾ In punt 17 van de conclusies van het Platform wordt erop gewezen dat de in de hele wereld voor rampenbestrijding in aanmerking komende financieringsinstrumenten in kaart moeten worden gebracht.

4.11 Verder is het van belang dat burgers, maatschappelijke organisaties en vrijwilligers ervan doordrongen raken hoe noodzakelijk het preventiebeleid is om de veiligheid beter te kunnen waarborgen en in noodsituaties adequaat te kunnen ingrijpen. Het voorlichten en bewustmaken van het maatschappelijk middenveld over preventie en het juiste gebruik van de natuurlijke hulpbronnen zou een van de belangrijkste taken van de bevoegde autoriteiten moeten zijn. Vooral voor lokale overheden, die zich dicht bij de hulpbronnen en bij de mensen die deze gebruiken bevinden, is hier een rol weggelegd.

4.12 Ten slotte is het voorstel om de internationale samenwerking op het gebied van preventie, en niet alleen op dat van de hulpverlening, uit te breiden een van de hoofdpunten van de

internationale strategie voor rampenbestrijding (International Strategy for Disaster Reduction, ISDR) van de VN voor ontwikkelingslanden. Nagedacht zou moeten worden over een door de VN te bekostigen wereldwijd gebruik van de interventiemechanismen. Het Europese optreden, dat bij de jongste rampen zo nuttig is gebleken, zou dan echter wel op hetzelfde peil moeten blijven.

4.13 Het Europese nabuurschapsbeleid zou als vast onderdeel samenwerking ter voorkoming van rampen moeten omvatten om, in overeenstemming met onder meer de millenniumdoelstellingen en het actieplan van Hyogo van de ISDR, te zorgen voor een duurzame ontwikkeling.

Brussel, 1 oktober 2009.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Mario SEPI

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Groenboek — TEN-V: een beleidsevaluatie — Op weg naar een beter geïntegreerd trans-Europees vervoersnetwerk ten dienste van het gemeenschappelijk vervoersbeleid

(COM(2009) 44 definitief)

(2009/C 318/20)

Rapporteur: **de heer SIMONS**

De Commissie heeft op 4 februari 2009 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 262 (par.1) van het EG-Verdrag te raadplegen over het

„Groenboek - TEN-V: een beleidsevaluatie - Op weg naar een beter geïntegreerd trans-Europees vervoersnetwerk ten dienste van het gemeenschappelijk vervoersbeleid”

De afdeling Vervoer, energie, infrastructuur en informatiemaatschappij, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 8 september 2009 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Simons.

Het Comité heeft tijdens zijn op 30 september en 1 oktober gehouden 456^e zitting (vergadering van 30 september) onderstaand advies uitgebracht, dat met 167 stemmen vóór en 1 tegen, bij 5 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het Comité is het met de Commissie eens dat een fundamentele herziening van de TEN-V richtsnoeren noodzakelijk is omdat de EU sinds 1996 met een groot aantal lidstaten is uitgebreid. Hierdoor en door accentverschuiving in de beleidsprioriteiten, met name een toegenomen aandacht voor milieu en klimaat is een heroriëntatie van het communautaire vervoersinfrastructuurnetwerk noodzakelijk.

1.2 Ten aanzien van de problematiek van de toenemende CO₂ uitstoot, infrastructurele en organisatorische hiaten van het goederenvervoer kan het Comité zich vinden in de gedachte van de Commissie om voor het goederenvervoer geïntegreerde co-modale oplossingen te zoeken teneinde synergie voor de gebruiker te bewerkstelligen.

1.3 Bij de opzet van een nieuw TEN-V wenst het Comité dat nadrukkelijk rekening gehouden wordt met het zogenaamde Nabuurschapbeleid, verbindingen naar het oosten en zuiden van de EU, waarbij de Commissie en de lidstaten zich vooral zouden moeten concentreren op het netwerk en niet op individuele infrastructurele werken. Hierdoor wordt ook de solidariteit tussen de lidstaten bevorderd.

1.4 Voor wat betreft de vorm van een toekomstig TEN-V legt de Commissie 3 opties voor. Het Comité is met de Raad van opvatting dat de vorm er een zou moeten zijn met een twee-lagen structuur met een uitgebreid netwerk en een kern-netwerk waarin een geografisch gedefinieerd prioritair netwerk samengevoegd wordt met een conceptuele pijler teneinde trans-

portbeleid en infrastructuuraspecten te integreren. Hierdoor is het naar het oordeel van het Comité mogelijk dat de financiële middelen van de EU efficiënter en effectiever worden ingezet dan tot nu toe. Een gremium zou tot stand moeten worden gebracht, dat de coördinatie van de aanwending van de middelen verzorgt.

1.5 Het Comité dringt er bij de Commissie op aan dat voor de totstandkoming van het „priority network” evenals voor interoperabele verkeersmanagementsystemen een meer bindend kader voor realisatie, met inbegrip van adequate sanctie maatregelen moet worden ontworpen.

1.6 Bij de toekomstige planning van het TEN-V kan het Comité instemmen met de benadering van de Commissie zoals genoemd in haar Groenboek, voor wat betreft het beginsel dat elke vervoerwijze volgens haar comparatieve voordelen wordt gebruikt binnen co-modale vervoerketens en zo een belangrijke rol vervult bij het realiseren van de klimaatdoelstellingen van de Gemeenschap. De overstap naar de meest milieuvriendelijke vervoersmodaliteiten moet de doelstelling blijven.

2. Inleiding

2.1 De Commissie heeft op 4 februari 2009 het Groenboek „TEN-V: een beleidsevaluatie - Op weg naar een beter geïntegreerd trans-europees vervoersnetwerk ten dienste van het gemeenschappelijk vervoersbeleid” gepresenteerd, met daarin een herziening van haar beleid met betrekking tot een trans-europees vervoersnetwerk (TEN-V).

2.2 Bij de herziening wenst de Commissie zoveel mogelijk belanghebbenden te betrekken, zodat gebruik kan worden gemaakt van de beschikbare kennis, ervaring en opvattingen. Zij heeft hiertoe een openbare raadpleging geopend die op 30 april 2009 werd afgesloten.

2.3 De Commissie is van plan de resultaten van de openbare raadpleging te analyseren en als input te gebruiken voor de werkzaamheden met betrekking tot de ontwikkeling van het nieuwe TEN-V beleid. Naar verwachting zal de rest van het jaar 2009 gemoeid zijn met het verwerken van de reacties op het Groenboek en het uitvoeren van noodzakelijke onderzoeken. Begin 2010 is de Commissie van plan met de methodologie van het beleid naar buiten te komen en dan eind 2010 wetgevingsvoorstellen – de herziening van de TEN-V richtsnoeren en eventueel de TEN-V Verordening - te presenteren.

2.4 In het EG-Verdrag (art. 154-156) is het TEN-V beleid gedefinieerd als een bijdrage om de doelstellingen van de interne markt op het gebied van groei en het creëren van banen te bereiken, alsmede het tot stand brengen van sociale, economische en geografische cohesie die ten voordele moet komen aan alle burgers en ondernemers.

2.5 Voorts dient een duurzame ontwikkeling tot stand gebracht te worden door eisen met betrekking tot de bescherming van het milieu een prominente plaats te geven in het beleid. Het TEN-V beleid zal erop gericht moeten zijn een belangrijke bijdrage te leveren aan de verwezenlijking van de 20/20/20-klimaatdoelstellingen van de Gemeenschap.

2.6 Het EU-beleid ten aanzien van TEN-V heeft zich in de jaren 1990-1995 gevormd en is door het Besluit van het Europees Parlement en de Raad in 1996 vastgesteld. Er is sindsdien voor een bedrag van EUR 400 miljard geïnvesteerd in vervoersinfrastructuurprojecten van gemeenschappelijk belang, waarbij moet worden opgemerkt, dat een aanzienlijke vertraging is opgetreden in de afronding van veel projecten. Het merendeel van de door de lidstaten voltooidde projecten uit vooral de eerste TEN-fase (1996-2003) had – in vergelijking met het totale aantal prioritaire projecten – betrekking op het wegvervoer. Op sommige plaatsen is duidelijk behoefte aan verdere infrastructurele voorzieningen voor milieuvriendelijker vervoerswijzen.

2.7 Ongeveer 30 % van de geïnvesteerde EUR 400 miljard is afkomstig van bronnen van de Gemeenschap, zoals het TEN-V budget, het Cohesie Fonds, de EBRD en de EBI. De geschatte overblijvende investeringspost bedraagt EUR 500 miljard. In totaal is voorzien dat 80 % van de fondsen die voor de TEN-V prioritaire projecten zijn gereserveerd aan de spoorwegsector ten goede zullen komen.

2.8 De ervaring heeft geleerd dat het voor de Europese burger moeilijk is de resultaten van het TEN-V beleid en de toegevoegde waarde ervan te zien. In het voorliggende Groenboek tracht de Commissie via de door haar voorgestane aanpak dit gemis te ondervangen en stelt ze de doelstellingen met betrekking tot klimaatveranderingen centraal in het toekomstige TEN-V beleid.

2.9 De Commissie komt zelf tot het oordeel dat een fundamentele herziening van het TEN-V beleid noodzakelijk is. Door een proces dat economische en milieudoelstellingen integreert en duidelijk gericht is op de behoefte aan een efficiënt personen- en goederenvervoer, op basis van co-modaliteit en gebruikmakend van innovatieve technieken, zou een gezonde basis moeten worden gevormd voor een effectieve bijdrage aan de klimaatdoelstellingen van de Gemeenschap.

2.10 Omdat de scope van de herziening zo breed is, zowel politiek als sociaal-economisch, milieukundig, institutioneel, geografisch en technisch, heeft de Commissie gebruik gemaakt van het publiceren van het Groenboek, waarin ze haar overwegingen heeft neergelegd en de mogelijkheid heeft geboden aan belanghebbenden via de consultatieronde actief mee te denken en suggesties te doen voor een nieuw TEN-V beleid.

2.11 Ten aanzien van het Groenboek over het toekomstige TEN-V beleid heeft het Europees Parlement in haar resolutie van 22 april 2009 opgemerkt dat zij het nog wel vage begrip van een TEN-V conceptuele pijler ondersteunt, doch ook heil ziet in concrete projecten, waarbij een meer dan proportioneel aandeel van prioritaire projecten ten goede zou moeten komen aan milieuvriendelijke vormen van vervoer.

2.12 De Europese Ministerraad heeft zich in zijn vergadering van 11 en 12 juni 2009 op het standpunt gesteld dat alle lopende TEN-V prioritaire projecten een integraal onderdeel zouden moeten uitmaken van een coherent prioriteiten netwerk dat zowel de infrastructuur die reeds gereed is omvat als de infrastructuur die in aanleg is, alsmede projecten van gemeenschappelijk belang. Deze projecten dienen multimodaal van karakter te zijn, waarbij aandacht wordt geschonken aan knooppunten en intermodale verbindingen.

2.13 Voorts stelt de Raad dat het TEN-V beleid in belangrijke mate dient bij te dragen aan de doelstellingen op het gebied van klimaatverandering en milieu. De optimale integratie en samenwerking van alle vervoermodaliteiten, zowel in fysieke zin als intelligente transportsystemen, zouden moeten zorg dragen voor efficiënte co-modale transportdiensten en vormen op deze wijze een sterke basis voor de transportsector voor de reductie van CO₂ en andere emissies.

3. Algemene opmerkingen

3.1 Het Comité is van opvatting dat de Commissie, nadat zij heeft geconstateerd dat de uitvoering van het besluit van het Europees Parlement en de Raad in 1996 om een trans-europees infrastructuur netwerk van communautair belang tot stand te brengen niet conform planning is gelopen, hetgeen ook blijkt uit de Mededeling van de Commissie „Trans-Europese netwerken: Naar een geïntegreerde aanpak”, verwoord in COM(2007) 135 definitief, adequate stappen heeft ondernomen, om via de openbare raadpleging van het Groenboek de basis te leggen voor een fundamentele herziening van het TEN-V beleid.

3.2 Een fundamentele herziening van de TEN-V richtsnoeren is naar de opvatting van het Comité ook nodig, omdat de EU sinds 1996 is uitgebreid met een groot aantal lidstaten. Hierdoor is een heroriëntatie van het communautaire vervoersinfrastructuurnetwerk noodzakelijk.

3.3 De beleidsevaluatie die de Commissie van de TEN-V richtsnoeren heeft gemaakt geeft aan dat de oorspronkelijk opgezette netwerkplanning, waarbij de intentie was te komen tot een samenvoeging van grote delen van nationale netwerken voor de verschillende vervoerswijzen en de onderlinge koppeling aan de nationale grenzen, door de uitbreiding van de Unie aan kracht heeft ingeboet.

3.4 Gezien het feit dat voor de uitvoering van een nieuw TEN-V enorme bedragen nodig zullen zijn acht het Comité het noodzakelijk dat zoveel mogelijk relevante factoren en elementen in aanmerking worden genomen om tot juiste en verantwoorde keuzes te komen. Als uitgangspunt beveelt het Comité aan dat de financiële middelen de ambities dienen te weer spiegelen en niet andersom.

3.5 De basis van het toekomstige TEN-V beleid ligt verankerd in het EG-Verdrag. In de artikelen 154-156 zijn de elementen waarmee rekening moet worden gehouden vastgelegd. In het verleden werd aan duurzame ontwikkeling en in het verlengde daarvan klimaatdoelstellingen onvoldoende betekenis toegekend, maar het Comité is het met de Commissie eens dat dit een substantieel element van het vervoersbeleid in het algemeen en dus ook van het TEN-V beleid moet zijn. Het Comité heeft hier overigens al op gewezen in zijn advies van 13 maart 2008 (TEN/298-CESE 488/2008), waarbij het ook het belang van een geïntegreerde aanpak heeft benadrukt.

3.6 Ter uitvoering van de Verdragsbepalingen zijn zogenaamde TEN-V richtsnoeren opgesteld, die voorwaarden bevatten om die projecten te selecteren die van gemeenschappelijk belang zijn en die door de lidstaten worden gesteund. Het uiteindelijke doel van deze richtsnoeren is het tot stand brengen van één multimodaal netwerk om op een innoverende manier een veilig en efficiënt verkeer mogelijk te maken.

3.7 Het Comité kan zich vinden in de gedachte van de Commissie om voor het goederenvervoer co-modale oplossingen te zoeken om de problemen ten aanzien van toenemende CO₂ emissies, infrastructurele en organisatorische hiaten te pareren. Bijvoorbeeld de ontwikkeling van de Motorways of the Sea acht het Comité, samen met de Commissie van groot belang voor de verdere ontwikkeling van TEN-V.

3.8 De Commissie is van mening dat een herzien TEN-V beleid zou moeten voortbouwen op de tot dusver behaalde resultaten en zou moeten zorgen voor continuïteit van de eerder overeengekomen aanpak. Het Comité vraagt zich af of een dergelijke benadering wel strookt met een fundamentele herziening van het TEN-V beleid. Immers, een op objectieve criteria

gebaseerde evaluatie van de huidige prioritaire projecten in bijlage 3 van de TEN Richtsnoeren zou in de visie van het Comité moeten leiden tot een aanpassing van die bijlage, hetgeen logischerwijze ertoe kan leiden dat projecten daar ook uit kunnen verdwijnen.

3.9 Voor wat betreft de opzet van een nieuw TEN-V beleid is het Comité het met de Commissie eens dat dit gebaseerd dient te zijn op een dubbeldoelstelling, waarbij economie en leefomgeving geïntegreerd worden. Naar het oordeel van het Comité levert een geïntegreerde aanpak synergie op, vooral als het projecten betreft die te maken hebben met de uitbreiding van de Unie. Daarom is het van belang om ook de milieuconsequenties, inclusief klimaatgevolgen, bij de keuze van een netwerk in kaart te hebben gebracht. Het zoeken is dus naar een evenwicht tussen economische belangen en de zorg voor het milieu, in de bevordering van een duurzaam en efficiënt vervoerssysteem, gebaseerd op het beginsel van comodaliteit.

3.10 Als voorbeeld hiervan wil het Comité wijzen op de integratie van luchtverkeer en spoorvervoer op afstanden tot 500 km die vanuit de markt gestimuleerd wordt. De HSL verbindingen spelen hierbij voor het personenvervoer een zeer belangrijke rol, maar ook voor het goederenvervoer liggen er interessante kansen voor de integratie van luchthavens in het Europees spoorwegennet.

3.11 Het Comité is van opvatting dat de nieuwe TEN-V zich vooral zou moeten concentreren op het netwerk, zowel fysiek als niet-fysiek, waarbij de nadruk zou moeten komen te liggen op het zogenaamde Nabuurschap, bijvoorbeeld infrastructuur van het westen van de Unie naar het oosten en vanuit het noorden naar het zuiden (via Baltica, Helsinki-Athene). De zogenaamde Nabuurschapbenadering is naar de opvatting van het Comité bevorderlijk voor de solidariteit van de bevolking in de Unie.

3.12 De Commissie suggereert dat – teneinde de Europese toegevoegde waarde te bepalen – alle geselecteerde projecten van gemeenschappelijk belang onderworpen zouden moeten worden aan een geharmoniseerde multicriteria en kosten-baten analyse. Daardoor kan met alle factoren, al dan niet op geld waardeerbaar, rekening worden gehouden. De Europese subsidies zouden op deze wijze eerlijk en objectief kunnen worden toegewezen en worden beperkt tot projecten met een daadwerkelijke toegevoegde waarde voor de EU. Het Comité is van opvatting dat elke methodiek die leidt tot een efficiëntere en effectievere inzet van Gemeenschapsgeld moet worden aangewend.

3.13 In het bijzonder zou een dergelijke geharmoniseerde wijze van werken van nut zijn bij de aanpak van grensoverschrijdende infrastructurele knelpunten, waarbij de problematiek vaak de verdeling van kosten betreft. Deze werkwijze zal kunnen leiden tot een rationalisering van het TEN-V programma, terwijl de focus meer gericht kan worden op de combinatie economie en milieu.

3.14 De Commissie vraagt in het Groenboek een voorkeur uit te spreken voor één van de volgende opties voor de vorm van een toekomstig TEN-V:

- het behoud van de huidige structuur met twee lagen: een uitgebreid netwerk en (los van elkaar staande) prioritaire projecten;
- één laag bestaande uit prioritaire projecten, mogelijk met elkaar verbonden in een prioritair netwerk;
- twee lagen-structuur met een uitgebreid netwerk en een kernnetwerk waarin een (geografisch gedefinieerd) prioritair netwerk samengevoegd wordt met een conceptuele pijler om zo transportbeleid en infrastructuuraspecten te integreren.

3.15 Het Comité heeft een voorkeur voor de laatste optie. Het is van oordeel dat de financiële middelen van de EU effectiever dan tot nog toe moeten worden ingezet en dat concentratie van middelen op een kernnetwerk daartoe de beste mogelijkheden biedt. Het uitgebreide netwerk, waarin in de loop van de jaren de toepassing van een deel van de communautaire vervoerwetgeving gekoppeld is aan de scope van het huidige TEN-V netwerk, kan vanwege deze koppeling niet zomaar opzij worden gezet en zal dus moeten blijven bestaan. Voor subsidie uit het TEN-V budget zouden deze projecten dan niet meer in aanmerking kunnen komen, wel echter kan financiering via Regionale en Cohesiefondsen plaatsvinden.

3.16 Om de financiële middelen van de EU efficiënter en effectiever in te zetten, zou volgens het Comité een gremium tot stand moeten worden gebracht, dat de coördinatie van de aanwending van de middelen verzorgt.

3.17 Het geografisch gedefinieerde prioritaire netwerk zou in de visie van het Comité moeten bestaan uit daadwerkelijk multimodale assen die de belangrijkste economische en bevolkingscentra met elkaar verbinden en die deze centra verbinden met de voornaamste knooppunten zoals zee- en binnenvaart- en luchthavens. Dit netwerk zou moeten voldoen aan de eisen met betrekking tot de bescherming van het milieu en de bevordering van een sociale en duurzame ontwikkeling.

4. Specifieke opmerkingen

4.1 Duurzame ontwikkeling en vooral de ambitieuze klimaatdoelstellingen zoals de EU die in december 2008 heeft vastgesteld, vragen om een aanpassing van de benadering van de trans-europese netwerken volgens de Commissie. Het Comité is met de Commissie van opvatting dat klimaatoverwegingen op zich al voldoende reden zou den zijn om tot herziening over te gaan, maar wijst erop dat ook het niet voltooiën van de geplande projecten en de uitbreiding van de Unie nopen tot herziening.

4.2 Als de Commissie betoogt dat alle projecten van gemeenschappelijk belang aan een kosten-baten analyse zouden moeten worden onderworpen kan het Comité hiermee op zich instemmen, zij het dat het ook ruimte wil geven aan methodieken die hetzelfde effect bereiken. Het wijst echter op de noodzaak om op een meer uniforme manier de externe effecten te bepalen en te waarderen.

4.3 De opvatting van de Commissie dat in een herziening van het TEN-V een netwerk van met elkaar verbonden grote infrastructurele projecten gecomplementeerd moet worden door een conceptueel netwerk van dit soort projecten heeft de instemming van het Comité, waarbij het Comité wil benadrukken dat de Commissie een aanzienlijk deel van haar coördinatienspanningen op de totstandkoming van deze soort projecten zou moeten richten.

4.4 Het Comité wijst erop dat het systematisch investeren in Europees onderzoek en technologie-ontwikkeling heeft geleid tot nieuwe mogelijkheden om de doelen van het Europees transportbeleid te realiseren met andere middelen dan alleen investeringen in fysieke infrastructuur.

4.5 Zo heeft de Commissie in diverse Mededelingen, zoals het Actieplan Logistiek, het Actieplan Intelligente Transportsystemen (ITS) de mogelijkheden en beleidsvoornemens neergelegd. In elk geval moet worden voorkomen dat de invoering van deze nieuwe technologieën negatieve gevolgen met zich meebrengt voor de arbeidsomstandigheden en de gegevensbescherming.

4.6 Voorts kan het Green Car initiative worden genoemd, dat onderdeel van het economisch herstelplan voor Europa uitmaakt en waarin wordt aangegeven hoe door toepassing van schone aandrijftechnologie en intelligente logistiek de effectiviteit en efficiency van het Europees transportsysteem kan worden vergroot. Ook niet onvermeld mag, in het licht van innovatie, het Europese actieprogramma NAIADES blijven, zijnde het actieprogramma dat zich in brede zin richt op de stimulering van de binnenvaart.

4.7 In het in 4.5 genoemde Actieplan Logistiek is het begrip Groene Corridors summier beschreven. Het Comité zou een nadere uitwerking op prijs stellen, omdat Groene Corridors in zijn opvatting ook inhouden dat voor het vervoer tussen knooppunten alternatieve vervoerswijzen beschikbaar zijn om kosteneffectieve keuzes te kunnen maken.

4.8 De totstandkoming van het TEN-V werd tot dusver gezien als een inspanningsverplichting voor de betrokken lidstaten. Nu is de aanleg van infrastructuur op zich een nationale bevoegdheid, maar het Comité wil er bij de Commissie op aandringen dat voor de totstandkoming van het „priority network” een meer bindend kader voor realisatie, inclusief adequate sanctie maatregelen wordt ontworpen. Dit laatste zou ook het geval kunnen zijn voor interoperabele verkeersmanagementsystemen.

4.9 Bij de ideeënvorming over het priority network zal in de visie van het Comité nadrukkelijk de invulling van de Motorways of the Sea een rol moeten spelen met daarbij een grotere focus op het bredere logistieke netwerk om de EU zeehavens te voorzien van een goede toegang en adequate achterlandverbindingen, met daarbij in acht nemend dat er geen sprake mag zijn van concurrentievervalsing.

4.10 Tot slot kan het Comité instemmen met een aantal kwesties die de Commissie in haar Groenboek noemt en waarmee rekening moet worden gehouden bij de toekomstige plan-

ning van het TEN-V. Te noemen zijn kwesties als de uiteenlopende behoeften van personen- en goederenvervoer, de gevoeligheid van luchthavens voor brandstofprijzen, beveiliging, economische ontwikkeling en milieubescherming, de problematiek van de in 4.9 genoemde zeehavens en de goederenlogistiek die uitgaat van het beginsel dat elke vervoerwijze volgens haar comparatieve voordelen wordt gebruikt binnen efficiënte modale vervoerketens en een belangrijke rol speelt bij het realiseren van de klimaatdoelstellingen van de Gemeenschap. De overstap naar de meest milieuvriendelijke vervoersmodaliteiten moet de doelstelling blijven.

Brussel, 30 september 2009.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Mario SEPI

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — De EU, Afrika en China: naar een trilaterale dialoog en trilaterale samenwerking

(COM(2008) 654 definitief)

(2009/C 318/21)

Rapporteur: **de heer JAHIER**

De Commissie heeft op 17 oktober 2008 besloten om het EESC overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag te raadplegen over de

„Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's – De EU, Afrika en China: naar een trilaterale dialoog en trilaterale samenwerking”

De gespecialiseerde afdeling Externe betrekkingen, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 3 september 2009 goedgekeurd. Rapporteur was Luca Jahier.

Het EESC heeft tijdens zijn op 30 september en 1 oktober 2009 gehouden 456^e zitting (vergadering van 1 oktober 2009) onderstaand advies uitgebracht, dat met 145 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 3 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 De belangstelling van China voor Afrika is de afgelopen vijftien jaar steeds groter geworden. In die tijd is China onder stabiele omstandigheden uitgegroeid tot derde economische en handelspartner van het Afrikaanse continent: de handelsstromen en investeringen bleven toenemen en er werden steeds meer samenwerkingsovereenkomsten gesloten met de meeste Afrikaanse landen. Ook al blijft Europa de grootste economische partner van Afrika, toch is zijn voorsprong aan het afbrokkelen. Die ontwikkeling doet zich voor in een inmiddels multipolaire wereld waarin de landen met een opkomende economie een nieuw evenwicht willen bewerkstelligen. Afrika blijft voor Europa een nabijgelegen continent waarmee het belangen gemeen heeft. Daarom moet Europa – nu ook andere mogelijkheden grote belangstelling voor Afrika tonen – zijn samenwerking met het Afrikaanse continent nieuw leven inblazen.

1.2 Het EESC stemt in met het voorstel van de Commissie om een dialoog te beginnen en een trilateraal samenwerkingsverband tussen EU, China en Afrika op te zetten. Een dergelijke samenwerking is noodzakelijk en onontkoombaar geworden, ook al blijft het maar de vraag of zij de gewenste resultaten zal opleveren. Wat bij het EESC vooral in goede aarde valt, zijn de keuze voor een pragmatische en geleidelijke aanpak en de steekhoudendheid van de vier geselecteerde specifieke actiegerebieden: vrede en veiligheid, infrastructuurvoorzieningen, gebruik van de natuurlijke rijkdommen en het milieu, landbouw en voedselzekerheid.

1.3 Trilaterale samenwerking is echter alleen zinvol als die wordt gekenmerkt door efficiëntie en gelijkwaardigheid. De asymmetrie van de uitgangssituatie mag zeker niet uit het oog worden verloren: in het geval van China gaat het om één enkel groot land dat betrekkingen onderhoudt met de afzonderlijke Afrikaanse landen; in het geval van de EU daarentegen gaat het

om een groep van verschillende landen die meestal de grootste moeite hebben om in Afrika met één stem te spreken. Alhoewel de Chinese aanwezigheid in Afrika niet alleen maar rozengeur en maneschijn is, zijn veel Afrikaanse regeringen toch geneigd om de voorkeur te geven aan samenwerking met Beijing, omdat China eerder bereid lijkt om aan hun wensen tegemoet te komen zonder politieke voorwaarden te stellen en administratieve rompslomp op te roepen.

1.4 Een eerste vereiste voor doeltreffende samenwerking is dat wordt nagegaan hoe groot de belangstelling van alle betrokken partijen voor de voorgestelde strategie écht is en hoe concreet hun betrokkenheid is bij de trilaterale dialoog. Commissie en Raad moeten daarom het nodige doen om adequate reacties te krijgen op de voorstellen die zijn gedaan.

Ook is het zaak dat

- de EU nog meer haar best gaat doen om als eenheid op te treden, niet alleen in economisch opzicht, maar ook op het vlak van de diplomatieke betrekkingen en de ontwikkelings-samenwerking. Een en ander vergt een assertievere en op de lange termijn gerichte geo-strategische benadering met als doel krachtig nieuw leven in te blazen in de EU/Afrika-strategie van Lissabon en de daarvoor uitgetrokken middelen te verhogen;
- de Afrikaanse regeringen en de Afrikaanse Unie meer aandacht krijgen voor de mogelijke langetermijnvoordelen van samenwerking met Europa en China – waarbij het streven van lokale bewindslieden naar *hic et nunc*-winst aan banden moet worden gelegd – en beter in staat worden gesteld om op de lange termijn gerichte regionale en continentale ontwikkelingsstrategieën uit te stippelen en toe te passen;

— China wordt aangespoord een grotere inspanning te leveren om de voordelen van de trilaterale samenwerking én die van zijn bilaterale samenwerking met de afzonderlijke Afrikaanse landen ten goede te laten komen aan de hele samenleving en de hele bevolking, en zeker niet alleen aan de regeringen van die landen.

1.5 Duurzame lokale groei nastreven impliceert met name dat:

- de toegevoegde waarde van de lokale bedrijvigheid wordt vergroot;
- er nieuwe sociale infrastructuurvoorzieningen in het leven worden geroepen, rekening houdend met de bestaande structuren;
- *knowhow* en technologie worden overgedragen;
- steun wordt gegeven voor de verdere ontwikkeling van lokale en regionale markten en lokale ondernemingen, en meer in het algemeen voor het verbeteren van de levens- en arbeidsomstandigheden;
- dat buitenlandse en lokale ondernemingen worden gestimuleerd om partnerschappen aan te gaan;
- de schuldenlast op de lange termijn niet ondraaglijk wordt en het lokale en regionale institutionele bestel verder wordt uitgebouwd.

1.6 Bovendien moeten partijen met elkaar in dialoog treden en samenwerken en elkaar daarbij als gelijkwaardige partners behandelen, zodat ook de meest controversiële kwesties en geschilpunten ter sprake kunnen worden gebracht. Zoals ook werd gesteld door de Raad, zou het meer in overeenstemming zijn met de strategie van Lissabon van 2007 en de Overeenkomst van Cotonou van 2000 (waarin de betrekkingen tussen de EU en de ACS-landen zijn geregeld) als daarbij ook belangrijke vraagstukken als democratische *governance*, mensenrechten en de rol van het maatschappelijk middenveld zouden worden meegenomen. Daarvan wordt in onderhavige Mededeling met geen woord gerept.

1.7 Het EESC vestigt er met name de aandacht op dat het van cruciaal belang is om ook niet-gouvernementele actoren – particuliere sector, vakbonden, landbouwersverenigingen, vrouwenorganisaties, consumentenbonden e.d. – bij de trilaterale dialoog te betrekken. Al die actoren zijn de afgelopen jaren een steeds belangrijkere rol gaan spelen, mede doordat de overeenkomsten van Lomé en Cotonou zo'n succes zijn geworden. Daardoor is een positieve spiraal op gang gebracht. Die ontwikkeling mag niet worden teruggedraaid of in gevaar worden gebracht, maar er moet juist zo goed mogelijk gebruik van

worden gemaakt. Het EESC dringt er dan ook bij de Commissie op aan om deze overweging in haar voorstel te verwerken.

1.8 Gezien het Europese *commitment* voor multilateralisme en de groeiende Amerikaanse belangstelling voor Afrika zou de trilaterale samenwerking tussen de EU, China en Afrika kunnen worden uitgebreid tot de VS. Dan zou er een nog grootschaliger, efficiënter en gelijkwaardiger *partnership* ontstaan, niet alleen op de aangegeven actiegebieden, maar ook op nog andere gebieden.

2. Inleiding

2.1 Afrika is volop aan het veranderen. Ook al neemt het slechts 2 % van het internationale BBP en nog niet eens 1 % van de industriële wereldproductie voor zijn rekening, toch springt het na decennialang aan de geopolitieke en economische zijlijn te hebben gestaan resoluut in de trein van de globalisering. De EU blijft Afrika's belangrijkste economische partner, maar de „opkomende geldschietsters” – China voorop, maar ook India, Japan, Zuid-Korea, de Golfstaten en de grootste landen van Latijns Amerika – staan voor Afrika's deur te dringen. Zelfs de VS zijn zich de afgelopen jaren weer voor het Afrikaanse continent gaan interesseren, ook al was dat vooral om hun energievoorziening veilig te stellen en de dreiging van terrorisme tegen te gaan. Alhoewel 40 % van de Afrikaanse bevolking nog steeds onder de armoedegrens leeft, wordt Afrika steeds minder gezien als een „verloren continent” en steeds meer als een „nieuwe grens”, ofwel weer een continent waar zaken kunnen worden gedaan en ontwikkelingskansen liggen.

2.2 Afrika is de afgelopen tien jaar in politiek opzicht nieuwe wegen ingeslagen: er is een Afrikaanse Unie opgericht (die een strategisch plan voor de periode van 2004 tot 2009 heeft gelanceerd en een nieuw instrumentarium voor geschillenbeslechting heeft gecreëerd), de Afrikaanse regionale samenwerkingsverbanden hebben zich verder ontwikkeld en er zijn programma's voor economische ontwikkeling (NEPAD – *New Partnerships for Africa's Development*) en verbetering van de bestuurskwaliteit (APRM – *African Peer Review Mechanism*) in het leven geroepen.

2.3 Tegen de achtergrond van al die veranderingen heeft Louis Michel, Europees commissaris voor ontwikkelingssamenwerking, er bij herhaling op gewezen dat de hernieuwde belangstelling van de rest van de wereld voor Afrika voornamelijk is ingegeven door drie factoren: economische belangen, veiligheidsoverwegingen en nieuwe geo-strategische strategieën ⁽¹⁾.

2.4 In economisch opzicht wedijveren landen met elkaar om toegang te verkrijgen tot Afrika's natuurlijke rijkdommen (en dan vooral zijn energiebronnen) en om die rijkdommen onder controle te krijgen. Daarnaast neemt ook de belangstelling voor het nog steeds enorme potentieel van de Afrikaanse interne markt alsmaar toe. Die markt heeft de afgelopen jaren een gemiddelde groei van 6 % gekend, met weinig inflatie en een forse afname van de staatschuld.

⁽¹⁾ Vooral interessant in dit verband is *Afrique-Europe: l'indispensable alliance*, pro-manuscript van Louis MICHEL, december 2007

2.5 Op beide ontwikkelingen heeft China vastberaden ingespeeld met omvangrijke structurele langetermijninvesteringen ⁽¹⁾, wat heeft geleid tot een kentering in de betrekkingen met de Afrikaanse landen zoals die zich sinds de jaren vijftig hadden ontwikkeld. Halverwege de jaren negentig is China zich meer op de economische mogelijkheden van Afrika gaan richten (zonder echter het belang van de Zuid-Zuid-betrekkingen tussen ontwikkelingslanden uit het oog te verliezen) en heeft het met bijna alle Afrikaanse landen vriendschappelijke betrekkingen aangeknoopt. De „continentale” dimensie van de nieuwe Chinese Afrika-strategie komt duidelijk tot uiting in de oprichting van FOCAC, een forum voor samenwerking tussen China en Afrika ⁽²⁾. De topbijeenkomsten die om de drie jaar in dat kader worden gehouden (Beijing in 2000, Addis Abeba in 2003, Beijing in 2006 en Sharm el-Sheikh in december van dit jaar) zijn evenzovele mijlpalen in de verdere ontwikkeling van de betrekkingen tussen China en de landen van Afrika. Met de publicatie van een Witboek ⁽³⁾ is deze nieuwe strategie in januari 2006 uitgeroepen tot het officiële Chinese Afrika-beleid.

2.6 De context is dus drastisch veranderd in vergelijking met de afgelopen decennia. Daarom is ook de EU haar Afrika-beleid opnieuw gaan bekijken, met als resultaat dat in december 2007 in Lissabon een nieuwe gemeenschappelijke strategie voor de betrekkingen tussen de EU en Afrika is goedgekeurd. Over die nieuwe strategie heeft het EESC een omvangrijk en uitvoerig advies uitgebracht ⁽⁴⁾.

2.7 De hernieuwde belangstelling van China en Europa voor Afrika en de investeringsmogelijkheden aldaar wekken zowel vragen als verwachtingen op over de manier waarop deze beide grootmachten zich in de toekomst tegenover elkaar zullen gaan gedragen, omdat deze nieuwe ontwikkeling hen niet alleen tot concurrenten maakt, maar hun ook mogelijkheden tot samenwerking biedt. In absolute cijfers zijn de EU en China resp. de eerste en derde handelspartner van en investeerder in Afrika, maar het relatieve gewicht van de handelsbetrekkingen tussen Europa en Afrika is het afgelopen decennium afgenomen, terwijl dat van de handelsbetrekkingen tussen China en Afrika juist aanzienlijk is toegenomen ⁽⁵⁾.

2.8 Omdat de invloed van China in Afrika de publieke opinie steeds meer bezighield (het Europees Parlement heeft over

deze kwestie een resolutie aangenomen ⁽⁶⁾, heeft de Commissie twee jaar geleden een brede discussie met diverse grootschalige raadgevingsinitiatieven ⁽⁷⁾ opgestart om de impact van de recente ontwikkelingen beter te kunnen inschatten en wegen te verkennen voor een mogelijke trilaterale dialoog tussen de EU, China en Afrika.

3. Krachtlijnen van de Mededeling

3.1 De Commissie stelt in onderhavige Mededeling voor om op zoek te gaan naar de beste manier om tussen Afrika, China en de EU een dialoog en samenwerking tussen gelijkwaardige partners op gang te brengen. Wat zij dus vooral wil bereiken, is dat er meer wederzijds begrip komt en dat er in strategische sectoren gemeenschappelijke en gecoördineerde acties worden opgezet, op basis van door de Afrikaanse instellingen gestelde prioriteiten.

3.2 De Commissie is voorstander van een pragmatische, geleidelijke aanpak en pleit voor gecoördineerd optreden rond concrete projecten op gebieden die als cruciaal worden beschouwd voor de bevordering van stabiliteit en ontwikkeling in Afrika, nl:

- **Vrede en veiligheid.** Er moet in het kader van de Verenigde Naties meer met de Afrikaanse Unie en met China worden samengewerkt om de verdere ontwikkeling van de Afrikaanse structuren voor vrede en veiligheid te bevorderen en de Afrikaanse Unie beter in staat te stellen om vredesacties in goede banen te leiden.
- **Uitbouw van de infrastructuur.** Goede infrastructuurvoorzieningen zijn onontbeerlijk voor de ontwikkeling van het continent, en meer in het bijzonder voor de groei van handel en investeringen, de verbetering van de onderlinge verbandingen en de bevordering van regionale integratie, met name op gebieden als vervoer, telecommunicatie en energievoorziening.
- **Duurzaam beheer van de natuurlijke rijkdommen en het milieu.** Voortbouwend op initiatieven als EITI (transparantie in de winningsindustrie), FLEGT (toepassing van de regelgeving in de bosbouw) en het Kimberley-proces (transparantie in de diamantindustrie) moet worden gestreefd naar meer transparantie en meer overdracht van technologie en financiële middelen om de strijd tegen de klimaatverandering te kunnen aangaan en de ontwikkeling van hernieuwbare energie te bevorderen.

⁽¹⁾ Het gaat hierbij niet alleen om natuurlijke rijkdommen, infrastructuur en handel. De grootste bank van China (Industrial Land Commercial Bank of China) heeft een participatie van 20 % - 5,6 miljard dollar - genomen in de grootste bank van Zuid-Afrika (Standard Bank). Nog nooit eerder heeft een buitenlands concern zo veel in Afrika geïnvesteerd.

⁽²⁾ www.focac.org/eng/

⁽³⁾ *China's African Policy*, 12 januari 2006, <http://www.focac.org/eng/zgdfzcc/t463748.htm>

⁽⁴⁾ *De strategie EU-Afrika*, rapporteur: Gérard DANTIN, PB C 33 van 31 maart 2009, blz. 148-156

⁽⁵⁾ Volgens het IMF is het aandeel van de EU in het totale handelsvolume van Afrika gedaald tot iets meer dan 30 % (tegenover 45 % in 1995), terwijl het aandeel van China, dat in 1995 nog verwaarloosbaar was, is opgelopen tot ongeveer 27 %. In 2008 bedroeg de waarde van de handel tussen China en Afrika 106,8 miljard dollar (45 % méér dan het jaar daarvoor). Daarmee was de in 2006 op de Top van Beijing aangekondigde doelstelling - 100 miljard dollar vóór 2010 - twee jaar vóór datum al gehaald! Zie ook het *Commission staff working document - Annexes to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - The EU, Africa and China: towards trilateral dialogue and cooperation*, SEC(2008) 2641 final.

⁽⁶⁾ *Resolutie over het beleid van China en de gevolgen daarvan voor Afrika* (A6-0080/2008/P6_TA-PROV(2008)0173), rapporteur: Ana Maria GOMES, maart 2008

⁽⁷⁾ In dit verband zij met name verwezen naar de op 28 juni 2007 georganiseerde conferentie *Partners in competition? The EU, Africa and China*, waaraan is deelgenomen door meer dan 180 beleidsmakers, deskundigen en diplomaten uit Afrika, China en Europa.

— **Landbouw en continuïteit van de voedselvoorziening.**

In het kader van het CAADP (internationaal programma voor de ontwikkeling van de landbouw in Afrika) moeten de nodige inspanningen worden geleverd om de landbouwproductie en -productiviteit te vergroten. Te denken valt vooral aan maatregelen op gebieden als onderzoek en innovatie, diergeneeskundige inspecties en voedselzekerheid.

3.3 De Commissie pleit voor een dialoog en overleg op alle niveaus (nationaal, regionaal, continentaal en bilateraal) om bij de drie betrokken partijen meer begrip voor elkaars beleid en aanpak te kweken en op die manier concrete mogelijkheden voor samenwerking te creëren en de steunverlening doeltreffender te maken, zoals bepleit in de Verklaring van Parijs van maart 2005 en de conclusies van het seminar van Accra van september 2008.

3.4 De Raad heeft zich bij de voornaamste aanbevelingen uit de Mededeling aangesloten en heeft in dit verband verklaard dat „deze trilaterale dialoog... de inspanningen van Afrika en de internationale gemeenschap met het oog op democratisering, politieke en economische integratie, goed bestuur en eerbiediging van de mensenrechten mede (zal) ondersteunen.”⁽¹⁾ De Raad heeft er ook bij de overige EU-instellingen en de lidstaten op aangedrongen de voorstellen nader te bestuderen en hun medewerking te verlenen aan de uitvoering ervan.

3.5 Zorgwekkend en teleurstellend is dat noch China noch de Afrikaanse Unie zich tot dusverre officieel hebben uitgesproken over de door de EU voorgestelde trilaterale dialoog. Tijdens de laatste Europees-Chinese Top stond het thema „samenwerking met Afrika” niet op de agenda, in weerwil van de desbetreffende suggestie in de Mededeling van de Commissie⁽²⁾. Vooralsnog zijn er dus geen tastbare bewijzen van bereidheid bij China en de Afrikaanse Unie om op het voorstel van de EU in te gaan.

4. Sterke punten van de Mededeling

4.1 Het EESC vindt het een goede zaak dat de Commissie:

— pleit voor overleg en dialoog, omdat de donoren en de belangrijkste stakeholders hun activiteiten op elkaar dienen af te stemmen;

— blijkt geeft van pragmatisme door vier actiegebieden voor te stellen die niet alleen van strategisch belang zijn, maar ook concrete mogelijkheden tot samenwerking bieden;

— voorstelt om de bepleite trilaterale samenwerking geleidelijk op te bouwen en daarbij gebruik te maken van de al bestaande structuren, zodat het niet nodig is om een zoveelste geldverslindende multilaterale organisatie in het leven te roepen.

4.2 De gekozen actiegebieden zijn ontegenzegglijk van cruciaal belang voor de ontwikkeling van het Afrikaanse continent, maar ook – zij het om andere redenen – voor de bilaterale betrekkingen tussen China en Afrika en tussen Europa en Afrika.

4.3 Samenwerking voor vrede en veiligheid is van het aller-grootste belang nu sommige conflicten weer opblazen, lopende vredesprocessen nog heel onzeker zijn, nieuwe vormen van fundamentalisme de kop dreigen op te steken en/of sommige gebieden broeinesten van terrorisme dreigen te worden. Het komt er vooral op aan dat de Afrikaanse structuren voor vrede en veiligheid en de vredesinitiatieven van de Afrikaanse Unie worden ondersteund. Die steun kan worden gegeven in de vorm van *capacity building*-programma's, training, logistieke ondersteuning en/of subsidiëring.

4.4 Deze samenwerking dient gepaard te gaan met een trilaterale dialoog over één aspect van deze problematiek dat sinds kort ook in de VN op de agenda staat, nl. de regels voor de handel in en verkoop van wapens, met name aan regeringen of niet-gouvernementele gewapende groeperingen die in conflicten zijn verwickeld en/of zich schuldig maken aan ernstige schendingen van de mensenrechten⁽³⁾.

4.5 De EU is weer meer nadruk gaan leggen op investeringen in infrastructuur, een aspect dat zij in de ontwikkelingssamenwerking met Afrika lange tijd heeft verwaarloosd, maar dat China juist tot speerpunt van zijn beleid heeft gemaakt. Deze koerswijziging is om twee redenen van strategisch belang: ten eerste zijn adequate infrastructuurvoorzieningen noodzakelijk voor de winning en het vervoer van grondstoffen, de bevoorradings van de Afrikaanse markten en het verdere verloop van regionale integratieprocessen, die zo belangrijk zijn voor de sociaaleconomische toekomst van het continent; ten tweede geven veel Afrikaanse regeringen de laatste tijd duidelijk prioriteit aan het uitbreiden of verbeteren van de infrastructuur van hun land, een beleid waarvan het welslagen niet uitsluitend mag afhangen van de financiële draagkracht en mogelijkheden van de lokale gemeenschappen⁽⁴⁾.

4.6 Het belang van milieuduurzaamheid en een duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen staat buiten kijf. Mede met het oog op de wereldwijde klimaatverandering is het zaak dat Afrika's natuurlijke hulpbronnen (met name ertsen en energiedragers) op een in alle opzichten duurzame manier worden gewonnen, vervoerd en gebruikt.

⁽¹⁾ Zie de Conclusies van de 2902^e bijeenkomst van de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen (RAZEB) van 10 november 2008.

⁽²⁾ Elfde Top EU-China, Praag, 20 maart 2009, gezamenlijk slotcommuniqué

⁽³⁾ Zie de in voetnoot 7 aangehaalde resolutie van het Europees Parlement.

⁽⁴⁾ Zie het verslag van de twaalfde Top van de Afrikaanse Unie (Addis Abeba, 26 januari t/m 3 februari 2009), die was gewijd aan het thema „Ontwikkeling van de infrastructuur in Afrika” (www.africa-union.org).

4.7 De afgelopen jaren draaide de discussie vooral om de milieu- en arbeidsomstandigheden in winningsplaatsen die door Chinese ondernemingen of daaraan gerelateerde bedrijven worden geëxploiteerd, een thema waarover het *African Labour Research Network* een uitvoerige studie heeft uitgebracht ⁽¹⁾. De bevindingen van die studie gaan echter ook op voor tal van Europese en transnationale bedrijven. Het probleem van de naleving van internationale normen en van de transparantie bij het sluiten en uitvoeren van overeenkomsten met Afrikaanse regeringen ⁽²⁾ geldt dus én voor China én voor Europa én voor Afrika. Daarom zou het onlosmakelijk deel moeten uitmaken van de trilaterale dialoog over een duurzaam beheer van het milieu en natuurlijke rijkdommen en over de steunverlening voor infrastructuurprojecten in Afrika.

4.8 Het besef van het cruciale belang van landbouw en voedselzekerheid klinkt weer door in de prioriteiten van de voornaamste donoren en in de EU-strategie ten aanzien van Afrika. Het is echter hoog tijd om dit besef te vertalen in concrete en op de lange termijn gerichte maatregelen in het kader van een breed opgezette plattelandsonwikkelingsstrategie waarin ook landbouwersorganisaties en vooral de plattelandsbevolking zelf een rol toegewezen krijgen. Bovendien moeten de rechten van de plaatselijke bevolking ten aanzien van de toegang tot en het beheer van de lokale natuurlijke rijkdommen op lange termijn worden gewaarborgd.

4.9 In deze context zij erop gewezen dat de Italiaanse landbouwersorganisatie Coldiretti onlangs in Rome een „Top van organisaties van landbouwers uit de vijf regio's van Afrika” heeft bijeengeroepen, waar aan de alarmbel werd getrokken omdat landen als Zuid-Korea, China, de Verenigde Arabische Emiraten, Saoedi Arabië en Japan steeds vaker in ontwikkelingslanden – in Afrika, maar ook elders in de wereld – landbouwgrond opkopen om hun voedselvoorziening en de aanvoer van grondstoffen voor de productie van biobrandstoffen veilig te stellen ⁽³⁾.

4.10 De samenwerking ten behoeve van een continue voedselvoorziening kan worden aangegrepen om een dialoog op gang te brengen over andere belangrijke vraagstukken, zoals de verwezenlijking van de Millenniumdoelen, de bescherming van de meest kwetsbare bevolkingsgroepen en de gezondheidsproblematiek. Met betrekking tot dat laatste is het vooral zaak om gemeenschappelijke strategieën voor de drie grote pandemieën (malaria, HIV/AIDS en tuberculose ⁽⁴⁾) uit te stippelen.

⁽¹⁾ Zie A. Yaw Baah en H. Jaunch, *Chinese investment in Africa, a labour perspective*, ALRN, mei 2009, http://www.fnv.nl/binary/report2009_chinese_investments_in_africa_tcm7-23663.pdf

⁽²⁾ Zie Tax Justice Network, *Breaking the curse: how transparent taxation and fair taxes can turn Africa's mineral wealth into development*, http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/TJN4Africa_0903_breaking_the_curse_final_text.pdf

⁽³⁾ Volgens de deelnemende organisaties zou er alleen al in 2008 voor 7,6 miljoen hectare aan landbouwgrond zijn opgekocht en zou China met diverse Afrikaanse landen landbouwovereenkomsten hebben gesloten. Zie in dit verband http://www.coldiretti.it/docindex/cncd/informazioni/314_09.htm en L. Cotula, S. Vermeulen, R. Leonard, J. Keeley, *Land grab or development opportunity? – Agricultural investment and international land deals in Africa*, FAO-IFAD-IIED, mei 2009.

⁽⁴⁾ Zie het EESC-advies *Voorrang voor Afrika: de visie van het Europese maatschappelijk middenveld*, rapporteur: Adrien BEDOSSA, PB C 195 van 18 augustus 2006, blz. 104-109.

Met het oog daarop wordt overigens al internationaal samengewerkt in het kader van multilaterale bijeenkomsten.

4.11 Het EESC kan het alleen maar toejuichen dat de Commissie de Afrikaanse Unie een spilfunctie wil laten vervullen in de trilaterale dialoog, naast de regionale economische organisaties en de nationale overheden. Het vindt het ook een goede zaak dat zij de trojka van de Afrikaanse Unie wil toelaten tot het jaarlijkse Europees-Chinese overleg over Afrika en dat ook is geopperd om de Commissie van de Afrikaanse Unie als facilitator van het periodieke driehoeksoverleg te laten optreden. Een en ander sluit naadloos aan bij zijn al eerder gehouden pleidooi ⁽⁵⁾ om de Afrikaanse instellingen ertoe aan te zetten concrete verantwoordelijkheden op zich te nemen, wat hun soevereiniteit en legitimiteit ten goede zou komen en in meer evenwichtige partnerschappen zou resulteren. Nu is het zaak om de Afrikaanse Unie zover te krijgen dat zij er net zo over gaat denken en zo spoedig mogelijk met concrete actieplannen komt.

4.12 Het streven naar een trilaterale dialoog tussen de EU, China en Afrika is vooral zo belangrijk omdat Beijing een magneetwerking heeft op veel Afrikaanse regeringen, die in China een voorbeeld zien dat navolging verdient: China is er in de tijd van één generatie in geslaagd om zich aan de armoede te onttorstelen, ziekten uit te roeien en een prominente rol te gaan spelen op het wereldtoneel. Het land heeft zich in zijn strijd tegen de armoede vooral op het platteland gericht en heeft alles in het werk gesteld om de landbouwproductiviteit te verhogen – een strategie die ook de Afrikaanse landen vooruit zou helpen ⁽⁶⁾. China dankt zijn aantrekkingskracht echter vooral ook aan het feit dat het geen koloniaal verleden heeft, zichzelf nog steeds een ontwikkelingsland noemt en niets wil weten van donor/ontvanger-relaties in de trant van de opvattingen van de OESO-landen. Door dit alles, plus het feit dat China veel geld over blijkt te hebben om in Afrika te investeren of om aan Afrikaanse partnerregeringen leningen te verstrekken, heeft Beijing zonder meer een streepje voor in zijn betrekkingen met Afrika.

5. Negatieve aspecten

5.1 Het is echter niet alleen maar rozengeur en maneschijn in de betrekkingen tussen China en Afrika. Sommige ontwikkelingen baren externe waarnemers zorgen en zouden in de geplote trilaterale samenwerking ter discussie moeten worden gesteld.

⁽⁵⁾ Zie het al eerder genoemde EESC-advies *De strategie EU-Afrika*, PB C 77 van 31 maart 2009, blz. 148-156.

⁽⁶⁾ Met slechts 7 % van het wereldwijde landbouwareaal voedt China 22 % van de wereldbevolking. Het heeft ook de strijd tegen extreme armoede, analfabetisme en de meest verwoestende ziekten en epidemieën zo goed als gewonnen en is erin geslaagd de kindersterfte terug te dringen. Volgens Martin Ravallion (*Are there lessons for Africa from China's success against poverty?*, Wereldbank, Policy Research working paper nr. 4463, januari 2008) kan Afrika veel leren van een grondige analyse van China's ontwikkelingsproces (zie bijlage 2 en R. SANDREY, H. EDINGER, *The relevance of Chinese agricultural technologies for African smallholder farmers: agricultural technology research in China*, Centre for Chinese Studies, Stellenbosch-universiteit, april 2009, <http://www.ccs.org.za/downloads/CCS%20China%20Agricultural%20Technology%20Research%20Report%20April%202009.pdf>

5.2 De groeiende aanwezigheid van China in Afrika heeft ook haar schaduwzijden. Zo hebben de lokale overheden en de stadselites weer de bovenhand gekregen, waardoor de particuliere ondernemingen in de verdrukking zijn geraakt, de door de vakbonden bevochten sociale verworvenheden (hoe bescheiden ook) weer op de helling zijn komen te staan en de arbeidsomstandigheden voor de plaatselijke werknemers zeer te wensen overlaten. Een partnerschap op basis van volledige gelijkwaardigheid moet elk van de drie partijen – de EU, China en Afrika – de mogelijkheid bieden om ook de meest controverseele kwesties en geschilpunten op de agenda te zetten.

5.3 Bij een vergelijking van de vier voorgestelde actiegebieden met de acht prioriteiten van het actieplan in het kader van de in Lissabon goedgekeurde Afrika-strategie⁽¹⁾ blijkt dat belangrijke vraagstukken als democratisch bestuur, mensenrechten en „fatsoenlijk werk” in de Mededeling niet worden genoemd. Het zou meer in overeenstemming zijn met de strategie van Lissabon en de Overeenkomst van Cotonou van 2000 (waarin de betrekkingen tussen de EU en de ACS-landen zijn geregeld⁽²⁾) als in de trilaterale samenwerking ook aan die aspecten, alsmede aan de rol van het maatschappelijk middenveld, aandacht zou worden besteed.

5.4 China en de EU passen in Afrika niet dezelfde strategie toe. De EU werkt vooral met niet terug te betalen steun, waaraan steeds vaker politieke voorwaarden worden verbonden (naleving van de democratische beginselen, de mensenrechten en de IAO-verdragen, bestrijding van corruptie, bevordering van goed bestuur en inspraak voor maatschappelijke organisaties) en waarvan het doel is de armoede te bestrijden. China verstrekt vooral leningen tegen gunstige voorwaarden, meestal voor de aanleg van infrastructuur en bijna altijd in ruil voor langetermijncontracten voor de exploitatie van natuurlijke hulpbronnen. Bovendien zijn Chinese leningen vaak „gebonden steun”, d.w.z. gekoppeld aan de voorwaarde dat gebruik wordt gemaakt van bedrijven, goederen en soms ook werknemers uit China. Van dergelijke praktijken hebben de meeste OESO-landen inmiddels al lang afstand genomen. Tot slot zij er nog op gewezen dat de regelgeving voor aanbestedingen in de OESO-landen vaak in het voordeel speelt van ondernemingen uit opkomende economieën, en dan vooral China.

5.5 De Chinese aanpak valt bij de meeste Afrikaanse leiders in goede aarde, omdat daaraan geen politieke voorwaarden zijn verbonden, noch de administratieve rompslomp die zo vertragend werkt bij steun uit Europa. Die aanpak houdt echter wel twee risico's in, nl. dat de betrokken landen zich weer massaal in de schulden steken met alle dramatische langetermijngevolgen van dien en dat hun economie steeds afhankelijker wordt van de productie en uitvoer van één product (en dus ook van de prijsschommelingen op de wereldmarkt).

5.6 Europa van zijn kant blijft weliswaar de eerste economische partner van Afrika, maar heeft de grootste moeite om met

één stem te spreken en om de nodige samenhang in zijn beleid te brengen (en te behouden), of dat nu zijn ontwikkelings- of handelsbeleid of zijn extern of veiligheidsbeleid is. Ook in het veld is er nauwelijks coördinatie tussen het optreden van de diverse lidstaten, wat ten koste gaat van impact en doeltreffendheid.

6. Nog meer knelpunten

6.1 Naast de politieke voorwaarden die de EU aan haar steunverlening verbindt, zijn er nog andere verschillen tussen de handelwijze van Europa en die van China, waarop Afrikaanse regeringen steeds weer terugkomen:

- De onderhandelingen over het sluiten van economische partnerschapsovereenkomsten hebben de betrekkingen tussen de EU en de Afrikaanse landen meer dan eens verzuurd, terwijl China voor steeds meer goederen uit Afrika volledig vrije markttoegang verleent en dat bepaald niet onder stoelen of banken steekt (in 2006 ging het om 190 producten, maar verwacht wordt dat dit aantal tussen nu en 2010 zal oplopen tot 440).
- China is in Afrika zeer actief en ostentatief bezig met het aanleggen van infrastructuur en het bouwen van scholen, ziekenhuizen en andere openbare gebouwen, terwijl de met Europese steun gerealiseerde projecten inmiddels al verouderd en in vele gevallen niet eens volledig voltooid zijn.
- China doet veel meer voor de opleiding en vorming van beroepsmensen in landbouw, geneeskunde, wetenschap en cultuur dan Europa. Zo laat het bijvoorbeeld veel studenten toe tot zijn universiteiten en opleidingscentra.
- Het hele Afrikaanse continent wordt steeds meer overspoeld met Chinese producten, die in vele gevallen niet aan de internationale veiligheidsnormen voldoen (met alle gevolgen van dien voor volksgezondheid en milieu) en vaak een funeste invloed hebben op de lokale bedrijvigheid (b.v. de textielnijverheid⁽³⁾).

6.2 Door de economische en financiële crisis waarin de wereld momenteel is verwickeld, valt niet langer te ontkomen aan een discussie over de mogelijke gevolgen daarvan voor Afrika⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Vrede en veiligheid; democratische governance en mensenrechten; handel, regionale integratie en infrastructuur; samenwerking voor de verwezenlijking van de Millenniumdoelen; de klimaatverandering; migratie, mobiliteit en arbeid; wetenschap, informatiemaatschappij en ruimte

⁽²⁾ Zie artikel 9, eerste alinea.

⁽³⁾ Zie het rapport van de Wereldbank *Africa's Silk Road*, 2007.

⁽⁴⁾ Zie de Mededeling van de Commissie *Steun aan de ontwikkelingslanden bij de aanpak van de crisis*, COM(2009) 160 final, en het advies hierover dat het EESC momenteel in voorbereiding heeft.

De vooruitzichten zijn niet rooskleurig: de wereldeconomie is in een recessie terechtgekomen, er wordt minder uitgevoerd, vele markten worden volledig afgeschermd en de prijzen van veel grondstoffen zijn aan het dalen. Een en ander dreigt een serieuze domper te zetten op de resultaten die de afgelopen tien jaar zijn bereikt (daling van de schuldenlast en de overheids-tekorten, toename van en concurrentie bij infrastructuurinvesteringen en sanering van de belastingstelsels).

6.3 China heeft onlangs al zijn toezeggingen met betrekking tot subsidies, leningen en investeringen opnieuw bevestigd en soms zelfs het bedrag ervan verhoogd ⁽¹⁾. Ook de EU wil proberen haar verbintenissen na te komen, maar sommige lidstaten hebben dit jaar hun budget voor bilaterale steun drastisch terugschroefd en de verwachting is dat die trend zich in 2010 in dezelfde – of zelfs nog sterkere – mate zal doorzetten. Dit in weerwil van het feit dat er, zoals op alle recente topbijeenkomsten is gezegd, juist méér geld nodig is.

6.4 Een steeds belangrijker factor in de betrekkingen van Europa en China met Afrika is de migratieproblematiek, een aspect dat nog maar nauwelijks is bestudeerd, vooral waar het gaat om Chinezen die zich in Afrika vestigen. Voor een beter begrip van de mogelijke impact van deze migratiestromen op de ontwikkeling van Afrika kan het nuttig zijn om te gaan nadenken over de aard en omvang van – en de mogelijke samenhang tussen – deze migratiebewegingen.

6.5 Een laatste belangrijk, maar complex, aspect betreft de participatie van het maatschappelijk middenveld. Europa acht een actieve inbreng van het maatschappelijk middenveld – sinds de inwerkingtreding van de Overeenkomst van Cotonou een centraal element van zijn partnerschapsbetrekkingen met de Afrikaanse landen – van fundamenteel belang ⁽²⁾. In de betrekkingen tussen China en Afrika en in de bilaterale betrekkingen tussen Beijing en de afzonderlijke Afrikaanse landen is daarvan vooralsnog echter nog geen spoor te vinden.

De vier voorgestelde actiegebieden bieden ruimte voor een brede en gestructureerde participatie van alle niet-gouvernementele actoren, zoals organisaties van werkgevers, werknemers, landbouwers, vrouwen en consumenten. Door de goede resultaten van de Overeenkomsten van Lomé en Cotonou heeft de rol van dergelijke organisaties in de Afrikaanse samenleving – ook in economie en politiek – erkenning gekregen en hebben deze organisaties hun invloed verder weten te vergroten. Als de bi- en trilaterale dialoog alleen tussen regeringen wordt gevoerd, dreigt deze rol weer aan betekenis te verliezen en te worden gemarginaliseerd, terwijl de participatie van niet-gouvernementele actoren juist als een belangrijke troef moet worden gezien waarvan op adequate wijze gebruik moet worden gemaakt. Daarom moet de participatie van dergelijke organisaties worden gestimuleerd.

6.6 Het EESC betreurt dat in de Mededeling met geen woord over dit aspect wordt gerept, laat staan over mogelijkheden voor de inschakeling van de sociale partners, en meer in het algemeen niet-gouvernementele actoren, in de voorgestelde trilaterale dialoog.

Brussel, 1 oktober 2009

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Mario SEPI

⁽¹⁾ Zie de beloften van president Hu Jintao tijdens zijn bezoek aan vier Afrikaanse landen (Mali, Senegal, Tanzania en Mauritius).

⁽²⁾ Zie het EESC-advies *De betrekkingen tussen de Europese Unie en China: rol van het maatschappelijk middenveld*, rapporteur: Sukhdev Sharma, PB C 110 van 9 mei 2006, blz. 68-74.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's Een EU-strategie voor jongeren — Investerings en empowerment en vernieuwde open coördinatiemethode om op de uitdagingen en kansen voor jongeren in te spelen

(COM(2009) 200 definitief)

(2009/C 318/22)

Rapporteur: **de heer Sibian**

De Commissie heeft op 27 april 2009 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag te raadplegen over de

„mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's Een EU-strategie voor jongeren – Investerings en empowerment Een vernieuwde open coördinatiemethode om op de uitdagingen en kansen voor jongeren in te spelen”

De gespecialiseerde afdeling Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 1 september 2009 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Sibian.

Het EESC heeft tijdens zijn op 30 september en 1 oktober 2009 gehouden 456e zitting (vergadering van 1 oktober) onderstaand advies uitgebracht, dat met 133 stemmen vóór en zonder stemmen tegen, bij 5 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Volgens het EESC moet er een strategie **voor** en **met** de jeugd worden uitgestippeld. Jongeren moeten niet alleen worden betrokken bij de uitwerking, maar ook bij de toepassing ervan.

1.2 Het subsidiariteitsbeginsel indachtig vallen maatregelen voor jongeren in eerste instantie onder de verantwoordelijkheid van de lidstaten. Daar staat tegenover dat veel van de problemen waarmee jongeren tegenwoordig worden geconfronteerd, onmogelijk helemaal kunnen worden opgelost zonder een holistische en grensoverschrijdende strategie. Daarom valt een geïntegreerde Europese strategie voor jongerenbeleid in goede aarde.

1.3 Alle gekozen werkterreinen lopen dwars door alle sectoren heen en staan niet op zich: elk werkterrein houdt verband met alle andere en alle werkterreinen beïnvloeden elkaar onderling. Om die reden moeten deze werkterreinen horizontaal worden benaderd, met de behoeften van jongeren als leidmotief.

1.4 Het welslagen van de bepleite strategie hangt volgens het EESC af van wat er op de volgende gebieden gebeurt:

— coördinatie

— prioritering van werkterreinen

— mobilisering van alle betrokken partijen

— toewijzing van de noodzakelijke middelen

— steun voor jongerenwerk en -structuren.

Tegen deze achtergrond doet het EESC de volgende aanbevelingen:

1.5 Jongerenwerk en -structuren moeten een spilfunctie krijgen als het erom gaat bekendheid te geven aan deze EU-strategie en deze – in een niet aan sectoren gebonden benadering – op alle gekozen werkterreinen toe te passen.

1.6 Informeel leren als aanvulling op formeel onderwijs moet verder worden gestimuleerd. Het leerproces is immers niet plaatsgebonden.

1.7 Zowel in EU-verband als in de lidstaten moeten school, arbeidsmarkt, verenigingsleven en vrijwilligerswerk verder aan elkaar worden gekoppeld.

1.8 Ondernemingszin stimuleren via subsidiëring is een uitdaging, maar ook een noodzaak. Ondernemerschap heeft een economische betekenis, maar moet ook in ruimere zin worden opgevat.

1.9 Jongeren moeten actief worden in de maatschappij. Jeugdbeleid kan alleen worden ontwikkeld als de jongeren daaraan zelf op alle terreinen hun medewerking verlenen.

1.10 Overall in Europa moet een breed scala aan stelsels voor jongerenwerk, activiteiten en samenwerkingsverbanden worden opgezet om te voorkomen dat jongeren gemarginaliseerd raken. Bij maatregelen die tot doel hebben om te voorkomen dat jongeren buiten de maatschappelijke boot vallen, moeten jongeren niet worden gezien als passieve gebruikers van sociale voorzieningen, maar als mensen die de maatschappij wat te bieden hebben.

1.11 Vaardigheden die door vrijwilligerswerk worden aangeleerd, zijn erg belangrijk (en moeten dan ook erkenning krijgen als aanvulling op formeel onderwijs). Alle kennis en vaardigheden die buiten het formele onderwijscircuit om worden opgedaan, kunnen nuttig zijn op de arbeidsmarkt en worden gebruikt om actief in het leven te staan.

1.12 Het doel van alle projecten en activiteiten moet zijn dat jongeren een gevoel van solidariteit, burgerzin en verantwoordelijkheidsbesef wordt bijgebracht. Jongeren moeten – om niet in moeilijkheden te geraken – kunnen hopen op een niet al te verre toekomst waarin ze behoorlijk worden betaald voor het werk dat ze gaan doen. Daarom moeten de nodige voorwaarden voor een adequaat loonbeleid worden geschapen.

1.13 Helaas heeft de Commissie verzuimd om aan te geven hoe de bepleite strategie *in concreto* moet worden toegepast en hoe de vorderingen die ermee in EU-verband en in de lidstaten worden gemaakt, kunnen worden gemeten. De open coördinatiemethode zal naar verwachting wel het voornaamste instrument blijven. Naar het oordeel van het EESC moet die methode worden aangevuld met een vernieuwd Europees Pact voor de Jeugd. Bovendien roept het EESC de sociale partners en de Europese Commissie op een overeenkomst te sluiten om de mobiliteit en werkgelegenheid voor jongeren te verbeteren.

1.14 Jongeren moeten de spil zijn waar alles om draait in de bepleite strategie. Jongeren kunnen het beste worden bereikt via jongerenwerk en –structuren. Daarom moet voorrang worden gegeven aan de evaluatie en kwalitatieve verbetering van jongerenwerk.

1.15 De Commissie zou de lidstaten ertoe moeten aansporen om maatregelen te nemen waardoor jongeren meer kans op werk krijgen en in staat worden gesteld om onafhankelijk te worden. Voorbeelden van dergelijk maatregelen zijn:

- steun in het begin van de opleiding (subsidies, huisvesting, advisering, vervoer enz.)
- uitkering voor jongeren die op zoek gaan naar hun eerste baan
- goede leerling- en werkervaringsplaatsen
- omzetting van stageplaatsen in arbeidscontracten voor onbepaalde tijd.

2. Wat de Commissie suggereert

2.1 Het huidige raamwerk voor samenwerking op het gebied van jongerenbeleid (een combinatie van het Witboek Jeugd, het

Europees Pact voor de jeugd van 2005, de open coördinatiemethode en de verwerking van jeugdvraagstukken in al het overige beleid) verstrijkt dit jaar (2009) en heeft niet altijd aan de verwachtingen voldaan. Daarom is de Commissie in april jl., na in 2008 een brede raadpleging te hebben georganiseerd, met een suggestie voor een nieuw samenwerkingskader gekomen: de Mededeling „en EU-strategie voor jongeren – Investeren en *empowerment*”.

2.2 De bepleite strategie is gebaseerd op drie overkoepelende, onderling verbonden doelstellingen. Bij elke doelstelling horen 2 à 3 werkerterreinen:

- **Doelstelling: meer kansen** voor jongeren creëren op het gebied van onderwijs en werkgelegenheid

Werkterreinen: **onderwijs, werkgelegenheid, creativiteit en ondernemerschap**

- **Doelstelling:** De **toegang** van alle jongeren tot en hun **volledige participatie** aan het maatschappelijk leven bevorderen

Werkterreinen: **gezondheid en sport, participatie**

- **Doelstelling:** de **wederzijdse solidariteit** tussen de samenleving en jongeren bevorderen

Werkterreinen: **sociale inclusie, vrijwilligerswerk, jongeren en de wereld.**

Bij elk werkerterrein wordt een opsomming gegeven van specifieke doelstellingen en maatregelen voor Commissie en lidstaten.

3. Algemene opmerkingen

3.1 Behoefte aan betere coördinatie

3.1.1 Grote sociale problemen, zoals het ontbreken van sociale zekerheid, de groeiende vreemdelingenhaat en belemmerde toegang tot onderwijs en arbeidsmarkt, kunnen nationale grenzen moeiteloos overschrijden en vormen dan ook een bedreiging voor Europa's sociaal model. Nu ook nog een economische crisis is uitgebroken, is er meer dan ooit behoefte aan een Europese strategie die meer samenhang vertoont. Alhoewel niet alleen jongeren slachtoffers van deze sociale problemen kunnen worden, vormen zij wel de meest kwetsbare groep.

3.1.2 De coördinatie tussen de EU en de lidstaten is aan verbetering toe en hun respectieve taken moeten duidelijker worden afgebakend. Daarbij moeten de verschillen tussen de lidstaten in aanmerking worden genomen, maar dan niet als een probleem, maar als een mogelijkheid om gunstige synergie-effecten te sorteren. De Commissie zou moeten streven naar meer samenwerking tussen de EU en de lidstaten op het gebied van jeugdbeleid en naar een betere verwezenlijking van Europese doelstellingen op nationaal, regionaal en lokaal bestuursniveau. Bij de raadpleging die voorafgaand aan de Mededeling over deze strategie werd georganiseerd, is gebleken dat jongerenbeleid niet alleen in EU-verband, maar ook in de lidstaten steeds meer op de voorgrond gaat treden.

3.1.3 Volgens het EESC is de bepleite strategie een stap voorwaarts. Voor een geslaagde tenuitvoerlegging moet wel op de volgende gebieden actie worden ondernomen:

- **Representativiteit** – Op zich zijn de open coördinatie-methode en de gestructureerde dialoog nuttige instrumenten, maar dan moet de toepassing ervan wel voortdurend in de gaten worden gehouden en verbeterd. Ook dienen er ook nog andere overleginstrumenten te worden ontwikkeld om basisorganisaties van en voor jongeren, overheidsinstanties, jongeren zelf en andere belanghebbenden bij de beleidsvorming te betrekken ⁽¹⁾.
- **Bekendheid met het EU-jeugdbeleid** – Het EU-jeugdbeleid moet meer bekendheid krijgen. Daar hebben jongeren alleen maar baat bij: dan zullen zij de kansen die zij via het samenwerkingsverband krijgen (bv. in de vorm van uitwisselingen) ook daadwerkelijk met het EU-jeugdbeleid associëren.
- **Verschillen tussen landen** – Het beleid van 27 lidstaten coördineren en dichter bij elkaar brengen in een Europees samenwerkingsverband, is geen sinecure. Met een aantal werkterreinen is in sommige lidstaten al ruime ervaring opgedaan (daarvan kan worden geprofiteerd bij de uitstippeling van de EU-strategie), terwijl diezelfde werkterreinen in andere lidstaten nog maar pas ontgonnen gebied vormen. Hoe dan ook moet de nieuwe strategie iedere lidstaat meerwaarde bieden.
- **Communicatie** – Er moet een gemeenschappelijk systeem worden overeengekomen voor een gestructureerde vergaring en verspreiding van vergelijkbare gegevens en betere voortgangsverslagen en analyses, en er moeten afspraken worden gemaakt over gemeenschappelijke indicatoren voor de te bereiken resultaten.
- **Tenuitvoerlegging van EU-beleid** – Er bestaan ook grote verschillen tussen de lidstaten wat betreft hun vermogen om EU-beleid ten uitvoer te leggen. Sommige lidstaten beschikken over goed ontwikkelde systemen die ook het regionale en lokale bestuursniveau omvatten, terwijl andere lidstaten nauwelijks middelen spenderen aan Europese samenwerking op het gebied van jongerenbeleid.

3.1.4 De Commissie zou al haar bevoegdheden en gezag moeten aanwenden om de lidstaten tot toepassing van de strategie aan te sporen en hen daarin te begeleiden. De Commissie mag haar rol als coördinator bij de toepassing van de strategie niet uit de weg gaan.

3.2 Van de niet aan sectoren gebonden aanpak een succes maken

3.2.1 De werkterreinen die bij de bepleite strategie worden voorgesteld (zie par. 2.2) bestrijken een breed sociaaleconomisch gebied. Geen enkel werkterrein is specifiek aan een bepaalde leeftijdsgroep verbonden: dat neemt niet weg dat alle

werkterreinen uiterst relevant zijn voor jongeren. Desalniettemin zijn sommige werkterreinen beter toegespitst op de bijbehorende doelstelling, terwijl andere in vrij algemene bewoordingen zijn geformuleerd.

3.2.2 Het is geen gemakkelijke opgave om gelijktijdig actie te ondernemen op acht verschillende werkterreinen. Daarom adviseert het EESC het volgende:

- Er zou bij de Commissie een coördinerend orgaan moeten worden opgericht. Ook zouden er overzichtelijke procedures voor de algemene coördinatie moeten worden uitgewerkt. Daarbij wordt bedoeld op sturing, beheer, monitoring en evaluatie van de toepassing van de strategie, zowel in EU-verband als in de lidstaten. Alle relevante belanghebbenden (waaronder jeugdorganisaties) en dienovereenkomstige, op de betreffende werkterreinen actieve organisaties (zoals organen in andere Europese instellingen en ook bij de Raad van Europa) zouden daarbij moeten worden betrokken. Met het oog daarop zouden om de zoveel tijd werkgroepen moeten bijeenkomen en zou van elkaars ervaringen moeten worden geleerd (*peer learning exercise*). Ook moet het vernieuwde Europees Pact voor de Jeugd in aanmerking worden genomen.
- Er zouden duidelijke doelstellingen moeten worden vastgelegd, telkens gekoppeld aan een tijdschema en een routekaart.
- Werkterreinen zouden naar volgorde van belangrijkheid moeten worden gerangschikt en de vorderingen op al die werkterreinen moeten op de voet worden gevolgd.
- Stakeholders (jongerenwerkers, beroepskrachten, onderzoekers, deskundigen, de sociale partners, politici enz.) moeten worden warm gemaakt voor een verbeterde, voortdurende gestructureerde dialoog en jongeren en hun structuren zouden daarbij moeten worden betrokken.
- Er moet voor de toepassing van de strategie een betrouwbare, transparante en stelselmatige benadering worden uitgewerkt.
- De Lissabonstrategie voor de periode na 2010 moet een jeugddimensie krijgen om de sociale en beroepsmatige integratie van jonge mannen en vrouwen te vergemakkelijken.
- Om ervoor te zorgen dat de nodige middelen worden toegewezen, moeten er nieuwe instrumenten in het leven worden geroepen en/of moeten de huidige/toekomstige generaties van programma's (zoals Jeugd in Actie, het Programma voor een leven lang leren, Progress, Media, Erasmus voor jonge ondernemers, het Programma voor concurrentievermogen en innovatie, en de structuurfondsen) worden aangepast. Al die instrumenten zouden moeten worden gecoördineerd en elkaar moeten aanvullen.

⁽¹⁾ Slechts 33 % van alle jongeren vindt dat zij in Europa maatschappelijke invloed uitoefenen, terwijl 50 % meent dat zij niet de kans krijgen om hun stem te laten horen (uitslag van de internet-enquête over jeugdvragestukken van 2008).

- De administratieve rompslomp bij het beheer van projecten en van maatregelen op de aangegeven werkterreinen moet worden teruggedrongen. Ook moet de transparantie groter worden.
- Steun voor jongerenwerk en –structuren moet onlosmakelijk deel uitmaken van de maatregelen op alle werkterreinen en is in overeenstemming met het aan al die maatregelen ten grondslag liggende beginsel.

3.3 Jongerenwerk als middel om de bepleite strategie toe te passen

3.3.1 Het EESC is ermee ingenomen dat de belangrijke rol van jongerenwerk wordt benadrukt. Jeugdbeleid moet zo worden uitgewerkt en uitgevoerd dat ALLE jongeren er voordeel van hebben. Wat voor jongeren wordt gedaan, is uitgegroeid tot een drager van sociale verandering ⁽¹⁾: overdraagbare vaardigheden kunnen worden aangeleerd en ontbrekende formele diploma's kunnen worden gecompenseerd (vooral in het geval van kansarme groepen). Toch moet er nog meer worden gedaan voor de erkenning van vaardigheden die door jongerenwerk zijn verkregen. De rol die jeugdorganisaties spelen om jongeren mondig te maken (*empowerment*), moet kracht worden bijgezet. Hun rol bestaat er immers in om jongeren mogelijkheden tot zelfontplooiing te bieden, om hun te leren hoe ze actief kunnen participeren en om hun vaardigheden aan te leren die meer erkenning zouden moeten krijgen.

3.3.2 Jongerenwerk omvat activiteiten waarmee bewust wordt geprobeerd om jongeren te beïnvloeden en die in uiteenlopende omstandigheden en structuren (zoals vrijwilligersorganisaties voor jongeren, gemeentelijke jeugdcentra of welbepaalde voorzieningen van overheid of kerk) worden georganiseerd. Dat neemt niet weg dat het begrip „jongerenwerk” nog steeds niet duidelijk is gedefinieerd.

3.3.3 Jongerenwerk zou als horizontaal element in alle werkterreinen van de bepleite strategie moeten worden geïntegreerd. De kwalitatieve verbetering van jongerenwerk moet een uitdrukkelijke doelstelling van die langetermijnstrategie worden, omdat dan alleen alle jongerendoelgroepen kunnen worden bereikt. Programma's als Jeugd in Actie en „Leonardo da Vinci” moeten tot doel hebben om (al dan niet professionele) jongerenwerkers zich verder te helpen ontwikkelen, te steunen en een betere opleiding te geven. Op die manier wordt ertoe bijgedragen dat jongeren door jongerenwerk te doen, meer beroepsvaardigheden aanleren.

3.3.4 Jongerenwerk richt zich meestal op jongeren die (nog) geen baan hebben, zoals tieners, mensen die speciale zorg nodig hebben, economische migranten, gehandicapten en kansarmen uit arme bevolkingsgroepen. Jongerenwerk en deelname aan jongerenstructuren bieden weliswaar geen rechtstreekse toegang tot de arbeidsmarkt, maar zijn wel een middel tot meer maatschappelijke integratie. Jongerenwerk is gebaat bij nauwere samenwerking met scholen voor beroepsopleidingen en een meer zichtbare bijdrage aan de inzetbaarheid van jongeren.

⁽¹⁾ Zie de onderzoeksresultaten van het UP2YOUTH-project in het EU-jeugdverslag van april 2009.

4. Specifieke opmerkingen over de werkterreinen

4.1 Hieronder wordt stilgestaan bij de acht genoemde werkterreinen, ook al kunnen er nog andere prioritaire acties worden voorgesteld, c.q. prioriteiten worden gesteld onder de werkterreinen die al zijn gesuggereerd.

4.2 Onderwijs

4.2.1 Onderwijs is van oudsher van doorslaggevend belang voor de groei en ontplooiing van iedere afzonderlijke burger, maar ook voor de ontwikkeling van de samenleving als geheel. Het EESC heeft er al eerder op gewezen dat beroepsopleidingen voor leerkrachten nauw verbonden zijn aan ander belangrijk beleid, waaronder jeugdbeleid ⁽²⁾.

4.2.2 Niet-formeel leren kan een aanvulling vormen op formeel onderwijs. Dankzij niet-formeel onderwijs kunnen noodzakelijke vaardigheden worden aangeleerd die nu eenmaal beter in een minder formeel systeem kunnen worden ontwikkeld. *Vice versa* kan in formeel onderwijs gebruik worden gemaakt van niet-formele leermethoden waarop het beginsel van levenslang leren wordt toegepast.

4.2.3 Om leren voor jongeren aantrekkelijker en efficiënter te maken ⁽³⁾ en erkenning te geven aan de rol van niet-formeel leren, zou het volgende moeten worden gedaan:

- in formeel onderwijs niet-formele leermethoden introduceren;
- tussen formele en niet-formele leermogelijkheden soepele overgangen aanbrengen;
- jongeren aanmoedigen om uit ervaring te leren;
- scholen en plaatselijk jongerenwerk aan elkaar koppelen;
- de jongere centraal stellen in het leerproces;
- erkenning geven aan vaardigheden die door vrijwilligerswerk en niet-formele leermethoden zijn verworven (het *Youthpass certificate* kan als voorbeeld dienen voor andere acties en activiteiten, ook buiten het „Jeugd in Actie”-programma om);
- een overzichtelijk systeem invoeren voor de beoordeling van via niet-formeel en informeel onderwijs verworven vaardigheden.

⁽²⁾ Zie EESC-advies van 16 januari 2008 „De kwaliteit van de lerarenopleiding verbeteren” (rapporteur: dhr. Soares, PB C 151 van 17 juni 2008).

⁽³⁾ 67 % van alle jongeren en jeugdorganisaties is niet tevreden over hun nationale onderwijsstelsel (uitslag van de internet-enquête over jeugdvragestukken van 2008).

4.2.4 Steeds meer jongeren zijn aangewezen op een baan om hun studie te bekostigen, wat zelfs al een belangrijke oorzaak voor het zakken voor examens is geworden.

4.2.5 Jeugd in Actie en programma's als Comenius, Erasmus en Erasmus Mundus zouden kunnen voorzien in de nodige maatregelen en doelgerichte financieringsmogelijkheden om al die gewenste ontwikkelingen te realiseren. Deze programma's zouden toegankelijker moeten worden gemaakt voor alle categorieën jongeren.

4.3 Werkgelegenheid

4.3.1 Er is een rechtstreeks verband tussen onderwijs en werkgelegenheid: hoe hoger het onderwijsniveau, hoe kleiner de kans op werkloosheid ⁽¹⁾. Vooral vroegtijdige schoolverlaters hebben de grootste moeite om een baan te vinden, met alle gevolgen van dien: een laag inkomen en een grotere kans op armoede en maatschappelijke uitsluiting.

4.3.2 De afgelopen jaren is de sociale ongelijkheid zichtbaar gaan leiden tot steeds meer verschillen in studieresultaten, behaalde diploma's en succes bij het vinden van gekwalificeerd werk. Jonge werknemers worden geconfronteerd met arbeidsonzekerheid, lage inkomens en slechte arbeids- en leefomstandigheden. Een diploma is niet langer een garantie tegen werkloosheid of werk onder het opleidingsniveau. De samenleving dient zich solidair op te stellen en deze problemen aan te pakken.

4.3.3 Om alle jongeren andere toekomstperspectieven dan vooruitzicht op preciaire arbeid te bieden, komt het tegen deze achtergrond aan op verbetering van het opleidingsniveau, maar vooral op meer maatregelen voor een actief arbeidsmarktbeleid voor werkzoekende jongeren. Verder moeten structurele problemen bij de overstap van school naar arbeidsmarkt opgeheven worden.

4.3.4 Op zoek naar een hoger loon en aantrekkelijker werk kiezen veel jongeren ervoor hun land te verlaten. Dit geldt voor alle jongeren, ongeacht hun opleidingsniveau. Het gevolg is een aanhoudende *brain drain*, met name uit de nieuwe lidstaten. Dit verschijnsel is iets anders dan tijdelijke mobiliteit. Tijdelijke mobiliteit heeft een positief effect op alles en iedereen (jongeren, maatschappij en economie) en zou in de EU moeten worden gestimuleerd.

4.3.5 Een baan draagt bij tot individuele en collectieve waardigheid en helpt maatschappelijke uitsluiting voorkomen. Onze

kere arbeidsomstandigheden, lage lonen en overwerk maken het moeilijker om werk en privé- of gezinsleven te combineren.

4.3.6 In EU-verband en in de lidstaten zou meer aandacht moeten worden geschonken aan de overstap van school naar arbeidsmarkt. Zolang niet wordt gezorgd voor goede loopbaanbegeleiding en loopbaanadvies en onderwijsstelsels niet op de behoeften van de arbeidsmarkt worden afgestemd, zal het probleem van de jeugdwerkloosheid onopgelost blijven.

4.3.7 Daarom adviseert het EESC om voor de bepleite strategie specifieke maatregelen op de volgende gebieden te nemen:

- voor beter en toegankelijker onderwijs en beroepsopleiding zorgen, zodat jongeren zo vlot mogelijk een plek op de arbeidsmarkt kunnen veroveren en daar lange tijd kunnen blijven;
- maatregelen nemen om te garanderen dat tijdelijk werk en banen met weinig sociale zekerheid niet de norm voor jongeren worden;
- bewerkstelligen dat jongeren op alle opleidingsniveaus overal in de EU beschikken over laagdrempelige beroepsoriëntatie- en voorlichtingsmogelijkheden, en door middel van een soort Europees kwaliteitskader voor meer goede stages en leerbanen zorgen;
- jongeren die werk of een stageplaats zoeken vroegtijdig actief ondersteunen, en actieprogramma's voor de integratie van probleemgroepen, zoals langdurig werkloze jongeren en degenen die met hun opleiding zijn gestopt, versterken, o.a. via werkgelegenheidsprojecten en opleidingsinitiatieven van algemeen belang;
- de samenwerking tussen onderwijsinstellingen en werkgevers verbeteren;
- onderwijsstelsels en bedrijfsleven met elkaar in verband brengen, daar waar dit zinvol is;
- verenigingen bij de toepassing van de strategie betrekken en erkenning geven aan vrijwilligerswerk;
- onder alle betrokkenen *best practices* promoten;
- het initiatief van de Commissie „Nieuwe vaardigheden voor nieuwe banen” verder uitbouwen;
- door middel van een nieuwe generatie programma's ⁽²⁾ voor meer mobiliteit zorgen.

⁽¹⁾ Volgens het EU-jeugdverslag van april 2009 lopen jongeren met alleen maar lager middelbaar onderwijs een bijna drie keer zo grote kans om werkloos te worden als jongeren die hoger onderwijs hebben genoten.

⁽²⁾ Zie EESC-advies van 17 januari 2008 over de Mededeling „Het bevorderen van de volledige participatie van jongeren in het onderwijs, het arbeidsleven en het maatschappelijk leven” (rapporteur: dhr. Trantina, PB C 151 van 17 juni 2008).

4.3.8 Het is een uitstekend idee om „werkgelegenheid voor jongeren” als thema voor de gestructureerde dialogen van 2010 te kiezen. Die dialogen zijn een goede gelegenheid om meer aandacht voor dit vraagstuk te vragen.

4.3.9 De sociale partners vervullen een buitengewoon belangrijke rol op de arbeidsmarkt. Europa's sociale partners zetten zich krachtig in op dit gebied en meer jongeren, die aan de eisen van de arbeidsmarkt voldoen en over de juiste vaardigheden en competenties beschikken, aan de slag krijgen, is altijd al een prioriteit geweest van hun gemeenschappelijke werkprogramma's.

4.4 Creativiteit en ondernemerschap

4.4.1 Steun voor innovatie in jongerenprojecten en ondernemersactiviteiten door middel van financieringsmechanismen is een opgave waar de EU haar schouders onder zou moeten zetten, maar dan wel met als doel om een leerproces op gang te brengen dat op de deelnemers aan die projecten of activiteiten is afgestemd. Meer subsidiëring voor dergelijke initiatieven zou moeten worden toegejuicht, omdat veel lidstaten daar niet of nauwelijks geld voor over hebben.

4.4.2 Ondernemerschap heeft een economische betekenis, maar moet ook in ruimere, holistische zin worden opgevat, nl. als ondernemersgeest: iemand met ondernemersgeest ziet of creëert een kans en doet wat nodig is om die kans te grijpen, op welk terrein dan ook (sociaal, politiek enz.).

4.4.3 Het EESC adviseert om sociaal ondernemerschap onder jongeren te promoten en te ondersteunen.

4.4.4 Op alle onderwijsniveaus zou les moeten worden gegeven in creatief denken en probleemoplossing.

4.4.5 Voor starters zouden er mentorprogramma's ⁽¹⁾ (ondernemerschap) en voor alle vormen van ondernemerschap steunregelingen in het leven moeten worden geroepen.

4.5 Gezondheid en sport

4.5.1 Sport en lichaamsbeweging zijn belangrijke instrumenten om jongeren te bereiken en dragen bij tot een gezonde levensstijl, actief burgerschap en maatschappelijke integratie. In eerste instantie moet het zwaartepunt niet worden gelegd bij sport als schouwspel. Iedereen zou ertoe moeten worden aangespoord om zelf te gaan sporten, als vrijetijdsbesteding en niet zozeer in wedstrijdverband.

4.5.2 Sportverenigingen organiseren regelmatig recreatieve sportactiviteiten waar jongeren met uiteenlopende sociale achtergronden op af komen. Hier liggen veel mogelijkheden: dergelijke evenementen kunnen worden aangegrepen om jongeren-

werkers via een niet-formeel leerproces bij te brengen hoe sport en lichaamsbeweging aantrekkelijk kunnen worden gemaakt onder jongeren.

4.5.3 Jongerenorganisaties op EU- en nationaal niveau moeten meer worden betrokken bij de lopende EU-campagnes ter bevordering van een gezonde levensstijl, met als invalshoeken eetgewoonten, aan alcoholconsumptie gerelateerde schade, tabak- en drugsgebruik, en geestelijke gezondheid. Bij de herziening van strategieën op deze gebieden moeten jongeren meer als aparte doelgroep worden beschouwd. De Commissie zou ook moeten overwegen om een EU-strategie voor de seksuele gezondheid uit te stippelen, met speciale aandacht voor jongeren.

4.5.4 Het EU-gezondheidsprogramma zou moeten worden gepromoot bij jongerenorganisaties. Uit hoofde van dit programma zouden extra middelen kunnen worden vrijgemaakt voor de bevordering van een gezonde levensstijl. Jongerenorganisaties zouden moeten worden aangemoedigd om voordeel te trekken van dit initiatief, vooral omdat kan worden samengewerkt met professionele gezondheidswerkers.

4.5.5 Commissie en lidstaten zouden ook aandacht moeten besteden aan de gezondheid en veiligheid van jongeren op het werk. Uit gegevens van de lidstaten en de EU blijkt dat jongeren een grotere kans hebben om het slachtoffer te worden van een beroepsongeval. Het aantal niet-dodelijk ongevallen op het werk onder werknemers uit de leeftijdsgroep van 18 tot 24 jaar is 40 % hoger dan onder werknemers van 25 jaar en ouder ⁽²⁾.

4.6 Participatie

4.6.1 Het begrip „participatie” moet in de bepleite strategie op pragmatische wijze worden benaderd en moet méér zijn dan alleen maar een politiek instrument. Er is behoefte aan een echte, transparante dialoog tussen jongeren en besluitvormers op alle niveaus (Europees, nationaal, regionaal en lokaal).

4.6.2 Mogelijke manieren om dit doel te verwezenlijken, zijn

- gebruiksvriendelijke en aantrekkelijke participatiemethoden uitwerken
- jongeren kansen bieden om te participeren en voor jongeren participatiestructuren creëren
- voorbeelden van goede praktijken overdragen en uitwisselen
- lokale, regionale, nationale en Europese jongerenraden oprichten en ondersteunen
- kansarme en informele jongerengroepen kansen bieden om hun mening te geven

⁽¹⁾ Conclusies van het Youth Event, dat door het Tsjechische EU-voorzitterschap van de Raad werd georganiseerd (van 2 t/m 5 juni, Praag).

⁽²⁾ Europese Statistiek van Arbeidsongevallen.

— mobiliteitsbelemmeringen opheffen als voornaamste middel om jongeren tot participatie aan te zetten en hun een beter begrip van Europese vraagstukken bij te brengen

— participatie-instrumenten die al door verschillende actoren op Europees en nationaal niveau zijn ontwikkeld, ten volle benutten ⁽¹⁾

— sturing geven aan een voortdurende gestructureerde dialoog met de voornaamste actoren (zoals jongeren, jongerenorganisaties, jongerenwerkers, beroepskrachten, onderzoekers, deskundigen, de sociale partners en politici).

4.6.3 Jongeren moeten actiever worden in jongerenstructuren en maatschappelijke organisaties in het algemeen. Begrippen als „participatie” en „actief burgerschap” moeten sowieso duidelijker worden omschreven en het grote publiek moet beter van het belang ervan worden doordrongen.

4.7 Sociale inclusie

4.7.1 De samenleving moet er steeds op uit zijn om het potentieel van jongeren zo goed mogelijk te benutten. Daarom moeten er speciale maatregelen worden genomen om in dat opzicht ook voor kansarme jongeren een optimaal beleid te voeren.

4.7.2 Jongerenwerk en leerprocessen buiten het formele onderwijs om zijn niet mis te verstane middelen om jongeren een plaats in de maatschappij te geven. Om vroegtijdige schoolverlaters en jongeren uit migrantengezinnen tegen maatschappelijke uitsluiting te beschermen, zijn niet-formele methoden het meest aangewezen. Wat wordt gedaan, mag niet pas beginnen als het probleem al speelt, noch alleen zijn toegespitst op mensen die al buiten de maatschappij staan.

4.7.3 Het EESC adviseert om speciaal voor kansarme jongeren een regeling te treffen voor projecten en activiteiten waarbij die jongeren rechtstreeks worden aangesproken, mogelijkerwijze als onderdeel van het huidige „Jeugd in actie”-programma. Die regeling zou niet in de plaats moeten komen van de prioritaire doelstelling van dit programma, maar zou de aandacht wel mede moeten richten op de maatschappelijke integratie van kansarme jongeren.

4.7.4 Er moet meer worden gedaan voor de maatschappelijke samenhang in regio's waar de participatie van jongeren weinig voorstelt.

4.7.5 2010 is uitgeroepen tot het Jaar van de bestrijding van armoede en maatschappelijke uitsluiting. Dit is een uitstekende gelegenheid om bovengenoemd vraagstuk onder de aandacht te brengen en verder uit te bouwen.

4.8 Vrijwilligerswerk

4.8.1 Het EESC heeft al in eerdere adviezen vastgesteld dat met vrijwilligerswerk rijke ervaring wordt opgedaan: vrijwilligerswerk biedt een mogelijkheid tot zelfontplooiing en maakt de weg vrij voor maatschappelijke en beroepsintegratie. Ook is vrijwilligerswerk van belang voor kansarme jongeren die zich een plaats in de samenleving willen veroveren ⁽²⁾.

4.8.2 De EU moet erop toezien dat de noodzaak van meer erkenning voor vrijwilligerswerk boven aan de beleidsagenda blijft staan, omdat vrijwilligerswerk alleen dan een grotere rol kan gaan spelen. *Youthpass* heeft in dat opzicht een voorbeeldfunctie. Initiatieven als „Europees vrijwilligerswerk” zouden moeten worden uitgebreid. Ook zou de waarde van vrijwillige deelname erkenning moeten krijgen in andere vormen van *engagement* (zoals de andere activiteiten van het „Jeugd in actie”-programma).

4.8.3 De synergiewerking tussen nationale en Europese vrijwilligerssystemen zou moeten worden vergroot. Aan het begrip „vrijwilligerswerk” wordt echter niet overal dezelfde uitleg gegeven. Die definities zouden moeten worden geharmoniseerd, zodat er in uiteenlopende omstandigheden gebruik van kan worden gemaakt.

4.8.4 Zoals hiervóór al opgemerkt, moeten de EU en de lidstaten op dit gebied dus beter gaan samenwerken. Ook is van groot belang dat technische belemmeringen voor vrijwilligerswerk worden opgeheven en dat de problemen i.v.m. de ziekte- en ongevallenverzekering worden opgelost. Het EESC heeft de Commissie ter overweging gegeven om een keurmerk in te voeren voor uitwisselingsprogramma's die aan de kwaliteitsnormen van de EU voldoen. Hoe daaraan ook wordt vormgegeven, de kwaliteit van vrijwilligerswerk is altijd belangrijk. De adequate middelen daartoe moeten dan ook ter beschikking worden gesteld ⁽³⁾.

4.8.5 Ook moet het nodige worden gedaan om te voorkomen dat vrijwilligerswerk de plaats van allerlei soorten banen inneemt.

4.8.6 Het EESC verzoekt de Raad met klem om in te stemmen met het voorstel van de Commissie om 2011 tot Jaar van het vrijwilligerswerk uit te roepen. Ook de Werelddag voor vrijwilligerswerk (5 december) moet worden aangegrepen om vrijwilligerswerk in de bloemetjes te zetten.

⁽¹⁾ Te vergelijken met het *Revised European Charter on the Participation of Young People in Local and Regional Life* van de Raad van Europa: http://www.coe.int/t/dg4/youth/Resources/Documents/Bibliographies/Political_participation_en.asp

⁽²⁾ Zie het EESC-advies van 13 december 2006 „Rol en impact van vrijwilligersactiviteiten in de Europese samenleving” (rapporteur: mevr. Koller, PB C 325 van 30 december 2006).

⁽³⁾ Zie het verkennend advies van het EESC van 25 februari 2009 „Europese burgerdienst” (rapporteur: dhr. Janson, corapporteur: dhr. Sibian) (PB C 218 van 11 september 2009).

4.9 Jongeren en de wereld

4.9.1 Ook jongeren ondervinden rechtstreeks de gevolgen van de globalisering. Om daarin beter inzicht te verkrijgen, moet de impact van de globalisering op jongeren wetenschappelijk worden onderzocht. Het verantwoordelijkheidsbesef van jongeren jegens de rest van de wereldbevolking groeit door deelname aan projecten en activiteiten die in het teken staan van solidariteit en bewust wereldburgerschap.

4.9.2 Wereldwijde vraagstukken (milieubescherming, klimaatverandering, duurzame groei) moeten terug te vinden zijn in het jeugdbeleid, zodat daarmee en ook met jongerenprojecten een bijdrage kan worden geleverd aan de vooruitgang op dat terrein. *Vice versa* mogen jongeren niet worden vergeten als er voor die wereldwijde vraagstukken beleid wordt uitgestippeld.

4.9.3 Het is een goede zaak dat „Jongeren en de wereld” is gekozen als thema van de gestructureerde dialogen van 2011, omdat daaraan dan de nodige aandacht kan worden gegeven.

5. Instrumentarium voor en tenuitvoerlegging van het nieuwe samenwerkingsverband

5.1 Helaas is in de bepleite strategie niet vastgelegd hoe daar-

aan concreet kan worden vormgegeven en hoe de vorderingen die ermee in EU-verband en in de lidstaten worden gemaakt, kunnen worden gemeten. De open coördinatiemethode zal naar verwachting wel het voornaamste instrument blijven. Naar het oordeel van het EESC moet die methode worden aangevuld met een vernieuwd Europees Pact voor de Jeugd.

5.2 Het nieuwe samenwerkingsverband zou moeten worden gebaseerd op een „veredelde” gestructureerde dialoog, d.w.z. een gestructureerde dialoog waarvan zou weinig mogelijk deelnemers worden uitgesloten en die op alle niveaus wordt gevoerd: onder jongeren, jongerenwerkers, jongerenorganisaties, nationale agentschappen, onderzoekers, en andere belanghebbenden, dwars door alle stadia van beleidsvorming en alle verschillende beleidsterreinen heen. Ook zou het nieuwe samenwerkingsverband moeten berusten op een brede *bottom-up*-benadering, incl. diverse vormen van actief burgerschap en de betrokkenheid van kansarme jongeren.

5.3 De beleidsvorming die uit deze strategie resulteert, moet met objectieve gegevens worden onderbouwd en zo transparant mogelijk zijn. Het bestand van het Europees Kenniscentrum voor jeugdbeleid⁽¹⁾ zou altijd als uitgangspunt moeten dienen voor de publicatie van rapporten en de verzameling en analyse van gegevens.

5.4 Jongeren moeten de spil zijn waar alles om draait in de bepleite strategie en jongerenwerk is de beste manier om hen te bereiken. Daarom moet voorrang worden gegeven aan de evaluatie en kwalitatieve verbetering van jongerenwerk.

Brussel, 1 oktober 2009

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Mario SEPI

⁽¹⁾ <http://youth-partnership.coe.int/youth-partnership/ekcyp/index>

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. 998/2003 inzake veterinairerechtelijke voorschriften voor het niet-commerciële verkeer van gezelschapsdieren

(COM(2009) 268 definitief — 2009/0077 (COD))

(2009/C 318/23)

De Raad van de Europese Unie heeft op 30 juni 2009 overeenkomstig artikel 152, lid 4, sub b), van het EG-Verdrag besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het:

„Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 998/2003 inzake veterinairerechtelijke voorschriften voor het niet-commerciële verkeer van gezelschapsdieren”

Het Comité kan zich volledig in dit voorstel vinden. Het heeft bovendien in zijn op 29 november 2000 (*) en 12 december 2007 (**) verschenen adviezen (CESE 1411/2000 en CESE 1705/2007) reeds een standpunt over dit onderwerp ingenomen. Daarom heeft het tijdens zijn op 30 september en 1 oktober 2009 gehouden 456^e zitting (vergadering van 30 september 2009) met 180 stemmen vóór, bij 9 onthoudingen, besloten een positief advies over dit voorstel uit te brengen en daarin te verwijzen naar zijn eerder geformuleerde standpunt ter zake.

Brussel, 30 september 2009

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Mario SEPI

(*) EESC-advies over het Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de veterinairerechtelijke voorschriften voor het niet-commerciële verkeer van gezelschapsdieren - PB C 116 van 20 april 2001, blz. 54.

(**) EESC-advies over het Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 998/2003 inzake veterinairerechtelijke voorschriften voor het niet-commerciële verkeer van gezelschapsdieren, wat betreft de verlenging van de overgangperiode - PB C 120 van 16 mei 2008, blz. 49.

2009/C 318/16	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Besluit nr. 1672/2006/EG van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een communautair programma voor werkgelegenheid en maatschappelijke solidariteit — Progress (COM(2009) 340 <i>definitief</i> — 2009/0091 (COD))	84
2009/C 318/17	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de verplichtingen van marktdeelnemers die hout en houtproducten op de markt brengen (COM(2008) 644 <i>definitief</i> — 2008/0198 (COD))	88
2009/C 318/18	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Groenboek inzake het beheer van bioafval in de Europese Unie (COM(2008) 811 <i>definitief</i>)	92
2009/C 318/19	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Een communautaire aanpak van de preventie van natuurrampen en door de mens veroorzaakte rampen (COM(2009) 82 <i>definitief</i>)	97
2009/C 318/20	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Groenboek — TEN-V: een beleids-evaluatie — Op weg naar een beter geïntegreerd trans-Europees vervoersnetwerk ten dienste van het gemeenschappelijk vervoersbeleid (COM(2009) 44 <i>definitief</i>)	101
2009/C 318/21	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — De EU, Afrika en China: naar een trilaterale dialoog en trilaterale samenwerking (COM(2008) 654 <i>definitief</i>)	106
2009/C 318/22	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's Een EU-strategie voor jongeren — Investerings en empowerment en vernieuwde open coördinatiemethode om op de uitdagingen en kansen voor jongeren in te spelen (COM(2009) 200 <i>definitief</i>)	113
2009/C 318/23	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. 998/2003 inzake veterinaire rechtelijke voorschriften voor het niet-commerciële verkeer van gezelschapsdieren (COM(2009) 268 <i>definitief</i> — 2009/0077 (COD))	121

Abonnementsprijzen 2009 (excl. btw, incl. verzendkosten voor normale verzending)

<i>Publicatieblad van de Europese Unie</i> , L- en C-serie, uitsluitend papieren versie	22 officiële talen van de Europese Unie	1 000 EUR per jaar (*)
<i>Publicatieblad van de Europese Unie</i> , L- en C-serie, uitsluitend papieren versie	22 officiële talen van de Europese Unie	100 EUR per maand (*)
<i>Publicatieblad van de Europese Unie</i> , L- en C-serie, papieren versie + cd-rom (jaarlijks)	22 officiële talen van de Europese Unie	1 200 EUR per jaar
<i>Publicatieblad van de Europese Unie</i> , L-serie, uitsluitend papieren versie	22 officiële talen van de Europese Unie	700 EUR per jaar
<i>Publicatieblad van de Europese Unie</i> , L-serie, uitsluitend papieren versie	22 officiële talen van de Europese Unie	70 EUR per maand
<i>Publicatieblad van de Europese Unie</i> , C-serie, uitsluitend papieren versie	22 officiële talen van de Europese Unie	400 EUR per jaar
<i>Publicatieblad van de Europese Unie</i> , C-serie, uitsluitend papieren versie	22 officiële talen van de Europese Unie	40 EUR per maand
<i>Publicatieblad van de Europese Unie</i> , L- en C-serie, cd-rom (maandelijks) (cumulatief)	22 officiële talen van de Europese Unie	500 EUR per jaar
<i>Supplement op het Publicatieblad van de Europese Unie</i> (S-serie: Overheidsopdrachten en aanbestedingen), cd-rom, verschijnt twee keer per week	Meertalig: 23 officiële talen van de Europese Unie	360 EUR per jaar (= 30 EUR per maand)
<i>Publicatieblad van de Europese Unie</i> , C-serie „Vergelijkende onderzoeken”	Taal (talen) van het (de) vergelijkende onderzoek(en)	50 EUR per jaar

(*) Verkoop van losse nummers: t/m 32 bladzijden: 6 EUR
33 t/m 64 bladzijden: 12 EUR
meer dan 64 bladzijden: prijs verschilt per nummer.

Het abonnement op het *Publicatieblad van de Europese Unie*, dat in de officiële talen van de Europese Unie verschijnt, is verkrijgbaar in 22 verschillende taalversies. Het abonnement omvat de L-serie (Wetgeving) en de C-serie (Mededelingen en bekendmakingen).

Ieder abonnement geldt slechts voor één enkele taalversie.

Overeenkomstig Verordening (EG) nr. 920/2005 van de Raad, bekendgemaakt in *Publicatieblad L 156* van 18 juni 2005, waarin is bepaald dat de instellingen van de Europese Unie tijdelijk niet verplicht zijn om alle rechtsbesluiten in het lers te redigeren en in die taal bekend te maken, worden de in het lers opgestelde nummers van het *Publicatieblad* apart verkocht.

Het abonnement op het *Supplement op het Publicatieblad van de Europese Unie* (S-serie: Overheidsopdrachten en aanbestedingen) omvat alle 23 officiële taalversies op één meertalige cd-rom.

Op verzoek kunnen de abonnees op het *Publicatieblad van de Europese Unie* eveneens de verschillende bijlagen van het *Publicatieblad* ontvangen. De abonnees worden op de hoogte gebracht van het verschijnen van bijlagen door middel van een „Bericht aan de lezer” in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Verkoop en abonnementen

Niet-kosteloze publicaties uitgegeven door het Bureau voor publicaties zijn verkrijgbaar bij onze verkoopkantoren. Een lijst met verkoopkantoren is te vinden op het volgende internetadres:

http://publications.europa.eu/others/agents/index_nl.htm

Via EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu>) heeft u direct en gratis toegang tot het recht van de Europese Unie. Op deze website kunt u het *Publicatieblad van de Europese Unie* raadplegen. U vindt er eveneens de verdragen, de wetgeving, de jurisprudentie en de voorbereidende wetgevende besluiten.

Meer informatie over de Europese Unie is te vinden op de volgende website: <http://europa.eu>



Bureau voor publicaties van de Europese Unie
2985 Luxemburg
LUXEMBURG

NL