

Publicatieblad

van de Europese Unie

C 191



Uitgave
in de Nederlandse taal

Mededelingen en bekendmakingen

55e jaargang

29 juni 2012

Nummer	Inhoud	Bladzijde
I	<i>Resoluties, aanbevelingen en adviezen</i>	
	ADVIEZEN	
	Europees Economisch en Sociaal Comité	
	480e plenaire zitting op 25 en 26 april 2012	
2012/C 191/01	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Zevende milieuactieprogramma en de follow-up van het zesde MAP” (verkennd advies)	1
2012/C 191/02	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Meer duurzame productie en consumptie in de EU” (verkennd advies)	6
2012/C 191/03	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Energie-educatie” (verkennd advies)	11
2012/C 191/04	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Het boekbedrijf in beweging” (initiatief-advies)	18
2012/C 191/05	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité inzake „Coöperaties en herstructurering” (initiatiefadvies)	24

NL

Prijs:
7 EUR

(Vervolg z.o.z.)

III Voorbereidende handelingen

EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

480e plenaire zitting op 25 en 26 april 2012

2012/C 191/06	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 gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, die onder het gemeenschappelijk strategisch kader vallen, en houdende algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1083/2006 (COM(2011) 615 <i>final</i> — 2011/0276 (COD))	30
2012/C 191/07	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake het Cohesiefonds en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1084/2006 van de Raad (COM(2011) 612 <i>final</i> — 2011/0274 (COD))	38
2012/C 191/08	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende specifieke bepalingen met betrekking tot het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling en de doelstelling „Investeren in groei en werkgelegenheid”, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1080/2006 (COM(2011) 614 <i>final</i> — 2011/0275 (COD))	44
2012/C 191/09	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende specifieke bepalingen voor steun uit het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling ter verwezenlijking van de doelstelling „Europese territoriale samenwerking” (COM(2011) 611 <i>final</i> — 2011/0273 (COD))	49
2012/C 191/10	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1082/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2006 betreffende een Europese groepering voor territoriale samenwerking (EGTS), wat de verduidelijking, vereenvoudiging en verbetering van de oprichting en tenuitvoerlegging van dergelijke groeperingen betreft (COM(2011) 610 <i>final</i> — 2011/0272 (COD))	53
2012/C 191/11	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een Europees bevel tot conservatoir beslag op bankrekeningen om de grensoverschrijdende inning van schuldvorderingen in burgerlijke en handelszaken te vergemakkelijken (COM(2011) 445 <i>final</i> — 2011/0204 (COD))	57
2012/C 191/12	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2006/43/EG betreffende de wettelijke controles van jaarrekeningen en geconsolideerde jaarrekeningen (COM(2011) 778 <i>final</i> — 2011/0389 (COD)) en het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende specifieke eisen voor de wettelijke controles van financiële overzichten van organisaties van openbaar belang (COM(2011) 779 <i>final</i> — 2011/0359 (COD))	61

I

(Resoluties, aanbevelingen en adviezen)

ADVIEZEN

EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

480e PLENAIRE ZITTING OP 25 EN 26 APRIL 2012

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Zevende milieuactieprogramma en de follow-up van het zesde MAP” (verkennend advies)

(2012/C 191/01)

Rapporteur: de heer **RIBBE**

Het Deense EU-voorzitterschap heeft op 11 januari 2012 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 304 van het VWEU te raadplegen over het

Zevende milieuactieprogramma en de follow-up van het zesde MAP

(verkennend advies).

De afdeling Landbouw, Plattelandsontwikkeling en Milieu, die met de voorbereidende werkzaamheden ter zake was belast, heeft haar advies op 10 april 2012 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 25 en 26 april 2012 gehouden 480^e zitting (vergadering van 25 april) het volgende advies uitgebracht, dat met 129 stemmen vóór en 2 tegen, bij 6 onthoudingen werd goedgekeurd.

1. Samenvatting van de conclusies en aanbevelingen van het EESC

1.1 De tot nu toe uitgevoerde zes milieuactieprogramma's (6^e MAP) waren van belang voor het Europese milieubeleid, maar konden toch niet verhinderen dat veel milieuproblemen in Europa nog op een oplossing wachten. Dat komt evenwel niet doordat het inzicht in de oorzaak van de problemen of oplossingen ontbreken, maar doordat het schort aan politieke bereidheid tot actie.

1.2 Het zesde MAP (looptijd tot medio 2012) was bedoeld als het concrete milieubeleid van de EU-duurzaamheidsstrategie uit 2001; de Lissabonstrategie zou de component voor het economisch beleid zijn. De Commissie heeft, zonder desbetreffend besluit van de Raad, de duurzaamheidsstrategie stilzwijgend in de vergetelheid laten belanden. Zij beschouwt de Europa

2020-strategie als het nieuwe strategische beleidsinstrument; het milieubeleid valt in dat kader onder de coördinatie van het kerninitiatief Efficiënt gebruik van hulpbronnen.

1.3 Het EESC acht het niet zinvol om naast het kerninitiatief nu nog een instrument voor milieubeleid in te voeren in de vorm van een 7^e MAP, waarin milieusectoren geïntegreerd worden die binnen de Europa 2020-strategie ontoereikend uitgewerkt zijn. De koppeling van een 7^e MAP met de Europa 2020-strategie en het kerninitiatief Efficiënt gebruik van hulpbronnen zou onduidelijk blijven.

1.4 Het EESC beveelt de Commissie, de Raad en het EP aan om de duurzaamheidsstrategie nieuw leven in te blazen, een omvattend en op uitvoering gericht 7^e MAP te formuleren

voor de uitvoering van het milieubeleid en om het kerninitiatief „Efficiënt gebruik van hulpbronnen” daarin te integreren en te zorgen voor een nauwe en gecoördineerde afstemming tussen standpunten op economisch en milieugebied. De Europa 2020-strategie zou dan de belangrijke taak krijgen om de economische en financiële oriëntaties voor de korte en middellange termijn voor te bereiden en in praktijk te brengen die op weg naar een duurzame ontwikkeling op lange termijn vereist zijn.

2. Betekenis van de EU-milieuactieprogramma's (MAP's) tot nu toe

2.1 De Europese Raad besloot in 1972 tijdens de top van Parijs om maatregelen te treffen die de levensstandaard, de levensomstandigheden en de levenskwaliteit in Europa moesten verbeteren. Vervolgens werd in 1973 het **1^e milieuactieprogramma** (looptijd 1974-75) van de toenmalige EEG goedgekeurd. Wapenfeit van het 1^e MAP is de invoering van het zogenaamde voorzorgsbeginsel. Zoals bekend krijgt hiermee het vermijden van milieubelasting voorrang boven het bestrijden van de gevolgen naderhand.

2.2 Het **2^e milieuactieprogramma** (looptijd 1977-1981) breidde de doelstellingen van het 1^e MAP uit met vijf zogenaamde oriënterende uitgangspunten. Deze luiden: a) continuïteit in het milieubeleid; b) invoering van mechanismen voor preventieve procedures op het gebied van vervuiling, ruimtelijke ordening en afvalbeheer; c) bescherming en rationeel gebruik van het leefmilieu; d) voorrang voor maatregelen ter bescherming van binnenwateren en van de zee, ter bestrijding van luchtvervuiling, alsook van geluidsoverlast en e) rekening houden met milieuaspecten bij de samenwerking tussen de EG en ontwikkelingslanden.

2.2.1 Het 2^e MAP vormde dus een belangrijke basis voor grote delen van het milieubeleid, die ook nu nog actueel zijn, zoals waterbescherming, afvalbeleid en internationale samenwerking.

2.3 Het **3^e milieuactieprogramma** (looptijd 1982-86) bevatte voor het eerst het **zuinig gebruik van de natuurlijke hulpbronnen** als doelstelling van het Europese milieubeleid.

2.4 Het **4^e milieuactieprogramma** (looptijd 1987-92) werd goedgekeurd in 1987, het Europese Jaar van het Milieu. Kenmerkend was dat kort daarvoor de „Europese Akte” werd goedgekeurd, die de milieubevoegdheden van de Europese Gemeenschap fors uitbreidde, terwijl tegelijk, met de verwezenlijking van de interne markt, nationale milieunormen en grenswaarden beperkt werden. Het milieudebat was destijds heel intensief; aan het einde van het 4^e MAP vond de conferentie in Rio plaats, over „wereldwijde duurzaamheid”.

2.4.1 Een in 1992 gepubliceerd verslag over de „toestand van het milieu” toonde echter aan dat de situatie op de meeste terreinen ondanks alle inspanningen tot dan toe en ondanks de vier milieuactieprogramma's verslechterd was of zou verslechteren; er werd onder andere ingegaan op de water- en luchtkwaliteit en de biodiversiteit (destijds was er nog sprake van „soortenrijkdom”).

2.5 Als een soort reactie op de conferentie van Rio en de nogal ontnuchterende beschrijving van de toestand van het milieu werd begin 1993 besloten tot het **5^e milieuactieprogramma**, dat officieel van 1992 tot 2000 liep

2.5.1 Daarin werd – in het verlengde van de debatten tijdens de conferentie in Rio – de doelstelling geformuleerd om „de groeipatronen in de Gemeenschap zodanig om te buigen dat uiteindelijk een duurzame vorm van ontwikkeling wordt verwezenlijkt”, een voornemen dat geenszins aan politieke actualiteit heeft ingeboet. Het 5^e MAP kan beschouwd worden als één van de eerste initiatieven van de EU op dit gebied, wat ook tot uitdrukking kwam in de ondertitel: „Op weg naar duurzame ontwikkeling”.

2.5.2 In het **5^e MAP** werden zogenaamde **strategieën voor zeven terreinen** vastgesteld, te weten:

— opwarming van de aarde;

— verzuring;

— soortenbescherming;

— waterbeheer;

— stedelijk milieu;

— kustgebieden, en

— afvalbeheer,

waarbij opvalt dat sommige van deze gebieden ook al in eerdere MAP's vermeld werden.

2.5.3 Bij de evaluatie van het **5^e MAP** in 1996 duidde zelfs de Commissie het ontbreken van concrete doelstellingen en de gebrekkige inzet van de lidstaten aan als de grootste tekortkomingen van het programma. Ook het EESC stelde in zijn advies van 24 mei 2000 weliswaar vast dat er met het programma „een aantal successen [...] is geboekt”, maar meende tegelijk het volgende: „Wel is de voortdurende achteruitgang van het Europese milieu erg verontrustend. De toestand van het milieu is hét criterium om te bepalen of de achtereenvolgende Europese milieu-actieprogramma's en het EU-milieubeleid als geheel wel effectief zijn (geweest).”

2.5.4 Het 5^e MAP was de politiek-strategische voorloper van de in **2001 in Göteborg** door de staatshoofden en regeringsleiders overeengekomen **duurzaamheidsstrategie**.

2.6 De duurzaamheidsstrategie op haar beurt werd vervolgens in het **6^e MAP** (looptijd 2002 tot 21 juli 2012) concreet omgezet in milieubeleid en in de Lissabonstrategie werd zij concreet in economisch beleid vertaald.

2.6.1 Ook het 6^e MAP had een ondertitel (*Onze toekomst, onze keuze*). Daarin werden vier thematische prioritaire gebieden voor het Europese milieubeleid genoemd: 1) **bestrijding van klimaatverandering**; 2) **natuurbescherming** en biodiversiteit; 3) **milieu, gezondheid en levenskwaliteit**; en 4) **duurzaam gebruik** en beheer van **natuurlijke hulpbronnen en afval**.

2.6.2 Voorts werden, net als in het 5^e MAP, 7 **thematische strategieën** aangekondigd en later goedgekeurd, namelijk voor:

- luchtverontreiniging;
- het mariene milieu;
- afvalvermijding en recycling;
- duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen;
- het stedelijk milieu;
- bodembescherming en
- het duurzaam gebruik van pesticiden.

2.6.3 Het is frappant dat ook in het 6^e MAP weer „oude” thema's aan bod komen.

3. Stand van zaken in het milieubeleid/het duurzaamheidsdebat in Europa aan het einde van het 6^e MAP

3.1 Eerste vaststelling is dat ook nu het 6^e MAP bijna verstrijkt, veel milieuactiegebieden, die al jaren op de agenda van de MAP's staan, onvoldoende of vrijwel niet verkend zijn. Om maar twee voorbeelden te noemen:

- „Bodembescherming” wordt al jaren als thema van diverse milieuactieprogramma's aangeduid, maar tot concrete „acties” is het op EU-niveau niet gekomen, onder andere omdat er binnen de Raad geen overeenstemming werd bereikt over de door de Commissie voorgedragen ontwerprichtlijn.
- „Soortenbescherming/biodiversiteit” is bijna een rode draad in de geschiedenis van de milieuactieprogramma's. In 2001 sprak de Europese Raad de belofte uit dat in 2010 het verlies van biodiversiteit een halt zou zijn toegeroepen, maar zelfs een 160 acties tellend programma voor de biodiversiteit schoot tekort om deze doelstelling te verwezenlijken. In 2011 liep vervolgens een nieuwe biodiversiteitsstrategie van stapel, nu met de toezegging het oorspronkelijke doel met 10 jaar vertraging te bereiken.

3.2 Over de deels opnieuw teleurstellende resultaten van het 6^e MAP heeft het EESC zich in zijn advies van 18 januari 2012 (NAT/528, CESE 152/2012, „Zesde Milieuactieprogramma van de Europese Gemeenschap - Eindbeoordeling”) uitgesproken. Daar is ook sprake van een nieuw verslag over de „toestand van het milieu”, dat voor het milieubeleid van de EU geen goede cijfers kan overleggen.

3.3 De vraag waarom ondanks vele en meerjarige MAP's nog tal van milieuproblemen onopgelost zijn, heeft de EU nooit echt onderzocht en beantwoord. Voor het EESC is het duidelijk: het ligt niet aan ontbrekende kennis van de problemen of aan oplossingen, maar vaak aan gebrekkige bereidwilligheid om daadkrachtig op te treden. Het schort aan het in praktijk brengen van kennis, deels ook van politieke besluiten. Oorzaak daarvan is wellicht dat zich tussen noodzakelijke milieumaatregelen en economische kortetermijnbelangen deels belangenconflicten voordoen die in het voordeel van de economie beslecht worden.

3.4 Van groot belang aan het eind van de looptijd van het 6^e MAP is voor het EESC het feit dat de Commissie blijkbaar afscheid heeft genomen van de duurzaamheidsstrategie, waarvan het 6^e MAP de milieupijler was.

3.5 Beschouwden de Commissie en de Raad de duurzaamheidsstrategie eertijds als richtinggevende strategie, waar onder andere de Lissabonstrategie op afgestemd moest worden, nu is het bedenkelijk stil geworden rond deze strategie. In de werkprogramma's van de Commissie komt ze niet meer voor (ook al ontbreekt een officieel besluit hiertoe van de Europese Raad). Het EESC heeft dit meer dan eens aan de kaak gesteld; het herhaalt deze kritiek hier opnieuw en wijst er nogmaals op dat het onjuist is om de duurzaamheidsstrategie als het ware in de Europa 2020-strategie te laten opgaan. Het EESC heeft dit herhaaldelijk gemotiveerd, zonder dat de Commissie of de Raad hierop reageerden.

3.6 Er is dus afgestapt van de opzet in de programmaplaning van de EU tot nu toe, namelijk om onder de „paraplu” van de duurzaamheidsstrategie te proberen om de drie pijlers economie, ecologie en het sociale aspect op elkaar af te stemmen. Dus rijst de vraag onder welke noemer Commissie, Raad en Parlement het duurzaamheids- en milieubeleid voortaan willen coördineren.

4. De Europa 2020-strategie en vooruitzichten voor een eventueel 7^e MAP

4.1 De Europa 2020-strategie, door de Commissie beschouwd als hoeksteen van de beleidsplanning en -sturing, verschaft tenminste een min of meer duidelijk antwoord, op de vraag hoe de Commissie hier tegenaan kijkt.

4.2 Zoals bekend duidt de Europa 2020-strategie 7 kerninitiatieven aan, te weten:

- *de innovatie-Unie*
- *Jeugd in beweging*
- *Digitale Agenda voor Europa*
- *Efficiënt gebruik van hulpbronnen*
- *Industriebeleid in een tijd van globalisering*

— Een agenda voor nieuwe vaardigheden en banen, en

— Europees platform tegen armoede.

4.3 Het lijkt geen twijfel: het kerninitiatief „Efficiënt gebruik van hulpbronnen” is volgens de Commissie het „nieuwe” milieuactieprogramma; dat tot nu toe een ontwerp voor een nieuw, 7^e MAP ontbreekt, hoewel het 6^e MAP in juli 2012 verstrijkt, heeft zeker met deze optiek te maken.

4.4 Zo is het geen toeval dat de Commissie pas met de voorbereiding van een 7^e MAP begonnen is, nadat de Raad (Milieu) en het EP kritisch vroegen of er nog een 7^e MAP zou komen.

4.5 De Commissie beschouwt de Europa 2020-strategie als overkoepelende strategie en als nieuwe structuur voor haar beleids- en programmaplanning, die aan de hand van 7 kerninitiatieven in praktijk moet worden gebracht, waarbij het milieu-beleid onder het initiatief „Efficiënt gebruik van hulpbronnen” valt.

4.6 Nu blijkt echter steeds meer dat

— enerzijds bepaalde hoofdsectoren die tot nu toe onder de duurzaamheidsstrategie vielen (bijv. de globale eerlijke verdeling en solidariteit tussen de generaties) in de Europa 2020-strategie onvoldoende aan bod komen en dat

— anderzijds sommige aspecten van het milieubeleid in het kerninitiatief „Efficiënt gebruik van hulpbronnen” ontbreken.

4.7 Zo zijn er onder de in totaal 20 afzonderlijke initiatieven voor milieubeleid die het kerninitiatief „Efficiënt gebruik van hulpbronnen” nieuw leven moeten inblazen, wel tal van „oude bekenden” uit vroegere milieuactieprogramma’s, zoals het biodiversiteits- en waterbeleid en het beleid ter bestrijding van de luchtverontreiniging (inclusief vervoersbeleid), maar het thema „Milieu en gezondheid” bijv. krijgt onvoldoende aandacht, net als het chemicaliënbeleid of de nanotechnologie.

4.8 Het EESC heeft zich zowel over het kerninitiatief „Efficiënt gebruik van hulpbronnen” als over het bijhorende stappenplan uitgesproken, en daarbij op de typische misstanden van de MAP’s tot nu toe gewezen: vele welluidende doelstellingen en beloften, weinig concrete maatregelen, nauwelijks indicatoren en geringe praktische uitvoering.

4.9 Het EESC had de Commissie onder meer verzocht dat „voor de twintig acties die zijn aangekondigd, nader wordt uitgelegd

— wat precies onder „een efficiënt gebruik van hulpbronnen” wordt verstaan,

— wat er nog verbeterd kan worden door technologische optimalisatie en/of

— welke sectoren „op een andere leest moeten worden geschoeid”, hoe zo’n herstructurering eruit moet komen te zien en met welke middelen men dit denkt te verwezenlijken, en

— welke veranderingen in de gedragspatronen van producent en consument er concreet nodig zijn en hoe men ervoor wil zorgen dat die er zo snel mogelijk komen” ⁽¹⁾

maar de Commissie heeft aan dit verzoek geen gehoor gegeven, maar is weer eens in vage en vrijblijvende uitspraken blijven steken.

4.10 Voor het EESC wordt dus bevestigd dat de Commissie met de tot nu toe gekozen benadering onvoldoende tegemoetkomt aan alle milieu-eisen, en vooral niet aan de vereiste duurzaamheid. Wat kan een 7^e MAP dan betekenen?

4.11 De tijd dat men milieuactieprogramma’s nodig had om vast te stellen en te beschrijven wat er moest gebeuren, is voorbij. De verantwoordelijken in Europa weten heel goed wat er te doen staat. Er zijn maar heel weinig nieuwe terreinen waar ideeën opnieuw ontwikkeld moeten worden; de nanotechnologie is er daar één van. Daarvoor is echter geen speciaal milieuactieprogramma vereist.

4.12 In Europa ontbreekt het in de eerste plaats aan praktische toepassing van inzichten. Er is een enorme achterstand in de uitvoering, waaraan alle niveaus (EU, lidstaten, regio’s, gemeenten en burgers) schuldig zijn. Het EESC benadrukt het volgende: de Commissie kan nog zulke goede programma’s en aankondigingen uitwerken, voor de uitvoering zijn echter de beleidsorganen in de lidstaten verantwoordelijk.

4.13 Het is voor het EESC geen alternatief om nu „gewoon” met een 7^e MAP te komen om de aspecten van het milieubeleid die niet onder het kerninitiatief „Efficiënt gebruik van hulpbronnen” vallen, onderdak te bieden. De koppeling tussen dat 7^e MAP en a) het kerninitiatief alsook met b) de Europa 2020-strategie zou onduidelijk blijven.

4.14 Maar het Comité staat open voor een 7^e milieuactieprogramma. Dan moet wel duidelijk zijn wat men daarmee bereiken wil, hoe gegarandeerd kan worden dat het uiteindelijk meer succes heeft dan de vorige programma’s en, heel belangrijk, welke prominente politieke sector het meest bij het programma gebaat is.

4.15 Het EESC beveelt de Commissie, de Raad en het EP aan om de duurzaamheidsstrategie nieuw leven in te blazen, een omvattend en op uitvoering gericht 7^e MAP te formuleren voor de uitvoering van het milieubeleid en om het kerninitiatief „Efficiënt gebruik van hulpbronnen” daarin te integreren en te zorgen voor een nauwe en gecoördineerde afstemming tussen standpunten op economisch en milieugebied. De Europa 2020-strategie zou dan de uiterst belangrijke taak krijgen om de economische en financiële oriëntaties voor de korte en middellange termijn voor te bereiden en in praktijk te brengen, die op weg naar een duurzame ontwikkeling op lange termijn vereist zijn.

⁽¹⁾ Zie advies PB C 376 van 22 december 2011, blz. 97, paragraaf 1.2.

4.16 In zo'n 7^e MAP zou naar het oordeel van het EESC de aandacht dan ook vooral uit moeten gaan naar het vastleggen van bindende uitvoeringsbesluiten voor terreinen waar al jarenlang niets gebeurd is.

4.17 Is Europa daartoe bereid en in staat? Het kan niet ontkend worden dat de politiek steeds weer ambitieuze doelstellingen formuleert en initiatieven eist. Als de Commissie bijvoorbeeld dan met voorstellen komt, zijn het dezelfde politici die redenen vinden om de voorstellen links te laten liggen of niet uit te voeren. De lijst met relevante voorbeelden is lang. Of het nu de richtlijn energie-efficiëntie is die in de Raad geblokkeerd wordt, of een niet uitgevoerde oude toezegging (uit de duurzaamheidsstrategie), nl. de opstelling (en daarna de afschaffing) van een lijst van milieuschadelijke subsidies: tussen woord en daad gaapt een kloof. Commissie, Raad en Parlement worden opgeroepen om de burger uit te leggen hoe deze kloof moet worden gedicht.

Brussel, 25 april 2012

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Staffan NILSSON

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Meer duurzame productie en consumptie in de EU” (verkennd advies)

(2012/C 191/02)

Rapporteur: **mevrouw LE NOUAIL MARLIERE**

Het Deense EU-voorzitterschap heeft op 11 januari 2012 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, te raadplegen over het thema

Meer duurzame productie en consumptie in de EU

(verkennd advies).

De afdeling Landbouw, Plattelandsontwikkeling en Milieu, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 10 april 2012 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 25 en 26 april 2012 gehouden 480e zitting (vergadering van 26 april) het volgende advies uitgebracht, dat met 124 stemmen vóór en 8 tegen, bij 5 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Op verzoek van het Deense voorzitterschap is het EESC nagegaan welke instrumenten en maatregelen ingevoerd moeten worden om over te schakelen op duurzame productie- en consumptiemethoden. Het EESC is verheugd over de inspanningen en het blijk van bewustzijn van de EU-instellingen. Om tot een duurzame productie en consumptie te komen en de overschakeling billijk te laten verlopen pleit het EESC voor een nieuwe gemeenschappelijke visie op het economische model waarbij alle partijen van het georganiseerde maatschappelijke middenveld bijeen worden gebracht binnen een gespecialiseerd overlegforum, om doelstellingen en streefcijfers te bepalen en een geschikte nieuwe monitoringprocedure te ontwikkelen.

1.2 Het zou goed zijn om:

- het beleid ten behoeve van een duurzame consumptie en productie en het Stappenplan voor efficiënt hulpbronnengebruik in Europa ⁽¹⁾ nauw op elkaar af te stemmen; de lidstaten aan te sporen om dit beleid door middel van het stappenplan en het Europees semester ten uitvoer te leggen;
- gebruik te maken van een breed scala aan sectoroverstijgende implementatie- en stimuleringsinstrumenten, zoals geleidelijke eliminatie van niet-duurzame producten, ontwikkeling van een billijker fiscaal beleid, bevordering van groene overheidsopdrachten, geleidelijke afschaffing van subsidies die geen rekening houden met negatieve milieugevolgen, ondersteuning van onderzoek en eco-innovatie, doorberekening van milieukosten, ontwikkeling van andere marktgebaseerde stimuleringsinstrumenten en aansporing van consumenten en werknemers tot een actieve deelname aan het overgangsproces.

1.3 Ook het financiële stelsel ⁽²⁾ dient aangepast te worden, zodat het een economie op basis van een duurzame productie en consumptie ondersteunt. Daarbij dient de nadruk te liggen op die terreinen waar de ecologische voetafdruk het grootst is, zoals de voedingsmiddelenindustrie, landbouw, huisvesting, infrastructuur en vervoer.

1.4 Daarnaast zou men zich niet moeten beperken tot energie en de emissie van broeikasgassen, maar ook moeten kijken naar andere hulpbronnen en milieugevolgen, zoals waterbeheer en -bescherming, bodemgebruik, luchtverontreiniging en de algemene milieugevolgen van producten.

1.5 Door verbeteringen in productieprocessen en producten te ondersteunen kunnen consumenten en gebruikers goederen en diensten worden verschaft die hen in staat stellen gedrag en mentaliteit te veranderen.

1.6 Om duurzame consumptiepatronen en een duurzame levensstijl te bevorderen dient de rol van de consumentenorganisaties en van fairtradeproducenten versterkt te worden, om zo alternatieve consumptiepatronen waarbij geen rooibouw wordt gepleegd, te stimuleren en te beschermen en *best practices* te ondersteunen.

⁽¹⁾ COM(2011) 571 final.

⁽²⁾ EESC-advies over *Reguleren van financiële diensten ter bevordering van duurzame groei*, rapporteur: de heer IOZIA, PB C 107 van 6.4.2011, blz. 21, en EESC-advies over *Naar een intensivering van de economische beleidscoördinatie ten behoeve van stabiliteit, groei en werkgelegenheid – Instrumenten voor een krachtigere economische governance van de EU*, rapporteur: de heer PALMIERI, PB C 107 van 6.4.2011, blz. 7.

2. Inleiding

2.1 In december 2011 heeft de Deense regering het EESC verzocht een verkennend advies op te stellen over het bevorderen van een **duurzame consumptie en productie**, waarin wordt aangetoond dat de uitweg uit de crisis, herstel, en EU-verbintenissen inzake de strijd tegen klimaatverandering hand in hand kunnen gaan. Onder verwijzing naar het *Stappenplan voor efficiënt hulpbronnengebruik in Europa* en de daarin vastgelegde mijlpalen voor een duurzame consumptie en productie ⁽³⁾ heeft de Deense regering het EESC verzocht na te gaan welke instrumenten er moeten komen om de overschakeling van de Europese economie op een duurzame consumptie en productie in de EU mogelijk te maken.

2.2 De economische ontwikkeling is tot op heden gebaseerd geweest op niet-hernieuwbare energiebronnen en grondstoffen, op grond van de opvatting dat de mens „heer en meester over de natuur” is. De productie van goederen en diensten wordt nog altijd gekenmerkt door externalisering van de kosten, die doorberekend zouden moeten worden in heffingen op het verbruik van niet-hernieuwbare natuurlijke hulpbronnen en op de uitstoot van broeikasgassen en verontreinigende stoffen in het milieu. In een markteconomie moet internalisering van deze kosten aan de marktpartijen worden opgelegd door middel van dwingende voorschriften, die zo algemeen mogelijk toegepast moeten worden.

2.3 Een duurzame consumptie en productie houdt in dat gebruik wordt gemaakt van diensten en producten die een hogere meerwaarde opleveren terwijl ze minder natuurlijke hulpbronnen verbruiken, en bezet daarmee een centrale plaats in strategieën die tot doel hebben de hulpbronnenefficiëntie te verbeteren en een groene economie te bevorderen. In 2008 heeft de Commissie haar eerste Actieplan goedgekeurd, dat een reeks maatregelen omvat om een duurzame consumptie en productie te bevorderen ⁽⁴⁾. Uitgaande van de vastgestelde mijlpalen werkt de Commissie momenteel aan een herziening van haar beleid inzake duurzame consumptie en productie voor 2012.

3. Duurzame consumptie en productie: noodzakelijke instrumenten en beleid

3.1 Een hernieuwde gezamenlijke visie op het economische model

3.1.1 Een van de redenen waarom het beleid met betrekking tot duurzame consumptie en productie tot op heden nog maar weinig effect heeft gesorteerd, is het feit dat het concept duurzaamheid wel is opgenomen in de EU 2020-strategie, maar vaak over het hoofd wordt gezien in de tenuitvoerlegging van beleid. In het huidige economische model ligt de nadruk op het creëren van groei en het bevorderen van de consumptie, en worden de algemene prestaties beoordeeld op basis van het bbp. Voor de overgang naar duurzame consumptie en productie is een open en transparante discussie nodig over een zelfvoorzienend economisch model waarvan de prestaties geëvalueerd moeten worden op basis van indicatoren die verder gaan dan alleen het bbp en die de ecologische voetafdruk, het menselijke en sociale welzijn en de welvaart meten. Het EESC heeft de Commissie

in eerdere adviezen voorgesteld om de handen ineen te slaan en een forum over duurzame consumptie op te zetten aan de hand waarvan bestudeerd kan worden welke waarden de grondslag kunnen vormen van een duurzame economie, welke factoren de burgers ervan weerhouden te kiezen voor duurzame consumptiepatronen, en wat we hebben geleerd op het gebied van levensstijlen met een zo laag mogelijke ecologische impact ⁽⁵⁾.

3.2 Doelstellingen formuleren en een follow-up uitwerken

3.2.1 Hierbij zijn vele beleidsterreinen betrokken. Om goed te kunnen bijhouden hoeveel vooruitgang er is geboekt met het realiseren van de doelstellingen voor duurzame consumptie en productie en om een beeld te kunnen schetsen van de huidige stand van zaken, moet een degelijke databank over de gevolgen voor het milieu van de productie en consumptie worden ingesteld, zodat de doeltreffendheid van de beleidsinstrumenten kan worden gemeten, strategieën en doelstellingen kunnen worden aangescherpt, prioriteiten kunnen worden bijgesteld en een follow-up kan worden uitgevoerd.

3.3 Het maatschappelijk middenveld in het proces betrekken

3.3.1 Het maatschappelijk middenveld op lokaal, nationaal en mondiaal niveau in het proces betrekken is cruciaal voor een geslaagde overgang naar een groene en duurzame economie. Een dergelijke overgang heeft alleen kans van slagen als duurzame consumptie en productie door bedrijven, consumenten en werknemers worden gezien als een wenselijke mogelijkheid en doelstelling. Er moeten op alle niveaus passende systemen voor dialoogvoering en democratische betrokkenheid worden ingesteld ⁽⁶⁾.

3.3.2 In dat opzicht moet er een einde komen aan het tegen elkaar uitspelen van industriële investeringen, de concurrentiepositie van Europese ondernemingen en de koopkracht van consumenten. De Europese interne markt zal zeker worden gestimuleerd als de consument meer eisen gaat stellen; daarbij moet de nadruk worden gelegd op de resultaten van Europees onderzoek en moeten de doelstellingen voor milieubescherming worden nagekomen. Ook is het nodig dat investeringen in Europa blijven.

3.4 Het beleid voor duurzame consumptie en productie en het stappenplan voor efficiënt hulpbronnengebruik in Europa goed op elkaar afstemmen

3.4.1 De Commissie heeft met haar vlaggenschipinitiatief en het *Stappenplan voor efficiënt hulpbronnengebruik in Europa* ⁽⁷⁾ de bevordering van een efficiënt gebruik van hulpbronnen tot een primordiale kwestie voor de Europese economieën gemaakt. De tenuitvoerlegging van het stappenplan is opgenomen in de

⁽³⁾ COM(2011) 571 final, blz. 6 en 7.

⁽⁴⁾ COM(2008) 397 final.

⁽⁵⁾ EESC-advies over *Werken aan een duurzame economie: ons consumptiepatroon veranderen*, rapporteur mev. DARMANIN, PB C 44 van 11.2.2011, blz. 57; en EESC-advies over *Het bbp en verder – Het maatschappelijk middenveld betrekken in het proces voor de selectie van aanvullende indicatoren* (initiatiefadvies), rapporteur: de heer PALMIERI (nog niet gepubliceerd in het PB).

⁽⁶⁾ PB C 44 van 11.02.2011, p. 57.

⁽⁷⁾ COM(2011) 571 final, EESC-advies over het *Stappenplan voor efficiënt hulpbronnengebruik in Europa*, rapporteur: mevrouw EGAN (nog niet gepubliceerd in het PB).

EU 2020-strategie en het Europees semester. Het EESC adviseert om de herziening van het actieplan voor duurzame consumptie en productie nauw af te stemmen op de tenuitvoerlegging van het stappenplan en het 7e milieuactieprogramma⁽⁸⁾ opdat het beleid voor duurzame consumptie en productie kan profiteren van het toegenomen politieke belang van het efficiënte gebruik van hulpbronnen en van het kader voor de follow-up van het Europees semester. Door bepaalde indicatoren van duurzame consumptie en productie toe te voegen aan de indicatoren voor een efficiënt gebruik van hulpbronnen wordt het fundament gelegd voor de doelstellingen en follow-upsystemen op het gebied van duurzame consumptie en productie.

3.5 De lidstaten aansporen

3.5.1 De eerder voorgestelde doelstellingen voor duurzame consumptie en productie zouden kunnen bijdragen aan de ontwikkeling van de beleidslijnen die de lidstaten op dit gebied hanteren. Zij kunnen ervan profiteren als het beleid voor duurzame consumptie en productie wordt ingepast in de tenuitvoerlegging van het stappenplan en de door het Europees semester verstrekte follow-up.

3.6 Een breed scala aan beleidsinstrumenten voor duurzame consumptie en productie

3.6.1 Gezien de transversale aard van het beleid ten gunste van duurzame consumptie en productie en de vele aspecten die in aanmerking moeten worden genomen, moet op verschillende niveaus een breed scala aan beleidsinstrumenten vastgesteld of ingezet worden opdat de productie- en consumptiemodellen zich in de richting van duurzaamheid kunnen ontwikkelen. Er is actief beleid nodig op Europees, nationaal en lokaal niveau. De belangrijkste instrumenten moeten bestaan uit zowel regelgeving als vrijwillige maatregelen, met name regelgeving die erop gericht is niet-duurzame producten geleidelijk uit te bannen, instrumenten voor een billijker belastingbeleid, de bevordering van groene overheidsopdrachten, de geleidelijke afschaffing van subsidies waarbij geen rekening wordt gehouden met de nadelige gevolgen voor het milieu, onderzoek en eco-innovatie, de internalisering van milieukosten en andere marktstimulansen die berusten op een actieve bijdrage van consumenten en werknemers aan het overgangsproces⁽⁹⁾.

3.6.2 Het actieplan 2008 voor duurzame consumptie en productie van de Europese Commissie was gebaseerd op deze gemengde politieke benadering en moet worden gehandhaafd in het kader van het herzieningsproces. Er zou niettemin overwogen kunnen worden om de ambities naar boven bij te stellen en de instrumenten aan te passen met het oog op de te realiseren doelstellingen, de geringe vooruitgang die tot op heden is geboekt en de mogelijkheden die door de overgang naar een economie met een laag koolstofverbruik en een geringer gebruik van niet-hernieuwbare hulpbronnen biedt om de crisis te boven te komen.

3.6.3 De instrumenten die gebruikt worden in het kader van duurzame consumptie en productie zijn grotendeels vrijwillig en gebaseerd op gegevens (milieukeur, EMAS, campagnes voor de bewustmaking van de consument, enz.). Er maken nog maar

weinig bedrijven en consumenten gebruik van deze instrumenten, alleen bepaalde sectoren en segmenten van de maatschappij doen dat. Het zal niet gemakkelijk worden om dit gebruik te toenemen en verder te gaan op de ingeslagen weg. Regelgevingsinstrumenten zijn onmisbaar om niet-duurzame consumentenproducten en consumptiemodellen geleidelijk uit te bannen.

3.7 Concentreren op de gebieden met de grootste ecologische voetafdruk

3.7.1 De meeste nadelige gevolgen voor het milieu worden veroorzaakt door de consumptie van levensmiddelen en dranken, huisvesting, infrastructuur en mobiliteit plus de industriële en energieproductie. Het toekomstige beleid voor duurzame consumptie en productie moet zich daarom richten op al deze verschillende vlakken. Gezien het feit dat de grote impact op het milieu van de consumptie van levensmiddelen en dranken sterk verband houdt met de landbouwsector, dient het beleid op dit gebied te worden afgestemd op het beleid ten behoeve van duurzame landbouw.

3.7.2 Duurzame landbouw houdt in dat er doordacht gebruik gemaakt wordt van natuurlijke input, dat biologische bedrijven worden gesteund en dat de voedingsmiddelenindustrie garandeert gezonde en niet-vervulde voedingsmiddelen te leveren aan tussen- en eindverbruikers. Voor het EESC is de sleutel voor een duurzame landbouw het behoud van een kwantitatief toereikende, kwalitatief hoogwaardige en regionaal gedifferentieerde, overal bedreven en milieuvriendelijke voedingsmiddelenproductie, die het Europese platteland beschermt en in stand houdt, geen bedreiging vormt voor de veelheid aan en de specifieke kenmerken van producten, en de rijk geschakeerde Europese cultuurlandschappen met grote soortenvariatie alsmede de landelijke gebieden in Europa tot bloei laat komen⁽¹⁰⁾.

3.8 Verder kijken dan alleen naar energie en de uitstoot van broeikasgassen om ook aandacht te besteden aan andere hulpbronnen en gevolgen voor het milieu

3.8.1 De afgelopen jaren is er in het kader van het beleid voor duurzame consumptie en productie bijzonder veel aandacht besteed aan zaken als energieverbruik en de uitstoot van broeikasgassen. Productie en consumptie hebben echter ook nog andere, niet te verwaarlozen gevolgen op gebieden als het beheer en de bescherming van water, grondgebruik en luchtvervuiling. Het toekomstige beleid ten gunste van duurzame consumptie en productie zou er daarom voor moeten zorgen dat beleidsinstrumenten voor het gebruik van hulpbronnen ook voor andere gebieden dan elektriciteit worden gebruikt, waarbij rekening wordt gehouden met het algemene milieueffect.

3.9 Verbetering van productieprocessen en producten

3.9.1 Om producenten ertoe aan te zetten de milieuprestaties van hun producten tijdens de hele levenscyclus te verbeteren, moet het beginsel van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid zoals dat is vastgelegd in de wetgeving worden uitgeroepen tot algemeen beginsel en fungeren als grondslag voor de juridische aansprakelijkheid van bedrijven.

⁽⁸⁾ EESC-advies over het Zevende milieuactieprogramma en de follow-up van het zesde MAP, rapporteur: de heer RIBBE, Zie bladzijde 1 van dit Publicatieblad.

⁽⁹⁾ Zie ook het EESC-advies over Het standpunt van het EESC inzake de voorbereiding van de VN-conferentie over duurzame ontwikkeling (Rio+20), rapporteur: de heer WILMS, PB C 143 van 22 mei 2012, blz. 2012.

⁽¹⁰⁾ EESC-advies over Rio+20: naar een groene economie en betere governance, Rapporteur: de heer WILMS, PB C 376 van 22 december 2011, blz. 102-109.

3.9.2 Om het streefdoel van duurzame producten dichterbij te brengen is een tweesporenbeleid nodig. Het onderzoek naar milieuvriendelijke producten en de ontwikkeling daarvan moet worden bevorderd via overheidsfinanciering en op innovatie gerichte stimuleringsmaatregelen. Daarnaast moet regelgeving zoals de richtlijn inzake ecologisch ontwerp worden gebruikt om niet-duurzame producten geleidelijk aan af te schaffen. Dit houdt in dat het toepassingsgebied van deze richtlijn wordt uitgebreid en dat er vaart wordt gezet achter de uitvoering ervan.

3.9.3 Transparantie op het gebied van de milieuprestaties van producten en diensten is cruciaal om bedrijven en consumenten ertoe te bewegen te kiezen voor duurzaamheid. Het Comité kan zich vinden in het voorstel van de Commissie (in het kader van de raadpleging over het beleid inzake duurzame consumptie en productie) om in dit verband gebruik te maken van de methodes om de ecologische voetafdruk van een product te bepalen. Om de gegevens over duurzaamheid tijdens alle fases van de bevoorrading beter te verspreiden zijn daarnaast ook andere instrumenten nodig (sociale criteria die verder reiken dan het bbp bv.).

3.9.4 Er moet meer aandacht uitgaan naar nieuwe handelsmodellen, waarin het accent wordt verplaatst van de materiaalstromen naar het creëren van waarde en welzijn. Zo is het bv. beter een product te leasen dan te kopen, moet autodelen worden gepromoot en moet het aantal lege ritten van vrachtwagens worden teruggebracht door verbetering van de logistieke samenwerking tussen bedrijven.

3.10 *Het promoten van duurzame consumptiemodellen en een duurzame manier van leven*

3.10.1 Meer dan in het verleden moet aandacht worden besteed aan veranderingen in het consumptiepatroon. Het is de bedoeling dat consumptie steeds meer wordt losgekoppeld van negatieve milieugevolgen. Om consumenten aan te zetten tot duurzaam gedrag, dat rekening houdt met de duur van de herstelcycli van hulpbronnen en de grenzen daaraan en met de wereldwijde impact (import en export) van de Europese interne markt, moet een hele waaier aan beleidsinstrumenten worden ingezet.

3.10.2 Bij het uitstippelen van het beleid inzake duurzame consumptie en productie mag niet worden vergeten dat de consument pas duurzame keuzes kan maken als er betaalbare duurzame producten en diensten op de markt zijn, hij over duidelijke en betrouwbare informatie beschikt, en de nodige economische stimulansen krijgt. M.n. zijn dus maatregelen nodig om de voorlichting aan de consument te verbeteren, zodat hij geen tegenstrijdige informatie krijgt, en om „green-washing” tegen te gaan.

3.10.3 De maatregelen moeten erop gericht zijn **de rol van consumentenverenigingen als motor achter verandering te versterken** en de maatschappelijke dialoog over een duurzame manier van leven aan te zwengelen door het oprichten van discussiefora waar standpunten, ervaringen en best practices kunnen worden uitgewisseld.

3.10.4 Om de overschakeling op een duurzame manier van leven mogelijk te maken moet worden geïnvesteerd in de nodige openbare infrastructuur: zo kan het openbaar vervoer pas echt een alternatief bieden voor de auto als een modern

openbaarvervoerssysteem wordt uitgebouwd, vereist duurzaam vervoer, waarbij gebruik wordt gemaakt van elektriciteit en biobrandstoffen, de nodige infrastructuur, en is een kringlooeconomie ondenkbaar zonder efficiënte terugnamesystemen en de inzameling van afgedankte producten.

3.10.5 Het EESC heeft er eerder al op gewezen hoe belangrijk voorlichting is om mensen consequent voor duurzaamheid te doen kiezen. Het wil er hier nogmaals op wijzen dat dergelijke voorlichtingsprogramma's niet beperkt mogen blijven tot scholen en jongeren - hoe belangrijk ook - maar gericht moeten zijn op alle burgers, ongeacht hun leeftijd en sociale achtergrond. Bijzondere aandacht moet uitgaan naar het feit dat sommige groepen in diverse opzichten blootgesteld zijn aan milieurisico's en -schade.

3.10.6 Of consumenten duurzame keuzes maken wordt in grote mate bepaald door de expediteurs, de detailhandel en de andere schakels van de bevoorradingsketen; de productie wereldwijd, de logistiek, enz. verlopen immers op hún voorwaarden. De Commissie heeft in het verleden samengewerkt met de belangrijkste Europese detailhandelaars in het kader van een detailhandelsforum. Zij zou kunnen overwegen ook expediteurs, de logistieke sector, enz. daarbij te betrekken.

3.10.7 Groene overheidsopdrachten zijn de drijvende kracht achter de ontwikkeling van de markten voor duurzame producten. Het is dan ook zaak na te gaan hoe het beleid inzake groene overheidsopdrachten nog efficiënter kan.

3.11 *Opnemen van economische stimulansen in het fiscaal beleid*

3.11.1 Het effect van de maatregelen ter bevordering van duurzame productie en consumptie kan nog worden versterkt als bedrijfsleven en consumenten ertoe worden aangezet consequent voor duurzaamheid te kiezen via economische stimulansen, die vanzelfsprekend niet alleen betrekking hebben op de marktprijzen. Het beleid inzake duurzame productie en consumptie moet dan ook hand in hand gaan met een vergroening van het belastingstelsel. Zo zouden economische stimulansen moeten worden ingevoerd om ervoor te zorgen dat alle partijen - grote bedrijven en MKB, en burgers, ondernemingen en consumenten - in gelijke mate bijdragen aan een succesvolle overgang. Daarnaast moeten subsidies die schadelijk zijn voor het milieu stapsgewijs worden afgeschaft. Deze inspanningen zullen evenwel niets opleveren als niet zeker is dat de opbrengst van een nieuwe belasting op niet-duurzame hulpbronnen daadwerkelijk naar de financiering van de sociale zekerheid zal gaan. Een dergelijke ontwikkeling zou gevaarlijk, duur en zinloos zijn. Hoe dan ook zijn belastingen een nationale aangelegenheid, en het aanwakkeren van de fiscale concurrentie tussen de lidstaten zal de duurzaamheid niet ten goede komen.

3.12 *Een eerlijke overgang verzekeren*

3.12.1 De overgang naar een groene economie kan pas blijvend zijn als zogenoemde „groene” banen worden gecreëerd en de productieprocessen milieuvriendelijker worden gemaakt. We denken dan aan de productie van hernieuwbare energie, duurzaam vervoer en energie-efficiënte woningen. Willen we de vruchten kunnen plukken van deze overgang dan moet worden gewerkt aan de bevordering van de sociale dialoog, waarbij moet worden gestreefd naar fatsoenlijke kwaliteitsbanen (wat betreft salaris, arbeidsvoorwaarden en carrière mogelijkheden).

Groene economische activiteiten en markten moeten actief worden bevorderd en er moet steun worden verleend aan beroepsopleiding en omscholing, zodat mensen de nodige

vakbekwaamheid kunnen opdoen ⁽¹¹⁾; daarbij dient de gendergelijkheid, alsook de gelijke deelname van mannen en vrouwen aan het overgangsproces, bevorderd te worden.

Brussel, 26 april 2012

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Staffan NILSSON

⁽¹¹⁾ EESC-advies over *Bevordering van duurzame groene banen in het kader van het EU-energie- en klimaatveranderingspakket*, rapporteur: de heer IOZIA, PB C 44 van 11.2.2011, blz. 110.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Energie-educatie” (verkennd advies)

(2012/C 191/03)

Rapporteur: **Edgardo Maria IOZIA**

Het Deense voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie heeft op 11 januari 2012 besloten om het Europees Economisch en Sociaal Comité (hierna: EESC) overeenkomstig artikel 304 van het VWEU om een verkennend advies te vragen over

Energie-educatie.

De afdeling TEN, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 11 april 2012 goedgekeurd.

Het EESC heeft tijdens zijn op 25 en 26 april 2012 gehouden 480^e zitting (vergadering van 25 april) onderstaand advies uitgebracht, dat met algemene stemmen werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 „De problemen die bij de ontwikkeling in de wereld spelen, kunnen onmogelijk worden opgelost zolang de wereldmachten niet ook hun groeimodel opnieuw ter discussie stellen” (Connie Hedegaard, eurocommissaris voor Klimaat).

1.2 Het EESC heeft oog voor de strategische rol van energie-educatie. De overgang naar een koolstofarme economie (waarin ook is voorzien in de routekaart van de Commissie voor 2050) vergt een verregaande gedragsverandering. Zonder het maatschappelijk middenveld is verwezenlijking van de doelstellingen van de EU uitgesloten. Dit geldt met name voor het streven voor de middellange termijn om het energieverbruik vóór 2020 met minstens 20 % te verminderen.

1.3 Hoofdthema's van energie-educatie zijn de strijd tegen de klimaatverandering en het streven om de harmonie tussen mens en natuur te herstellen. Het is onze taak om de blik op de toekomst te richten, inzicht te verkrijgen in de behoeften van de samenleving en daarop vooruit te lopen. De EU is op een keerpunt aangekomen: in deze uiterst belangrijke tijd moeten nationale en lokale overheden, scholen, universiteiten, onderzoekscentra, ondernemingen, industrieën, banken, vakbonden, ngo's en de media deel hebben aan een geïntegreerde benadering op diverse niveaus.

1.4 Van zeer groot belang is dat er ngo's zijn die al ervaring hebben opgedaan met modellen en instrumenten voor energie-educatie. Energie-educatie zal vooral veel effect sorteren als diverse beroepsorganisaties in de rijk geschakeerde wereld van de verenigingen en leerkrachten op de diverse onderwijsniveaus kennis en ervaring uitwisselen. De combinatie van methoden die het meest geslaagd zijn gebleken enerzijds en didactische ervaring anderzijds biedt de grootste kans op optimale resultaten.

1.5 Er moeten op het gebied van educatie, onderwijs en opleiding vernieuwende methoden worden uitgedacht, in

combinatie met methoden die al worden toegepast en waarvan de deugdelijkheid al is gebleken. ICT speelt daarin een doorslaggevende rol.

1.6 Het EESC steunt het SET-plan (Europees strategisch plan voor energietechnologie), een nieuw initiatief voor *energie-educatie en opleiding*, dat academische instanties, onderzoekscentra en organisaties van het bedrijfsleven bijeenbrengt. Publiek-private partnerschappen, vooral op het gebied van onderzoek en innovatie, hebben uitstekende resultaten opgeleverd en moeten ook in de toekomst nog worden gesteund. Het EESC adviseert de Commissie om haar steun aan deze initiatieven zeker niet te onthouden.

1.7 Met energie-educatie kan worden bijgedragen aan de oplossing van problemen als gevolg van (energie-)armoede. Alle burgers moeten aanspraak kunnen maken op betaalbare energie.

1.8 De EU moet het nodige doen om tegemoet te komen aan de prioriteit die aan energie-educatie is gegeven en daarvoor voldoende middelen uittrekken in het komende meerjarige financiële kader.

1.9 Ook EDEN, het Europees netwerk van nationale fora voor energie- en milieueducatie dat is gebaseerd op al op dit gebied opgestarte lokale, nationale, Europese en internationale initiatieven, verdient steeds meer steun.

2. Inleiding

2.1 Educatie behoort tot de voornaamste aanjagers van gedragsverandering. In onderhavig advies wordt de nadruk gelegd op de onmisbare rol daarin van educatie en op het concept: „De beste energie is uitgespaarde energie” ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ PB C 77 van 31.3.2009, blz. 54-59.

2.2 Het EESC heeft al in 2009 een door de eurocommissaris voor energie aangevraagd verkennend advies opgesteld over „Onderwijs- en opleidingsbehoeften voor een samenleving met koolstof-vrije energieopwekking” ⁽²⁾. Het houdt vast aan de aanbevelingen in dit advies, maar voegt daar suggesties aan toe in het licht van de ontwikkelingen die zich sindsdien hebben voorgedaan.

2.3 De tijden veranderen: door de verandering die we nu meemaken en waarmee de toekomstige generaties wereldwijd zullen moeten leren leven, gaat het onderwerp „duurzame energie” steeds meer de doorslag geven voor de - individuele en collectieve - politieke en industriële keuzen die moeten worden gemaakt. Deze overgangperiode, die bijna een revolutie kan worden genoemd, zal uitmonden in een systeem waarin onze gewoonten en denkwijze volledig worden omgegooid. Er resteert maar weinig tijd om die overgang in goede banen te leiden. Daarom moeten er zo gauw mogelijk programma's en initiatieven worden opgestart voor de lange termijn.

2.4 Energie en milieu

2.4.1 Energie is onontbeerlijk in het leven van de mens. Een van de voornaamste redenen waarom de vraag naar energie is toegenomen, is dat de levenswijze en het consumptiegedrag van de burgers drastisch zijn veranderd. Europa zal de komende decennia het hoofd moeten bieden aan tal van uitdagingen in verband met zijn energievoorziening. Men denke daarbij o.m. aan het volgende:

- de noodzaak om te leren omgaan met de gevolgen van de klimaatverandering;
- de stijgende bevolkingscijfers en de vergrijzing;
- migratiebewegingen;
- de continuïteit van de energievoorziening;
- de vermindering van de afhankelijkheid van de invoer van energie;
- energie-efficiëntie;
- de bestrijding van (energie-)armoede;
- de waarborging van toegang tot energie voor alle verbruikers (particulieren en ondernemingen);
- duurzame mobiliteit;
- natuurrampen (overstromingen, aardbevingen, vloedgolven e.d.);
- de schaarsheid van hulpbronnen (energie, water, grondstoffen);
- de stijging van de wereldwijde vraag naar energie;
- de bevordering van bronnen van hernieuwbare energie;
- ICT (slimme netwerken enz.);

- de factor „mens” (educatie, gedrag/gewoonten);
- de globalisering;
- de veiligheid;
- het concurrentievermogen.

2.5 De prioriteiten van de EU en energie-educatie

2.5.1 De EU heeft er belang bij om die toekomstige uitdagingen goed in het oog houden voor de verwezenlijking van de voornaamste doelstellingen van het Europese energiebeleid: continuïteit van de energievoorziening, concurrentievermogen en duurzaamheid. Ook moeten daartoe de nodige veranderingen worden doorgevoerd.

2.5.2 Daarom moet hieraan een nieuwe impuls worden gegeven. Alle burgers moeten worden doordrongen van het belang van energievraagstukken en van de risico's die ontstaan als de voorgenomen doelstellingen niet worden gehaald. Een slimme energie-educatie zal de doorslag geven voor de gewenste gedragsverandering: zo moeten er beslist specifieke maatregelen voor energie-educatie worden genomen t.a.v. de ioniserende straling van radioactieve residuen die schadelijk kunnen zijn voor mens en milieu ⁽³⁾.

3. Kanttekeningen bij energie-educatie

3.1 Energie-educatie is een belangrijk middel om een nieuw duurzaam groeimodel te ontwikkelen en een nieuwe energiecultuur te promoten. Dit horizontale vraagstuk vraagt om een geïntegreerde benadering waarin diverse aspecten van het moderne bestaan en het maatschappelijk middenveld zijn verwerkt en waarbij alle sectoren (landbouw, dienstverlening, industrie, de bouw) en burgers worden betrokken.

3.2 Voortdurende scholing, ofwel een proces waarin burgers – al dan niet in schoolverband – hun leven lang (bij)leren, is noodzakelijker dan ooit. Van belang is dat wordt vormgegeven aan een traject voor slimme energie-educatie waardoor de diverse aspecten van het leven in groepsverband (gezin, school, werkplek, culturele organisaties, vrijetijdsbesteding) onder één noemer worden gebracht.

3.3 Rationeel en verantwoord gedrag heeft baat bij maatregelen om een efficiënter verbruik van energie te vergemakkelijken, daartoe te motiveren en dat verbruik steeds efficiënter te helpen maken. Nuttig in dat verband is duidelijke, begrijpelijke, geloofwaardige en vooral toegankelijke informatie over technische procedés waarvoor energie nodig is. Onderwijs is in dit verband onontbeerlijk als middel om zowel in de EU als in de lidstaten draagvlak te creëren voor de wetgeving inzake energiebesparing en de maatregelen op het gebied van energie-efficiëntie.

3.4 Energie-educatie moet beginnen op de kleuter- en de lagere school. Kinderen begrijpen heel goed wat er allemaal speelt bij energie en zijn erg ontvankelijk voor nieuwe ideeën en gewoonten. Zij kunnen invloed uitoefenen op de zienswijze en handelingen van hun ouders en alle andere mensen in hun omgeving. De leerlingen van vandaag zijn de arbeiders, administratieve medewerkers, leerkrachten, ingenieurs, architecten, politici en ondernemers van morgen. De besluiten die kinderen

⁽²⁾ PB C 277 van 17.11.2009, blz. 15.

⁽³⁾ PB C 218 van 23.7.2011, blz. 136.

in hun verdere leven gaan nemen, zullen ingrijpende gevolgen hebben voor het verbruik van de hulpmiddelen in onze samenleving.

3.5 Vraagstukken aangaande alle aspecten van het verbruik van energie en de verandering van het klimaat zouden deel moeten uitmaken van de leerprogramma's in alle lidstaten, van de lagere en middelbare school, via de universiteiten tot aan de gespecialiseerde opleidingen. Jongeren moeten beslist nu worden gevormd voor de beroepen van de toekomst. Door energie-educatie kunnen de praktische vaardigheden worden bijgebracht die nodig zijn om te voldoen aan de nieuwe eisen die door de energiesector zullen worden gesteld: op die manier wordt banengroei op de korte en de middellange termijn gemakkelijker gemaakt.

3.6 De liberalisering van de energiemarkt en de nieuwe technologie in deze sector plaatsen de consumenten, die hun energie tot nu toe altijd hebben onttrokken aan bedrijven in een monopoliepositie, voor een geheel nieuwe situatie. Energie-educatie zou daarom ook moeten gaan over vragen als: *Hoe kun je slimme meters gebruiken om minder energie te verbruiken? Welke rechten en plichten hebben consumenten die een overeenkomst sluiten met een energieleverancier? en Hoe moet je je ecologische voetafdruk berekenen?*, en over groene etikettering. De resultaten van de ervaring met de met Dolceta is opgedaan (www.dolceta.eu), zijn van het allergrootste belang. Het EESC adviseert dan ook met klem om dit materiaal niet verloren te laten gaan door de bekendheid ervan bij het grote publiek in stand te houden.

3.7 Energie-educatie houdt niet op na de schooltijd. Kinderen en jongeren kunnen hun hele wijde sociale omgeving beïnvloeden, zowel via de gezinnen waaruit ze komen als via hun vriendenkring. Op die manier kunnen zij volwassenen aanzetten tot gedrag dat een positieve spiraal op gang brengt. Om significante resultaten te bereiken, moet er dus vooral voor worden gezorgd dat energie-educatie continuïteit krijgt en dat niemand ervan wordt uitgesloten. De opleiding moet worden uitgebreid en geconsolideerd door deze ook open te stellen voor een veelal van subjecten: volwassenen en beroepsbeoefenaren (ingenieurs, architecten, *opiniemakers* e.a.). Ook is er behoefte aan doelgericht beleid voor de vorming van opleiders.

3.8 Het leertraject is erg complex. Het aantal actief betrokkenen bij dit proces is groot, waarbij ieder een geheel eigen functie vervult. Van belang is dat voor iedere doelgroep wordt uitgezocht wat de meest geschikte methode voor die educatie is en dus dat een adequaat didactisch en educatieprogramma wordt uitgewerkt waarin rekening wordt gehouden met leeftijd, geslacht, culturele verschillen en onderwijsniveau. Nieuwe instrumenten, zoals de *sociale media*, zouden met de nodige behoeftzaamheid moeten worden onderzocht en verder uitgebouwd.

4. De rol van de Europese Unie

4.1 De EU kan bijdragen aan een kwaliteitssprong in onderwijs en opleiding door de lidstaten tot samenwerking aan te sporen en hun activiteiten zo nodig te steunen of te integreren (zie artikelen 149 en 150 van het Verdrag). De EU mag niet afdalen de kwaliteitsnormen van het onderwijs op alle gebieden op te trekken, maar zou daarbij ook bijzondere aandacht moeten besteden aan de behoefte aan nieuwe kennis en vaardigheden in de energiesector. Een belangrijke bijdrage in dit opzicht wordt al geleverd door de webpagina www.energy.eu. Zo heeft

Europa o.m. scheikundigen nodig om aan de opslag van zonne-energie te werken en ingenieurs om slimme netwerken te ontwerpen en op te bouwen. Bovendien zou in Europa het „bandwagon”-effect moeten worden voorkomen. Een voorbeeld daarvan is de subsidiëring van de productie van biobrandstoffen in de ontwikkelingslanden die ongewenste gevolgen heeft opgeleverd, zoals in het geval van de teelt van jatrofa (een spontaan in de woestijn voorkomende oliehoudende plant) in een aantal Afrikaanse landen.

4.1.1 Van doorslaggevend belang is dat de Commissie bij de uitwerking van het volgende meerjarige financiële kader rekening houdt met energie-educatie als onlosmakelijk onderdeel van de Europese strategie om de energie- en klimaatdoelstellingen van de EU voor 2020 en 2050 te verwezenlijken.

4.2 De rol van overheidsinstanties

4.2.1 Met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel is onderwijs een sector waarvoor de lidstaten de exclusieve bevoegdheid hebben. Anders gezegd dragen de lidstaten volledige verantwoordelijkheid voor de inhoud en organisatie van hun eigen stelsels voor onderwijs en opleiding. Nationale overheden zouden moeten bevorderen dat alle actoren van de samenleving mogen meepraten over de prioritering van energievraagstukken en de uitwerking van energieprogramma's. Ook zouden de nationale overheden regelingen moeten treffen voor het toezicht op informatie en de consumenten meerdere instrumenten ter beschikking moeten stellen, zoals websites om prijzen te vergelijken en/of bijgewerkte informatie te vinden over diverse aspecten van energie.

4.2.2 Bestuurlijke overheden moeten het goede voorbeeld geven. Regionale overheden moeten, samen met provincies en lokale gemeenten, voor een doeltreffende coördinatie van de activiteiten zorgen, waarvan het doel is om bij te dragen aan de vorming van een algemene cultuur van energiebesparing. Het besef dat verandering nodig is, de methoden die er zijn voor energie-efficiëntie en het gebruik van hernieuwbare energie moeten gemeengoed van alle burgers worden. Daarom moeten instanties zich niet alleen bezighouden met normalisering en technische regelingen, maar ook met wijdvertakte maatregelen om alle burgers, ondernemingen en beroepsorganisaties te informeren en te sensibiliseren. Zo'n voorbeeldfunctie vervult het EESC zelf ook met zijn interne programma EMAS (*Eco-Management and Audit Scheme*). Dankzij dit programma heeft het van het Brussels instituut voor milieubeheer (BIM) de hoogste milieuscheiding gekregen: het label „Ecodynamische onderneming”.

4.3 De rol van scholen

4.3.1 Veel kennis en ideeën worden opgedaan op school. Het onderwijs op scholen is gebaseerd op een traditioneel systeem dat op nationaal niveau enkele hiaten vertoont. Enkele uitzonderingen daargelaten, ontbreken programma's voor energie- en milieueducatie en vaak ook leerkrachten die zijn opgeleid en gediplomeerd om hier les in te geven. Daarom en om andere redenen moeten scholen hun leerlingen voortaan de kans geven om meer kennis op te doen over energiebesparing, energie in het algemeen, wetenschap, het milieu en het klimaat. Zo worden zij doordrongen van het belang van energie-efficiëntie en krijgen zij de sociale vaardigheden en het analytische vermogen die hen in staat stellen om een rationeel oordeel te vellen. Dit rationele oordeel zal op den duur leiden tot gedragsverandering.

Kennis over energie en milieu zou kunnen worden opgenomen in de lijst van basisvaardigheden van het Europese referentiekader voor voortdurende bij- en omscholing. Leerkrachten spelen hierin een uiterst belangrijke rol. Hun moet dan ook lesmateriaal ter beschikking worden gesteld dat aangepast is aan het onderwijsniveau en geschikt is om les te geven in het betrokken onderwerp. Didactische programma's moeten altijd van bijgewerkte middelen zijn voorzien en adequate acties omvatten die zijn opgezet om leerkrachten op dit gebied te vormen en te steunen. Ingevolge het Bologna-proces spelen universiteiten hierin een doorslaggevende rol. Immers, een van de doelstellingen van dit proces is dat er een onderwijsstelsel wordt opgezet dat steeds beter aansluit bij de snel evoluerende geglobaliseerde wereld en waarmee de belangen van de EU in de wereld steeds beter worden gediend, zodat afgestudeerden in ruil daarvoor overall op het grondgebied van de EU gemakkelijker met hun diploma's terecht kunnen.

4.4 De rol van ondernemingen

4.4.1 Van doorslaggevend belang is dat wordt samengewerkt tussen onderwijsinstellingen en bedrijfsleven: een partnerschap dat al in 2009 de steun heeft gekregen van het EESC ⁽⁴⁾. Dankzij de voor de sectoren in de diverse beroepsgroepen - en dan met name het mkb - kenmerkende flexibiliteit kan zo'n partnerschap een van de voornaamste bronnen van werkgelegenheid worden in tijden van crisis. Ook kan met zo'n partnerschap een significante impuls worden gegeven voor de ontwikkeling van ondernemingsgeest en creativiteit. Onderzoek en innovatie zouden onlosmakelijk deel moeten uitmaken van dit partnerschap, zodat nieuwe technologie snel kan worden overgedragen. Vakmensen (ingenieurs, architecten enz.) zouden voortdurend moeten worden bijgeschoold in de laatste ontwikkelingen van de relevante sector. Bovendien zouden werknemers op de werkplek moeten worden getraind in zuinig omgaan met energie.

4.5 De rol van banken

4.5.1 Het bankwezen is van groot belang voor economie en samenleving. Keer op keer spelen banken een rol in het dagelijks leven van de burgers. Daarbij zou die rol niet beperkt moeten blijven tot die van bemiddelaar als het gaat om geld: banken zouden ook moeten optreden als bemiddelende instantie waarin de burgers vertrouwen hebben. Banken zouden acties die op energie- en milieueducatie zijn gericht, kunnen steunen door daarvoor speciale financieringsfaciliteiten te bieden, gekoppeld aan adequate voorlichtingsmaatregelen. Op die manier worden er dus stimulansen gegeven voor „groene” investeringen in uiteenlopende sectoren van de economie (de bouw, vervoer enz.).

4.6 De rol van vakbonden

4.6.1 Vakbonden kunnen veel bijdragen aan de totstandbrenging van een proces waarin educatie en beroepsopleiding worden ingezet als middelen om één doel te bereiken, nl. het ideaal van beschaving en duurzame ontwikkeling. Zo vraagt de „groene” economie om personeelsmedewerkers die geschoold zijn en in staat om zich aan te passen aan de door de vooruitgang van de technologie, onderzoek en innovatie teweeggebrachte veranderingen. Vakbonden kunnen ook een strategische rol spelen voor het gedrag van het individu. Immers, vakbonden kunnen hun leden sensibiliseren op dit gebied, eventueel zelfs door een soort contract met hen te sluiten, waarbij positief gedrag en

daadwerkelijke energiebesparingen worden beloond. Samenwerking tussen vakbonden en werkgeversorganisaties op dit gebied kan ook veel vruchten afwerpen.

4.7 De rol van maatschappelijke organisaties (ngo's)

4.7.1 Consumentenbonden en milieuorganisaties spelen een doorslaggevende rol vanwege hun uitzonderlijke functie in de overdracht van kennis en vaardigheden. Deze organisaties zouden moeten worden betrokken bij campagnes om de burgers te doordringen van het belang van vraagstukken als „consumptie” en „energie-efficiëntie”. Die betrokkenheid zou alle stadia daarvan moeten betreffen: programmering, ontwerp, besluit over de inhoud, voorlichting, suggesties, verspreiding, beoordeling van de resultaten.

4.7.2 Niet-gouvernementele organisaties zouden de natuurlijke gesprekspartners moeten zijn van nationale overheden. Ook zouden zij moeten worden gesteund in hun educatieacties waar de hele samenleving op den duur baat bij zal hebben. De volgende acties zouden moeten worden toevertrouwd aan doortastende organisaties die deskundig zijn op het gebied van energie-educatie: programma's voor informele educatie, de betrekkingen met leerkrachten, de organisatie van leerzame bezoeken in het veld, speciaal opgezette mini campussen en publicaties die zijn afgestemd op de diverse leeftijdsgroepen.

4.8 De rol van de (sociale) media

4.8.1 De media hebben een strategische betekenis en functie als het gaat om de verspreiding van waarheidsgetrouwe informatie en van educatieacties voor alle burgers in alle leeftijdsgroepen. De berichten die in het kader van programma's voor de verspreiding van informatie over energie- en milieuvraagstukken worden afgegeven, moeten altijd wetenschappelijk onderbouwd en cultuurneutraal zijn. Voorkomen moet worden dat de media, en dan met name de televisie, worden ingezet zonder dat informatie van tevoren zorgvuldig inhoudelijk wordt nagetrokken. Er staan bij energie en milieu gigantische belangen op het spel: met de informatie die erover wordt gegeven, kunnen burgers – al dan niet ten goede – worden beïnvloed die niet over de kennis en het kritische vermogen beschikken om de ontvangen informatie welbewust te kunnen beoordelen.

4.8.2 De sociale media vervullen een even belangrijke en gevoelige functie, met name omdat hun doelgroep vooral bestaat uit jongeren die geneigd zijn emotioneel te reageren en zich gemakkelijk laten winnen voor vraagstukken van deze omvang. Al degenen die deze media gebruiken, zouden zich moeten houden aan een code van regels en zouden het goed moeten vinden om te worden gescreend. Ook zouden zij bereid moeten zijn om tendentieuze informatie of informatie die voor meerderlei uitleg vatbaar is, eventueel te wijzigen.

4.8.3 Dat de sociale media in de toekomst alleen maar aan belang zullen winnen, behoeft geen betoog (nu al zijn er meer mensen op die media aangesloten dan er mensen op aarde waren in het begin van de twintigste eeuw). De grote hoeveelheid informatie die beschikbaar is, zal - niet alleen qua taalgebruik, maar ook qua soort gegevens - verandering brengen in de manier waarop informatie wordt gegeven. Het onderwijs zal niet onberoerd blijven: ingewikkelde en complexe boodschappen zullen voortaan in een vereenvoudigde, voor iedereen pasklare vorm moeten worden gegoten (http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_social_networking_websites).

⁽⁴⁾ PB C 228 van 22.9.2009, blz. 9-13.

5. De prioriteiten van het EESC

Het EESC vestigt de aandacht op de volgende prioriteiten:

5.1 Ondervanging van de gevolgen van de klimaatverandering: aanpassingsvermogen en noodzaak van adequate beroepsprofielen. Dat het klimaat verandert, is inmiddels wetenschappelijk bewezen en wordt wereldwijd in brede kringen onderkend. Gebeurtenissen als overstromingen zullen zich steeds vaker gaan voordoen. Het voortbestaan van het leven op aarde zal ook gaan afhangen van ons vermogen om ons aan deze verschijnselen aan te passen. Verder vormt het ontbreken van mensen die hier naar behoren beroepsmatig hun schouders onder kunnen zetten, een ernstige bedreiging voor de verwezenlijking van de doelstellingen van de EU op de korte, middellange en lange termijn.

5.2 Energie-efficiëntie. Energie-efficiëntie staat centraal in de Europa 2020-strategie. Door het gecumuleerde effect van de onverkorte uitvoering van bestaande én nieuwe maatregelen zal ons dagelijks leven er heel anders gaan uitzien. De Commissie gaat ervan uit dat gezinnen door die maatregelen jaarlijks tot 1 000 euro kunnen gaan besparen op hun energierekening, dat het concurrentievermogen van de Europese ondernemingen groter zal worden, dat er tot twee miljoen banen zullen worden gecreëerd en dat de uitstoot van broeikasgassen jaarlijks met 740 miljoen ton zal worden verminderd⁽⁵⁾. Belangrijk voor dit proces is dat de gebruikers van energie er hun steun aan geven. Alle burgers, dus ook alle volwassenen, moeten zich anders gaan gedragen. Daarom moet er adequate en betrouwbare informatie over energie worden gegeven.

5.3 Bestrijding van (energie-)armoede. Een nieuwe maatschappelijke prioriteit is de strijd tegen (energie-)armoede: deze strijd moet op alle niveaus worden aangegaan. Een naar verwachting ook voor de komende jaren aanhoudende tendens is dat fossiele brandstoffen almaar duurder worden. Als niet snel en krachtadig wordt opgetreden, zal het aantal met energiearmoede bedreigde consumenten ook omhoog schieten⁽⁶⁾.

5.4 Gegarandeerde toegang tot energie voor iedereen (particulieren en ondernemingen). Energie is een gemeenschappelijk goed en een *conditio sine qua non* voor welvaart in een land. Daarom moet energie beslist toegankelijk worden gemaakt voor alle burgers/consumenten, en wel tegen betaalbare prijzen die de komende jaren niet te veel en geen onvoorspelbare schommelingen mogen vertonen.

5.5 Duurzame mobiliteit. De toenemende noodzaak om personen en goederen te vervoeren, verhoogt het risico op vervuiling en congestie, vooral in steden. Er moet een vorm van mobiliteit tot stand worden gebracht die wordt gekenmerkt door duurzaamheid, milieuvriendelijkheid en energie-efficiëntie. In dit opzicht is comodaliteit van het allergrootste belang.

5.6 Schaarheid van de hulpbronnen (energie, water, grondstoffen). De wereldbevolking loopt op van zes naar negen miljard. Daardoor zal de internationale concurrentie om natuurlijke hulpbronnen feller worden en zal het milieu verder onder druk komen te staan⁽⁷⁾. Basishulpbronnen - zoals lucht,

water, aarde, bossen en voedsel - moeten dus beslist in stand worden gehouden om duurzame groei te kunnen bevorderen en een moderne economie tot stand te kunnen brengen.

5.7 ICT. Informatie- en communicatietechnologie is niet meer weg te denken uit de informatie- en kennismaatschappij. Zo zal de slimme distributie van energie tegen betaalbare prijzen in grote mate bijdragen tot gedragsverandering bij de komende generaties.

6. Opgedane ervaring

6.1 In Europa en de rest van de wereld is al veel ervaring opgedaan met educatie om efficiënt met energie om te leren gaan en het milieu beter te beschermen. Dit gebeurt in de vorm van initiatieven en *best practices*, die bijna altijd zijn gekoppeld aan maatregelen om de uitstoot van vervuilende gassen terug te dringen.

6.2 Bij het door Leefmilieu Brussel, in het kader van de campagne Duurzame Energie voor Europa, gecoördineerde project „Energie-Uitdaging” zijn ongeveer 4 000 mensen uit 1 400 gezinnen betrokken, met als resultaat dat per jaar een ton minder CO₂ wordt uitgestoten en dat er 380 euro minder voor de energierekening wordt betaald (www.ibgebim.be).

6.3 De Italiaanse Carlo Collodi-stichting heeft het project „*Pinocchio ripensa il monde*” (*Pinocchio kijkt of het ook anders kan in de wereld*) opgestart. Dit project is bestemd voor leerlingen van de lagere school en bestaat uit drie fasen: afvalsortering, energiebesparing en ethische keuzen die moeten worden gemaakt met het oog op duurzaamheid (<http://www.pinocchio.it/fondazione>).

6.4 De internationale Yehudi Menuhin-stichting heeft een programma MUS-E® Arts at School. Met behulp van kunstvormen (muziek, dans, zang, toneel en visuele expressie) worden nieuwe leertrajecten ontwikkeld. Dit programma worden in elf landen toegepast, met als resultaat dat 1 026 kunstenaars werken met 59 189 kinderen in 623 lagere scholen (www.menuhin-foundation.com/).

6.5 Op het Spaanse forum voor de sociale dialoog over de energiemix (SMEF of *Spanish Energy Mix Forum*), waaraan kan worden deelgenomen door alle actoren op het gebied van energie, wordt gediscussieerd over de diverse energiebronnen in Spanje (www.semforum.org).

6.6 Aan de mediterrane zomeruniversiteit (UMET) over duurzame energie in het Middellandse Zeegebied wordt meegewerkt door de universiteiten van Frankrijk, Italië, Portugal, Spanje en Griekenland, maar ook van Marokko, Algerije, Tunesië, Egypte, Turkije enz. De komende jaren wil deze zomeruniversiteit haar organisatie verder uitbreiden naar andere steden (<http://www.ome.org/index.php>).

6.7 „*La belle verte*” (De groene planeet), een film van Coline Serreau uit 1996, gaat over de problemen van de westerse wereld: de gehaastheid, het machtsmisbruik, de vervuiling en de ongebreidelde uitbuiting van de natuurlijke hulpbronnen en de ruimte, om er maar een paar te noemen (<http://www.youtube.com/watch?v=TTvoZkHugr0>).

⁽⁵⁾ COM(2011) 109 final.

⁽⁶⁾ PB C 44 van 11.2.2011, blz. 53.

⁽⁷⁾ COM(2010) 2020 final.

6.8 Met het programma van de Commissie „Slimme energie voor Europa” (IEE) worden al sinds 2004 energie-educatieprojecten gesubsidieerd, waaronder „KidsCorner”, „U4energy”, „Flick the Switch”, „Kids-future”, „Rainmakers”, „Youngenergypeople” en „My Friend Boo”. Opmerkelijk is ook het project „Build Up skills” dat betrekking heeft op de beroepsopleiding voor bouwvakkers (<http://ec.europa.eu/energy/intelligent/>).

6.9 *My Friend Boo* is een leuke (door het IEE-programma gesubsidieerde) tekenfilmserie (vooralsnog de enige in zijn soort in Europa), die tot doel heeft om jongeren inzicht te geven in vraagstukken als energie, klimaatverandering, milieu, natuurbehoud en gezondheid (<http://www.myfriendboo.com/>).

6.10 Een ander initiatief in Europa is het *Burgemeestersconvenant*, waarbij meer dan 3 000 steden zijn aangesloten. Het EESC heeft van meet af aan meegelopen om dit initiatief bekend te maken bij zoveel mogelijk gemeenten in Europa ⁽⁸⁾, wat tot gevolg heeft gehad dat de Commissie van strategie is veranderd. Concerto, Civitas en het nieuwe initiatief „*Intelligente steden en gemeenten*” zijn bedoeld om de uitwisseling te bevorderen van voorbeelden van geslaagde methoden op het gebied van duurzaam vervoer en een adequaat en slim energieverbruik. Het initiatief „*Energie-educatie en -training*” van SET-plan voegt een belangrijke meerwaarde toe aan het hele SET-plan-project.

6.11 Wereldwijd zijn ook al diverse initiatieven opgestart. Voorbeelden daarvan zijn NEED (*National Energy Education Development Project*), het dertig jaar terug in de VS opgezette netwerk van studenten, leerkrachten, ondernemingen, overheden en gemeenten (<http://www.need.org/>), het programma *Energy Education and Workforce Development* van de Amerikaanse State Department voor energie (<http://www1.eere.energy.gov/education/>) en de website EnergyQuest over energie-educatie (<http://www.energyquest.ca.gov/>).

7. Openbare hoorzitting over energie-educatie

7.1 Op de door het EESC georganiseerde openbare hoorzitting zijn nog tal van andere voorbeelden genoemd van initiatieven op het gebied van energie- en milieueducatie.

7.2 Op deze hoorzitting hebben vertegenwoordigers van EA-CI, van EU-ASE (*European Alliance to save energy*), van de Carlo Collodi-stichting, van de Yehudi Menuhin-stichting, van Solvay, van CIRCE, van *Business Solutions Europa*, van het ELISAN-netwerk en van het DG Energie voor het Burgemeestersconvenant, ieder vanuit een eigen invalshoek, de nadruk gelegd op de spilfunctie van energie-educatie.

7.3 Discussiepunten waren de rol van onderwijs en beroepsopleiding; de vorming van technici en afgestudeerden in wetenschappelijke vakken; de noodzaak om de banden tussen universiteiten, onderzoekers en bedrijfsleven aan te halen; de prioriteit die overheden moeten geven aan de bestrijding van (energie-)armoede; de betrokkenheid van lokale overheden bij maatregelen en sensibilisering als het gaat om een slim en duurzaam

energieverbruik; innoverende instrumenten buiten het - al dan niet informele - leerprogramma om.

7.4 Een specifieke suggestie kwam voort uit de noodzaak om één enkel begrijpelijk beoordelingssysteem voor energie goed te keuren. Zo zou kunnen worden gekozen voor EUR/MWh als meeteenheid om voor alle producten waarvoor energie nodig is, onmiddellijk de efficiëntie en kosten ervan te kunnen meten.

7.5 De informatieve en inhoudelijke kwaliteit van educatie is van zeer groot belang. Het risico is niet denkbeeldig dat met die kwaliteit de hand wordt gelicht omdat bepaalde belangen moeten worden gediend, in plaats van dat ernaar wordt gestreefd om weldoordachte keuzen te helpen maken. Daarom zal de aandacht van de overheden vooral moeten worden gevestigd op de waarborging van de onafhankelijk- en deugdelijkheid van educatie en voorlichting.

7.6 Tijdens de hoorzitting is met name gewezen op de moeilijkheid om het lesmateriaal van energie-educatie stelselmatig in het gewone leerprogramma van scholen te verwerken, en wel om drie redenen: tijdgebrek, te intensieve programma's en elders liggende prioriteiten.

8. EDEN: Europees netwerk van nationale fora voor energie- en milieueducatie. Samenwerkingsprotocol tussen het EESC en de Carlo Collodi-stichting

8.1 EDEN zou kunnen worden ingezet als middel om de hiaten in te vullen, zodat de doelstelling om het energieverbruik met minstens 20 % te verminderen, toch nog kan worden gehaald en de visie van een energie-efficiënte en koolstofarme economie in het Europa van 2050 dichterbij kan worden gebracht. De EU zou bovendien door EDEN minder afhankelijk kunnen worden gemaakt van de invoer van energie, terwijl de continuïteit van de energievoorziening kan worden verbeterd. Een en ander wordt ook al voorgesteld in het verkennende EESC-advies over „*Onderwijs- en opleidingsbehoeften voor een samenleving met koolstofvrije energieopwekking*”.

8.2 Om de suggesties in het advies in praktijk te brengen en steun te verlenen aan de oprichting van een Europees netwerk, zijn het EESC en de Carlo Collodi-stichting een samenwerkingsprotocol overeengekomen. In dit protocol van 26 maart 2010 beloven beide partijen om de handen ineen te slaan. Pinocchio, die door de boeken van Carlo Collodi wereldbepaaldheid heeft gekregen, is uitgekozen om voor dit initiatief als mascotte te dienen.

8.3 Dit Europees netwerk van organisaties die actief zijn op het gebied van educatie in energie-efficiëntie, hernieuwbare energie en milieubescherming, fungeert als kanaal voor de nationale verspreiding ervan, met behulp van adequate programma's en lesmateriaal. Op die manier wordt het gemakkelijker om onderwerpen als „schone energie”, „een efficiënter gebruik van alle natuurlijke hulpbronnen” en „de waarborging van hoge normen voor milieubescherming” in de nationale leerprogramma's van de scholen te verwerken.

⁽⁸⁾ PB C 10 van 15 januari 2008, blz. 22.

8.4 Inmiddels zijn al diverse organisaties toegetreden tot dit netwerk. Naast de oprichters ervan (dus: het EESC en de Italiaanse Carlo Collodi-stichting) zijn momenteel lid: de Terra Mileniul III-stichting (Roemenië), de ARENE Île-de-France (Frankrijk), de Péniches du Val de Rhône (Frankrijk), *Municipality of Greenland* (Groenland), *Climate Action Network* (Roemenië), *Mosaic Art and Sound* (Verenigd Koninkrijk), *Art For Green Life* (Verenigd Koninkrijk/België), CECE (Spanje), Intercollege (Cyprus), *Business Solutions Europa* (België), EU-ASE (België), CIRCE (Spanje) en de Menuhin-stichting (België).

Brussel, 25 april 2012

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Staffan NILSSON

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Het boekbedrijf in beweging”
(initiatiefadvies)**

(2012/C 191/04)

Rapporteur: **mevrouw ATTARD**

Corapporteur: **mevrouw VAN LAERE**

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 14 juli 2011 besloten overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde een initiatiefadvies op te stellen over het

Boekbedrijf in beweging

(initiatiefadvies).

De adviescommissie Industriële Reconversie (CCMI), die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 12 april 2012 goedgekeurd. Rapporteur was mevrouw Attard; corapporteur was mevrouw Van Laere.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 25 en 26 april gehouden 480^e zitting (vergadering van 25 april) onderstaand advies uitgebracht, dat met 156 stemmen vóór en 2 tegen, bij 1 onthouding, werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het boekbedrijf ondergaat in het digitale tijdperk een aantal modernisering en waarvan de gevolgen niet te onderschatten zijn.

1.2 Een algemene analyse van de rol van het boekbedrijf in de sociale, economische, culturele, wetenschappelijke en artistieke ontwikkeling van Europa, waarbij wordt gekeken naar de rechten en behoeften van alle betrokkenen, dus ook boekhandelaars, schrijvers, wetenschappers, illustrators, de grafische industrie, bibliotheken, organisaties die reproductierechten beheren en consumenten, zou bovenaan de EU-agenda moeten worden gezet. Bij de uitwerking van haar strategieën voor een digitaal Europa mag de Commissie het uitgeversbedrijf niet vergeten.

1.3 De lacunes op het vlak van EU-wetgeving en –beleidsmaatregelen die van invloed zijn op het uitgeversbedrijf moeten zo snel mogelijk worden opgevuld. We denken dan m.n. aan intellectuele eigendom (m.n. auteursrechten) en de handhaving daarvan, belastingen, de informatiemaatschappij en het cultureel beleid.

1.4 Er moet een einde komen aan discriminerende regelingen, waarvan niet alleen sprake is binnen de EU, waar op dit moment de concurrentieverhoudingen worden scheefgetrokken omdat standaardtarieven van toepassing zijn op onlineversies van culturele producten, terwijl het toch om vergelijkbare inhoud gaat, maar ook in vergelijking met de VS, waar onlinepublicaties belastingvrij zijn, zodat het onmogelijk is op gelijke voet te concurreren.

1.5 De grafische sector moet worden aangemoedigd om de voor zijn ontwikkeling kenmerkende economische en technologische modellen drastisch te herzien, door een centrale positie in te nemen in het beheer en de distributie van de informatie,

zonder zich te beperken tot de rol van dienstverlener en zulks overeenkomstig het Europees plan voor de grafische sector.

1.6 Het Comité herhaalt hier zijn pleidooi voor de oprichting van een Europese Waarnemingspost die in kaart brengt welke vaardigheden de drukkerijsector nodig heeft (of zal hebben). Aan de hand van die gegevens kunnen werknemers ertoe worden aangezet een beroepsopleiding te volgen, zich om te scholen of van loopbaan te veranderen. Hiertoe dienen overheidsmiddelen te worden vrijgemaakt, met name via het ESF, het EFRO en het Europees Fonds voor aanpassing aan de globalisering. Voorts dient met behulp van het KP7 en Horizon 2020 te worden nagegaan hoe de grafische industrie concurrerend kan blijven.

1.7 De manier waarop met intellectuele-eigendomsrechten wordt omgegaan is niet alleen cruciaal om de Europese cultuur, wetenschappen en kunsten tot bloei te brengen en de levenskwaliteit van de Europese burgers te verbeteren, maar is ook de sleutel tot technologische en commerciële innovatie.

1.8 De gebruiker zal pas echt garen spinnen bij de digitale markten als hem een veilige digitale omgeving wordt geboden en hij zelf de controle heeft over zijn persoonsgegevens en privacy.

1.9 Het is een sociale en economische verplichting ervoor te zorgen dat in alle lidstaten zoveel mogelijk mensen van alle leeftijden de vruchten kunnen plukken van de digitale revolutie.

1.10 Via sociale dialoog en collectieve overeenkomsten op nationaal en EU-niveau moet worden gezorgd voor fatsoenlijk werk voor alle werknemers, ook voor werknemers met een zelfstandigstatuut en werknemers van externe bedrijven.

1.11 Er zijn open, interoperabele normen voor de digitale sector nodig om de concurrentie aan te zwengelen en te voorkomen dat markten worden afgesloten en monopolieposities ontstaan.

1.12 Het Comité hamert op het belang van een meer geïntegreerde interne markt voor diensten in het kader van de Europa 2020-strategie⁽¹⁾. Alleen zo kan het uitgeversbedrijf groeien en meer jobs creëren.

1.13 De Commissie zou de inspanningen van uitgevers en drukkers moeten aanmoedigen, opdat zij blijven streven naar een grotere participatie en de totstandbrenging van een transparant gemeenschappelijk organisatiekader, waarin de economische, sociale, technologische en milieudimensies beter op elkaar aansluiten.

1.14 De Commissie moet de dialoog aangaan met de Europese uitgeverwereld, zodat zij samen een strategie kunnen uitstippelen om de concrete uitdagingen voor gedrukte en elektronische boeken in het digitale tijdperk aan te gaan en zo de concurrentiepositie van de sector te versterken. Het Comité dringt er nogmaals bij de Commissie op aan een groep op hoog niveau in het leven te roepen met vertegenwoordigers van met name de uitgeverwereld, de grafische sector en de papierindustrie, om de vooruitzichten van deze sectoren op het vlak van investeringen en werkgelegenheid te bekijken tegen de achtergrond van de multimediarevolutie.

2. Inleiding en achtergrond

2.1 Als grootste culturele industrie in Europa speelt het boekbedrijf een sleutelrol in de economische, sociale, politieke, ethische, educatieve, artistieke en wetenschappelijke ontwikkeling van Europa. De Europese literatuur behoort tot het voornaamste Europese artistieke en culturele erfgoed en weerspiegelt de enorme Europese verscheidenheid: alle Europese talen, regio's en minderheden komen aan bod en worden bewaard voor het nageslacht. Daarnaast is literatuur ook bevorderlijk voor de interculturele dialoog.

2.2 De Europese uitgevers (EU-lidstaten plus Noorwegen en IJsland) haalden in 2010 een omzet van circa 23,5 miljard euro, publiceerden om en nabij de 525 000 nieuwe titels en verschaften zo'n 135 000 mensen voltijds werk. Het aantal leverbare titels bedroeg nagenoeg 7,5 miljoen. Het boekbedrijf zorgt overigens ook indirect voor banen: Europa telt meer dan 100 000 schrijvers, illustrators en literair vertalers, en meer dan 25 000 zelfstandige boekhandels. Voor een gedetailleerder beeld van de sector zijn meer specifieke gegevens nodig.

2.3 De productieprocessen in het boekbedrijf, van de aankoop tot het redigeren, drukken en verdelen, zijn in de loop der eeuwen ingrijpend veranderd, zij het niet qua opzet. Boeken zelf zijn in wezen niet veranderd, zij zijn nog steeds de creatieve producten die zij altijd waren. Met de opmars van digitale publicaties worden deze processen grondig vernieuwd.

2.4 De belangrijkste creatieve bedrijfstakken vertegenwoordigden in 2008 4,5 % van het bbp van de EU, wat goed was voor 8,5 miljoen banen⁽²⁾, terwijl de creatieve sector in zijn geheel datzelfde jaar voor 6,9 % van het bbp stond. De uitgeverssector droeg in 2003 met 1,07 % bij tot het bbp van de EU, tegenover 0,41 % voor de radio/tv/film/video-industrie en 0,06 % voor de muziekindustrie.

2.5 Op internationaal niveau is het Europese boekbedrijf meer waard dan dat van de VS, dat de afgelopen jaren een jaarlijkse omzet haalde van 24 à 25 miljard USD (of 17 à 18 miljoen euro). Bovendien staan elk jaar wel 6 tot 8 bedrijven in Europese handen op de lijst van de tien grootste uitgeversgroepen ter wereld. Daar komt nog bij dat de drie grootste internationale boekenbeurzen plaatsvinden in EU-steden, nl. Frankfurt, Londen en Bologna.

2.6 Het maatschappelijke belang van boeken blijkt eens te meer uit een studie van de OESO: kinderen die veel lezen, hebben de meeste kans op succes in het leven. Als drijvende kracht achter meningsvorming, dialoog en de vrijheid van meningsuiting, is het uitgeversbedrijf de hoeksteen van de democratische samenleving.

3. De overstap naar het digitale tijdperk

3.1 De digitalisering heeft tot gevolg dat de boeksector qua dynamiek, betrekkingen en economische en culturele modellen een heel ander aanzicht krijgt.

3.2 De versnippering en diversificatie van de Europese markten voor digitale boeken is groot. De groeicijfers op de ontwikkelde markten liggen erg hoog, maar ook daar is het aandeel van digitale uitgaven te verwaarlozen in vergelijking met gedrukte boeken (gaande van minder dan 1 % tot maximum 5 % van de boekenmarkt). Dat er tot enkele jaren geleden zo weinig schot in de zaak zat was grotendeels te wijten aan het gebrek aan goede draagbare leestoeuwen.

3.3 Er zijn echter steeds meer uitgevers die elektronische boeken aanbieden. Na een aantal jaren waarin werd geëxperimenteerd met nieuwe technologie en innovatie, is een ruime waaier aan businessmodellen voor de toegang tot digitale boeken ontstaan. Mensen kunnen hun boeken lezen op hun pc, speciale e-readers, tabletcomputers en smartphones, die steeds verfijnder en gebruiksvriendelijker worden, maar vooral ook steeds betaalbaarder. Bovendien zullen de prijzen van e-readers naar verwachting blijven dalen, wat de markt waarschijnlijk nog zal doen groeien.

3.4 Nieuwe spelers, die in andere opzichten belangrijk zijn voor de eindgebruiker, doen hun intrede: we denken aan zoekmachines/portalen als Google, internetspelers, m.i.v. onlinewinkels zoals Amazon, het bedrijf dat ook de Kindle op de markt brengt, elektronica producenten als Apple die zich met het oog op de verspreiding van hun toestellen meer op de contentmarkt gaan richten en hun eigen winkels voor digitale boeken oprichten, en aanbieders van mobiele diensten en internetproviders.

⁽¹⁾ COM(2010) 2020 final.

⁽²⁾ Zie het EESC-advies over *Bescherming van intellectuele-eigendomsrechten/BHIM*, PB C 376 van 22.12.2011, blz. 62.

3.5 Digitale boeken zijn een handige manier om kennis, cultuur en ontspanning vlotter toegankelijk te maken, ook voor kwetsbare groepen met leesmoeilijkheden zoals ouderen, gehandicapten en mensen die in een andere dan hun moedertaal lezen.

3.6 Digitale boeken hebben gevolgen voor de ecologische voetafdruk van het uitgeversbedrijf. Papier is een hernieuwbare en recycleerbare grondstof. Hoe het zit met de impact op het milieu van elektronische apparaten moet nog verder worden onderzocht; daarbij dient aandacht te worden besteed aan de grondstoffen en het elektriciteitsverbruik.

3.7 Uitgevers blijven ook in het digitale tijdperk een sleutelrol vervullen: zij houden zich op de eerste plaats bezig met het selecteren van manuscripten en het bewaken van de kwaliteit, ongeacht het formaat waarin een werk wordt uitgegeven. Ook de ervaring van uitgevers op het vlak van redactie en marketing mag niet zomaar overboord worden gegooit.

3.8 De strijd tegen online-inbreuken op het auteursrecht, het investeren in de aanpassingen, het personeel en de technologie waarmee de overstap naar digitalisering gepaard gaat, en het omzetten van bestanden in specifieke formaten, zijn stuk voor stuk nieuwe kostenposten waarmee elektronische uitgaven gepaard gaan. Er wordt bespaard op afdrukken, fysieke opslag en verdeling, wat evenwel minder dan een zesde van de totale kosten vertegenwoordigt; royalty's, redactioneel werk, marketing, distributie, digitale opslag en archivering blijven ook in een digitale context een prijskaartje hebben.

4. Het boekbedrijf in het digitale tijdperk: de uitdagingen

4.1 In 2009 hebben de Raad ⁽³⁾ en de Commissie ⁽⁴⁾ een Europees Waarnemingscentrum voor namaak en piraterij opgericht om meer inzicht te krijgen in inbreuken op intellectuele-eigendomsrechten (IER) ⁽⁵⁾.

4.2 Met de auteursrechten wordt de waarde van een culturele sector als de uitgeverij wettelijk erkend. Een evenwichtige auteursrechtenregeling is dan ook van cruciaal belang om investeringen op lange termijn veilig te stellen en auteurs ertoe aan te zetten nieuw werk te produceren.

4.3 Het Comité wijst op de noodzaak van efficiënte handhaving van de intellectuele-eigendomsrechten, zowel in de offline- als in de onlineomgeving. Piraterij ondermijnt de cultuur en de creativiteit, staat nieuwe ondernemingsmodellen in de weg en belemmert de ontwikkeling van de markt omdat

uitgevers en auteurs zich gaan afvragen of hun financiële en intellectuele investeringen wel lonend zullen zijn ⁽⁶⁾.

4.4 De wetgeving inzake auteursrechten dateert van voor de digitale revolutie; er is dus niet altijd rekening gehouden met de mogelijkheden op het gebied van downloaden, „peer-to-peer file sharing” (uitwisseling van bestanden zonder centrale server) en het beheer van digitale rechten. Deze tekortkoming wordt overigens erkend in de Digitale Agenda voor Europa, die bedoeld is om de internemarktregels aan te passen aan het digitale tijdperk ⁽⁷⁾. De regels en handhaving verschillen van lidstaat tot lidstaat: een overkoepelende regelgeving op EU-niveau is dan ook noodzakelijk.

4.5 Om het consumentenvertrouwen te versterken moeten geschillen inzake namaak en piraterij snel en op samenhangende wijze kunnen worden beslecht; strenge handhaving is daarbij een vereiste. Die handhaving is geregeld in de Europese wetgeving, nl. in artikel 8, lid 3, van de Richtlijn auteursrechten (2001/29/EG), op grond waarvan de rechthebbenden kunnen verzoeken om een verbod ten aanzien van tussenpersonen wier diensten door een derde worden gebruikt om inbreuk te maken op een auteursrecht, en artikel 8 van de handhavingsrichtlijn (2004/48/EG) waarbij de rechthebbende het recht wordt toegekend informatie over de identiteit van de inbreukmaker op te vragen.

5. Digitalisering en globalisering in de grafische sector in Europa: de uitdagingen

5.1 De grafische industrie in Europa staat voor grote uitdagingen, die samenhangen met het wijdverbreide gebruik van internet, dat maar blijft toenemen, en de aantrekkingskracht van de nieuwe media die het aanzien van de markt op het vlak van informatie en reclame geleidelijk aan veranderen.

5.2 Andere factoren die hun stempel drukken op de concurrentie zijn enerzijds de goedkope import uit lagekostenlanden (China) van boeken waarbij er geen tijdsdruk is, en anderzijds de grote concentratie van papier- en inktproducenten, waardoor de wereldwijde concurrentiestrijd sterk wordt aangewakkerd. Vooral India en China, waar de prijzen het laagst liggen, zijn geduchte concurrenten. Het Comité benadrukt dat in alle productielanden vergelijkbare sociale en milieucriteria moeten worden gerespecteerd.

5.3 Deze factoren en het ongunstige economische klimaat hebben in bepaalde gevallen tot prijsdalingen geleid en de werkgelegenheid sterk beïnvloed.

⁽³⁾ Resolutie van de Raad van 25.9.2008 (PB C 253 van 4.10.2008).

⁽⁴⁾ Mededeling van de Commissie van 11 september 2009: *Voor een versterkte handhaving van intellectuele-eigendomsrechten in de interne markt*, COM(2009) 467 final.

⁽⁵⁾ Zie het EESC-advies over *Bescherming van intellectuele-eigendomsrechten/BHIM*, PB C 376 van 22.12.2011, blz. 62.

⁽⁶⁾ Europese Commissie, Directoraat-generaal Belastingen en douaneunie, *Report on EU Customs enforcement of intellectual property rights – 2009* Zie http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/customs/customs_controls/counterfeit_piracy/statistics/statistics_2009.pdf Technopolis (2007), *Effects of counterfeiting on EU SMEs*, http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise_policy/industry/doc/Counterfeiting_Main%20Report_Final.pdf <http://counterfeiting.unicri.it/report2008.php> Zie het EESC-advies over *Bescherming van intellectuele-eigendomsrechten/BHIM*, PB C 376 van 22.12.2011, blz. 62.

⁽⁷⁾ Europa 2020 - Een strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei, 3.3.2010.

5.4 Volgens cijfers van Eurostat uit 2009 telt de Europese grafische industrie 119 000 bedrijven (terwijl dat er in 2007 nog 132 571 waren) die werk verschaffen aan 735 000 mensen (853 672 in 2007) en een omzet halen van meer dan 88 miljard euro (in 2007 bedroeg die omzet nog 110 miljard euro).

5.5 Anderzijds heeft de invoering van het digitaal drukken de samenwerking tussen uitgevers, drukkers en gebruikers op een nieuwe leest werd geschoeid: het is nu mogelijk op verzoek één enkel exemplaar van een boek af te drukken (POD of *print on demand*).

5.6 Drukkerijen maken zich op om in de waardeketen ook diensten op te nemen als opslag, beheer van gegevensbanken, web- en printdesign en het uitgeven van elektronische boeken. Ook zou de prepressafdeling worden uitgebreid.

5.7 Het Comité staat achter de voorstellen uit het verslag van de Commissie van 2007 over het concurrentievermogen van de Europese grafische industrie. Wel roept het de Commissie op een Europees Comité voor de sociale dialoog op te richten dat de hele sector zou bestrijken. Op dit moment beperkt het formele sociale overleg tussen werkgevers en vakbonden zich tot het nationale en het bedrijfsniveau.

5.8 Het Comité kan zich vinden in de aanbevelingen van Intergraf, m.n. het advies om een onafhankelijke studie op te stellen over de ontwikkeling van de technologie (druktechnieken maar ook mobiele en internettechnologie), demografische invloeden en consumentengedrag.

6. De boekhandel: de uitdagingen

6.1 Het feit dat belangrijke detailhandelaars hun onlineverkoop territoriale beperkingen opleggen zorgt voor problemen. De traditionele distributie moet het steeds vaker afleggen tegen de onlineverkoop van digitale boeken.

6.2 De klassieke boekhandelaars vervullen een belangrijke culturele rol: zij staan persoonlijk in contact met hun klanten, ook online, en leveren diensten die via het internet onmogelijk zijn.

6.3 Vandaag fungeren boekhandels als een showroom voor de consument die daarna zijn aankopen doet via het internet; zij maken met andere woorden gratis reclame waar hun onlineconcurrenten van profiteren. Wel is het een feit dat bepaalde traditionele boekhandelaars zich zouden moeten bijscholen omdat zij te weinig weten over de sociale media; ook zouden zij moeten overstappen op innovatieve methoden voor marketing en selectie. Op het vlak van standaardisering kampt de digitale uitgeverij nog met lacunes: terwijl nagenoeg alle gedrukte boeken een ISBN-nummer hebben, is dat voor elektronische boeken lang niet het geval.

6.4 Europese verenigingen van bibliotheken en boekverkopers moeten nauwer gaan samenwerken om een synergie-effect te bereiken. Digitalisering veroorzaakt wrijving tussen enerzijds de boekhandelaars en uitgevers, die zich zorgen maken om digitale piraterij, en anderzijds de bibliotheken, die het uitlenen van elektronische boeken op grotere schaal willen toepassen. Er moet wettelijk onderscheid worden gemaakt tussen het uitlenen van gedrukte boeken en het uitlenen van elektronische

boeken, en er moet op worden toegezien dat alle partijen zich aan de regels houden. De sector moet daarom bekijken hoe bescherming tegen piraterij kan worden ingebouwd en bibliotheken gemakkelijker elektronische boeken kunnen gaan uitleenen en tegelijk een bescherming tegen piraterij in hun systeem kunnen inbouwen.

6.5 Amazon en Apple hebben als verkoopplatform en producent van e-readers (Kindle en iPad) een dubbele monopoliepositie en kunnen alle andere spelers in de sector prijzen en voorwaarden opleggen. Slachtoffer van deze machtspositie van niet-Europese spelers zijn ook de kleine uitgeverijen, die niet sterk genoeg staan om over de door Amazon en Apple opgelegde voorwaarden te onderhandelen.

6.6 Er zijn open, interoperabele normen nodig om de concurrentie aan te zwengelen en te voorkomen dat monopolieposities ontstaan waarbij een aantal grote spelers gebruik maakt van propriëtaire technologie zodat gedeelten van de markt worden afgesloten, omdat hun aanbod enkel beschikbaar is via hun eigen elektronische apparaten, en vice versa.

7. Belastingheffing en prijsvorming

7.1 In de meeste landen, zowel binnen als buiten de EU, geldt een verlaagd btw-tarief voor de verkoop van gedrukte boeken; dat is te danken aan het feit dat de culturele, educatieve en maatschappelijke waarde van boeken algemeen wordt erkend.

7.2 Op de onlineversies van deze culturele producten is in de EU echter het normale tarief van toepassing, wat neerkomt op concurrentievervalsing: het gaat immers om vergelijkbare inhoud.

8. Bescherming van verweesde en uitverkochte werken ⁽⁸⁾

8.1 Het EESC kan zich in het algemeen vinden in de voorgestelde richtlijn voor een rechtskader om wettige en grensoverschrijdende onlinetoegang tot verweesde werken te verzekeren ⁽⁹⁾.

8.2 Wel is de toegang tot verweesde werken volgens de weinige bestaande wettelijke bepalingen beperkt tot de burgers die op het grondgebied van de lidstaat in kwestie verblijven.

8.3 In artikel 5.2.c van de Richtlijn auteursrechten wordt bepaald dat openbare bibliotheken, onderwijsinstellingen, musea en archieven auteursrechtelijk beschermde werken mogen reproduceren zonder voorafgaandelijke toestemming, als zij daarmee tenminste geen direct of indirect economisch of commercieel voordeel nastreven en wordt voldaan aan de voorwaarden van de driestappentoets van de Berner Conventie; voor het openbaar maken van materiaal via het internet op welke andere wijze dan ook is wel toestemming vooraf nodig.

⁽⁸⁾ EESC-advies over het Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake bepaalde toegestane gebruikswijzen van verweesde werken, PB C 376 van 22.12.2011, blz. 66

⁽⁹⁾ Zie het EESC-advies over Bescherming van intellectuele-eigendomsrechten/BHIM, PB C 376 van 22.12.2011, blz. 62

8.4 De uitgeverssector heeft een dialoog opgestart over uitverkochte werken, die heeft geleid tot de ondertekening door alle betrokkenen van een memorandum van overeenstemming over de basisprincipes voor digitalisering en het beschikbaar stellen van uitverkochte werken. Tot nog toe ontbreekt echter het wettelijke kader om de grensoverschrijdende erkenning van vrijwillige overeenkomsten over uitverkochte werken tussen de verschillende betrokkenen mogelijk te maken.

8.5 Als deze dialoog tot een goed einde worden gebracht zal dat een stimulans betekenen voor de ontwikkeling van digitale bibliotheken zoals Europeana en andere openbare instellingen die een publiek belang dienen.

8.6 Het Arrowproject, dat is opgezet door de boeksector en gesteund wordt door de Commissie, is voor de gebruikers een praktische, kostenefficiënte manier om snel en doeltreffend informatie te vinden over de auteursrechtelijke status van een werk.

8.7 Publiek-private partnerschappen tussen bibliotheken en uitgevers kunnen de toegang tot nog verkrijgbare werken vergemakkelijken via digitale bibliotheken. Er is overigens al een heel aantal van dergelijke partnerschappen opgericht.

8.8 De kwestie van het wettelijk depot van elektronische boeken moet door de hele sector worden besproken zodat evenwichtige oplossingen uit de bus komen en de belangen van bibliotheken, die elektronische boeken verzamelen, bewaren en beschikbaar stellen, niet botsen met de noodzaak van bescherming tegen onrechtmatige elektronische verspreiding.

9. Taal en mobiliteit

9.1 Taal kan niet los worden gedacht van het uitgeversbedrijf, wat logischerwijze de nodige consequenties heeft op mobiliteitsvlak, vooral voor kleine en middelgrote uitgeverijen.

9.2 Op de Engelstalige uitgevers na is het voor de hele sector een probleem om zich op de markt van een andere lidstaat te begeven. De meeste uitgeverijen zijn immers kleine of middelgrote bedrijven en publiceren maar in één taal⁽¹⁰⁾.

9.3 Bovendien verhinderen sommige van de nieuwste platforms voor elektronische boeken dat van de ene taal op de andere wordt overgeschakeld. Op de Kindle, de e-reader van Amazon – een Amerikaans bedrijf en de grootste producent van e-readers – is het gebruik van minderheidstalen, waaronder 18 van de 23 officiële EU-talen, onmogelijk. De literatuur van 18 EU-talen wordt daarmee geweerd van het grootste e-boekplatform ter wereld.

10. Consumentenvertrouwen en -voorlichting

10.1 De houding van de consument ten aanzien van boeken verandert: digitale boeken kunnen onmiddellijk en zonder tussenstappen worden aangekocht.

10.2 Bij de uitwerking van beleid inzake intellectuele-eigendomsrechten moet steeds voor ogen worden gehouden dat ook de mening van de consument telt.

10.3 De voorraad gedrukte boeken wordt steeds verder aangevuld met digitale exemplaren. Die ontwikkeling moet echter geleidelijk verlopen en het voortbestaan van de drukkerijsector mag niet in gevaar komen. Veel Europese burgers zijn nog niet vertrouwd met elektronische aankopen en de toegang tot digitale content. Maatregelen om het vertrouwen aan te wakkeren en de digitale kloof te dichten kunnen de sociale integratie helpen bevorderen.

10.4 Het Comité schaart zich achter de Europese consumentenorganisatie (BEUC), die webneutraliteit heeft uitgeroepen tot regelgevingsprincipe. De Commissie moet voortbouwen op de werkzaamheden van het Orgaan van Europese regelgevende instanties voor elektronische communicatie (BEREC) en een bindend instrument aannemen om de webneutraliteit in heel Europa op coherente en doeltreffende wijze veilig te stellen.

11. Markttoegang voor het mkb

11.1 Het overwicht van boekhandelketens overal in de EU maakt dat de kleinere uitgeverijen moeilijker toegang krijgen tot de markt. Uitgevers die financieel niet sterk genoeg in hun schoenen staan om een plaats binnen die ketens te veroveren, blijven ondervetegenwoordigd in de winkelrekken en kunnen dus een groot gedeelte van de klanten niet bereiken.

11.2 Het zijn traditioneel de kleinere uitgevers die aan de wieg staan van innovatie en creativiteit; als hun toegang tot de markt wordt beperkt dreigt de creatieve sector de kop te worden ingedrukt.

11.3 Niche-uitgevers zijn voor hun voortbestaan vaak afhankelijk van subsidies.

11.4 Het bedrijfsleven, en m.n. het mkb, moet investeren in onderzoek, ontwikkeling en innovatie⁽¹¹⁾; dat impliceert dat de nodige wettelijke, bestuurlijke, fiscale en financiële randvoorwaarden in het leven worden geroepen.

11.5 Momenteel doet slechts zo'n 8 % van de Europese mkb-ondernemingen zaken in andere lidstaten. 92 % van de ondernemingen zijn microbedrijven⁽¹²⁾ die op zeer uiteenlopende markten opereren; in het kader van de *Small Business Act* dient daarom meer aandacht uit te gaan naar de specifieke behoeften van deze bedrijven.

11.6 Typierend voor het boekbedrijf is dat het financieel afhankelijk is van een relatief klein aantal bestsellers, die de publicatie van commercieel minder interessante maar vanuit cultureel en maatschappelijk oogpunt essentiële literaire genres mogelijk maken.

⁽¹⁰⁾ Zie het EESC-advies over *Ondersteuning van het mkb voor de aanpassing aan veranderingen op de wereldmarkt*, PB C 255 van 22.09.2010, blz. 24-30.

⁽¹¹⁾ Zie het EESC-advies over *Investeren in kennis en innovatie*, PB C 256 van 27.10.2007, blz. 17.

⁽¹²⁾ Zie het EESC-advies over de *Evaluatie van de Small Business Act*, PB C 376 van 22.12.2011, blz. 51.

11.7 Kleine en middelgrote uitgeverijen kunnen niet zonder financiële en organisatorische ondersteuning: uit het kostenmodel blijkt dat alternatieve literatuur zelden rendabel is. Bovendien beschikken zij meestal niet over de middelen om haalbare voorstellen te doen i.v.m. de toegang tot EU-financiering van O&O.

11.8 Het Comité hamert op het belang van een meer geïntegreerde interne markt voor diensten in het kader van de Europa 2020-strategie ⁽¹³⁾. Dat is een conditio sine qua non om het boekbedrijf, met inbegrip van de kleine en middelgrote ondernemingen, te doen bloeien en er meer banen te creëren.

Brussel, 25 april 2012

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Staffan NILSSON

⁽¹³⁾ Zie het EESC-advies over *De eengemaakte dienstenmarkt*, PB C 318 van 29.10.2011, blz. 109-112.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité inzake „Coöperaties en herstructurering” (initiatiefadvies)

(2012/C 191/05)

Rapporteur: **mevrouw ZVOLSKÁ**

Corapporteur: **de heer OLSSON**

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 14 juli 2011 besloten overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde een initiatiefadvies op te stellen over

Coöperaties en herstructurering.

De Adviescommissie Industriële reconversie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 12 april 2012 goedgekeurd. Rapporteur was mevrouw ZVOLSKÁ, corapporteur de heer OLSSON.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 25 en 26 april 2012 gehouden 480^e zitting (vergadering van 25 april) het volgende advies uitgebracht, dat met 148 stemmen vóór, bij 1 onthouding, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Door hun aard en het bedrijfsmodel dat ze hanteren, dragen coöperaties bij tot de verwezenlijking van de EU 2020-strategie. Coöperaties pakken verandering op een economisch efficiënte en maatschappelijk verantwoorde wijze aan. Ze dragen bij tot sociale en territoriale cohesie. Ze organiseren nieuwe en innovatieve bedrijfsmodellen om hun concurrentievermogen te vergroten. In 2012, het Internationaal Jaar van de coöperaties, is het van belang om dit alles voor het voetlicht te brengen.

1.2 Met uitzondering van enkele sectoren vormen coöperaties slechts een beperkt deel van de Europese economie. De cijfers die in dit advies worden verstrekt laten echter zien dat coöperaties in tijden van crisis veerkrachtiger en stabiel zijn dan andere ondernemingsvormen en dat ze nieuwe initiatieven op het gebied van het ondernemerschap ontwikkelen. Dit kan worden toegeschreven aan het specifieke karakter van coöperatieve ondernemingen: hun langetermijnbenadering, hun sterke territoriale wortels, het feit dat ze de belangen van hun leden bevorderen en hun focus op onderlinge samenwerking. Het is belangrijk om deze excellente kenmerken van coöperaties te verspreiden en in nationaal en EU-beleid verder te ontwikkelen.

1.3 De diversiteit van ondernemingen wordt erkend in het Verdrag, en de specifieke kenmerken van het coöperatieve model zijn recentelijk ook onderkend door het Europees Hof van Justitie (arrest van het Hof (Eerste kamer) van 8 september 2011 – gevoegde zaken C-78/08 t/m C-80/08), waarin wordt geoordeeld dat gericht beleid rechtmatig is.

Aanbevelingen voor het EU-beleid

1.4 Om de in de vorige paragraaf genoemde redenen moet in al het EU-beleid dat bijdraagt tot slimme, duurzame en inclusieve groei en in alle relevante kerninitiatieven van de EU 2020-strategie rekening worden gehouden met coöperatieve ondernemingen. Daarbij moet worden gezorgd voor een gelijk speelveld voor coöperaties en andere ondernemingsvormen, onder behoud van de doeleinden en werkmethoden van coöperaties.

1.5 Om de specifieke ervaring van coöperatieve ondernemingen met herstructurering in aanmerking te nemen, zouden deze een rol moeten krijgen in de verwezenlijking van de doeleinden van het industriebeleid van de EU en de tenuitvoerlegging van de maatregelen die in dat kader worden genomen, met inbegrip van het desbetreffende kerninitiatief.

1.6 De Europese Commissie en de EIB/EIF-groep zouden ervoor moeten zorgen dat financiële mechanismen op EU-niveau – waaronder het actieplan ter verbetering van de toegang tot financiering voor het mkb dat wordt voorgesteld in de Single Market Act – ook toegankelijk zijn voor coöperatieve ondernemingen en zouden zich ervoor moeten inzetten, samen met de sector van de coöperatieve banken, dat coöperatieve ondernemingen ook worden betrokken bij het vaststellen van specifieke instrumenten. Ook zou de bemiddelende rol van de financiële instrumenten van de EIB voor kleinere coöperatieve banken moeten worden vergemakkelijkt, met name door vereenvoudiging van de administratieve eisen.

1.7 De nieuwe voorschriften voor de plaatsing van overheidsopdrachten (het pakket-Almunia) zouden zo spoedig mogelijk van kracht moeten worden. Deze voorschriften, evenals de tenuitvoerlegging ervan in de lidstaten, zouden moeten worden vereenvoudigd en zouden specifieke maatregelen moeten omvatten om sociale coöperaties die werk bieden aan personen met een handicap of uit andere achterstandsgroepen meer mogelijkheden te geven. Ook zouden de ervaringen van coöperaties met het beheer van eigendommen die zijn geconfisqueerd vanwege illegale activiteiten (zoals in Italië met in beslag genomen eigendommen van de maffia) in deze voorschriften moeten worden geïncorporeerd.

1.8 Als follow-up van op het voorstel van het EESC voor een kader dat de financiële participatie van werknemers vergemakkelijkt zouden maatregelen moeten worden genomen om de overdracht van bedrijven aan werknemers te vergemakkelijken. Bedrijfsopvolgingen door productiecoöperaties/werknemers zouden moeten worden ondersteund door een specifieke EU-begrotingslijn, die ook financiële instrumenten zou moeten omvatten.

1.9 De voor de komende begrotingsperiode 2014-2020 van de EU vast te stellen programma's en middelen, en met name de structuurfondsen, moeten belangrijke instrumenten voor de

ondersteuning van coöperaties worden. Bij het vaststellen van de prioriteiten en maatregelen van operationele programma's zou de focus moeten liggen op het ondersteunen van duurzame bedrijfsontwikkeling en verantwoorde herstructurering, en de programma's zouden maatregelen moeten omvatten als de overdracht van ondernemingen aan werknemers en de bevordering van sociale coöperaties, lokale ontwikkeling en sociale innovatie met behulp van algemene subsidies en andere financiële instrumenten.

1.10 Het EESC roept op om in 2012 een vereenvoudigde verordening betreffende het statuut voor een Europese coöperatieve vennootschap goed te keuren. Dit zou moeten worden aangevuld met een actualisering van de wijze waarop coöperatieve beginselen in nationale wetgeving moeten worden opgenomen.

1.11 Het EESC dringt er bij Eurofound (de Europese Stichting tot verbetering van de levens- en arbeidsomstandigheden), en in het bijzonder bij het Europees waarnemingscentrum voor het veranderingsproces, op aan om samen met de coöperatieve sector grondig onderzoek te doen naar de rol van coöperaties op het gebied van herstructurering.

1.12 In het komende Europese onderzoeksprogramma Horizon 2020 zou ook specifiek moeten worden verwezen naar studies naar de factoren die de veerkracht van ondernemingen tijdens crises bepalen.

1.13 Door hun doelstellingen en governance-model zijn coöperaties van nature een belanghebbende partij bij het Initiatief voor een sociaal ondernemerschap dat de Commissie onlangs heeft gepresenteerd. De belangrijkste voorgestelde acties moeten derhalve ook betrekking hebben op de coöperatieve sector. Een dringende kwestie is dat ook in het recente voorstel voor de instelling van Europese sociaalondernemerschapsfondsen de ervaring van coöperaties met specifiek op hun sector toegesneden financiële instrumenten in aanmerking moet worden genomen.

Aanbevelingen voor het beleid van de lidstaten

1.14 In overeenstemming met Aanbeveling 193/2002 van de IAO betreffende de bevordering van coöperaties zouden de lidstaten een omgeving moeten scheppen waarin de erkenning en ontwikkeling van coöperaties op alle terreinen en in alle sectoren wordt bevorderd en zouden ze een alomvattend beleid moeten voeren om het coöperatieve bedrijfsmodel te ondersteunen. Met name zouden de lidstaten onderwijs en opleiding op het gebied van coöperaties voor zowel studenten als werknemers moeten stimuleren, de statistieken moeten verbeteren om de coöperatieve sector zichtbaarder te maken, de wetgeving inzake coöperaties moeten moderniseren, passende financiële instrumenten moeten invoeren en de rol van coöperaties in de nationale sociale dialoog moeten erkennen. Voorts zouden zij de mogelijkheid moeten bestuderen om het concept van ondeelbare reserves of „vergrendeling van kapitaal” voor coöperaties in hun wetgeving op te nemen, zoals reeds is gedaan door een substantieel aantal lidstaten, waar dit een belangrijk ontwikkelingsinstrument is gebleken.

1.15 Het EESC beveelt de nationale SER's aan om adviezen in het kader van het Internationaal Jaar van de coöperaties goed te keuren.

Aanbevelingen aan coöperaties

1.16 Coöperaties zouden zichzelf zichtbaarder moeten maken en de mechanismen om wederzijds van elkaar te leren zowel binnen als buiten de coöperatieve beweging moeten versterken. Binnen de coöperatieve beweging zouden ze zich moeten concentreren op „samenwerking tussen coöperaties”. Ze zouden richtsnoeren moeten opstellen en goede praktijken actief moeten verspreiden, waarbij speciale aandacht zou moeten worden besteed aan veranderingsmanagement. Buiten de coöperatieve beweging zouden ze partnerschappen met andere particulier ondernemingen, overheidsinstanties en andere actoren moeten aangaan.

1.17 Verslagen over coöperatief verantwoord ondernemen (maatschappelijk verantwoord ondernemen op coöperatieve wijze) zouden een belangrijk instrument voor het vergroten van de zichtbaarheid en de bevordering van het coöperatieve model moeten worden. De coöperatieve sector zou ook regels voor goed bestuur en nauwgezette interne controles moeten vaststellen om misbruik van de coöperatieve vorm te voorkomen.

2. Inleiding

2.1 Het doel van dit advies is om de aandacht te richten op de wijze waarop coöperatieve ondernemingen door hun specifieke bedrijfsmodel in de huidige crisis anticiperen op veranderingen in de industrie en de dienstensector - waarvan, zoals in recente verslagen van de IAO is beschreven, de werkgelegenheidseffecten bijzonder ernstig zijn - en de wijze waarop ze op deze veranderingen inspelen. Het advies is gericht op het vergroten van het bewustzijn van de coöperatie als een ondernemingsvorm die nieuwe inzichten in sociale innovatie biedt en bijdraagt tot de duurzame creatie en verdeling van welvaart.

2.2 In het coöperatieve bedrijfsmodel staan mensen centraal. De coöperatieve onderneming is door de Internationale Coöperatieve Alliantie (ICA) omschreven en door verschillende internationale organisaties (de VN, de IAO, de EU) erkend als als „een autonoom, vrijwillig samenwerkingsverband van personen die zich in een vennootschap hebben verenigd waarvan het bezit aan alle leden toebehoort en die democratisch wordt bestuurd, teneinde gemeenschappelijke sociaal-economische en culturele aspiraties en behoeften te verwezenlijken”.

2.2.1 Het advies is ook bedoeld als input voor de huidige werkzaamheden van de CCMI inzake herstructurering ⁽¹⁾.

2.3 De coöperatieve identiteit wordt versterkt door waarden als democratie, gelijkheid, rechtvaardigheid, solidariteit, transparantie en maatschappelijke verantwoordelijkheid. De ICA heeft zeven beginselen vastgesteld die coöperaties dienen te volgen: „vrijwilligheid en open lidmaatschap; democratische controle door de leden; economische participatie door de leden; autonomie en onafhankelijkheid; onderwijs, opleiding en informatie; samenwerking tussen coöperaties en zorg voor de gemeenschap”.

2.4 Het coöperatieve bedrijfsmodel is volledig in overeenstemming met de waarden van het EU-Verdrag en de doelstellingen van de EU 2020-strategie. Omdat ze zowel economische als sociale doelen nastreven, zijn coöperaties een onmisbaar onderdeel van de „sociale markteconomie”.

⁽¹⁾ COM(2012) 7. Herstructurering en anticipatie op veranderingen: uit de recente ervaring te trekken lessen.

2.5 Coöperaties hebben het langetermijndoel om economische en sociale duurzaamheid te verwezenlijken door personen vaardigheden bij te brengen, te anticiperen op veranderingen en het gebruik van hulpbronnen te optimaliseren. Hun winsten worden niet gebruikt om de vergoedingen voor ingelegd kapitaal te maximaliseren, maar om duurzame investeringen te plegen.

2.6 Omdat coöperatieve ondernemingen mensen centraal stellen en worden bestuurd door de leden, hebben ze sterke lokale wortels. Dit staat het vermogen van coöperaties om in nationale en internationale markten te opereren niet in de weg.

2.7 De flexibiliteit en creativiteit van de coöperatieve methode stelt zowel traditionele als nieuwe coöperaties in staat om in alle sectoren van de economie actief te zijn.

2.8 Europa telt 160 000 coöperatieve ondernemingen, met in totaal 123 miljoen leden, die werk bieden aan 5,4 miljoen mensen.

2.9 De coöperatieve ondernemingsvorm geniet weinig bekendheid onder het algemene publiek, in het bedrijfsleven en bij overheden. In bepaalde landen heeft het woord „coöperatief” zelfs een slechte bijklank, met name in Midden- en Oost-Europese landen. Coöperaties worden niet gezien als „echte” bedrijven. In sommige lidstaten zijn de omstandigheden voor de ontwikkeling van coöperaties de afgelopen jaren verslechterd (zoals in Polen, waar geprobeerd is om met nieuwe ontwerp-wetgeving inzake coöperaties de autonomie en onafhankelijkheid van coöperaties in te perken, en in Italië, waar de belastingvoordelen voor coöperaties, die waren bedoeld als compensatie voor hun maatschappelijke rol, sterk zijn verminderd).

2.10 Coöperaties hebben niet gemakkelijk toegang tot durfkapitaal en tot kredieten in de reguliere kapitaalmarkten.

2.11 Er is niet altijd sprake van een gelijk speelveld, omdat de specifieke kenmerken van coöperaties niet in aanmerking worden genomen in nationale en Europese wetgeving en programma's ter ondersteuning van bedrijven.

3. Uitdagingen op het gebied van bedrijfsherstructurering in Europa

3.1 Als gevolg van de crisis in de Europese economie zijn we momenteel getuige van een grootschalige herstructurering. Maatschappelijk verantwoorde herstructureringsstrategieën zijn van essentieel belang om nog meer bedrijfssluitingen en -faillissementen te voorkomen, werkgelegenheid te behouden en te scheppen en sociale welvaart te organiseren door het concurrentievermogen en lokale ontwikkeling te bevorderen.

3.2 De Europese Commissie is van mening dat met betrekking tot herstructurering een bredere visie op bedrijfsinnovatie moet worden gehanteerd, die moet „passen in een langetermijnvisie op de ontwikkeling en de richting van de Europese economie om ervoor te zorgen dat de veranderingen daadwerkelijk een middel zijn om het concurrentievermogen daarvan te versterken” en die ook organisatorische en sociale patronen moet omvatten, zodat een duurzame

territoriale ontwikkeling kan worden verwezenlijkt. In dit verband is de Commissie van mening dat innovatie „niet alleen onderzoek en technologie [betekent], maar ook nieuwe marketingmethoden en managementoplossingen”.

3.3 De Commissie heeft opgemerkt dat „bedrijven die in staat zijn om op een maatschappelijk verantwoorde wijze herstructureren door te voeren vaak betere resultaten laten zien in termen van concurrentie en aanpassingsvermogen op de markt” (2).

3.3.1 Ook heeft de Commissie de wens uitgesproken dat werknemers nauwer worden betrokken bij en in sterkere mate kunnen deelnemen aan verantwoorde herstructureringen (3). De sociale partners op EU-niveau hebben het beginsel van „sociaal intelligente” herstructurering neergelegd in een gezamenlijke tekst waarin de nadruk wordt gelegd op het belang van het scheppen en in stand houden van banen.

3.4 De Commissie wil de voorwaarden voor de overdracht van bedrijven aan werknemers versoepelen:

— „Werknemers hebben een bijzonder belang bij het voortbestaan van hun bedrijf en hebben vaak veel inzicht in de bedrijfsactiviteiten. Het ontbreekt hun echter niet zelden aan financiële middelen en ondersteuning om het bedrijf over te nemen en te beheren. Een zorgvuldige, geleidelijke voorbereiding van de overdracht van het bedrijf aan de werknemers, die zich in een werknemerscoöperatie organiseren, kan de overlevingskansen doen toenemen” (4). „Indien geen opvolger in de familie kan worden gevonden, zorgt een overdracht aan werknemers voor een grote mate van continuïteit van het bedrijf”. „Slechts enkele lidstaten moedigen dergelijke overdrachten echter aan door bijzondere verlichtingen van de inkomstenbelasting (...)” (5).

3.5 De Commissie heeft de lidstaten verzocht om op basis van beste praktijken een kader voor bedrijfsoverdrachten aan werknemers te ontwikkelen teneinde bedrijfssluitingen te voorkomen. Als voorbeeld kunnen de bedrijfstoelagen (pago único) in Spanje en de wet-Marcora in Italië dienen, die het mogelijk maken om met werkloosheidsuitkeringen nieuwe, startende coöperaties te financieren.

4. Een coöperatieve economie: veerkracht en nieuwe ontwikkelingen, ook in tijden van crisis

4.1 Coöperatieve ondernemingen zijn in tijden van crisis veerkrachtiger dan conventionele ondernemingen. Dat geldt met name voor banken, productiecoöperaties in de industrie en de dienstensector, sociale coöperaties en coöperaties van kleine en middelgrote ondernemingen. Het coöperatieve bedrijfsmodel maakt ook in nieuwe sectoren (energie, vrije beroepen, enz.) een sterke ontwikkeling door. Door het proces van herstructurering hebben coöperaties meer ruimte gekregen om bij te dragen tot een daadwerkelijk pluralistische economie, waar vooral ondernemingen die op zoek waren naar meer duurzame productie- en consumptiemodellen van hebben geprofiteerd.

(2) COM(2005) 120. Herstructureren en werkgelegenheid - Anticiperen op en begeleiden van herstructureren met het oog op de ontwikkeling van de werkgelegenheid: de rol van de Europese Unie.

(3) COM(2001) 366. De bevordering van een Europees kader voor de sociale verantwoordelijkheid van bedrijven.

(4) COM(2004) 18. Over de bevordering van coöperatieve vennootschappen in Europa.

(5) COM(2006) 117. Uitvoering van het communautair Lissabonprogramma voor groei en werkgelegenheid: Overdracht van ondernemingen - Continuïteit door een nieuwe start.

4.2 Volgens het IAO-rapport „Resilience of the Cooperative Business Model in Times of Crisis” („Veerkracht van het coöperatieve bedrijfsmodel in tijden van crisis”) zijn financiële coöperaties financieel gezond gebleven; consumentencoöperaties melden een hogere omzet; productiecoöperaties zien groei omdat meer mensen in reactie op de nieuwe economische realiteit voor de coöperatieve ondernemingsvorm kiezen.

4.3 Dit valt met name op in de bankensector. In de EU is tot nu toe geen enkele coöperatieve bank failliet gegaan. Uit gegevens van de Europese Vereniging van coöperatieve banken blijkt dat coöperatieve banken 20 % van alle spaargelden beheren. Ze financieren circa 29 % van de kleine en middelgrote ondernemingen in Europa. De afgelopen jaren hebben ze hun marktaandeel gestaag uitgebreid. In het Verenigd Koninkrijk hebben de coöperatieve banken hun marktaandeel verviervoudigd, van 1,2 % in 2009 tot 5 % in 2010. In Italië heeft het BCC-stelsel (Banche di credito cooperativo) het bedrag aan spaargelden dat het beheert en de uitstaande leningen de afgelopen vijf jaar sterk zien stijgen, met respectievelijk 49 % en 60 %, terwijl de werkgelegenheid met 17 % toenam (ter vergelijking: de werkgelegenheid in de rest van de Italiaanse bankensector nam in diezelfde periode met 5 % af). In Cyprus hebben coöperatieve kredietinstellingen volgens de Autoriteit voor het toezicht op en de ontwikkeling van coöperatieve vennootschappen hun marktaandeel in 2011 vergroot (van 35 % tot 38 % wat betreft beheerde spaargelden en van 27 % tot 29 % wat betreft uitstaande kredieten), hetgeen bevestigt dat Cyprioten de coöperatieve kredietinstellingen in tijden van crisis als veilige havens zien.

4.4 Het Internationaal Monetair Fonds heeft in een interne nota getiteld „Redesigning the Contours of the Future Financial System” („Nieuwe contouren van een toekomstig financieel stelsel”), van 16 augustus 2010 (SPN/10/10), de essentiële rol van coöperatieve banken onderstreept: „Kleinere, coöperatieve banken of onderlinge verzekeringsmaatschappijen zouden het ook goed kunnen doen. Deze banken, die minder afhankelijk zijn van de verwachtingen van aandeelhouders, hebben de fouten die grotere instellingen in de particuliere sector hebben gemaakt over het algemeen weten te vermijden. Hoewel ze niet altijd als de meest efficiënte, dynamische of innovatieve instellingen worden gezien, voorzien ze op betrouwbare en veilige wijze in de kredietbehoeften van kleine en middelgrote ondernemingen en huishoudens”.

4.5 De CECOP – de Europese confederatie van productie- en sociale coöperaties in de industrie en de dienstensector – heeft de gevolgen van de crisis voor de ondernemingen binnen haar netwerk sinds 2009 nauwlettend gevolgd. In landen waar het coöperatieve model sterker is geworteld en al langer bestaat (Frankrijk, Italië, Spanje) lijken coöperaties de crisis beter te doorstaan dan conventionele ondernemingen die in dezelfde sectoren en geografische gebieden actief zijn.

4.6 Verschillende typen sociale coöperaties spelen een belangrijke rol in het herstructureringsproces en hebben aangezet tot waardevolle sociale innovaties. Coöperaties voor arbeidsintegratie hebben veel mensen in dienst die zijn ontslagen en er niet meer in zijn geslaagd om zich een positie op de gewone arbeidsmarkt te verwerven. In enkele landen zijn sociale coöperaties grote werkgevers van personen met een handicap (zoals in Bulgarije, Tsjechië, Polen, Italië ...). Coöperaties die sociale diensten aanbieden zijn actief in de herstructurering van de publieke sector. Een specifiek nieuw verschijnsel zijn de Italiaanse coöperaties die „geconfisqueerde, uit illegale activiteiten verkregen bezittingen” beheren.

4.7 In een sector die hard is getroffen door de crisis tonen woningcorporaties zich, gemeten aan het aantal nieuw gebouwde woningen, veel veerkrachtiger dan de particuliere sector. Ook doen ze meer om de uitstoot van broeikasgassen terug te dringen door de energie-efficiëntie te vergroten. Deze rol is met name van belang in enkele EU-landen, zoals Tsjechië en Polen, waar grote coöperatieve renovatieprojecten worden uitgevoerd, vaak met financiering uit het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling.

4.8 Een snelle blik op enkele Europese landen leert ons dat coöperatieve ondernemingen relatief beter presteren als het gaat om groei, werkgelegenheid, het percentage bedrijven dat overleeft en het aantal startende bedrijven (zie met name: Zevi A., Zanotti A., Soulage F. en Zelaia A. (2011), „Beyond the crisis: Cooperatives, Work, Finance”, („Na de crisis: coöperaties, werk, financiering”), Cecop Publications, Brussel 2011).

4.8.1 In 2009 steeg de omzet van coöperaties in het Verenigd Koninkrijk met 10 %, terwijl de economie van het Verenigd Koninkrijk met 4,9 % kromp. In 2010 liet de Britse economie als geheel een groei van 1,9 % liet zien, maar groeide de coöperatieve sector met 4,4 %. Het aantal coöperaties in het Verenigd Koninkrijk neemt gestaag toe, met 9 % in 2010. In alle sectoren van de economie wint het coöperatieve model terrein.

4.8.2 In Duitsland breidt de coöperatieve sector met name uit op de gebieden energie, kleine en middelgrote ondernemingen en gezondheidszorg. De afgelopen drie jaar is het aantal nieuwe coöperaties buitengewoon sterk gestegen: met 370 in 2011, met 289 in 2010, met 241 in 2009 („Genossenschaften in Deutschland” („Coöperaties in Duitsland”), DZ-Bank). In het jaarverslag 2010 van de Duitse confederatie van coöperaties DGRV wordt op basis van cijfers van de Creditreform-Datenbank vermeld dat in 2010 slechts 0,1 % van de gevallen van insolventie betrekking had op coöperatieve ondernemingen, het laagste cijfer van alle ondernemingsvormen. Maar ook is bevestigd dat het lidmaatschap van een coöperatie het risico op een faillissement van individuele ondernemingen aanzienlijk verkleint.

4.8.3 In Frankrijk bedraagt het percentage productiecoöperaties dat na drie jaar overleeft 74 %, terwijl het nationale gemiddelde op 66 % ligt. In de periode 2000-2009 veranderden 329 ondernemingen hun ondernemingsvorm in productiecoöperaties. Meer dan 250 daarvan bestaan nog steeds. De cijfers voor 2010 bevestigen de opwaartse trend die met name in de afgelopen drie jaar te zien is geweest. In dat jaar vormden meer dan vijftig ondernemingen zich om tot coöperaties (jaarverslag 2010 van het CG SCOP).

4.8.4 In Italië steeg de werkgelegenheid in coöperaties in 2010 met 3 %, terwijl de totale werkgelegenheid in de particuliere sector met 1 % afnam. De welvaarts crisis heeft ervoor gezorgd dat het aantal sociale coöperaties snel is gestegen. De meeste nieuwe coöperaties zijn beginnende ondernemingen, maar ongeveer een op de vier is een „spin-off” van andere coöperaties. Coöperaties hebben een hogere levensverwachting. Een derde van de coöperaties die in de periode 1970-1989 zijn opgericht bestaat nog steeds, tegen een kwart van de overige ondernemingen. Het sterftecijfer is lager; in de periode 2006-2009 werd 4 % van de coöperaties opgeheven, tegen meer dan 6 % van de overige bedrijven. De meest dramatische oorzaak voor deze bedrijfssluitingen was faillissement; in 2009 gold dit voor 2 % van de coöperaties, tegen 6 % van de overige bedrijven. Gemeten naar het type arbeidscontract is de werkgelegenheid in coöperaties minder onzeker: 6 % van de nieuw geworven werknemers heeft een tijdelijk contract, terwijl dat in andere

ondernemingen gemiddeld 11 % is. Van het personeel van coöperaties volgde 40 % een interne opleiding, terwijl het nationale gemiddelde 26 % was.

4.8.5 In Spanje, dat bijzonder hard is getroffen door de crisis, nam het aantal banen in de coöperatieve sector in 2008 en 2009 met 4,5 % af, terwijl dat in conventionele ondernemingen 8 % was. In 2010 nam de werkgelegenheid in productiecoöperaties echter weer met 0,2 % toe, terwijl de totale werkgelegenheid in conventionele ondernemingen dat jaar met 3,2 % daalde.

4.8.6 In enkele andere landen is de situatie vergelijkbaar. Zo is het aantal startende coöperaties in Zweden verhoudingsgewijs hoger dan het aantal overige startende ondernemingen. Het sterftecijfer van coöperaties is lager dan dat van conventionele ondernemingen. Ook in Cyprus neemt het aantal coöperaties toe. De overheid onderstreept dat de bijdrage die ze leveren tot de economische en sociale vooruitgang in de samenleving van essentieel belang is.

5. Hoe coöperaties verandering aanpakken

5.1 Het specifieke coöperatieve governance-model, dat is gebaseerd op gezamenlijk eigendom, democratische participatie, bestuur door de leden en het vermogen om op de eigen financiële middelen en ondersteunende netwerken te vertrouwen, verklaart waarom coöperaties flexibeler en innovatiever zijn bij het beheer van herstructurering en het opzetten van nieuwe bedrijven.

5.2 Een langetermijnvisie is een basiskarakteristiek van elke coöperatieve onderneming. Deze langetermijnvisie van coöperaties om economische en sociale duurzaamheid voor de leden te verwezenlijken is door de crisis versterkt. Een coöperatieve onderneming zal rendement op kapitaal opofferen om werkgelegenheid te behouden en investeringen te kunnen blijven doen.

5.3 Een ander basiskarakteristiek van het governance-model van coöperaties is dat ze zijn geworteld in het geografische gebied waar ze actief zijn. Anders dan de particuliere sector delokalisering ze niet, wat niet onverenigbaar is met globalisering.

5.4 Vanwege hun lokale wortels wordt de rol van coöperaties bij het bevorderen van duurzame ontwikkeling, het scheppen van nieuwe banen en in het verlengde daarvan het nastreven van het algemeen belang, steeds belangrijker. Omdat herstructurering op lokaal niveau plaatsvindt, is het belangrijk om bij het vinden van oplossingen voort te bouwen op de ervaringen van coöperaties. In rurale gebieden houden coöperaties economische en sociale activiteiten in stand, waardoor ze de migratie beperken.

5.5 Hun territoriale verankering en hun focus op de belangen van de leden (huishoudens of kleine ondernemingen) verklaren waarom coöperatieve ondernemingen tijdens de financiële crisis goed stand hebben gehouden. Coöperatieve banken zijn ook sterk gefocust op duurzame en maatschappelijk verantwoorde financiering. De effecten van hun gedrag worden versterkt door klanten die met hun spaargelden en kredieten overstappen van particuliere banken naar coöperatieve banken.

5.6 Coöperaties beschermen werkgelegenheid omdat ze een model hanteren waarin interne mobiliteit wordt gecombineerd met baan zekerheid. Productiecoöperaties en sociale coöperaties passen liever het niveau van de lonen of het aantal gewerkte uren aan dan te snijden in het aantal banen. Waar mogelijk hebben ze activiteiten die ze eerder hadden uitbesteed geïnternaliseerd. De baan zekerheid is vergroot door de beschikbare banen te verdelen tussen ondernemingen binnen hetzelfde coöperatieve netwerk of dezelfde coöperatieve groep. Het scheppen van zekerheid voor werknemers tijdens het overgangsproces wordt ondersteund door het aanbieden van beroepsopleidingen, omdat coöperaties focussen op de ontwikkeling van menselijke hulpbronnen.

5.7 Coöperaties ontwikkelen al lange tijd verschillende modaliteiten om permanent onderling samen te werken, zowel in vertegenwoordigende organisaties op alle niveaus en als door combinaties van ondernemingen te vormen, zoals groepen, consortia en secundaire coöperaties. In de afgelopen jaren en decennia is een duidelijke consolidatie van deze trend te zien, waarbij een positieve correlatie tussen de groei van het aantal coöperaties en de ontwikkeling van instellingen die ze met elkaar verbindt kan worden waargenomen.

5.8 Het potentieel van vertegenwoordigende organisaties wordt duidelijk geïllustreerd door het Italiaanse voorbeeld. Italië wordt gekarakteriseerd door het bestaan van diverse coöperatieve intersectorale verenigingen. Alle soorten coöperaties (productie-, consumenten-, landbouwcoöperaties, enz.) zijn lid van een van deze verenigingen. Dit patroon heeft de creatie van gemeenschappelijke economische structuren tussen sectoren, die van groot belang zijn, vergemakkelijkt. Dankzij de mogelijkheden die dit schept om menselijke en financiële middelen van de ene naar de andere sector over te hevelen en ervaringen te delen, zijn veel coöperatieve ondernemingen en sectoren in staat om zelfs de moeilijkste tijden het hoofd te bieden.

5.9 Groepen, consortia en secundaire coöperaties maken het voor individuele ondernemingen mogelijk om zelf klein te blijven, maar toch te profiteren van schaalvoordelen. Italië is een goed voorbeeld van een land waar consortia in de bouw- en dienstensector en van sociale coöperaties substantieel bijdragen aan de ontwikkeling van kleine en nieuwe coöperaties. Ook in andere landen zijn kleine consortia van sociale coöperaties te vinden, zoals in Zweden. In enkele andere EU-landen, met name Frankrijk, Duitsland, Spanje en Nederland, zijn ook in andere sectoren, zoals de landbouw, de verwerkende industrie, de bankensector en de distributiesector, belangrijke coöperatieve groepen actief.

5.10 De Spaanse Mondragón-groep is een goed voorbeeld van individuele coöperatieve ondernemingen die zichzelf met succes op vrijwillige basis hebben georganiseerd in een groot-schalige groep die actief is in de industrie, de landbouw, de distributiesector, de financiële sector, onderzoek en ontwikkeling en hoger onderwijs. Een opmerkelijk aspect van het succes van de Mondragón-groep is het vermogen van deze groep om in geglobaliseerde industriële sectoren de werkgelegenheid in stand te houden en producten, processen en de dienstverlening na de verkoop voortdurend te herstructureren. Hiervoor gebruikt de groep zijn industriële platforms overal ter wereld en een innovatiedriehoek bestaande uit de industriële ondernemingen, de universiteit en O&O-centra van de groep.

5.11 Ook kleine en middelgrote ondernemingen kunnen zich organiseren in coöperaties en dezelfde logica van schaalvergroting volgen. Deze organisatievorm is bijvoorbeeld heel succesvol in Duitsland, waar coöperaties van kleine ondernemingen als bakkerijen en slagerijen belangrijk zijn.

5.12 Om aan de behoeften van bepaalde groepen te voldoen, worden nieuwe coöperatievormen ontwikkeld. Een voorbeeld hiervan zijn de coöperaties van artsen in Duitsland. Met name in Italië begint de jongere generatie van hooggespecialiseerde professionals het coöperatieve bedrijfsmodel te gebruiken om marktkansen te benutten. Daarbij combineren ze het zelfstandig ondernemerschap met een vorm van collectief ondernemen. Een onlangs in Italië aangenomen wet op de beroepen, die deel uitmaakte van het algemene pakket aan economische hervormingen, ondersteunt deze initiatieven.

5.13 In Frankrijk, en in mindere mate in België en Zweden, zijn zogeheten „activiteiten- en werkgelegenheidscoöperaties” opgezet. Deze bieden werklozen de mogelijkheid om als zelfstandig ondernemer aan de slag te gaan, waarbij de coöperatieve onderneming niet alleen hun commerciële activiteiten, maar ook hun beroepsopleiding en sociale zekerheid organiseert.

5.14 Coöperaties kunnen over het algemeen geen grote hoeveelheden kapitaal bij hun leden ophalen en hebben niet gemakkelijk toegang tot de kapitaalmarkt. Coöperaties hebben hun eigen financieringsmechanismen ontwikkeld. Aandelen in

coöperaties zijn doorgaans niet-overdraagbaar en winsten worden niet gebruikt om het beschikbaar stellen van kapitaal te belonen, maar worden normaliter in de onderneming geïnvesteerd om reserves op te bouwen. Dit weerspiegelt hun strategie: het is in het belang van de leden om buitensporige risico's te vermijden en om investeringen te plegen in activiteiten die rechtstreeks tegemoetkomen aan hun behoeften.

5.15 In enkele EU-lidstaten, zoals Frankrijk, Spanje en Italië, zijn deze reserves ondeelbaar, in de zin dat ze zelfs in geval van liquidatie niet onder de leden mogen worden verdeeld, maar moeten worden gebruikt voor de ontwikkeling van de coöperatieve beweging. Ondeelbare reserves hebben zich bewezen als een krachtig middel om demutualisering, het opgeven van de coöperatieve ondernemingsvorm, tegen te gaan.

5.16 In enkele landen zijn wettelijke bepalingen ingevoerd om externe partijen de mogelijkheid te geven om durfkapitaal aan coöperaties te verstrekken, zowel met als zonder stemrecht (zoals de „socio sovventore” in de Italiaanse wet nr. 59/1992). Voor dit doel zijn speciale instellingen opgericht, zoals in Italië de ontwikkelingsfondsen voor coöperaties (*Fondi mutualistici*) en de Cooperazione Finanza Impresa (CFI), in Frankrijk het investeringsfonds IDES en in Spanje de investeringsstructuren van de Mondragón-groep. Deze instellingen hebben coöperaties ook in staat gesteld om hun dialoog met andere financiële instellingen te verbeteren.

Brussel, 25 april 2012

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Staffan NILSSON

III

(Vorbereidende handelingen)

EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

480e PLENAIRE ZITTING OP 25 EN 26 APRIL 2012

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 gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, die onder het gemeenschappelijk strategisch kader vallen, en houdende algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1083/2006

*(COM(2011) 615 final — 2011/0276 (COD))**(2012/C 191/06)*Rapporteur: **de heer VARDAKASTANIS**

Op 25 en 27 oktober 2011 hebben achtereenvolgens het Europees Parlement en de Raad op grond van de artikelen 177 en 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) besloten om het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, die onder het gemeenschappelijk strategisch kader vallen, en houdende algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1083/2006

COM(2011) 615 final — 2011/0276 (COD).

De afdeling Economische en Monetaire Unie, economische en sociale samenhang, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 3 april 2012 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 25 en 26 april 2012 gehouden 480^e zitting (vergadering van 25 april 2012) onderstaand advies uitgebracht, dat met 162 stemmen vóór en 9 tegen, bij 9 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het EESC is van mening dat het momenteel in de EU gevoerde economische beleid (bezuinigingsmaatregelen, sobere begrotingen op nationaal niveau, beperking van de EU-begroting, begrotingspact, beperkingen voor de ECB enz.) de opmaat is tot een economische recessie waarvan de gevolgen niet vallen te voorzien, nu juist het tegenovergestelde is vereist, dat wil zeggen maatregelen die tegelijkertijd, zo niet op voorhand, worden genomen ter bevordering van **de groei en de werkgelegenheid** aan de hand van een moediger en doeltreffender plan. Zoals reeds op de top van 30 januari 2012 is geopperd, zou

een belangrijke bijdrage hieraan kunnen worden geleverd door de structuurfondsen (en ten dele tijdelijk ook door die van het gemeenschappelijk landbouwbeleid), zij het in beperkte mate.

1.2 Er moet een Europees plan voor groei – een „New Deal” – worden gelanceerd dat omvangrijke, doelgerichte projecten omvat en waarbij een paar sleutelsectoren worden betrokken die de economie in de EU weer nieuwe impulsen kunnen geven. Een dergelijk plan zou per direct kunnen worden gefinancierd via restbedragen voor de periode 2007-2013, en zo spoedig mogelijk en voor korte tijd ook via een deel van de voor 2014-2020 uitgetrokken bedragen. Een dergelijk fonds zou ondersteund en aangemoedigd moeten worden door maatregelen

van de EIB in de vorm van uitgifte van obligaties⁽¹⁾ (artikel 87 van de nieuwe verordening). Dit zou een multiplicatoreffect op investeringen hebben, aangezien daardoor kapitaal van buiten de EU zou worden aangetrokken en daarvan een positief effect zou uitgaan op de staatsschuld en op de euro, die daardoor sterker zou worden.

1.3 Het EESC is de vaste overtuiging toegedaan dat **partnerschappen** die alle partners, zoals omschreven in artikel 5, lid 1, van de verordening met de gemeenschappelijke bepalingen (VGB), betrekken bij de voorbereiding, uitvoering en ex-post-evaluatie van de in het kader van het EU-cohesiebeleid uitgevoerde projecten, rechtstreeks bijdragen tot het succes ervan. Het begroet de vorderingen die zijn gemaakt in artikel 5 van het voorstel van de Europese Commissie, waarin horizontale partnerschappen dwingend worden voorgeschreven; het wijst erop dat in alle stadia waarin de middelen worden geïmplementeerd echte medewerking is vereist, ook deze partners met stemrecht in de toezichtcomités. In dit licht vindt het EESC dat artikel 5 van de Verordening met de gemeenschappelijke bepalingen dusdanig moet worden aangepast en herschreven dat de erin opgenomen bepalingen over partnerschappen en met name het tweede lid daadwerkelijk op alle bestuursniveaus - nationaal, regionaal en lokaal - worden toegepast.

1.3.1 Het EESC wil een bijdrage leveren aan de in artikel 5 genoemde gedragscode en is zeer verontrust over de signalen uit de Raad volgens welke lidstaten de uitvoering van het partnerschapsbeginsel willen beperken; het roept de Europese Commissie en het Europees Parlement op deze ontwikkeling ongedaan te maken. De gedragscode moet een duidelijke, ruime definitie van niet-gouvernementele organisaties omvatten, met inbegrip van vertegenwoordigende organisaties van kwetsbare groepen in de zin van de artikelen 10 en 19 VWEU, zoals vrouwen, ouderen, jongeren, mensen met een bepaalde seksuele geaardheid, mensen met een handicap, aanhangers van een bepaalde godsdienst en etnische minderheden. De gedragscode moet voorts duidelijke regels vastleggen voor de uitvoering van projecten en programma's, vasthouden aan tijdige uitvoering en in een klachtenprocedure voorzien om een doeltreffende en niet-bureaucratische uitvoering en gebruik van de programma's van het Cohesiebeleid mogelijk te maken. Volgens het EESC moeten nadere criteria die de lidstaten voor goedkeuring hanteren, eerst nauwkeurig en publiekelijk worden onderzocht om verdere bureaucratie (en nationale „gold-plating”) te vermijden.

1.4 Het EESC onderschrijft een sterker gebruik van ex-ante en ex-post **voorwaardelijkheid** in de structuurfondsen van de EU om doelgerichtere en echte, duurzame resultaten te bereiken; het wijst de macro-economische voorwaardelijkheid evenwel van de hand, omdat daarmee regio's en burgers worden bestraft die niet verantwoordelijk kunnen worden gesteld voor macro-economische beslissingen op nationaal of Europees niveau.

1.5 Het EESC waardeert de inspanningen van de Commissie om de **procedures te vereenvoudigen**, maar acht deze onvoldoende. Zij zijn nog steeds te ingewikkeld. Door buitensporige

nadruk op audit en procedures bemoeilijken zowel nationale als Europese autoriteiten voor het mkb en ngo's nog steeds de eenvoudige toegang tot EU-financiering. De bureaucratie moet worden beperkt, vooral in landen waar federale territoriale stelsels diverse lagen van administratieve rompslomp creëren.

1.6 Het EESC geeft in overweging om voor begunstigden een „one stop shop”-aanpak in te voeren om het cohesiebeleid meer op de begunstigde te richten (op de cliënt gebaseerde benadering). Volgens het EESC moet het bedrag waaronder overeenkomstig artikel 140 projecten slechts één keer aan een audit worden onderworpen, worden opgetrokken van de huidige 100 000 euro naar 250 000 euro. Ter wille van verdere vereenvoudiging moet dit bedrag betrekking hebben op het aandeel van de financiering van de Gemeenschap in die projecten.

1.7 Het EESC verwelkomt de voorstellen van de Commissie voor **thematische concentratie** als middel om versnippering van de inspanningen te verminderen; tegen deze achtergrond pleit het met het oog op de totstandbrenging van één uniform cohesiebeleid dat ten volle kan bijdragen aan de verwezenlijking van de Europa 2020-doelstellingen, voor een sterke coördinatie van de inspanningen tussen de diverse structuurfondsen. Het is van mening dat (i) verbetering van de toegankelijkheid en (ii) capaciteitsopbouw bij belanghebbenden op het gebied van het cohesiebeleid (partners, zoals omschreven in artikel 5, lid 1, van de VGB) specifieke thematische gebieden moeten worden.

1.8 Het EESC wijst nogmaals op het belang om artikel 7 van de VGB in die zin te wijzigen dat daarin de toegang tot de middelen en de **toegankelijkheid voor personen met een handicap** worden opgenomen in overeenstemming met het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap.

1.9 Het EESC onderstreept het belang van de **capaciteitsopbouw** voor partners, zoals omschreven in artikel 5, lid 1, van de VGB, en pleit ervoor om een definitie van „capaciteitsopbouw” in artikel 2 op te nemen. Onder capaciteitsopbouw moet worden verstaan de versterking van de deelname van de partners, zoals omschreven in artikel 5, lid 1, van de VGB, aan de voorbereiding en de uitvoering van en het toezicht op de structuurfondsen in alle stadia.

1.10 Het EESC roept de Commissie op om het **gemeenschappelijk strategisch kader (GSK)** te presenteren zodat de EU-instellingen en de politieke organen aan de onderhandelingen over en de goedkeuring van het GSK kunnen deelnemen.

1.11 Het EESC zou graag zien dat de deelname van actoren van de **sociale economie** aan de verwezenlijking van de doelstellingen van de verschillende fondsen wordt verduidelijkt.

1.12 Het EESC meent dat de voorwaardelijkheid het vermogen tot **flexibiliteit** van de structurele acties niet mag ondermijnen, aangezien er geen uniforme oplossing voor alle regio's bestaat, en dat de gemeenschappelijke doelstelling van meer cohesie via gemeenschappelijke regels moet worden gehandhaafd.

⁽¹⁾ Zie voor nadere details de EESC-adviezen over „Een nieuwe impuls voor groei”, PB C 143 van 22.05.2012, blz. 10 en over het „Cohesiefonds”, Zie bladzijde 38 van dit Publicatieblad.

1.13 Het EESC is een groot voorstander van het voorstel dat ten minste 20 % van alle nationale ESF-kredieten wordt bestemd voor sociale insluiting en de bestrijding van armoede.

1.14 Het EESC is verheugd over de inspanningen om tot een meer resultaatgerichte VGB te komen en meent dat **indicatoren** die uitsluitend op macro-economische indicatoren als het bbp zijn gebaseerd, duidelijk ondoelmatig zijn om het cohesieniveau te bepalen.

1.15 Het EESC wenst dat de capaciteit van de partners, zoals omschreven in artikel 5, lid 1, van de VGB, in het kader van artikel 51 van de VGB wordt versterkt. Door deze partners te betrekken bij dit proces van ondersteuning, studies, evaluaties en ondersteuning van deskundigen alsmede door andere, door middel van **technische bijstand** ondersteunde maatregelen wordt meer betekenis gegeven aan de deelname en de capaciteit tot deelname van alle partners in de structuurfondsen, wat uiteindelijk ten goede zal komen aan de succesvolle implementatie van het cohesiebeleid. Het EESC betreurt het voorstel om bij operationele programma's technische bijstand uit te sluiten voor milieumaatregelen, gelijke kansen en gelijkheid van mannen en vrouwen. Deze uitsluiting moet uit artikel 87 worden geschrapt.

1.16 Het EESC is ervan overtuigd dat door gebruikmaking van intelligente **financiële instrumentering** de beperkt beschikbare middelen optimaal moeten worden benut en dat ernaar moet worden gestreefd dat elke euro die voor de cohesiefinanciering beschikbaar wordt gesteld maximaal effect sorteert. Benadrukt zij het belang van een zorgvuldige coördinatie van de diverse structuurfondsen en de noodzaak om cofinancieringspercentages te herzien om in de huidige crisis beter aan te sluiten op de behoeften van de begunstigden.

1.17 Overeenkomstig artikel 174 VWEU staat het cohesiebeleid binnen de EU centraal en moet het de economische, sociale en territoriale cohesie in de EU versterken. Voor lidstaten waar de gemiddelde groei van het bbp in de periode 2007-2009 negatief uitviel en die voor de huidige periode een goed absorptiepercentage kunnen aantonen, wordt het aftoppingspercentage vastgesteld op ten minste het niveau van de huidige periode. De bovengrens voor cohesiebeleid is niet van toepassing op de fondsen voor visserij en plattelandsontwikkeling.

2. De uitdaging waarvoor de crisis de EU plaatst: nieuwe structuurfondsen voor een tijd van grote uitdagingen

2.1 Het werkloosheidspercentage in de EU is als gevolg van de economische crisis opgelopen tot 10,3 % (waaronder meer dan vijf miljoen jongeren – de „verloren generatie”) en het percentage door sociale uitsluiting bedreigde mensen is in enkele landen van de EU met meer dan 4 % en het percentage behoeftigen met 3 % gestegen.

2.2 Ondanks de inspanningen van de EU tot dusverre op de beleidsgebieden cohesie, plattelandsontwikkeling en visserij worden de ongelijkheden tussen de regio's weer groter. Volgens het Vijfde cohesieverslag zijn de verschillen in het algemeen groter geworden en met name de binnenlandse verschillen (hoofdsteden die rijker worden, minder ontwikkelde regio's die armer

worden), in sommige gevallen vrij dramatisch. Uit het verslag komen forse verschillen in ontwikkelingsniveau ⁽²⁾ naar voren tussen stad en platteland.

2.3 Uitgaande van wat tijdens de top van 30 januari 2012 is overeengekomen, verzoekt het EESC de Commissie en de Raad om een „speciale procedure” goed te keuren waarbij de huidige verordeningen voor vijf jaar worden geschorst ter wille van rechtstreeks en versneld gebruik van de fondsen en om overbodige barrières en administratieve rompslomp op te heffen. Dit zou heel gunstig zijn voor het mkb dat zich bezighoudt met innovatie en verbetering van de productie en projecten waarbij jongeren betrokken zijn.

2.4 Het cohesiebeleid staat centraal in de EU en overeenkomstig artikel 174 VWEU ontwikkelt en vervolgt de EU haar op versterking van de economische, sociale en territoriale samenhang gerichte optreden. De Unie stelt zich in het bijzonder ten doel, de verschillen tussen de ontwikkelingsniveaus van de onderscheiden regio's en de achterstand van de minst begunstigde regio's te verkleinen.

2.5 Een en ander in acht nemend, benadrukt het Comité dat voor lidstaten waar de gemiddelde groei van het bbp in de periode 2007-2009 negatief uitviel en die voor de huidige periode een goed absorptiepercentage kunnen aantonen, het aftoppingspercentage wordt vastgesteld op ten minste het niveau van de huidige periode. De bovengrens voor cohesiebeleid is niet van toepassing op de fondsen voor visserij en plattelandsontwikkeling.

2.6 Het EESC heeft grote nadruk gelegd op het belang van opname van de structuurfondsen in de Europa 2020-strategie; derhalve moeten de doelstellingen en streefdoelen daarvan in sterke mate worden afgestemd op het cohesiebeleid ⁽³⁾ en moeten zij duidelijker naar voren brengen hoe de toekomstige structuurfondsen zullen bijdragen aan de doelstellingen van de Europa 2020-vlaggenschipinitiatieven. Die doelstellingen moeten op korte termijn worden herzien, als de EU deze midden in een diepe crisis wil verwezenlijken

2.7 In diverse adviezen van het EESC ⁽⁴⁾ is benadrukt dat de doelstellingen van de structuurfondsen breder zijn dan de Europa 2020-strategie. De structuurfondsen moeten derhalve een mechanisme zijn waarmee wordt verzekerd dat de economie van de EU haar werkgelegenheids- en onderwijsbeleid versterkt, om op die manier het menselijk kapitaal en de investeringen die nodig zijn om groei, werkgelegenheid en sociale insluiting te waarborgen, te handhaven en uit te breiden. Dit mechanisme moet bijdragen aan de uitvoering van andere strategieën en

⁽²⁾ Zie de EESC-adviezen over *Metropolitane gebieden en stadsregio's in Europa 2020*, PB C 376/02 van 22.12.2011, blz. 7, en *Landbouw- en ambachtsbedrijf*, PB C 143 van 22.05.2012, blz. 35.

⁽³⁾ Zie de adviezen van het EESC over de *Conclusies van het vijfde verslag over de economische, sociale en territoriale samenhang: de toekomst van het cohesiebeleid*, PB C 248/12 van 25.8.2011, blz. 68, over de *Rol en prioriteiten van het cohesiebeleid binnen de EU 2020-strategie*, PB C 248/01 van 25.8.2011, blz. 1, en over *Metropolitane gebieden en stadsregio's in Europa 2020* PB C 376/02 van 22.12.2011, blz. 7.

⁽⁴⁾ Zie de adviezen van het EESC over de *bijdrage van het regionaal beleid aan de slimme groei in het kader van de Europa 2020-strategie*, PB C 318/13 van 29.10.2011, blz. 82, en over de *Conclusies van het vijfde verslag over de economische, sociale en territoriale samenhang: de toekomst van het cohesiebeleid*, PB C 248/12 van 25.8.2011, blz. 68.

beleidsterreinen in de EU, onder meer de Strategie voor de gelijkheid van vrouwen en mannen 2010-2015, de „Small Business Act”, de Energiestrategie voor Europa, de Europese strategie inzake personen met een handicap 2010-2020, het EU-kader voor nationale strategieën inzake de Roma en de Strategie voor duurzame ontwikkeling.

2.8 Het EESC is ernstig bezorgd over de gevolgen van de crisis en meent dat de structuurfondsen kunnen bijdragen aan een uitweg uit de crisis, op voorwaarde dat bij de herziening van de economische governance van de EU, die momenteel niet zorgt voor groei, werkgelegenheid en sociale insluiting, de nadruk erop wordt gelegd dat de bezuinigingsmaatregelen die worden genomen met het oog op de macro-economische stabiliteit de inspanningen om meer cohesie in de EU te bereiken, niet mogen ondermijnen; structuurmaatregelen moeten groei, sociale insluiting en meer werkgelegenheid bewerkstelligen.

2.9 De ernstige economische crisis toont aan dat het thans door de Commissie voor de structuurfondsen voor de periode 2014-2020 voorgestelde bedrag (376 miljard EUR) niet volstaat om te zorgen voor meer economische, sociale en territoriale samenhang in de EU. Het EESC roept de Commissie en het EP derhalve op om het huidige voorstel voor de structuurfondsen in het meerjarig financieel kader opnieuw in overweging te nemen en verzoekt de instellingen om de EU-middelen te concentreren op de minder ontwikkelde regio's en om verdere bureaucratie en versnippering te vermijden.

2.10 De crisis mag de EU er niet van weerhouden om haar internationale verplichtingen en overeenkomsten na te komen, zoals het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering en het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap.

3. Efficiënte structuurfondsen vergen deugdelijke beginselen

3.1 Strategische programmering

3.1.1 Het EESC meent dat het GSK een essentiële ontwikkeling is die zorgt voor een betere coördinatie van de maatregelen ter uitvoering van het cohesiebeleid door de diverse structuurfondsen.

3.1.2 Het EESC verwelkomt het GSK, maar pleit voor een door de begunstigden geleide aanpak. Potentiële begunstigden hebben thans te maken met verschillende procedures voor subsidies (bv. verschillen tussen het EFRO en het ELFPO), wat voor potentiële begunstigden administratieve rompslomp meebrengt. Het GSK is in de thans voorgestelde vorm niet meer dan een administratieve reeks criteria, maar het concept van „één loket” voor de begunstigde ontbreekt. Het GSK zou ook moeten voorzien in duidelijke documentatie en één uitleg van de in alle lidstaten toe te passen regels. Dit concept zou ervoor zorgen dat het GSK een instrument voor doeltreffender gebruik van de middelen wordt en betekent geen extra last bovenop de bestaande administratieve rompslomp.

3.1.3 Het EESC meent dat het GSK nadere bijzonderheden dient te verschaffen over de investeringsprioriteiten die voortvloeien uit de doelstellingen van de Europa 2020-strategie en met name niet mag voorbijgaan aan de maatregelen waarmee de sociale insluiting van mensen die het verst van de arbeidsmarkt

af staan, onder wie vrouwen, jongeren, immigranten, ouderen en personen met een handicap, tot stand kan worden gebracht.

3.1.4 Het EESC meent verder dat het GSK met medewerking van alle EU-instellingen en adviesorganen moet worden over-eengekomen teneinde te zorgen voor een zo groot mogelijk draagvlak onder alle partijen.

3.1.5 De integratie van partnerschapscontracten met het oog op het halen van gemeenschappelijke Europese, nationale en regionale streefdoelen wordt toegejuicht.

3.1.6 Het EESC pleit ervoor om alle partnerschapscontracten en bijbehorende programma's te koppelen aan de nationale hervormingsprogramma's (NHP's). NHP's moeten alle doelstellingen van de Europa 2020-strategie alsmede andere verplichtingen uit andere internationale verplichtingen en overeenkomsten weerspiegelen, zoals het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering en het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap.

3.1.7 Het betrekken van de partners, zoals omschreven in artikel 5, lid 1, van de VGB, bij de voorbereiding en goedkeuring van de partnerschapscontracten alsmede bij de mogelijk voorgestelde wijzigingen van de partnerschapscontracten (artikel 15), is cruciaal voor het succes van de structuurfondsen; derhalve moet het voorstel voor een VGB dienovereenkomstig worden gewijzigd.

3.1.8 Het EESC dringt erop aan dat artikel 14 van het voorstel voor een VGB in het licht van de artikelen 10 en 19 VWEU zodanig wordt gewijzigd dat in punt c) ervan passend verwezen wordt naar kwetsbare groepen, zoals vrouwen, ouderen, jongeren, mensen met een bepaalde seksuele geaardheid, mensen met een handicap, aanhangers van een bepaalde godsdienst en etnische minderheden.

3.2 Thematische concentratie en vereenvoudiging

3.2.1 Het EESC is ingenomen met het voorstel voor een VGB waarin een aantal gemeenschappelijke bepalingen voor de structuurfondsen wordt vastgelegd; hierdoor krijgt het cohesiebeleid in de EU een gemeenschappelijke EU-invalshoek en wordt het coherenter en doeltreffender.

3.2.2 Het EESC verwelkomt de elf thematische gebieden. Het is evenwel van mening dat hieraan ook nog andere thematische gebieden moeten worden toegevoegd, zoals 1) verbetering van de toegankelijkheid en 2) capaciteitsopbouw bij partners, zoals omschreven in artikel 5, lid 1, van de VGB. Het dringt erop aan deze in artikel 9 van het voorstel voor een VGB op te nemen.

3.2.3 Het EESC benadrukt dat alle landen zich moeten richten op de in het voorstel voor een VGB vastgelegde gebieden teneinde synergieën en een meer samenhangende en inclusieve groei te waarborgen.

3.2.4 Het EESC wijst erop dat het zich reeds heeft uitgesproken voor vereenvoudiging van de administratieve, boekhoudkundige en auditprocedures, aangezien „vereenvoudiging [...]

de hoofddoelstelling van het cohesiebeleid [moet] worden" ⁽⁵⁾; het is derhalve verheugd over de inspanningen in het kader van het onderhavige voorstel om dit beginsel op te nemen. Buitensporige bureaucratische rompslomp moet worden voorkomen en er moet meer gedaan worden om de eindbegunstigden van de maatregelen te laten profiteren. Vereenvoudiging moet resulteren in meer duidelijkheid wat subsidiabiliteit, audit, betalingen en gebruik van ICT betreft. Dit betekent ook dat de tekst van de verordening moet worden vereenvoudigd en dat het aantal artikelen ervan moet worden beperkt.

3.2.5 De drempel van 100 000 EUR voor de toepassing van vereenvoudigde regels moet worden opgetrokken tot 250 000 euro voor het deel van EU-financiering in projecten die slechts eenmaal aan een audit worden onderworpen, overeenkomstig artikel 140 van de ontwerp-VGB. De meeste projectbegrotingen overschrijden het in de verordening voorgestelde bedrag ten gevolge van nodeloze administratieve rompslomp. Deze vereenvoudiging, met de nieuwe drempel, zou positief kunnen uitpakken voor de toepassing van deze regel op de globalesubsidie-mechanismen.

3.2.6 Het EESC geeft in overweging om voor begunstigden een „one stop shop”-aanpak in te voeren om het cohesiebeleid meer op de begunstigde te richten (op de cliënt gebaseerde benadering).

3.2.7 Ook het gebruik van een breed scala van terugbetalingen en e-governance wordt toegejuicht. Het EESC hecht er belang aan dat het gebruik van e-governance toegankelijkheid voor allen inhoudt, met inbegrip van ouderen, leden van etnische minderheden en personen met een handicap.

3.3 Prestatiekader en voorwaardelijkheid

3.3.1 Het EESC meent dat het opnemen van de voorwaardelijkheid in de VGB een geschikte methode is om te waarborgen dat de gemeenschappelijke EU-doeleinden inderdaad worden bereikt.

3.3.2 Het EESC is ingenomen met de ex-antevoorwaarden, zoals het in eerdere adviezen ⁽⁶⁾ al te kennen heeft gegeven, aangezien deze aanpak wordt beschouwd als een manier ter verbetering van de kwaliteit van de uitgaven in het kader van het EU-cohesiebeleid. Dergelijke voorwaarden mogen echter geen extra administratieve rompslomp veroorzaken, maar moeten een coherenter en doeltreffender gebruik van de structuurfondsen garanderen.

3.3.3 Het EESC kan evenwel niet instemmen met het gebruik van macro-economische voorwaarden ⁽⁷⁾ als methode, aangezien hierdoor de verkeerde partijen worden „gestraft”. Het is geen voorstander van dwangmaatregelen via het cohesiebeleid (met inbegrip van de opschorting van betalingen) in het komende Zesde pakket economische governance. Maatregelen op het gebied van macro-economische voorwaarden mogen geen gevolgen hebben voor de begunstigden van de structuurfondsen.

3.3.4 Het is van wezenlijk belang dat aan de prestatie-evaluatie ook partners, zoals omschreven in artikel 5, lid 1, van de VGB deelnemen, die erkend worden als daadwerkelijke actoren in de uitvoering van het cohesiebeleid.

3.4 Flexibiliteit

3.4.1 Het EESC meent dat de voorwaardelijkheidsbeginselen het vermogen tot flexibiliteit van de structurele acties niet mogen ondermijnen, aangezien er geen uniforme oplossing voor alle regio's bestaat

3.4.2 Het gemeenschappelijke doel van cohesie door middel van de toepassing van gemeenschappelijke regels op alle begunstigden mag niet door flexibiliteit worden ondermijnd.

3.5 Multilevel governance

3.5.1 Het EESC is ingenomen met multilevel governance als middel om verantwoordelijkheid voor de middelen en de doelstellingen van de sociale cohesie te waarborgen. De partners, zoals omschreven in artikel 5, lid 1, van de VGB dienen overeenkomstig artikel 5 volledig deel te nemen aan alle stadia van de implementatie van de middelen, ook op lokaal en regionaal niveau. Het EESC wijst nogmaals op het belangrijke aandeel van territoriale pacten in het verleden in het betrekken van het maatschappelijk middenveld.

3.5.2 Het benadrukt dat het van belang is om te zorgen voor synergie tussen alle door de structuurfondsen ingestelde instrumenten.

4. Voor de beginselen van het EU-cohesiebeleid zijn geschikte instrumenten nodig om cohesie tot stand te brengen

4.1 Partnerschap met het maatschappelijk middenveld – het partnerschapscontract

4.1.1 Het EESC heeft ervoor gepleit het partnerschapsbeginsel op het cohesiebeleid toe te passen ⁽⁸⁾. Alle belanghebbenden moeten vertegenwoordigd zijn bij de voorbereiding van de partnerschapscontracten en de technische bijstand.

4.1.2 Het EESC is daarom zeer ingenomen met artikel 5 van het huidige voorstel voor een VGB en met het voorstel om op EU-niveau een gedragscode voor partnerschappen uit te werken, waarin de verschillende verantwoordelijkheden en rechten voor deelname van de afzonderlijke partners, zoals omschreven in artikel 5, lid 1, van de VGB, worden vastgelegd. Deze partners moeten ten volle bij de voorbereiding van de gedragscode worden betrokken.

4.1.3 Het EESC beklemtoont dat de deelname van maatschappelijke organisaties eveneens verzekerd moet zijn via gelijke toegang tot financiering en door een duidelijke en ruime definitie. Maatschappelijke organisaties hebben vaak geen toegang tot financiering vanwege belemmerende voorschriften voor cofinanciering, administratieve lasten, onduidelijke doelstellingen van de nationale operationele programma's en een gebrekkige monitoring van de middelen.

⁽⁵⁾ Zie het EESC-advies over het „Vijfde Cohesieverslag”, PB C 248/12 van 25.8.2011, blz. 68, en over „Efficiënt partnerschap in cohesiebeleid”, PB C 44/01, 11.2.2011, blz. 1.

⁽⁶⁾ Zie het advies over het „Vijfde Cohesieverslag”, PB C 248/12 van 25.8.2011, blz. 68.

⁽⁷⁾ Zie het EESC-advies over „Regionaal beleid en slimme groei”, PB C 318/13, 29.10.2011, blz. 82.

⁽⁸⁾ Zie de adviezen van het EESC over *Efficiënt partnerschap in het cohesiebeleid*, PB C 44/01 van 11.2.2011, blz. 1, en over het *Vijfde cohesieverslag*, PB C 248/12 van 25.8.2011, blz. 68.

4.1.4 De gedragscode moet duidelijke regels vastleggen voor de toepassing, vasthouden aan tijdige uitvoering en in een klachtenprocedure voorzien om een doeltreffende en niet-bureaucratische uitvoering en gebruik van de programma's van het Cohesiebeleid mogelijk te maken. Volgens het EESC moeten nadere criteria die de lidstaten voor goedkeuring hanteren, eerst nauwkeurig worden onderzocht om verdere bureaucratie (en nationale „gold-plating”) te vermijden.

4.1.5 De gedragscode moet duidelijk de verschillende verantwoordelijkheden en rechten voor deelname van de afzonderlijke partners vastleggen, zoals omschreven in artikel 5, lid 1, van de VGB.

4.1.6 Daartoe heeft het EESC ook een partnerschapscontract tussen elke lidstaat en zijn regio's en het maatschappelijk middenveld bepleit⁽⁹⁾.

4.1.7 Het EESC wijst op de noodzaak om breed opgezette partnerschappen tot stand te brengen die een breed spectrum van verschillende belangen weerspiegelen. Er moet duidelijk worden vastgelegd hoe de verantwoordelijkheden en functies van deze verschillende partners worden bepaald.

4.1.8 Het EESC betreurt het dat de VGB niet voorziet in een Europees mechanisme voor partnerschappen met Europese partners, zoals omschreven in artikel 5, lid 1, van de VGB; het dringt er daarom op aan een dergelijk mechanisme in het voorstel voor de verordening op te nemen.

4.1.9 Het EESC is ingenomen met het Commissievoorstel voor de uitbreiding van door de gemeenschap geleide initiatieven die gebaseerd zijn op de ervaring met de Leader-aanpak. Relevante maatschappelijke stakeholders moeten vertegenwoordigd zijn in de lokale Leader-actiegroepen.

4.2 *Monitoringcomités*

4.2.1 Het EESC is sterk voorstander van toekenning van stemrecht aan de partners, zoals omschreven in artikel 5, lid 1, van de VGB, in de toezichtcomités, overeenkomstig artikel 42 VGB, en wijst er nogmaals op dat het van belang is dat alle partners daarin gelijke rechten hebben. Het is hoog tijd dat alle partijen van de toezichtmechanismen op voet van gelijkheid optreden; het EESC wil dat er concrete richtsnoeren in het GSK worden opgenomen.

4.2.2 Het EESC herhaalt hoe belangrijk het is dat het gebruik van de fondsen gedegen wordt geëvalueerd en onderzocht, en beklemtoont dat dit een belangrijk onderdeel is voor het begrip van de verschillende impact die de fondsen in de uiteenlopende contexten in de Europese regio's hebben.

4.3 *Technische bijstand*

4.3.1 Het EESC wenst dat de capaciteit van partners, zoals omschreven in artikel 5, lid 1, van de VGB, in het kader van artikel 51 van de algemene verordening wordt versterkt. Door deze partners te betrekken bij dit proces van ondersteuning, studies, evaluaties en ondersteuning van deskundigen alsmede door andere, door middel van technische bijstand ondersteunde maatregelen wordt meer betekenis gegeven aan de deelname en

de capaciteit tot deelname van alle partners in de structuurfondsen. Het meent dat dit een eerste vereiste voor deelname moet zijn.

4.3.2 Het EESC betreurt dat wordt voorgesteld om operationele programma's voor technische bijstand uit te sluiten voor milieumaatregelen, gelijke kansen en gelijkheid van mannen en vrouwen. Deze uitsluiting moet uit artikel 87 worden geschrapt.

4.3.3 Het EESC herinnert eraan dat het Europees Sociaal Fonds verder is wat betreft het gebruik van technische bijstand voor de deelname van de in artikel 5, lid 1, omschreven partners. Het pleit ervoor dat het partnerschapsbeginsel in gelijke mate bij alle structuurfondsen wordt toegepast.

4.4 *Capaciteitsopbouw*

4.4.1 Het EESC pleit ervoor om een definitie van „capaciteitsopbouw” in artikel 2 op te nemen. Onder capaciteitsopbouw moet worden verstaan versterking van de deelname van partners, zoals omschreven in artikel 5, lid 1, van de VGB, aan de voorbereiding en de uitvoering van en het toezicht op de structuurfondsen in alle stadia, met inbegrip van onder meer opleiding, deelname aan technische bijstand, opname van vertegenwoordigende organisaties van kwetsbare groepen en ondersteuning bij de implementatie van middelen. Die definitie moet ook worden opgenomen in het GSK.

4.4.2 Capaciteitsopbouw voor partners, zoals omschreven in artikel 5, lid 1, van de VGB, dient eveneens de toegang tot financiële middelen te omvatten, overeenkomstig artikel 87 van de VGB. Het EESC betreurt het dat artikel 7 daarvan discriminatie bij de toegang tot financiële middelen niet verbiedt.

4.5 *Verbod op discriminatie en toegang tot financiële middelen*

4.5.1 Het verheugt het EESC dat in het huidige voorstel voor een VGB het verbod op discriminatie is opgenomen. Het beginsel van toegankelijkheid voor personen met een handicap, neergelegd in artikel 16 van de thans geldende algemene verordening, is echter jammer genoeg niet overgenomen in het voorstel voor de toekomstige VGB.

4.5.2 Gegadigden, begunstigden en partners zouden jegens de autoriteiten in de lidstaten verplichte rechten moeten hebben, alsook het recht op een klachtenregeling om bezwaren te uiten.

4.5.3 Het wijst erop dat voor de toegang tot financiële middelen inspanningen zijn vereist inzake de capaciteitsopbouw van de partners, zoals omschreven in artikel 5, lid 1, van de VGB, alsmede een omvangrijke inzet van de globalesubsidiemechanismen. Het EESC herinnert eraan dat door de Commissie gecoördineerde opleidingen die toegang aanzienlijk kan verbeteren.

4.6 *Ondersteuning van de sociale economie*

4.6.1 Het EESC is ingenomen met de voorgestelde bepalingen betreffende de actoren van de sociale economie en beveelt aan hun medewerking aan de doelstellingen van de structuurfondsen te verduidelijken. Die bepalingen mogen de rol van de actoren van de sociale economie niet beperken tot programma's voor sociale insluiting, maar moeten deze uitbreiden tot andere

⁽⁹⁾ Zie het EESC-advies over het „Vijfde Cohesieverslag”, PB C 248/12, 25.8.2011, blz. 68., par. 2.1.6, 6.1 en 6.2.

belangrijke prioriteiten van alle fondsen, zoals bevordering van werkgelegenheid, bestrijding van armoede, verbetering van onderwijsniveaus, oprichting van ondernemingen, ondernemerschap, concurrentievermogen en ondersteuning van het bedrijfsleven, lokale ontwikkeling, onderzoek, ontwikkeling en innovatie, opleiding en onderwijs.

4.7 Multifondsen – financiële instrumentering

4.7.1 Het EESC juicht de mogelijkheid toe om fondsen te combineren om aldus bij de implementatie van de middelen betere resultaten te behalen.

4.7.2 Het EESC is overtuigd van het hefboomeffect van de structuurfondsen; om laatstgenoemde effect op lokaal niveau te versterken, beveelt het aan een passend deel van de middelen te reserveren voor gemengde fondsen die in staat zijn lokale endogene bronnen te mobiliseren om aldus uiteenlopende permanente lokale financieringsfaciliteiten in het leven te roepen, die eveneens garant staan voor de duurzaamheid van de EU-maatregelen.

4.7.3 Het EESC is ervan overtuigd dat via financiële instrumentering de beperkt beschikbare middelen optimaal moeten worden benut en dat ernaar moet worden gestreefd dat elke euro die voor de cohesiefinanciering beschikbaar wordt gesteld maximaal effect sorteert. Er moet meer gebruik worden gemaakt van Europa-2020-projectobligaties; het EESC stelt voor zorgvuldig na te gaan of gebruik kan worden gemaakt van vastgelegde toekomstige structuurfondsmiddelen en niet-bestede middelen uit de programmeringsperiode 2007-2013 als buffer/kredietgarantie voor terug te betalen EIB-leningen die thans aan het mkb en andere ondernemingen ter beschikking moeten worden gesteld voor het aanzwengelen van de Europese economie. In dit verband moet ook gekeken worden naar roulerende fondsen en microkredieten.

4.8 Reservering

4.8.1 Het EESC is voorstander van het voorstel om ten minste 20 % van alle nationale ESF-kredieten voor sociale insluiting en de bestrijding van armoede te bestemmen. Het verzet zich ertegen dat dit streefdoel wordt teruggeschroefd. Gelet op de huidige economische crisis moet een sociaal Europa zichtbaar blijven voor zijn burgers. Met name sociale ondernemingen spelen een grote rol bij het bereiken van deze doelstellingen en leveren een belangrijke bijdrage aan de integratie van bijzonder getroffen groepen in de samenleving en de arbeidsmarkt.

4.8.2 Het Comité pleit voor behoud van de huidige praktijk waarbij vervoersprojecten uit een afzonderlijke begrotingslijn worden gefinancierd. De door de Commissie voorgestelde toewijzing in het Cohesiefonds komt neer op een lager bedrag dat voor cohesie beschikbaar is.

4.9 Medefinancieringspercentages

4.9.1 De bepalingen inzake medefinanciering moeten worden gedifferentieerd naargelang de omstandigheden.⁽¹⁰⁾ De absorptiecapaciteit van de verschillende begunstigden moet in overweging worden genomen.

4.9.2 Het EESC staat achter de door de Commissie al in 2011 voorgestelde verhoging van de medefinancieringspercentages tot maximaal 95 % voor lidstaten in financiële moeilijkheden⁽¹¹⁾, die ook in de VGB is overgenomen. Medefinanciering zou ook een optie moeten zijn voor lokale organen die geen toegang tot leningen hebben, aangezien zij geen eigen begroting hebben en dus geen eigen bijdrage kunnen aanbieden.

4.9.3 Het steunt de gedachte dat projecten die inspelen op de behoeften van kwetsbare groepen en groepen die het risico lopen uitgesloten te worden, hogere medefinancieringspercentages moeten hebben. Gezien de steeds grotere kans op besnoeiingen op de begrotingen voor nationaal sociaal beleid als gevolg van bezuinigingsmaatregelen, zou dit percentage 100 % moeten bedragen voor lidstaten die het hardst door de economische crisis worden getroffen.

4.10 Meer bekendheid

4.10.1 Er moeten strategieën komen om meer bekendheid te geven aan de voorschriften van de VGB en de betekenis van de belangrijkste beginselen en mechanismen die daarin zijn vastgelegd.

4.10.2 Technische bijstand en andere instrumenten moeten worden ingezet om te verzekeren dat alle betrokken actoren (in het bijzonder met inbegrip van de partners, zoals omschreven in artikel 5, lid 1, van de VGB), van de beheersautoriteiten tot de uitvoerders van de projecten, voldoende zijn geïnformeerd over de belangrijkste elementen van deze verordening.

4.11 Sociale huisvesting

4.11.1 Het is van belang dat sociale huisvesting in de VGB wordt opgenomen. Het EESC wijst op het mogelijke nut van een duidelijkere definitie van dit gebied in het in bijlage aan de verordening gehechte GSK.

4.12 Macroregionaal beleid – stedelijk beleid

4.12.1 Het EESC steunt de aanpak om de rol van macroregionale samenwerkingsstrategieën in het cohesiebeleid te vergroten. De samenwerking tussen macroregio's biedt grote mogelijkheden om investeringen in die regio's beter te laten renderen.

4.12.2 Het EESC kan zich er volledig in vinden dat meer wordt ingespeeld op de behoeften van stedelijke gebieden: in feite wordt 5 % van de EFRO-middelen uitgetrokken voor stadsontwikkeling en het opzetten van een platform voor stadsontwikkeling⁽¹²⁾.

4.12.3 Stedelijk beleid moet zijn gericht op een duurzamer milieu en zorgen voor betere mobiliteit voor alle burgers, een burgersvriendelijke omgeving en milieuvriendelijke maatregelen, met name voor ouderen, personen met beperkte mobiliteit en personen met een handicap.

4.12.4 Het EESC onderstreept het belang van het onderzoek en de ontwikkeling door ESPON op het gebied van Europese territoriale ontwikkeling.

⁽¹⁰⁾ Zie het EESC-advies over het „Vijfde Cohesieverslag”, PB C 248/12, 25.8.2011, blz. 68., par. 2.2.1 en 6.10.

⁽¹¹⁾ Zie de EESC-adviezen in PB C 24 van 28.1.2012, van 2012/C/24/17 tot en met 2012/C/24/19.

⁽¹²⁾ In het verlengde van eerdere adviezen, zoals die over „Metropolitane gebieden en stadsregio's in Europa 2020”, PB C 376/02 van 22.12.2011, blz. 7, en „De rol en prioriteiten van het cohesiebeleid binnen de EU 2020-strategie”, PB C 248/01 van 25.8.2011, blz. 1.

4.13 Indicatoren

4.13.1 Het EESC is verheugd over de inspanningen om tot een meer resultaatgerichte verordening te komen. Voor zo'n verordening zijn deugdelijke indicatoren nodig.

4.13.2 Het is ervan overtuigd dat indicatoren die uitsluitend op macro-economische indicatoren als het bbp zijn gebaseerd, duidelijk ongeschikt zijn voor de vaststelling van het cohesieniveau. Voor het cohesiebeleid moeten andere indicatoren worden gebruikt ⁽¹³⁾. Elk gebruik van dit soort indicatoren moet halverwege de programmeringsperiode worden geëvalueerd.

4.13.3 Het EESC pleit ervoor dat de Commissie naar behoren rekening houdt met prestatie-indicatoren die op lokaal en gemeenschapsniveau zijn vastgelegd en naast kwantitatieve indicatoren beter gebruik maakt van kwalitatieve indicatoren, namelijk om de door de programma's en maatregelen gegenereerde lokale sociale meerwaarde beter te kunnen meten.

4.13.4 De indicatoren dienen het langetermijneffect te meten. Zij mogen niet uitsluitend op een kosten-batenanalyse zijn gebaseerd, maar dienen ook rekening te houden met andere sociale overwegingen. Het is van belang dat alle actoren op het gebied van het cohesiebeleid de nieuwe indicatoren leren toepassen.

4.14 Geografisch toepassingsgebied (artikel 89)

4.14.1 Het EESC dringt erop aan dat structuurfondsmaatregelen op het gebied van sociale insluiting, onderwijs en werkgelegenheid alle kwetsbare groepen, zoals vrouwen, immigranten en personen met een handicap, omvatten en onafhankelijk van het geografische toepassingsgebied worden georganiseerd en uitgevoerd.

4.15 Strategische vooruitgang

4.15.1 Het EESC wijst erop dat de voortgangsverslagen ook een evaluatie van de voortgang bij de maatregelen voor integratie van kwetsbare groepen in de desbetreffende regio's moeten omvatten.

4.15.2 Het meent dat artikel 49 en artikel 101 van het voorstel voor een VGB tevens een evaluatie van de horizontale prioriteiten samen met de thematische prioriteiten moeten omvatten.

4.15.3 Tot de in artikel 114 omschreven functies van de beheersautoriteit dient ook het uitsplitsen van informatie naar groepen die het risico lopen uitgesloten te worden, te behoren.

4.16 Gezamenlijke actieplannen

4.16.1 Het EESC meent dat de gezamenlijke actieplannen duidelijk de deelname van alle in artikel 5, lid 1, genoemde partners moeten vastleggen.

4.16.2 Bij de gezamenlijke actieplannen dienen eveneens de partners, zoals omschreven in artikel 5, lid 1, van de VGB als potentiële begunstigden van dit soort maatregelen te worden betrokken.

5. Transnationale samenwerking

5.1 Het EESC wijst met klem op de noodzaak van verdere ondersteuning van de operationele programma's ter bevordering van de transnationale samenwerking in alle fondsen; hierdoor kan de rol van de Commissie bij het bevorderen van het uitwisselen van ervaringen en het coördineren van de uitvoering van relevante initiatieven worden versterkt.

Brussel, 25 april 2012

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Staffan NILSSON

⁽¹³⁾ Vgl. de GINI-coëfficiënt, die genoemd in het advies over het *Vierde verslag over de economische en sociale cohesie*, PB C 120/17 van 16.5.2008, blz. 73, en het advies over het *Vijfde Cohesieverslag*, PB C 248/12 van 25.8.2011, blz. 68.
het EESC-advies over „*Het bbp en verder - De rol van maatschappelijke organisaties bij de vaststelling van aanvullende indicatoren*”, (nog niet gepubliceerd in het PB), par. 1.5.1: „In dit opzicht is er duidelijk behoefte aan vervanging van het concept van economische groei door dat van maatschappelijke vooruitgang en om zodoende een discussie over de fundamentele betekenis van vooruitgang aan te zwengelen. In het kader van die discussie moet niet alleen het ontwikkelingsconcept opnieuw worden gedefinieerd, maar moet ook worden ingegaan op aspecten van politieke verantwoordelijkheid. Voor deze nieuwe aanpak is vereist dat de verschillende dimensies die vooruitgang inhouden, worden vastgesteld door i) de uitbreiding van de nationale rekeningen tot sociale en milieuaspecten; ii) het gebruik van samengestelde indicatoren, en iii) het opstellen van sleutelindicatoren.”

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake het Cohesiefonds en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1084/2006 van de Raad

(COM(2011) 612 final — 2011/0274 (COD))

(2012/C 191/07)

Rapporteur: de heer **CEDRONE**

Het Europees Parlement en de Raad hebben op resp. 25 en 27 oktober 2011 besloten om, overeenkomstig de artt. 177 en 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake het Cohesiefonds en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1084/2006 van de Raad

COM(2011) 612 final — 2011/0274 (COD).

De afdeling Economische en Monetaire Unie, Economische en Sociale Samenhang die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 3 april 2012 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 25 en 26 april 2012 gehouden 480^e zitting (vergadering van 25 april) onderstaand advies met 180 stemmen vóór en 9 tegen, bij 7 onthoudingen, goedgekeurd.

1. Conclusies en voorstellen

1.1 Het EESC onderschrijft in beginsel het nieuwe voorstel voor een verordening m.b.t. het Cohesiefonds en is met name ingenomen met de inspanning die wordt geleverd om de procedures betreffende de verschillende fondsen af te stemmen op die van de algemene verordening, ook al zijn er verschillende heikele punten (zie hieronder) die moeten worden uitgediept en verbeterd, met name in het licht van de financiële crisis en de overheidsschuld waarmee de EU thans te kampen heeft.

1.2 Het is hoe dan ook een goede zaak dat het fonds gebruikt kan worden om de productie en de verspreiding van hernieuwbare energiebronnen aan te moedigen, energie-efficiëntie te bevorderen, het milieu te beschermen, de aanpassing aan de klimaatverandering te bevorderen, de biodiversiteit te verbeteren en de stedelijke omgeving te vernieuwen. Een en ander kan een positieve impact hebben op andere sectoren als het toerisme, en duurzame ontwikkeling bevorderen.

1.3 Het EESC acht het van belang dat de Commissie ernaar streeft het aantal maatregelen te verminderen via een concentratie van de thematische gebieden. In deze periode van crisis is dit een belangrijk middel om verspilling tegen te gaan, de middelen te concentreren op specifieke acties en het multiplicator- en stimulerings-effect ter bevordering van groei en werkgelegenheid te vergroten.

1.4 Het EESC stemt in met het voorstel m.b.t. de financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen, dat evenwel geen specifiek apart fonds mag worden, wat tot nutteloze overlappingen zou kunnen leiden.

1.5 Het EESC is tevens erg ongerust en maakt ernstig voorbehoud m.b.t. de huidige voorstellen inzake het beginsel van conditionaliteit (met name het gebruik van macro-economische

voorwaarden). Dit mag immers niet worden gehanteerd als een sanctie-instrument, in een geest van bestraffing, maar moet gericht zijn op verantwoordelijkheid en beloning, zodat de doelstelling van de convergentie niet ondermijnd of in het gedrang wordt gebracht.

1.6 De verschillende soorten fondsen moeten absoluut beter gecoördineerd worden en het cohesiebeleid moet in zijn geheel ook beter worden afgestemd op de andere economische maatregelen van de EU, met inbegrip van het GLB, binnen het versterkte kader van een gemeenschappelijk begrotingsbeleid. Aldus kan een multiplicatoreffect worden bereikt en kan de doeltreffendheid van de investeringen worden vergroot. Het zou een goede zaak zijn, althans in de eurozone, tot een versterkte samenwerking te komen op het gebied van het economisch beleid, met inbegrip van het cohesiebeleid, ter bevordering van een gemeenschappelijke economische *governance*, zoals herhaaldelijk door het EESC is bepleit maar door de top van december 2011 ten onrechte onbeslist is gelaten.

1.7 Voorts is het absoluut noodzakelijk verbetering te brengen en het evenwicht te herstellen in het „institutionele partnerschap” tussen Commissie, lidstaten en regio's, waarbinnen de Commissie zich opnieuw een ondersteunende en richtinggevende rol zou moeten toe-eigenen. Dit partnerschap moet in elke fase gepaard gaan met een partnerschap zoals bedoeld in artikel 5, lid 1, van het voorstel voor een verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen, dat tot dusver nog al te vaak alleen maar een adviserende en informatieve rol speelt. Voor de hele EU moeten een gedragscode en parameters voor de evaluatie van de meerwaarde van dit partnerschap worden uitgewerkt.

1.8 Prioritair voor het EESC is de kwestie van de vereenvoudiging in de begin- en de eindfasen. Dit geldt zowel voor het Cohesiefonds als voor alle structuurfondsen, met name wat betreft de vermindering van de administratieve kosten door

eventueel te voorzien in een forfait voor bepaalde soorten projecten. Hoe dan ook zou het principe van de „eenmalige betaling” van toepassing zijn.

1.9 Voor de landen die het zwaarst zijn getroffen door de crisis, is het cohesiebeleid een van de belangrijkste instrumenten waarover de lidstaten beschikken om de sociale, economische en territoriale ongelijkheden te verkleinen en om de economische groei opnieuw aan te zwengelen en de duurzaamheid ervan te bevorderen.

1.10 **Cofinanciering:** de criteria voor cofinanciering moeten opnieuw worden bekeken en nauwlettender worden geëvalueerd. Zij moeten gerelateerd zijn aan de reële begrotingssituatie van de territoriale overheden om te vermijden dat de meest kansarmen tot geen enkele financiering toegang krijgen.

1.11 Volgens het EESC is er in de huidige context van hervormingen en sanering van de overheidsschuld, waarbij een beleid „in twee fasen” (eerst bezuinigingen, als dreiging, en daarna groei) wordt nagestreefd, geen speelruimte voor een beleid van investeringen en groei. Groei en bezuinigingen zouden bovendien hand in hand moeten gaan. Het is daarom geboden het cohesiebeleid in die richting te sturen, door bijvoorbeeld steun te verlenen aan bedrijven die een belangrijke technologische dimensie hebben en een grote impact op de jeugdwerkloosheid.

1.12 Het huidige economische beleid van de EU (bezuinigingen, financiële problemen van de lidstaten, krappe EU-begroting, begrotingspact, ECB-beperkingen, enz.) leidt volgens het EESC tot een recessie, met onvoorspelbare gevolgen, terwijl juist het tegendeel zou moeten gebeuren, terwijl m.a.w. ten minste tegelijkertijd, zo niet eerst, de groei en de werkgelegenheid zouden moeten worden ondersteund via een kordater en versterkender voorstel. Met het oog daarop kan een belangrijke bijdrage worden geleverd door de structuurfondsen (en tijdelijk, deels ook door de GLB-middelen), zoals ook op de top van 30 januari 2012, zij het slechts terzijde, werd bepleit.

1.12.1 Het is m.a.w. zaak een „Europees groeiplan” („New Deal”) ⁽¹⁾ met grootschalige gerichte projecten te lanceren en daarbij enkele sleutelsectoren te betrekken die de Europese economie in relatief korte tijd nieuw leven kunnen inblazen. Dit plan moet worden gezien als een aanvulling op de Europa 2020-strategie, die meer op de middellange termijn is gericht. Een dergelijk plan kan worden

- gefinancierd door nu reeds gebruik te maken van de resterende middelen voor 2007-2013, waaraan, zodra dit mogelijk is, een deel van de voor 2014-2020 uitgetrokken middelen, voor een beperkte tijd moeten worden toegevoegd;
- verwezenlijkt via onmiddellijk uitvoerbare projecten, dankzij een versnelde procedure op basis van het subsidiariteitsbeginsel of via een radicale „tijdelijke” aanpassing van de huidige verordeningen die een snelle tenuitvoerlegging mogelijk maken;

— ondersteund en kracht worden bijgezet door tussenkomst van de EIB, via de uitgifte van obligaties (art. 87 van de nieuwe verordening). Dit kan een multiplicatoreffect teweegbrengen op de investeringen, daar het buitenlands kapitaal zou aantrekken en een positief effect zou sorteren op de overheidsschuld en de euro, die zou worden versterkt.

1.12.2 Dit groeiplan zou ten uitvoer moeten worden gelegd aan de hand van criteria die ten minste de eerste drie jaar van de volgende programmeringsperiode dezelfde moeten blijven.

2. Inleiding

2.1 Het EESC heeft in vorige adviezen herhaaldelijk gewezen op de beginselen en het belang van het beleid inzake economische en sociale samenhang en solidariteit, zoals deze in het Verdrag zijn opgenomen en waarop ook in documenten van de Commissie meermaals wordt geattendeerd.

2.1.1 Nooit eerder is het belang van deze beginselen zo groot geweest als vandaag, zoals wellicht ook nooit eerder het gevaar zo groot is geweest dat ze op de helling kwamen te staan, zelfs niet ten tijde van het uitbreidingsbeleid, toen de oude EU-lidstaten vreesden een deel van hun middelen te verliezen, terwijl de nieuwe zich erover ongerust maakten dat ze er niet genoeg hadden om aan de eisen van samenhang te voldoen.

2.2 Hoe dan ook is het een goede zaak dat de Commissie probeert rekening te houden met de verschillende parameters die met de wijziging van de verordeningen samenhangen, zoals het voorstel voor de toekomstige EU-begroting, de Europa 2020-strategie en de crisis van de overheidsschuld, die, in het kielzog van de financiële crisis, het voortbestaan van de interne markt, en bijgevolg ook van de Unie zelf, ernstig in het gedrang brengt.

3. Het nieuwe cohesiebeleid: achtergrond, vragen, vaststellingen en strategische kwesties

3.1 Zoals bekend, heeft de Commissie in juni 2011 een pakket voorstellen voor het meerjarig financieel kader goedgekeurd die de basis zullen vormen van de toekomstige EU-financieringen in de periode 2014-2020. Het kader moet vooral de Europa 2020-strategie ondersteunen en eventueel ook via de EIB (projectobligaties en/of euro-obligaties) zorgen voor aanvullende financieringen van de begroting.

3.2 Voorts moet er rekening mee worden gehouden dat tal van lidstaten, gelet op de huidige economische crisis, genoodzaakt zijn draconische saneringsmaatregelen te nemen en dus ook overheids- en particuliere investeringen in infrastructuur te blokkeren, met alle gevolgen van dien voor de groei en de werkgelegenheid. Bovendien geven lidstaten bij de planning uiteindelijk vaak ook prioriteit aan „nationale projecten” i.p.v. aan grensoverschrijdende initiatieven van Europees belang.

3.3 De context waarbinnen de discussie over de nieuwe regelgeving voor het cohesiebeleid wordt gevoerd, is dan ook zeer specifiek, om niet te zeggen uitzonderlijk en moet ook als dusdanig worden benaderd. Zo zou moeten worden nagegaan of moet worden vastgehouden aan een dermate versnipperd cohesiebeleid en of het volstaat of nuttig is de conditionaliteitskwestie aan de orde te stellen om de samenhang te bevorderen en de lidstaten die het meest door de crisis zijn getroffen, te helpen.

⁽¹⁾ Zie het EESC-advies „Groeï en staatsschulden in de EU: twee innovatieve oplossingen”, PB C 143 van 22.05.2012, blz. 10.

3.4 Misschien zou het immers beter zijn om, gelet op de extreem moeilijke situatie waarin de Unie zich thans bevindt waarbij er weinig middelen voor groei kunnen worden ingezet, af te zien van nog meer regels en controles – die tot de helft zouden moeten worden teruggebracht – om de reeds gelanceerde projecten tot een goed einde te brengen. Misschien moet eraan worden gedacht de middelen via een nieuw bijzonder Europees groeiplan, een „Europese New Deal” ⁽²⁾, te rationaliseren en optimaal te gebruiken.

3.5 Als de huidige EU-strategie niet grondig wordt aangepast, waartoe op de top van 8 en 9 december 2011 geen aanstalten zijn gemaakt, zal ook het cohesiebeleid radicaal moeten worden hervormd. Erger nog is evenwel dat het cohesiebeleid niet meer in staat zal zijn zijn prioritaire taak te vervullen, nl. de economische en sociale kloof tussen de verschillende gebieden en regio's in de EU te overbruggen, en dat deze kloof nog groter zal worden ten gevolge van de recessieve effecten van de maatregelen om de overheidstekorten onder controle te houden. Er is daarom in de EU een radicale verandering nodig, samen met één economisch bestuur.

3.6 Wat betreft de door de Commissie bepleite methodologie in haar voorstel tot wijziging van de regelgeving voor het beheer van het cohesiebeleid voor de periode 2014-2020 en met name de gemeenschappelijke bepalingen voor alle fondsen van het gemeenschappelijk strategisch kader, formuleert het EESC de onderstaande opmerkingen.

3.6.1 De vaststelling van het gemeenschappelijk strategisch kader (GSK): het EESC kijkt ernaar uit om het nieuwe voorstel voor een gemeenschappelijk strategisch kader dat de Commissie in 2012 zal voorleggen, onder de loep te nemen. Vooral nog moet evenwel nog worden bepaald, mede op basis van de discussies van de Europese Raad van 7 december ll. ⁽³⁾ over het cohesiebeleid, op welke wijze de Commissie „de doelstellingen en streefcijfers van de prioriteiten van de Unie voor slimme, duurzame en inclusieve groei in kernacties voor het EFRO, het CF, het ESF, het Elfpo en het EFMZV” denkt met elkaar in verband te brengen.

3.6.1.1 In eerdere EESC-adviezen is duidelijk gemaakt dat het cohesiebeleid, dat weliswaar afgestemd moet zijn op de doelstellingen van de Europa 2020-strategie en ermee moet stroken, niettemin ook zijn specifieke kenmerken moet behouden en een beleid moet blijven dat gericht is op de versterking van de sociale, economische en territoriale samenhang in de EU-lidstaten.

3.6.1.2 De band tussen deze doelstellingen is van wezenlijk belang voor het welslagen van de Europa 2020-strategie maar de Commissie heeft nog niet gepreciseerd hoe deze band tussen de in het GSK uitgestippelde strategieën en de hervormingsprogramma's op nationaal niveau op een functionele, gecoördineerde en betaalbare manier kan worden verzekerd.

3.6.2 De partnerschapsovereenkomst: het EESC valt het standpunt van het Europees Parlement en het Comité van de

Regio's bij dat over de overeenkomst eerst moet worden onderhandeld door de lidstaten en de regio's en pas daarna door de lidstaten en de Commissie.

3.6.2.1 In het kader van de onderhandelingen die met de lidstaten zullen worden gelanceerd, wijst het EESC op het belang van de door de Commissie voorgestelde benadering op basis van *multilevel governance*. Tegelijkertijd dringt het echter ook aan op een betere definiëring van de institutionele spelers (op nationaal en lokaal niveau) die de partnerschapsovereenkomsten met de Commissie zullen uitstippelen en ondertekenen, alsook op een ruime participatie van de vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld aan de opstelling van de betreffende documenten.

3.6.3 Thematische concentratie: het EESC onderschrijft het voorstel van de Commissie om het aantal door het cohesiebeleid gefinancierde maatregelen te beperken door de financiële middelen te concentreren op strategische projecten die van cruciaal belang worden geacht voor de duurzaamheid van de samenhang en het proces van economische ontwikkeling dat in minder ontwikkelde, overgangs- alsook meer ontwikkelde regio's op gang moet worden gebracht.

3.6.3.1 De keuze van de thematische gebieden waarin de komende programmeringsperiode van zeven jaar geïnvesteerd zal worden, moet aan de lidstaten worden overgelaten, ook al moet het besluit samen met de Commissie worden genomen nadat nauwlettend is nagegaan of de voorstellen stroken met de Europa 2020-strategie.

3.7 Conditionaliteit: het EESC erkent dat dit één van de punten van het Commissievoorstel is waarmee de Europese instellingen (Parlement, Raad, Comité van de Regio's, enz.) de meeste moeite hebben en is van mening dat de Commissie in dit verband niet duidelijk genoeg is geweest wat de betekenis, het doel en de voorwaarden voor de toepassing van het betreffende concept betreft. Enkele *ex-ante* voorwaarden (waaraan ook sociale voorwaarden zouden moeten worden toegevoegd) kunnen nuttig worden geacht maar de macro-economische voorwaarden, zoals ze thans zijn geformuleerd, zijn voor het EESC onaanvaardbaar.

3.7.1 Zonder afbreuk te doen aan het feit dat aan de Commissie moet worden gegarandeerd dat de middelen van de structuurfondsen gebruikt worden met inachtneming van de in de communautaire regelgeving vastgestelde beginselen, doelstellingen en termijnen, is het EESC van mening dat de Commissie haar voorstel moet herzien in het licht van de volgende overwegingen:

- conditionaliteit is een instrument dat methodologisch zó geconcipeerd en opgezet moet worden dat het de lidstaten veeleer helpt de middelen onder de door de Commissie vastgestelde voorwaarden te gebruiken, dan dat het hun „sancties” oplegt;
- wat de beginselen van conditionaliteit (*ex ante*, macro-economische voorwaarden) betreft, moet de aandacht dus in eerste instantie uitgaan naar maatregelen die de lidstaten ertoe kunnen aanzetten de toegewezen middelen beter (doeltreffender, efficiënter) en sneller uit te geven aan de regio's die het verst van het EU-gemiddelde afstaan;

⁽²⁾ Ibidem.

⁽³⁾ COM(2011) 615 final – 2011/0276 (COD).

- de Commissie moet vooral meer aandacht schenken aan de voorbereidingsfase van de programma's, d.i. aan de fase van strategische programmering waarbij de prioriteiten alsook de verantwoordelijkheden worden vastgesteld van de nationale en regionale instellingen bij het nastreven van de doelstellingen op het vlak van territoriale ontwikkeling. De Commissie zou een actievere rol moeten spelen in het verlenen van bijstand aan landen en regio's bij het gebruik van de middelen;
- evenveel belang moet worden gehecht aan de fase van verificatie van de *ex-ante* voorwaarden, waarbij moet worden nagegaan of de lidstaten aan de vereisten voldoen om bij de tenuitvoerlegging van het cohesiebeleid te garanderen dat de beginselen van evenredigheid en subsidiariteit worden nageleefd. Ook in dit geval zou het EESC graag zien dat het beginsel van de conditionaliteit wordt gehanteerd als een gedegen instrument om de lidstaten aan te zetten tot een correcte toepassing van de regelgeving m.b.t. de structuurfondsen. Alleen in zeer uitzonderlijke gevallen en bij een uitgesproken en herhaald voornemen van een lidstaat om de door de Commissie voorgeschreven hervormingen te vertragen, kunnen sancties worden toegepast.

3.7.2 Wat de macro-economische voorwaarden betreft, deelt het EESC de ongerustheid van het Europees Parlement en enkele lidstaten m.b.t. de mogelijkheid dat regio's en begunstigden van communautaire programma's benadeeld kunnen worden ingeval centrale besturen geen of onefficiënt beleid voeren om de overheidsschuld terug te dringen. Er moeten andere oplossingen worden gevonden om te vermijden dat de verantwoordelijkheid voor het nationale begrotingsbeleid wordt toegeschreven aan regionale instellingen of andere actoren die geen enkele invloed hebben op dergelijke besluiten. Betere coördinatie tussen en binnen lidstaten zou in dat verband een goede zaak zijn.

3.8 Naast de conditionaliteit, moeten binnen het cohesiebeleid dan ook een aantal belangrijke knelpunten worden aangepakt, die op alle fondsen betrekking hebben. Hierbij zij met name gedacht aan:

- de coördinatie en complementariteit van de fondsen en de coördinatie tussen de fondsen en andere economische maatregelen van de EU;
- de institutionele coördinatie van de cohesiemaatregelen, ook via versterkte samenwerking;
- de grondige vereenvoudiging van de thans veel te ingewikkelde procedures en regelgeving, in zowel begin- als eindfasen;
- een echt en vergaand sociaaleconomisch partnerschap (naast het institutioneel partnerschap);
- differentiatie van de cofinanciering op basis van voorwaarden van territoriale besturen;
- een nieuwe impuls voor de rol van de Commissie en prioriteit aan projecten van Europees of macroregionaal belang

- een prestatiereserve („premies”) kan extra administratieve rompslomp met zich meebrengen en zorgen voor vertraging bij de terbeschikkingstelling van middelen aan projecten die voor de samenhang onontbeerlijk zijn;

- de toepasselijkheid van belasting op de toegevoegde waarde.

4. Basisdoelstellingen van het Cohesiefonds

4.1 Het in 1993 opgerichte Cohesiefonds voor lidstaten met een bruto nationaal inkomen (BNI) dat lager ligt dan 90 % van het Europese gemiddelde, is vooral bestemd voor vervoer- en milieu-infrastructuur, energie-efficiëntie en hernieuwbare energie. De investeringen zijn daarom gericht op de totstandbrenging van trans-Europese vervoer- en energienetwerken, op ondersteuning van de energie-efficiëntie, het gebruik van hernieuwbare energiebronnen en de versterking van het openbaar vervoer.

4.2 Een en ander is goed voor ca. 18 % van alle uitgaven voor cohesiebeleid en draagt bij aan de verwezenlijking van samenhang in de geest van het Verdrag. Niettemin zij opgemerkt dat uit de resultaten blijkt dat er ook verder is gegaan en dat het Cohesiefonds gezorgd heeft voor een meerwaarde wat investeringen betreft, door groei en werkgelegenheid te bevorderen in gebieden waarin het werd ingezet, ook al is het effect erg versnipperd wegens het buitengewoon grote aantal gefinancierde projecten (1 192 in de periode 2000-2006).

4.3 De nieuwe verordening heeft weinig om het lijf: artikel 2 beperkt zich tot een afbakening van het toepassingsgebied van het fonds aan de hand van twee opsommingen: een positieve en een negatieve, waarbij, vreemd genoeg, wordt aangegeven wat niet wordt ondersteund, bv. de ontmanteling van kerncentrales en huisvesting. In artikel 3 worden de investeringsprioriteiten aangegeven: vier actiegebieden, die verder worden gespecificeerd, zonder duidelijk te maken of ze alleen ter indicatie zijn vermeld dan wel bindend zijn (hoewel het moet gezegd dat het gebruik van de middelen dankzij een dergelijke omschrijving flexibeler en gemakkelijker wordt). Artikel 4 en de bijbehorende bijlage handelen over de indicatoren.

4.4 Voor de landen die het hardst door de crisis worden getroffen, is het cohesiebeleid een van de belangrijkste instrumenten waarover de lidstaten beschikken om sociale, economische en territoriale ongelijkheden te verkleinen, groei en nieuwe impuls te geven en te zorgen voor een duurzaam karakter daarvan.

5. Het nieuwe voorstel voor een verordening: opmerkingen

5.1 Naast hetgeen in par. 3.3 werd gesteld, is er vooral een en ander op te merken bij de selectiecriteria voor de projecten, de middelen die worden toegekend aan de „Connecting Europe Facility” voor de financiering van de belangrijkste vervoernetten, en de indicatoren.

5.2 Wat de selectie van de te ondersteunen projecten betreft, die hoe dan ook moeten samenhangen en overeenstemmen met de door het Parlement en de Raad ter zake goedgekeurde richtsnoeren (trans-Europese vervoernetwerken, milieuprojecten en

projecten op energiegebied), is het EESC van mening dat de Commissie de specifieke soorten activiteiten moet aangeven die uit het Cohesiefonds kunnen worden gefinancierd. Ook moet zij criteria vaststellen die de lidstaten kunnen helpen projecten te kiezen die het meest geschikt zijn om de doelstellingen van het Cohesiefonds te verwezenlijken, die hoe dan ook te talrijk zijn (elf in totaal!).

5.3 Volgens het EESC zijn de middelen van het Cohesiefonds die in de vorige programmeringsfasen zijn gebruikt, over een te groot aantal projecten verdeeld, waardoor aldus het verhoogde totaaleffect op de versterking van de vervoerinfrastructuur beperkt is gebleven. Het zou een goede zaak zijn als rekening zou worden gehouden met de specifieke situatie in de lidstaten en als de selectie zorgvuldiger zou gebeuren en meer zou worden toegespitst op grootschaliger projecten met een grotere impact op vervoer-, milieu- of energiegebied.

5.4 Wat de middelen betreft die zijn uitgetrokken voor de *Connecting Europe Facility* ter financiering van projecten op vervoer-, energie- en communicatiebeleid, nl. in totaal 50 miljard euro, waarvan 10 miljard afkomstig zijn van het Cohesiefonds dat reeds deze doelstellingen (evenredigheidsprincipe) nastreeft, is het EESC van mening dat het betreffende besluit verder moet worden uitgediept, daar het niet duidelijk is welke motieven de Commissie ertoe hebben aangezet om:

- een extra fonds op te richten dat centraal door een uitvoerend agentschap wordt beheerd en dat noodzakelijkerwijs moet worden gecoördineerd met alle andere strategische (Europese en nationale) sectorale programma's, alsook met

het Gemeenschappelijk Strategisch Kader van het cohesiebeleid en de partnerschapscontracten met de lidstaten. Er is dan ook sprake van een onnodige overlapping van taken en bevoegdheden;

- toch aanzienlijke middelen voor dat fonds uit te trekken, hoewel ze als bescheiden kunnen worden beschouwd indien ze worden vergeleken met hetgeen de Commissie zelf had geraamd. Deze middelen zijn nodig om in te spelen op de toekomstige behoeften inzake vervoer van goederen en personen (500 miljard euro in 2020), energie (1,5 triljoen euro in de periode 2010-2030) en communicatie (250 miljard euro), en zouden ten laste komen van de structuurfondsen, of in mindere mate van het Cohesiefonds. Een en ander zou het bedrag dat ter beschikking staat voor de vervoer- en milieu-infrastructuur verminderen, en nutteloze complicaties creëren. Daar de regio's die tot deze financieringen toegang hebben, talrijk zijn, lijkt de impact van deze middelen niet het door de Commissie verwachte multiplicatoreffect te kunnen teweegbrengen (nieuwe projecten en nieuwe financieringen, ook door particulieren) en zal het tot verdere versnippering van de middelen leiden. Om het verwachte effect te bereiken pleit het EESC er ook voor middelen uit de particuliere sector aan te trekken en versnippering tegen te gaan.

5.5 Het EESC is ingenomen met de invoering van indicatoren door de Commissie, ook al zijn sommige algemeen en ontoereikend. Zo is er bijvoorbeeld nergens sprake van de milieu-impact en wordt alleen naar kwantitatieve waarden („indicatoren”) verwezen. Dit geldt voor afval, het aantal aangelegde km weg, enz.

Brussel, 25 april 2012

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Staffan NILSSON

BIJLAGE

bij het Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité

Het volgende wijzigingsvoorstel is door de voltallige vergadering verworpen hoewel er meer dan een kwart van de stemmen voor werd uitgebracht:

Wijzigingsvoorstel 1 – ingediend door de heer TEDER**Par. 1.11**

Als volgt wijzigen:

- ~~Het huidige economische beleid van de EU (bezuinigingen, financiële problemen van de lidstaten, krappe EU-begroting, begrotingspact, ECB-beperkingen, enz.) leidt volgens het EESC tot een recessie, met onvoorspelbare gevolgen, terwijl juist het tegendeel zou moeten gebeuren, terwijl m.a.w. ten minste tegelijkertijd, zo niet moeten in eerste instantie, de groei en de werkgelegenheid zouden moeten worden ondersteund via een kordater en verstrekkender voorstel. Met het oog daarop kan een belangrijke bijdrage worden geleverd door de structuurfondsen (en tijdelijk, deels ook door de GLB-middelen), zoals ook op de top van 30 januari 2012, zij het slechts terzijde, werd bepleit.~~

Motivering

De idee dat correct en strikt begrotingsbeleid in de lidstaten tot economische recessie leidt, is onaanvaardbaar. Het Comité mag in zijn adviezen geen negatieve commentaar geven op maatregelen van de lidstaten om hun begrotingen te saneren.

Stemuitslag

Stemmen vóór: 78

Stemmen tegen: 98

Onthoudingen: 18.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende specifieke bepalingen met betrekking tot het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling en de doelstelling „Investeren in groei en werkgelegenheid”, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1080/2006

(COM(2011) 614 final — 2011/0275 (COD))

(2012/C 191/08)

Rapporteur: **Etele BARÁTH**

Het Europees Parlement en de Raad hebben op respectievelijk 25 oktober 2011 en 27 oktober 2011 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig de artikelen 178 en 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie te raadplegen over het

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende specifieke bepalingen met betrekking tot het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling en de doelstelling „Investeren in groei en werkgelegenheid”, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1080/2006

COM(2011) 614 final — 2011/0275 (COD).

De afdeling Economische en Monetaire Unie, Economische en Sociale Samenhang, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 3 april 2012 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 25 en 26 april 2012 gehouden 480^e zitting (vergadering van 25 april) het volgende advies uitgebracht, dat met 178 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 2 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies van en overwegingen met betrekking tot het advies

1.1 De wetgevingsvoorstellen voor het cohesiebeleid voor de periode 2014-20, op 6 oktober 2011 goedgekeurd door de Commissie (het „cohesiepakket”), bevatten ingrijpende wijzigingen met betrekking tot de wijze waarop het cohesiebeleid wordt opgesteld en uitgevoerd. De primaire doelstelling van dit beleid en van een van zijn essentiële instrumenten, het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO), is het inzetten van investeringen als middel ter verwezenlijking van de doelstellingen van de Europa 2020-strategie. Investerings van het EFRO moeten derhalve ten goede komen aan alle EU-burgers.

1.2 Het is echter belangrijk om de in de voorgestelde verordening vastgelegde regels inzake de algemene voorwaarden die van toepassing zijn op de fondsen („de gemeenschappelijke verordening”) niet uit het oog te verliezen. Sommige van deze regels hebben rechtstreeks betrekking op het EFRO. Deze algemene bepalingen zijn van grote invloed op de inzet van EFRO-middelen:

- financiering concentreren op een geringer aantal prioriteiten;
- deze prioriteiten beter afstemmen op de Europa 2020-strategie;
- resultaatgerichtheid;
- de vooruitgang bij het bereiken van overeengekomen doelstellingen volgen;
- toenemend gebruik van voorwaarden;
- vereenvoudiging van de uitvoering.

Maar hetzelfde geldt voor de meer specifieke bepalingen, bijvoorbeeld de bepalingen ter bevordering van het gebruik van een meer geïntegreerde aanpak of de bepalingen die het gebruik van financiële instrumenten aan meer expliciete regelgeving onderwerpen.

1.3 Ook mag niet worden vergeten dat de Europese Commissie op 29 juni 2011 een voorstel heeft gedaan voor het meerjarig financieel kader voor de periode 2014-2020, ofwel de begroting van de Europese Unie voor de komende programmeringsperiode. Het EESC heeft tevens een aantal adviezen uitgebracht betreffende de eigen middelen van de Unie.

1.4 In zijn advies inzake de algemene bepalingen voor structuurfondsen ⁽¹⁾ heeft het EESC een aantal kernpunten geformuleerd met betrekking tot het „cohesiepakket” in zijn totaliteit. Deze kernpunten worden in het onderhavige advies volledig onderschreven en verder uitgewerkt, met name wat het EFRO betreft.

1.4.1 Partnerschap

1.4.1.1 Het EESC is er stellig van overtuigd dat écht partnerschap, waarbij alle partners als gedefinieerd in artikel 5, lid 1, van de gemeenschappelijke verordening worden betrokken bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie achteraf van projecten ondernomen in het kader van het cohesiebeleid van de EU, rechtstreeks bijdraagt aan het slagen ervan; het Comité juicht het daarom toe dat verschillende partners zijn gedefinieerd in artikel 5, lid 1, van de voorstellen van de Commissie, en dat partnerschap een verplicht onderdeel van het cohesiebeleid van de EU wordt.

⁽¹⁾ „Dispositions générales régissant les Fonds structurels”, Zie bladzijde 30 van dit Publicatieblad.

1.4.1.2 Het EESC stelt met tevredenheid vast dat wellicht strakker de hand zal worden gehouden aan de tenuitvoerlegging van het Verdrag van Lissabon, niet alleen door de nadruk te leggen op de Europese identiteit, maar ook door de partners als gedefinieerd in artikel 5, lid 1, van de gemeenschappelijke verordening bij projecten te betrekken, hetgeen zal bijdragen aan de effectiviteit ervan.

1.4.1.3 Het EESC is zeer bezorgd over de signalen vanuit de Raad, waaruit kan worden afgeleid dat sommige lidstaten het partnerschapsbeginsel willen beperken, en doet een beroep op de Commissie en het Europees Parlement om deze trend te helpen keren.

1.4.1.4 Het EESC is van mening dat de ontwerpverordening, wanneer deze eenmaal is aangenomen, zal stroken met het subsidiariteitsbeginsel, gezien het feit dat de taken van het EFRO zijn vastgelegd in het Verdrag en dat het beleid wordt uitgevoerd overeenkomstig het beginsel van gedeeld beheer en met eerbiediging van de institutionele bevoegdheden van de lidstaten en regio's.

1.4.2 Conditionaliteit

1.4.2.1 Het EESC is van mening dat als er vaker een beroep wordt gedaan op het conditionaliteitsbeginsel in het cohesiebeleid van de EU, dit zal leiden tot meer gerichte en reële, duurzame resultaten. In veel van zijn analyses heeft het EESC stilgestaan bij kwesties die verband houden met de „voorwaardelijkheid” van de tenuitvoerlegging, die als het goed is meer doelmatigheid, een betere kwaliteit en een wezenlijke vereenvoudiging met zich mee zal brengen.

1.4.2.2 Voorafgaande voorwaarden moeten worden gekoppeld aan een correcte toepassing van het partnerschapsbeginsel.

1.4.2.3 Het EESC is het niet eens met de macro-economische voorwaarden zoals die momenteel geformuleerd zijn, omdat deze het verkeerde signaal afgeven en *in fine* regio's en burgers bestraffen aan wie de op nationaal niveau gepleegde macro-economische excessen niet kunnen worden verweten.

1.4.3 Vereenvoudiging

1.4.3.1 Het EESC waardeert de inspanningen van de Commissie om de procedures van en in verband met het cohesiebeleid van de EU te vereenvoedigen. Toch is de complexiteit nog altijd te groot.

1.4.3.2 Door te veel nadruk te leggen op controles en procedures maken nationale en Europese autoriteiten het moeilijker voor kleine en middelgrote ondernemingen en ngo's om toegang tot EU-financiering te krijgen; er gaat nl. te veel energie zitten in administratieve rompslomp. *Gold plating* (overregulering) moet kost wat kost op alle niveaus worden vermeden.

1.4.3.3 Het EESC staat vierkant achter de inspanningen die worden geleverd om de Europa 2020-strategie en het cohesiebeleid van de EU te coördineren, en om zich meer te concentreren op hoofdzaken en op een grotere resultaatgerichtheid.

1.4.3.4 Ook stemt het EESC volledig in met het streven naar vereenvoudiging van de financiële, administratieve, controle- en procedurevoorschriften voor het gebruik van de structuurfondsen.

1.4.4 Beleidscoördinatie

1.4.4.1 Voorts verwelkomt het EESC de voorstellen van de Commissie voor concentratie op kernthema's als middel om de fragmentatie van inspanningen terug te dringen.

1.4.4.2 Toch adviseert het EESC om een grotere flexibiliteit te hanteren met betrekking tot de concentratie op kernthema's, hoofdzakelijk om de toepassing van de territoriale aanpak te vergemakkelijken en daarmee de effectiviteit van het beleid te vergroten.

1.4.4.3 Het EESC ziet het gemeenschappelijk strategisch kader als een belangrijk instrument voor de coördinatie van interventies door de structuurfondsen; helaas kan het Comité geen advies geven over het gemeenschappelijk strategisch kader in de vorm waarin het momenteel geformuleerd is.

1.4.5 Financiering, financiële instrumentering

1.4.5.1 Het EESC is er ten sterkste van overtuigd dat moet worden gestreefd naar een maximale impact van elke euro die ter beschikking wordt gesteld voor cohesieondersteuning.

1.4.5.2 Uit de resultaten van de openbare raadpleging in het kader van het vijfde cohesieverslag blijkt dat het concept van 'concentratie van financiering' op algemene steun kan rekenen. Het EESC is van mening dat zeer terecht bezorgdheid werd geuit over bepaalde kwesties en dat hierop een antwoord moet worden gevonden voordat de toekomstige algemene verordening in werking treedt.

1.4.5.3 Er zijn waarborgen vereist dat overmatige concentratie, met name een strikte interpretatie van de 11 thematische doelstellingen en het minimumpercentage van middelen dat moet worden ingezet voor de financiering van bepaalde thematische prioriteitsdoelstellingen (bv. energie-efficiëntie en hernieuwbare energie, onderzoek en innovatie, steun voor kleine en middelgrote ondernemingen), de ondersteuning van aan ontwikkeling gerelateerde projecten die voortvloeien uit lokale en regionale verschillen niet in de weg staat.

1.4.5.4 Het EESC heeft vaak benadrukt dat Europa 2020 en het cohesiebeleid elkaar aanvullen. Voor de coördinatie van het stabiliteitsbeleid (dat structurele hervormingen vereist), het cohesiebeleid (dat gericht is op convergentie) en de groeistrategieën is verhoging van de middelen van de Unie echter essentieel.

1.4.5.5 Hiertoe moet meer gebruik worden gemaakt van Europa 2020-projectobligaties, zoals omschreven in recente adviezen van het EESC.

1.4.5.6 Voorts stelt het EESC een zorgvuldig onderzoek voor naar de mogelijkheid om toegezegde toekomstige cohesiefinanciering te gebruiken, evenals ongebruikte financiering uit de lopende programmeringsperiode teneinde de Europese economische groei NU een startimpuls te geven.

2. Algemene opmerkingen en aanbevelingen

2.1 Het EESC waardeert de bijzonder gedetailleerde en nauwgezette voorbereidingen die de Europese Commissie heeft getroffen inzake de uitvoeringsbepalingen voor het cohesiebeleid en de Europa 2020-strategie voor de periode 2014-2020.

2.2 In diverse studies en adviezen heeft het EESC een aantal constatering en gedaan over de inhoud van het vierde en vijfde cohesieverslag, over het gebruik van de structuurfondsen de afgelopen tien jaar, de effectiviteit ervan en over de vraag of ze wel doelmatig zijn. Veel van deze constatering en zijn in aanmerking genomen bij de ontwikkeling van het cohesiebeleid voor de periode 2014-2020.

2.3 De voorstellen van de Europese Commissie betreffende de algemene bepalingen voor het gebruik van de structuurfondsen voor de periode 2014-2020 zijn openbaar gemaakt in een tijd waarin standpunten over de aard en oorzaken van de erger wordende Europese crisis sterk uiteenlopen.

2.4 Het EESC is van mening dat het vanwege de historische achtergronden van de huidige economische en financiële crisis in Europa nodig is om structurele hervormingen door te voeren in het institutionele, maatschappelijke en politieke systeem. Het EFRO kan een cruciale rol spelen in de hervorming van de uitkeringsstelsels teneinde deze kostenefficiënter en duurzamer te maken. Voor het doorvoeren van veranderingen in deze stelsels zijn echter tijdelijk extra financiële middelen vereist. Het EESC erkent dat een beperkte beschikbaarheid van middelen en de toepassing van het concentratiebeginsel hebben geresulteerd in minder nadruk op investeringsprioriteiten die gericht zijn op structurele veranderingen in de infrastructuur van de uitkeringsstelsels. Het EESC wijst tevens op het feit dat de invloed van het cohesiebeleid op deze stelsels zonder dergelijke investeringen beperkt blijft.

2.5 De schaarste op het gebied van zowel publieke als particuliere middelen ten gevolge van de crisis kan ertoe leiden dat de benodigde medefinanciering voor ingrepen die essentieel zijn om de gewenste veranderingen door te voeren, wel eens moeilijk op te brengen kan zijn. Het EESC is van mening dat wanneer flexibel en verantwoord wordt omgegaan met medefinancieringspercentages en conditionaliteitsclausules, de kans op een blijvende impact van de door de fondsen gefinancierde maatregelen toeneemt.

2.6 De Europa 2020-strategie en de erdoor geïnspireerde EFRO-ontwerpverordening weerspiegelen een economische benadering die aansluit op de krachtpunten en behoeften van ontwikkelde economieën die worden gekenmerkt door een lage groei en beschikken over een significante capaciteit op het gebied van onderzoek en ontwikkeling. In ontwikkelde landen spelen onderzoek, ontwikkeling en innovatie ontegenzeggelijk een belangrijke rol in de economische groei. Mededinging is op zich weliswaar niet strijdig met het cohesiebeleid, maar hecht hier minder belang aan.

2.7 Het cohesiebeleid moet het belangrijkste investeringsinstrument zijn ter ondersteuning van de kernprioriteiten van de Unie, vastgelegd in de Europa 2020-strategie. Het richt zich hierbij op de landen en regio's waar de nood het hoogst is. Hoewel het EESC in principe instemt met deze benadering, wijst het tegelijkertijd op enkele elementen van de voorgestelde verordening die de verwezenlijking van de doelstellingen van Europa 2020 in de weg kunnen staan.

2.7.1 Het EFRO kan een aanzienlijke bijdrage leveren aan de verwezenlijking van zowel convergentiedoelstellingen als doelstellingen op het gebied van het Europees concurrentievermogen. Aangezien er geen mogelijkheden bestaan voor een

significante verhoging van de beschikbare middelen, is het EESC van mening dat de oplossing moet worden gezocht in het duidelijker omschrijven van doelstellingen en in het beter afstemmen van de voorgestelde investeringsprioriteiten op de doelstellingen. Aangezien de territoriale benadering zich leent voor een nauwkeuriger omschrijving van de doelstellingen, vindt het EESC dat meer nadruk moet worden gelegd op strategieën voor heel Europa op basis van gebieden, zoals bestaande of toekomstige macroregionale strategieën, als referentiekaders voor gebiedsspecifieke doelstellingen.

2.7.2 Macro-economische conditionaliteit kan de economische groei afremmen en daarmee het aantal beschikbare instrumenten beperken, hetgeen mogelijk leidt tot het intrekken van steun en de herverdeling van instrumenten die zijn ingetrokken ten gunste van beter ontwikkelde regio's. Er zal waarschijnlijk een ernstig conflict ontstaan tussen het streven naar concurrentievermogen aan de ene kant en het uitvoeren van het cohesiebeleid aan de andere kant. Thematische en institutionele voorwaarden vooraf, opgenomen in bijlage IV van de „gemeenschappelijke verordening”, kunnen echter de effectiviteit van het EFRO vergroten.

2.7.3 In bepaalde minder ontwikkelde lidstaten of regio's zou de reservering van 50 % van de EFRO-financiering voor specifieke doeleinden een effectiviteitsverlies kunnen veroorzaken. Dit kan het gevolg zijn van het feit dat „verplichte” investeringsdoelstellingen misschien niet de beste manier zijn om een optimale ontwikkeling van de betreffende regio of lidstaat te bewerkstelligen. In een dergelijke situatie worden de middelen minder effectief benut. Het risico is zelfs aanwezig dat er absorptieproblemen ontstaan, terwijl de kritieke massa die vereist is om de werkelijke *bottlenecks* voor ontwikkeling doeltreffend weg te nemen, niet kan worden bereikt. Voorts kunnen maatregelen die niet aansluiten op reële ontwikkelingsproblemen, leiden tot afnemend vertrouwen onder de bevolking. Uit al deze punten wordt duidelijk dat flexibel moet worden omgegaan met de specifieke ontwikkelingsdoelstellingen en -behoeften van de regio's en dat deze tot uiting moeten komen in het kader van de investeringsprioriteiten van het EFRO.

3. Specifieke opmerkingen en aanbevelingen

3.1 *Specifieke territoriale kenmerken (stedelijke ontwikkeling, ultraperifere gebieden)*

3.1.1 Het EESC waardeert het feit dat extra aandacht is geschonken aan oplossingen voor specifieke problemen inzake duurzame stedelijke ontwikkeling en de ultraperifere gebieden.

3.1.2 De EESC is blij dat een geïntegreerde aanpak op het gebied van stedelijke ontwikkeling nadrukkelijk verplicht wordt gesteld. Wel is het Comité van mening dat het partnerschapcontract slechts een indicatief overzicht zou moeten bevatten van steden die steun ontvangen en van de jaarlijkse verdeling van middelen ten behoeve van deze doelstelling, teneinde elke lidstaat gelegenheid te geven projecten flexibeler te beheren, hetgeen ook een positieve invloed zou kunnen hebben op de resultaten in de begunstigde steden.

3.1.3 Wat betreft het beheer van geïntegreerde maatregelen benadrukt het EESC dat bij deze complexe maatregelen het risico bestaat dat overmatig bureaucratische en strikte procedures voor projectselectie en -administratie worden ingesteld. Dit

kan afdoen aan het vermogen van lidstaten en begunstigten om optimaal te profiteren van deze kansen. Derhalve adviseert het EESC dat de Europese Commissie er zorg voor moet dragen dat lidstaten bij de uitvoering van deze geïntegreerde maatregelen zo min mogelijk worden gehinderd door bureaucratische obstakels.

3.1.4 Het EESC is voorstander van het instellen van een Europees platform voor stedelijke ontwikkeling in het kader van een duurzame ontwikkeling van steden. Het EESC acht het onnodig om de Europese Commissie de bevoegdheid te geven om te bepalen welke steden deelnemen aan het platform; een reeks vaste criteria zou afdoende moeten zijn.

3.1.5 Wat betreft het opzetten van het platform voor stedelijke ontwikkeling is het EESC van mening dat geen nieuw orgaan hoeft te worden opgericht: de bestaande federaties van Europese steden kunnen de nodige taken vervullen. Het Comité adviseert de Europese Commissie om de mogelijkheden te onderzoeken om bestaande organisaties zoveel mogelijk te betrekken bij de werkzaamheden van het platform.

3.1.6 Het platform zou ook het opzetten van netwerken ondersteunen tussen alle steden die innovatieve maatregelen treffen op initiatief van de Commissie. Het EESC is van mening dat naast de Commissie ook groepen van lidstaten het initiatief moeten kunnen nemen tot innovatieve maatregelen of tot het opzetten van netwerken binnen het raamwerk van het platform.

3.1.7 Het EESC is verheugd over het voorstel om minimaal 5 % van de EFRO-middelen te reserveren voor geïntegreerde stedelijke ontwikkeling. Hiermee geeft de EU een belangrijk en bemoedigend signaal af aan de lidstaten en hun regio's. Het is echter nog niet duidelijk of dit bedrag wordt toegewezen en wordt gekoppeld aan de benutting van andere middelen.

3.1.8 Het EESC is van mening dat er een goede reden bestaat voor het opstellen van een definitie van stedelijke systemen van kleine, middelgrote en grote steden op Europees niveau, op basis van een pan-Europese strategie voor territoriale ontwikkeling. Het is ook van belang om richtsnoeren op te stellen voor de ontwikkeling van een polycentrisch netwerk van agglomeraties overeenkomstig de doelstellingen van de Europa 2020-strategie.

3.2 Territoriale ontwikkeling

3.2.1 Zoals reeds is geconstateerd in eerdere adviezen van het EESC kunnen regio's het best worden geholpen bij het inhalen van hun achterstand door vervoersnetwerken te verbeteren en alle vormen van mobiliteit te ondersteunen. Het concurrentievermogen neemt toe als zich netwerken van agglomeraties en productiegebieden kunnen ontwikkelen. De gewenste verbindingen beperken zich echter niet tot vervoer en communicatie en de doelstellingen in dit verband verschillen per regio.

3.2.2 Het EESC pleit voor het vaststellen van een nieuw Europees kader voor geïntegreerde projectconcepten van bijzonder Europees belang; dit kader moet specifieke territoriale doelstellingen omvatten. Het gemeenschappelijk strategisch kader moet worden aangemerkt als het document bij uitstek om dit nieuwe Europese kader voor het voetlicht te brengen. Het EESC

vindt dat moet worden nagegaan of er behoefte bestaat aan een formele „strategie voor Europese territoriale ontwikkeling”. Naast de prioriteiten van de macroregionale strategieën moet bijzondere aandacht worden geschonken aan de doelstellingen betreffende het Europees stedelijk netwerk.

3.2.3 Het is de moeite waard om na te gaan of het, wat betreft geïntegreerde stedelijke ontwikkeling of macroregionale strategieën, misschien nodig is om nieuwe doelstellingen te formuleren en na te streven zonder welke de ontwikkeling van grootschalige projecten mogelijk geremd zal worden. Er zijn goed onderbouwde, op voorbereidingswerkzaamheden gebaseerde documenten beschikbaar, bijvoorbeeld opgesteld in het kader van de voorbereidingen voor de territoriale agenda van de EU of het ESPON-programma, die kunnen bijdragen aan het definiëren van deze doelstellingen, die bij voorkeur op specifieke locaties gebaseerd zijn.

3.2.4 In de territoriale ontwikkelingsstrategie zouden doelstellingen gedefinieerd kunnen worden die de macroregionale economische en sociale samenwerking bevorderen op gebieden zoals:

- versterking van de infrastructuur voor onderzoek en innovatie (onderzoeksgebieden): verbinden van Europese *centres of excellence* en stimuleren van *centres of competence* teneinde de Europese ontwikkelingspolen te versterken;
- investering in bedrijfsresearch en -innovatie, ontwikkeling van producten en diensten enz., internationalisering van lokale productiesystemen (clusters) en ondersteuning van de vorming van Europese netwerken;
- vervoerssystemen naast het TEN-T-infrastructuurnetwerk (waterhuishouding; milieubescherming; energie; informatie- en communicatiesystemen enz.);
- het institutionele netwerk, voor de ontwikkeling van onderaf van macroregionale en transnationale bestuurslagen enz.

3.2.5 In dit verband koestert het EESC grote verwachtingen ten aanzien van de voorstellen van de Europese Commissie voor het gemeenschappelijk strategisch kader. Deze zijn nog niet beschikbaar, maar het Comité verwacht te worden ingelicht en geraadpleegd.

3.3 Connecting Europe

3.3.1 Het EESC heeft vaak geconstateerd dat gezien de concentratie van middelen er behoefte bestaat aan het verschaffen van middelen en duidelijke juridische kaders om de transnationale samenwerking te schragen en zo de verbindingen binnen Europa te versterken. Het EESC stelt de Commissie echter voor om te overwegen de reikwijdte van eventuele maatregelen in het kader van de financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen (*Connecting Europe Facility*) te vergroten, zodat niet alleen vervoers- en communicatieprojecten maar ook projecten van bijzonder Europees belang hieronder vallen en medegefinancierd kunnen worden. Voorts adviseert het EESC om mechanismen in te stellen om te waarborgen dat gefinancierde projecten inderdaad het belang van een grotere economische, sociale en territoriale samenhang in Europa dienen.

3.3.2 Het EESC is van mening dat het niet strijdig met het VWEU zou zijn om van de financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen een financieel kader te maken dat projecten van bijzonder Europees belang financiert, zoals omschreven in paragraaf 3.2.2 van dit advies. De financieringsfaciliteit zou initiatieven in verband met vervoer, energie en ICT moeten ondersteunen.

3.4 Economische activiteiten

3.4.1 Het EESC is er voorstander van dat prioriteit wordt gegeven aan vier doelstellingen die met name van belang zijn in het verband met de bijdrage van het EFRO aan het publieke belang:

- de bijdrage aan werkgelegenheid, O&O en innovatie door ondersteuning van ondernemingen;
- het investeren in basisinfrastructuur (bv. de vervoers-, energie-, milieu-, sociale en gezondheidsinfrastructuur);
- de oprichting en, even belangrijk, overdracht van ondernemingen; en
- de ontwikkeling van het concurrentievermogen van kleine en middelgrote ondernemingen, waarbij bijzondere steun moet worden verleend aan zeer kleine en ambachtelijke ondernemingen.

3.4.2 Het EESC is tevens van mening dat gebieden zoals onderwijs en de ontwikkeling van toerisme belangrijk zijn en in aanmerking moeten blijven komen voor EFRO-steunverlening, afhankelijk van de specifieke ontwikkelingsbehoeften van bepaalde lidstaten of regio's.

3.4.3 Het EESC vindt ook dat, wanneer het gaat om steun voor ondernemingen, kan worden gesteld dat dergelijke steun, met name in de vorm van subsidies, het hardst nodig is voor kleine ondernemingen, voor innovatieve activiteiten en in gebieden die met industriële achteruitgang of structurele veranderingen hebben te maken. Het EESC is van mening dat het ondernemingsconcept niet uitsluitend betrekking zou moeten hebben op kleine en middelgrote ondernemingen in bepaalde regio's met een achterstand.

3.4.4 Wat betreft innovatieketens, ook clusters genoemd, en lokale productiesystemen die probleemloos werken, is het de vraag of het beter zou zijn als er meer flexibiliteit zou zijn voor ondernemingen die sterke wortels in het gebied hebben en ook voor leveranciers, en als het aandeel van terugvorderbare middelen in de vorm van steun (bijvoorbeeld rentesubsidies) zou worden vergroot in situaties van meervoudige en gecombineerde financiering.

3.4.5 Dit roept tevens de vraag op of, op het gebied van basisinfrastructuur, steun voor ontwikkelde regio's mogelijk nodig is. Uitzonderingen en een flexibele aanpak moeten worden overwogen, bijvoorbeeld in situaties waarin de ontwikkeling van een centrale, meer ontwikkelde regio vereist is voor de ontwikkeling van de omliggende gebieden.

3.4.6 Wat betreft de voorgestelde prioriteiten inzake de ondersteuning van ondernemingen en het concurrentievermogen van het bedrijfsleven wijst het EESC nogmaals op de belangrijke bijdrage die ondernemingen in de sociale economie leveren aan de territoriale en regionale ontwikkeling, zoals door de Europese instellingen is geconstateerd in verscheidene officiële documenten. Het EESC adviseert om de sociale economie een plaats te geven in het kader van maatregelen gericht op het concurrentievermogen van het bedrijfsleven, ondernemerschap, nieuwe bedrijfsmodellen, training, onderwijs, onderzoek, technologische ontwikkeling en innovatie, bevordering van werkgelegenheid, stimulering van energie-efficiëntie en hernieuwbare energie en sociale integratie.

3.5 Financieel kader

3.5.1 Het EESC schaart zich achter het voorstel van de Commissie inzake de nieuwe nomenclatuur van regio's en structurele financieringspercentages.

3.5.2 Het EESC is van mening dat een gedeelte van de EFRO-middelen die momenteel zijn gereserveerd voor de financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen moet worden ingezet ten behoeve van de uitbreiding van transnationale verbindingen in het algemeen, zoals voorgesteld in paragraaf 3.2.2 hierboven.

3.5.3 Het EESC stemt in met het voorstel van de Commissie waarin een minimumaandeel voor elke regiocategorie wordt vastgesteld met betrekking tot het Europees Sociaal Fonds (ESF), teneinde de bijdrage van de financiering aan de verwezenlijking van de hoofddoelstellingen van de Europa 2020-strategie te vergroten. Het EESC adviseert om voor het ESF gereserveerde middelen, die geïnvesteerd mogen worden in educatieve en sociale infrastructuur, in de eerste plaats te gebruiken voor maatregelen ter bevordering van geïntegreerde groei.

3.5.4 Het EESC is van mening dat de concentratie van investeringsprioriteiten een goede afspiegeling vormt van de doelstellingen van de Europa 2020-strategie, en verwijst wat dit betreft naar de paragrafen 1.4.5.3, 2.4, 2.5, 2.6 en 2.7 van dit advies.

Brussel, 25 april 2012

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Staffan NILSSON

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende specifieke bepalingen voor steun uit het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling ter verwezenlijking van de doelstelling „Europese territoriale samenwerking”

(COM(2011) 611 final — 2011/0273 (COD))

(2012/C 191/09)

Rapporteur: **Viliam PÁLENÍK**

Het Europees Parlement en de Raad hebben resp. op 25 en 27 oktober 2011 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig de artikelen 178 en 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie te raadplegen over het

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende specifieke bepalingen voor steun uit het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling ter verwezenlijking van de doelstelling „Europese territoriale samenwerking”

COM(2011) 611 final — 2011/0273 (COD).

De afdeling Economische en Monetaire Unie, Economische en Sociale Samenhang, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 3 april 2012 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 25 en 26 april 2012 gehouden 480^e zitting (vergadering van 25 april 2012) het volgende advies uitgebracht, dat met 162 stemmen vóór en 5 tegen, bij 14 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Op 29 juni 2011 heeft de Commissie een voorstel voor het volgende meerjarige financiële kader (periode 2014-2020) vastgesteld: een begroting voor de verwezenlijking van de Europa 2020-strategie. In haar voorstel besloot de Commissie dat het cohesiebeleid binnen de toekomstige financiële vooruitzichten een centrale plaats moet blijven innemen en voor ondersteuning bij de verwezenlijking van de Europa 2020-strategie moet zorgen.

1.2 Europese territoriale samenwerking is een van de doelstellingen van het cohesiebeleid en biedt een kader voor de uitvoering van gezamenlijke acties en voor de uitwisseling van beleidsmaatregelen tussen nationale, regionale en lokale actoren uit verschillende lidstaten.

1.3 De Commissie wijst op talrijke voorbeelden van meerwaarde en investeringen die voor groei en werkgelegenheid hebben gezorgd, wat zonder de steun uit de EU-begroting niet mogelijk zou zijn geweest. Uit de resultaten van de evaluatie blijkt echter ook wat de gevolgen zijn van versnippering en een gebrek aan prioritering. In tijden waarin de overheidsfinanciën van de lidstaten onder beperkingen gebukt gaan, zijn groeibevorderende investeringen daarom meer dan ooit nodig.

1.4 Europese territoriale samenwerking heeft uit zichzelf en door haar functie binnen het cohesiebeleid een bijzonder belangrijke rol. Ze levert ook een bijdrage tot grensoverschrijdende, transnationale en interregionale samenwerking.

1.5 De voorgestelde verdeling van financiële middelen over de afzonderlijke componenten van de Europese territoriale samenwerking (met name grensoverschrijdende, transnationale en interregionale samenwerking) zorgt voor voldoende financiële capaciteit binnen elk van deze componenten.

1.6 Het EESC onderschrijft ook de tendens om steunverlening en investeringsprioriteiten in de verschillende componenten van de samenwerking rond bepaalde thema's te concentreren, al is het belangrijk rekening te houden met specifieke kenmerken en behoeften van afzonderlijke regio's en lidstaten.

1.7 Het EESC verwelkomt en steunt de inspanningen voor eenvoudigere regels op alle betrokken niveaus, d.w.z. voor begunstigden, programma-autoriteiten, deelnemende lidstaten en derde landen, net als voor de Commissie zelf.

1.8 Bijzonder positief zijn de samensmelting van beheers- en certificeringsautoriteiten, de vereenvoudigde declaratie van kosten, de elektronische rapportering en het feit dat enkel in 2017 en 2019 jaarlijkse rapporten moeten worden voorgelegd.

1.9 Ook het vaststellen van gemeenschappelijke indicatoren (zie de bijlage bij het voorstel) om de specifieke output van de afzonderlijke programma's te evalueren is een belangrijk element om de resultaten en de doeltreffendheid van concrete structuurmaatregelen te beoordelen.

1.10 Het EESC is erover verheugd dat het maatschappelijk middenveld bij de volledige programmeringscyclus wordt betrokken (programmering, uitvoering, toezicht en evaluatie) en dat daarbij wordt uitgegaan van het beginsel van gelijkwaardig partnerschap.

1.11 Het is ook belangrijk om maatschappelijke actoren te betrekken in kleinere projecten, waar potentieel aanwezig is om de toegevoegde waarde van de structuurmaatregelen te verhogen, vooral bij grensoverschrijdende samenwerking.

1.12 Technische bijstand zou voornamelijk moeten worden gebruikt om de absorptiecapaciteit van alle actoren binnen de Europese territoriale samenwerking te verhogen en de doeltreffendheid van de administratieve capaciteit te bevorderen, zonder extra administratieve lasten.

2. Hoofdpunten en achtergrond van het advies

2.1 De rechtsgrondslag voor de tenuitvoerlegging van het cohesiebeleid is artikel 174 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

2.2 Volgens artikel 175 VWEU voeren de lidstaten hun economische beleid en coördineren dit mede met het oog op het verwezenlijken van de doelstellingen van artikel 174. De vaststelling en de tenuitvoerlegging van het beleid en van de maatregelen van de Unie en de totstandbrenging van de interne markt houden rekening met de doelstellingen van artikel 174 en dragen bij tot de verwezenlijking daarvan.

2.3 De artikelen 162, 176 en 177 VWEU bevatten de doelen van het Europees Sociaal Fonds, het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling en het Cohesiefonds.

2.4 Volgens artikel 174 van het VWEU dient bijzondere aandacht te worden besteed aan de plattlandsgebieden, de regio's die een industriële overgang doormaken en de regio's die kampen met ernstige en permanente natuurlijke of demografische belemmeringen, zoals de meest noordelijke regio's met een zeer geringe bevolkingsdichtheid, alsmede insulaire, grensoverschrijdende en berggebieden.

2.5 Artikel 349 van het VWEU bepaalt dat specifieke maatregelen worden getroffen om rekening te houden met de structurele economische en sociale situatie van de ultraperifere gebieden, die wordt bemoeilijkt door bepaalde specifieke kenmerken die de ontwikkeling van deze gebieden ernstig schaden.

2.6 Op 29 juni 2011 heeft de Commissie een voorstel voor het volgende meerjarige financiële kader voor de periode 2014-2020 vastgesteld: een begroting voor de verwezenlijking van de Europa 2020-strategie. In haar voorstel besloot de Commissie dat het cohesiebeleid een essentieel element van het volgende financiële pakket moet blijven, en onderstreepte zij de sleutelrol ervan bij de verwezenlijking van de Europa 2020-strategie.

2.7 Het voorstel maakt deel uit van het wetgevingspakket⁽¹⁾ op het gebied van het cohesiebeleid voor de periode 2014-2020. Europese territoriale samenwerking is een van de doelstellingen van het cohesiebeleid en biedt een kader voor de

uitvoering van gezamenlijke acties en voor de uitwisseling van beleidsmaatregelen tussen nationale, regionale en lokale actoren uit verschillende lidstaten.

2.8 De Commissie heeft in haar evaluatie van de in het verleden gedane uitgaven in het kader van het cohesiebeleid gewezen op talrijke voorbeelden van meerwaarde en van investeringen die voor groei en werkgelegenheid hebben gezorgd, verwezenlijkingen die niet mogelijk waren geweest zonder de steun uit de EU-begroting. Uit de resultaten blijkt echter ook wat de gevolgen zijn van versnippering en gebrek aan prioritering. In een tijd waarin overheidsgeld schaars is en groeibevorderende investeringen meer dan ooit nodig zijn, heeft de Commissie besloten belangrijke wijzigingen in het cohesiebeleid voor te stellen.

2.9 Europese territoriale samenwerking is van bijzonder belang om de volgende redenen:

- grensoverschrijdende problemen kunnen op de meest effectieve wijze worden opgelost als alle betrokken regio's samenwerken om te vermijden dat sommige regio's onevenredige kosten moeten dragen en andere regio's kosteloos mee profiteren van de inspanningen (bv. grensoverschrijdende milieuvervuiling);
- samenwerking kan een effectief mechanisme zijn om goede praktijken uit te wisselen en te leren hoe knowhow kan worden verspreid (bv. vergroting van het concurrentievermogen);
- door samenwerking kan ervoor worden gezorgd dat een oplossing voor een specifiek probleem meer effect sorteert als gevolg van schaalvoordelen en het bereiken van een kritische massa (totstandbrenging van clusters om onderzoek en innovatie te stimuleren);
- bestuur kan beter worden door de coördinatie van sectorale beleidsmaatregelen, acties en investeringen op grensoverschrijdende en transnationale schaal;
- de betrekkingen met buurlanden van de EU in het kader van programma's voor samenwerking aan de buitengrenzen van de EU kunnen bijdragen tot veiligheid en stabiliteit en tot wederzijds voordelige relaties;
- in sommige contexten zoals zeebekkens en kustregio's zijn samenwerking en transnationale actie onontbeerlijk om de groei, de werkgelegenheid en een op het ecosysteem gebaseerd beheer te ondersteunen;
- dankzij samenwerking worden de voorwaarden gecreëerd om de macroregionale ontwikkelingsstrategieën ten uitvoer te leggen.

3. Algemene opmerkingen

3.1 Het EESC schaart zich achter het voornemen van de Commissie om de bijzondere kenmerken van de Europese

⁽¹⁾ Het belangrijkste wetgevingskader, en de basis voor de discussie over de vorm van het cohesiebeleid voor de periode 2014-2020, is het Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, die onder het gemeenschappelijk strategisch kader vallen, en algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad (COM(2011) 615 final).

territoriale samenwerking d.m.v. een specifieke verordening te verduidelijken en het zo eenvoudiger te maken om deze samenwerking ten uitvoer te leggen, maar ook om het toepassingsgebied van het EFRO voor de doelstelling „Europese territoriale samenwerking” te bepalen ⁽²⁾.

3.2 De duidelijke verdeling van financiële middelen over de afzonderlijke componenten van de Europese territoriale samenwerking (grensoverschrijdende, transnationale en interregionale samenwerking) zorgt voor voldoende financiële capaciteit binnen elk van deze componenten. Uit de verdeling blijkt duidelijk dat de meeste nadruk op grensoverschrijdende samenwerking wordt gelegd (73,24 % voor grensoverschrijdende samenwerking, 20,78 % voor transnationale samenwerking en 5,98 % voor interregionale samenwerking). Ook aan de ultraperifere gebieden worden aangepaste financiële middelen toegewezen.

3.3 Wat de ultraperifere regio's betreft, zou het nuttig zijn duidelijker te definiëren wie hun burens, en dus mogelijke partners, zijn (bv. in het geval van de Franse overzeese departementen).

3.4 Het EESC onderschrijft ook de tendens om de steunverlening en investeringsprioriteiten in de verschillende componenten van de samenwerking rond bepaalde thema's te concentreren ⁽³⁾. Ook hier is flexibiliteit echter belangrijk en moet er, in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel, rekening worden gehouden met de behoeften van de individuele lidstaten.

3.5 Ook de focus op concrete prioriteiten binnen thematische gebieden en hun selectie op basis van behoeften binnen specifieke programma's (projecten) op het vlak van Europese territoriale samenwerking kunnen een bijdrage leveren als het erop aankomt de toegevoegde waarde van de Europese territoriale samenwerking te verhogen.

3.6 Het EESC verwelkomt en steunt de inspanningen voor eenvoudigere regels op alle betrokken niveaus, d.w.z. voor begunstigden, programma-autoriteiten, deelnemende lidstaten en derde landen, net als voor de Commissie zelf. Via een vereenvoudiging van de administratieve procedures kan de toegevoegde waarde van het cohesiebeleid binnen de Europese territoriale samenwerking aanzienlijk worden verhoogd ⁽⁴⁾.

3.7 De vereenvoudiging van de regels moet echter consequent op nationaal en regionaal niveau ten uitvoer worden gelegd, zodat ze niet tot buitensporige administratieve lasten leidt. Het EESC raadt de Commissie aan om binnen de grenzen

van haar mogelijkheden en bevoegdheden aandacht te hebben voor het ontstaan van buitensporige administratieve lasten op nationaal en regionaal niveau en actie te ondernemen om deze te verminderen.

3.8 Een belangrijk element op het vlak van toezicht en evaluatie is de oprichting van een gemeenschappelijk kader voor het opstellen van jaarverslagen in 2017 en 2019, net als het feit dat deze verslagen moeten worden opgesteld op basis van de doelstellingen vermeld in artikel 13, lid 3, van de voorgestelde verordening betreffende specifieke bepalingen voor EFRO-steun ter verwezenlijking van de doelstelling „Europese territoriale samenwerking”.

3.9 Ook het vaststellen van gemeenschappelijke indicatoren (zie de bijlage bij het voorstel) ter beoordeling van de specifieke output van afzonderlijke programma's die met het oog op de doelstelling „Europese territoriale samenwerking” worden gefinancierd, is een belangrijk element om de resultaten en efficiëntie van concrete steunmaatregelen van de structuurfondsen te beoordelen.

4. Specifieke opmerkingen

4.1 Het EESC verwelkomt de inspanningen van de Commissie om de procedures te vereenvoudigen. Bijzonder positief zijn de samensmelting van beheers- en certificeringsautoriteiten, de vereenvoudiging voor het aangeven van kosten, de elektronische rapportering en het feit dat enkel in 2017 en 2019 jaarlijkse rapporten moeten worden voorgelegd.

4.2 De ervaring op het vlak van territoriale samenwerking in de afzonderlijke lidstaten heeft het belang van een grotere betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld aangetoond, met name om ervoor te zorgen dat de financiële middelen die voor maatregelen ter zake worden uitgetrokken, projecten van het maatschappelijk middenveld ten goede komen.

4.3 Het EESC schaart zich achter de rechtstreekse betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld, op basis van het beginsel van gelijkwaardig partnerschap, in de hele programmeringscyclus. Deze omvat de volgende fasen:

- strategische analyse en programmering;
- tenuitvoerlegging van projecten;
- toezicht en evaluatie.

4.4 In dit verband zou het aangewezen zijn na te gaan of het mogelijk is een deel van de middelen te gebruiken voor projecten die gericht zijn op lokale en regionale overheden (d.w.z. projecten die aan de behoeften van regiobesturen beantwoorden) en op afzonderlijke actoren binnen het maatschappelijk middenveld. Op sommige terreinen zouden lokale en regionale overheden het georganiseerde maatschappelijk middenveld moeten uitnodigen om zich bij het projectpartnerschap aan te sluiten, al vanaf de voorbereidingsfase.

⁽²⁾ Zie ook het EESC-advies over het thema *Europese groepering voor territoriale samenwerking – Wijzigingen en aanvullingen* (Zie bladzijde 53 van dit Publicatieblad).

⁽³⁾ Het beginsel van thematische concentratie werd ook onderschreven in het EESC-advies over het *Vijfde cohesieverslag* (PB C 248 van 25.8.2011, blz. 68, paragrafen 2.2.5 en 6.14). Het EESC dringt ook sinds geruime tijd aan op een – noodzakelijke – vereenvoudiging van de administratieve en boekhoudkundige procedures; zie bv. het advies over *Doelmatige samenwerking in het cohesiebeleid* (PB C 44 van 11.2.2011, blz. 1) of het daaropvolgende advies over het *Vijfde cohesieverslag* (PB C 248 van 25.8.2011, blz. 68).

⁽⁴⁾ De vereenvoudiging van de regels binnen het cohesiebeleid werd in meerdere EESC-adviezen behandeld (zie bv. PB C 248 van 25.8.2011, blz. 68, en PB C 44 van 11.2.2011, blz. 1).

4.5 In het licht van het partnerschapsbeginsel⁽⁵⁾ is het belangrijk zich te concentreren op steun aan concrete projecten van spelers binnen het maatschappelijk middenveld (bv. micro-projecten), die in staat zijn de toegevoegde waarde van maatregelen inzake territoriale samenwerking te verhogen (vooral bij grensoverschrijdende samenwerking) en zo ook kleinere maatschappelijke spelers bij de samenwerking te betrekken.

4.6 Het EESC benadrukt dat er moet worden gezorgd voor betere informatieverstrekking en voorlichting, op het niveau van de lidstaten, over deze instrumenten en verordeningen. Daarbij is het ook belangrijk voorbeelden te geven van goede praktijken in reeds uitgevoerde projecten.

4.7 Eveneens is het belangrijk te overwegen of particuliere non-profitorganisaties bij projecten kunnen worden betrokken en of ze als projectleiders kunnen optreden.

4.8 Technische bijstand binnen de Europese territoriale samenwerking zou moeten worden gebruikt om bij potentiële eindbegunstigden van steun een grotere absorptiecapaciteit tot stand te brengen en om de doeltreffendheid van de administratieve capaciteit van de beheersautoriteiten te verhogen, waarbij vooral wordt gestreefd naar het elimineren van excessieve extra administratieve lasten.

Brussel, 25 april 2012

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Staffan NILSSON

⁽⁵⁾ Dit principe werd onderschreven in eerdere EESC-adviezen (PB C 248 van 25.8.2011, blz. 68, en PB C 44 van 11.2.2011, blz. 1), net als in openbare verklaringen van EESC-vertegenwoordigers in Gödöllő (juni 2011) en Gdańsk (oktober 2011).

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. 1082/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2006 betreffende een Europese groepering voor territoriale samenwerking (EGTS), wat de verduidelijking, vereenvoudiging en verbetering van de oprichting en tenuitvoerlegging van dergelijke groeperingen betreft

(COM(2011) 610 final — 2011/0272 (COD))

(2012/C 191/10)

Rapporteur: **Luís Miguel PARIZA CASTAÑOS**

Het Europees Parlement en de Raad hebben resp. op 25 en 27 oktober 2011 besloten om het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 175, lid 3, en artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie te raadplegen over het

„Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1082/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2006 betreffende een Europese Groepering voor territoriale samenwerking (EGTS), wat de verduidelijking, vereenvoudiging en verbetering van de oprichting en tenuitvoerlegging van dergelijke groeperingen betreft”

COM(2011) 610 final — 2011/0272 (COD).

De afdeling Economische en Monetaire Unie, Economische en Sociale Samenhang, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 3 april 2012 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 25 en 26 april 2012 gehouden 480^e zitting (vergadering van 25 april) het volgende advies uitgebracht, dat met 172 stemmen, bij 4 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) deelt het engagement van de Europese Commissie met de Europese Groepering voor territoriale samenwerking, en steunt de aanpak in de nieuwe verordening, die van de EGTS een doeltreffender, eenvoudiger en flexibeler instrument maakt, dat zal bijdragen aan de verbetering van de territoriale samenwerking – een terrein dat met het Verdrag van Lissabon is versterkt. Dit advies vormt een aanvulling op het advies over het „Voorstel voor een verordening betreffende specifieke bepalingen voor steun uit het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling ter verwezenlijking van de doelstelling 'Europese territoriale samenwerking'” ⁽¹⁾.

1.2 Het EESC is het ermee eens dat de verordening de EGTS als rechtsinstrument consolideert door middel van gezamenlijke oplossingen op Europees niveau, en is van mening dat de EGTS in de toekomst een cruciaal instrument voor territoriale samenwerking en cohesie zal zijn.

1.3 De continuïteit van de EGTS'en wordt gegarandeerd en dankzij de wijzigingen in de verordening zal het rechtsinstrument meer flexibiliteit bieden bij de uitvoering van het territoriale beleid en het sectorbeleid.

1.4 De regio's krijgen steeds meer politiek gewicht in Europa. Het EESC kan zich er volledig in vinden dat het beleid van de EU op het gebied van territoriale samenwerking de regionale overheden in staat stelt een nieuwe rol te vervullen. De Raad wordt gevormd door de lidstaten, en het EESC hoopt dat de Europese regio's op passende wijze worden betrokken. Het

CvdR en het EESC spelen een belangrijke institutionele rol, die door de Raad gerespecteerd dient te worden.

1.5 De toekomstige uitdaging is de lokale en regionale overheden te betrekken bij de uitvoering van de Europa 2020-strategie, die intensieve samenwerking tussen de verschillende overheidsniveaus vergt.

1.6 Het EESC heeft de meerwaarde van *multilevel governance*-systemen altijd erkend en steunt dan ook de oprichting van de EGTS, die deelname van alle betrokken partijen van een macro-regio, Euregio of grensoverschrijdend gebied mogelijk maakt

1.7 *Multilevel governance* zou echter verder versterkt moeten worden met de deelname van de economische en sociale actoren. Daarom stelt het EESC voor dat de wijziging van de verordening het gemakkelijker maakt om de sociale partners en andere organisaties van het maatschappelijk middenveld op actieve wijze aan de Europese groeperingen voor territoriale samenwerking te laten deelnemen. Deelname van het maatschappelijk middenveld zal leiden tot een betere samenhang tussen EGTS, de Europa 2020-agenda en het sectorbeleid.

1.8 Scholing en uitwisseling van ambtenaren van nationale, regionale en lokale overheden die bij EGTS'en zijn betrokken, is van cruciaal belang. Het EESC stelt de Commissie dan ook voor de opzet van gezamenlijke scholingsprogramma's te bevorderen om zo het politieke en administratief beheer te verbeteren.

⁽¹⁾ Zie bladzijde 49 van dit Publicatieblad.

1.9 Het EESC vindt dat deze zeer specifieke verordening snel door de Raad en het Europees Parlement aangenomen kan worden, zonder eerst de goedkeuring van het volledige pakket cohesiemaatregelen af te wachten. Op deze manier kan de verordening sneller in werking treden.

2. De Europese Groepering voor territoriale samenwerking (EGTS)

2.1 De Europese Groepering voor territoriale samenwerking is een rechtsvorm die wordt gebruikt om samenwerkingsstructuren tussen openbare entiteiten in de Europese Unie tot stand te brengen. De EGTS werd in het leven geroepen bij Verordening (EG) nr. 1082/2006 in het kader van de bepalingen van het cohesiebeleid voor de programmeringsperiode 2007-2013.

2.2 Tijdens deze programmeringsperiode hebben de samenwerkingsverbanden die aanvankelijk uit hoofde van het communautaire initiatief Interreg werden gefinancierd, een andere status gekregen en vallen zij nu onder de derde *doelstelling* van het cohesiebeleid, de doelstelling Europese territoriale samenwerking; dit geldt voor zowel de grensoverschrijdende als de transnationale en interregionale samenwerkingsverbanden.

2.3 Territoriale samenwerking wordt beschouwd als een instrument dat van essentieel belang is voor de cohesiedoelstellingen, en krijgt daarom een nieuwe impuls en meer financiële middelen. Tegelijkertijd moeten er echter ook maatregelen worden getroffen om die belemmeringen die de ontwikkeling van territoriale samenwerking bemoeilijken, uit de weg te ruimen.

2.4 Om samenwerkingsactiviteiten te kunnen ontplooiën moeten de openbare entiteiten van de EU-lidstaten, en dan met name de lokale en regionale overheden, momenteel het hoofd bieden aan tal van juridische en praktische problemen die het gevolg zijn van de verscheidenheid qua wetgevingen en procedures. Het beheer van de activiteiten heeft hieronder te lijden.

2.5 De EGTS-verordening ⁽²⁾ heeft tot doel om de partijen die bij territoriale samenwerking zijn betrokken, nieuwe instrumenten in handen te geven om die problemen te boven te komen en om de implementatie van de territoriale samenwerkingsacties te verbeteren.

2.6 Deze rechtsvorm stelt groepen entiteiten die samen territoriale samenwerkingsprojecten en -activiteiten hebben opgezet, al dan niet mede door de EU gefinancierd, in staat een eigen rechtspersoonlijkheid te verkrijgen, die los staat van de rechtspersoonlijkheid van de deelnemers, en onder eigen naam in het rechtsverkeer in de Europese Unie te kunnen handelen.

2.7 Inmiddels is de verordening vijf jaar van kracht en in het licht van de ervaringen die in deze tijd zijn opgedaan heeft de Europese Commissie een voorstel tot wijziging van de verordening ingediend, waarin zij veranderingen ter verduidelijking, vereenvoudiging en ter verbetering van de implementatie van de EGTS'en aandaaagt.

3. Het voorstel voor een verordening tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1082/2006 betreffende de EGTS

3.1 In het verslag dat de Europese Commissie over de toepassing van de huidige verordening moest uitbrengen, bevestigt zij op basis van de resultaten van de raadpleging die op institutioneel niveau en met de bestaande EGTS'en, in samenwerking met het Comité van de Regio's, is gehouden dat de EGTS'en een passende structuur vormen voor territoriale samenwerking op de lange termijn ⁽³⁾.

3.2 De juridische vormgeving van de EGTS biedt de territoriale samenwerking „een formeel kader voor de bestaande samenwerking met meer rechtszekerheid, een meer officiële basis en een solidere institutionele structuur”.

3.3 De feedback van de huidige groeperingen is positief. Er zijn inmiddels 26 EGTS'en opgericht, waaraan 15 lidstaten deelnemen en die meer dan 550 lokale en regionale entiteiten bijeenbrengen.

3.4 Toch zijn er ook een aantal tekortkomingen aan het licht gekomen. De Commissie stelt dan ook dat „het potentieel nog te weinig benut is” en dat deze tekortkomingen de mogelijke vorming van meer EGTS'en vertraagd hebben. Met de wijziging van de verordening moeten deze problemen opgelost worden.

3.5 Zo blijken er problemen te zijn met het opzetten en het functioneren van de EGTS'en en zijn de procedures voor het opzetten en wijzigen van een EGTS tijdrovend en ingewikkeld. Bovendien zijn de voorschriften door de nationale en regionale overheden op uiteenlopende wijze geïnterpreteerd en zijn verschillende praktijken ontstaan – dit was niet de bedoeling.

3.6 De juridische en organisatorische verscheidenheid van de entiteiten die samen een EGTS vormen alsook hun uiteenlopende bevoegdheden maken het moeilijk om een structuur te vinden die voor alle EGTS-leden geschikt is.

3.7 Op meerdere gebieden worden de bepalingen van de verordening ook uiteenlopend toegepast: beperkte of onbeperkte aansprakelijkheid, arbeidsvoorwaarden van het EGTS-personeel en de regeling voor het plaatsen van opdrachten voor werken en diensten.

3.8 Daarnaast levert de deelname van derde landen problemen op, in die gevallen waarin het wenselijk is een EGTS tussen entiteiten van één lidstaat en entiteiten van een derde land op te richten.

3.9 Tevens zijn er verschillende interpretaties van de inhoud van de verordening ontstaan, zoals in het geval van de deelname van particuliere entiteiten, die aanbestedende diensten voor overheidsopdrachten moeten zijn.

⁽²⁾ Op basis van artikel 159 VEG, thans artikel 175 VWEU, dat voorziet in specifieke maatregelen, buiten de fondsen om, in het kader van het streven naar economische en sociale samenhang.

⁽³⁾ Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad. De toepassing van Verordening (EG) nr. 1082/2006 inzake de EGTS. COM(2011) 462 final.

4. Algemene opmerkingen

4.1 Zoals het EESC al in het kader van de raadpleging⁽⁴⁾ over Verordening (EG) nr. 1082/2006 heeft aangegeven, is de EGTS een nuttig en waardevol instrument, dat territoriale samenwerking doeltreffender, actiever en zichtbaarder kan maken.

4.2 Hoewel er nationale verschillen bestaan, gaan de regio's een zeer belangrijke rol in het toekomstige governancestelsel van de Europese Unie vervullen, die door de EU-instellingen gesteund dient te worden.

4.3 Het EESC is ingenomen met de nieuwe voorgestelde verordening, die het gebruik van de EGTS zal vergemakkelijken en verbeteren en de EGTS tot een nuttiger instrument voor de regio's zal maken. De groeperingen hebben een instrument nodig dat de Europese regionale samenwerking een stabiele, gestructureerde, rechtsgeldige en juridisch solide basis verschaft.

4.4 Met de nieuwe verordening zal het gemakkelijker worden een EGTS op te richten en zullen de EGTS'en beter kunnen functioneren, omdat er een gestructureerd kader wordt geconsolideerd, met een volledige operationele capaciteit, waarmee de wettelijke en praktische problemen rond transnationale samenwerkingsactiviteiten opgelost kunnen worden. Er komen speciale organisatorische eenheden voor planning, coördinatie en beheer.

4.5 Het EESC is van mening dat hiermee een nieuwe impuls aan grensoverschrijdende, transnationale en interregionale samenwerking wordt gegeven.

4.6 Op deze manier wordt een ambitieuzere samenwerking bevorderd. Acties die door de Europese fondsen uit hoofde van de territoriale samenwerking worden gefinancierd, zullen onder bredere strategische richtsnoeren vallen en op de meerwaarde van het gemeenschappelijk Europees belang en de perspectieven op langere termijn gebaseerd zijn.

4.7 Het is wenselijk dat de ontwikkeling van de samenwerking tussen de regio's in de toekomst in het kader van de Europa 2020-strategie verloopt en dat er krachtigere doelstellingen worden vastgesteld m.b.t. het scheppen van werkgelegenheid, verbetering van het concurrentievermogen, duurzaamheid, samenwerking tussen bedrijven met inbegrip van het mkb, universiteiten en technologische centra, enz.

4.8 Het EESC is er tevens voorstander van dat de territoriale samenwerking ten goede komt aan thematische en sectorgerichte initiatieven tussen regio's en steden.

4.9 Het EESC wijst erop dat de EGTS nu reeds ruimte biedt voor samenwerkingsverbanden tussen de regionale autoriteiten op economische en technologische gebieden die ook voor de Europa 2020-strategie relevant zijn. Deze vorm van samenwerking zou beter uit de verf moeten komen.

⁽⁴⁾ Advies over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van een Europese groepering voor grensoverschrijdende samenwerking (EGGS)”, PB C 255 van 14.10.2005, blz. 76.

4.10 Het EESC heeft oog voor de waarde van de verschillende projecten die door samenwerkingsinstrumenten als de EGTS worden bevorderd, van de Interreg-projecten tot het opzetten van grensoverschrijdende openbare diensten of het uitwerken van sectoroversijgende strategische plannen.

4.11 Het EESC steunt de institutionele rol van het Comité van de Regio's bij de begeleiding van de EGTS'en en bij de uitwisseling van goede praktijken. Het EGTS-platform van het CvdR moet zijn activiteiten na de goedkeuring van de nieuwe verordening voortzetten.

4.12 Het EESC zou graag met het CvdR samenwerken, opdat het maatschappelijk middenveld en de sociale partners bij het toezicht op en de evaluatie van de EGTS'en worden betrokken. Het Comité verzoekt de Commissie een verslag over de toepassing van de nieuwe verordening en over de deelname van de economische en sociale actoren en het maatschappelijk middenveld aan de EGTS'en op te stellen⁽⁵⁾.

4.13 Het EESC kan zich er tevens vinden dat de procedure voor de oprichting van een EGTS vereenvoudigd zal worden en dat de overeenkomst binnen zes maanden wordt goedgekeurd, al dan niet met expliciete instemming van de regeringen.

4.14 Het EESC is zich bewust van de grote veelzijdigheid van de EGTS'en bij het beheer van infrastructuur en diensten van algemeen economisch belang voor burgers die op het grondgebied van verschillende lidstaten wonen.

4.15 Het EESC wijst erop dat territoriale samenwerking, die als hoofddoel heeft de economische, sociale en territoriale samenhang te verbeteren, ook plaatsvindt in het kader van ambitieuze en politiek ingewikkelde samenwerkingsinitiatieven op hoog niveau, zoals de macroregio's, Euregio's en de zeegebiedsstrategieën van het geïntegreerd maritiem beleid.

4.16 Het EESC benadrukt dat de macroregionale en interregionale samenwerking in combinatie met goed functionerende EGTS'en ook een rol kan spelen bij de verwezenlijking van de sectorspecifieke doelstellingen van de EU. De Europa 2020-strategie zal ongetwijfeld een extra impuls krijgen. De verordening zou het gemakkelijker moeten maken om de EGTS'en meer te koppelen aan de politieke en financiële instrumenten van de EU voor het sectorbeleid.

4.17 De Commissie en de lidstaten moeten het de ultraperiferie regio's en overzeese gebieden gemakkelijker maken om gebruik te maken van de EGTS, ook in hun betrekkingen met aangrenzende derde landen.

4.18 Met inachtneming van het principe dat de oprichting van een EGTS op vrijwillige basis dient plaats te vinden, spoort het EESC de Commissie aan tot een meer proactieve rol bij het faciliteren, vereenvoudigen en verbeteren van de EGTS'en, die gekoppeld moeten worden aan de strategische doelstellingen van de Europese Unie.

⁽⁵⁾ Advies van het EESC over „Doelmatige samenwerking in het cohesiebeleid”, PB C 44 van 11.2.2011, blz. 1

5. Specifieke opmerkingen

5.1 Het EESC vindt dat de benadering die de Europese Commissie in haar voorstel tot wijziging van de huidige verordening volgt, correct is. Het wijst erop dat de EGTS een instrument moet zijn dat gemakkelijk te gebruiken is, zodat iedere groep partners de EGTS en de taken van de EGTS kan invullen op die manier die het beste aansluit op hun kenmerken. Iedere groep partners heeft immers zijn eigen specifieke situatie en omstandigheden en de EGTS dient een instrument te zijn dat hun ambities op het gebied van samenwerking kan dekken.

5.2 Veel Europese regio's maken thans geen gebruik van de mogelijkheden die het EU-recht met de EGTS-rechtsvorm biedt om in het kader van het regionaal beleid van de EU met elkaar samen te werken. Het EESC roept de Europese Commissie op om dit instrument te promoten en meer bekendheid te geven bij de regionale overheden en het maatschappelijk middenveld.

5.3 Het principe van vereenvoudiging dat de Commissie in het toekomstige cohesiebeleid en dus ook in de Europese territoriale samenwerking wil doorvoeren, moet ook ingang vinden in de verschillende instrumenten, en met name in de EGTS.

5.4 Het EESC constateert dat de juridische, administratieve en procedurele problemen rond territoriale samenwerking de betrokken partijen afschrikken, en dan vooral regionale en lokale overheden die over beperktere administratieve instrumenten en schaarsere middelen beschikken.

5.5 De trage afwikkeling van de administratieve procedure voor oprichting van een EGTS en de noodzaak om deze procedure bij opname van iedere nieuwe partner nogmaals te doorlopen, zijn onverenigbaar met de dynamiek die samenwerkingsactiviteiten vergen en vormen een reële belemmering voor het

gebruik van de EGTS. Het EESC is verheugd dat deze problemen met de nieuwe verordening opgelost worden.

5.6 Een ander kenmerk dat van belang is voor partijen die een samenwerkingsstructuur willen vormen, is de nodige flexibiliteit om de organisatie en werkwijze af te kunnen stemmen op hun specifieke behoeften en kenmerken.

5.7 Het EESC stelt de Europese Commissie voor een systeem voor advisering, scholing en uitwisseling van ervaringen op te zetten, om het opstellen van de overeenkomsten en statuten gemakkelijker te maken. Dit zou het werk van de lokale en regionale overheden verlichten.

5.8 Het EESC acht de maatregelen om digitale fragmentatie tussen de overheden van de EGTS te voorkomen, ontoereikend. Het is belangrijk dat de territoriale overheden op elkaar worden aangesloten door middel van een interactief systeem dat toegankelijk is via het ISA-programma van de EU ⁽⁶⁾. Op deze manier wordt de meerwaarde van *multilevel governance*-systemen en de deelname van alle betrokken partijen van een macroregio, Euroregio of grensoverschrijdend gebied ondersteund.

5.9 Het EESC stemt ermee in dat de arbeids- en socialezekerheidsvoorwaarden van het EGTS-personeel, alsook de voorwaarden voor de aanwerving en het beheer van het personeel in de overeenkomst zelf worden vastgelegd.

5.10 Het EESC wijst erop dat de EGTS een voorbeeld is van *multilevel governance*: dit samenwerkingsverband wordt bestuurd en beheerd door organen die bestaan uit partners van verschillende regionale, lokale, nationale en institutionele herkomst. Het Comité zou echter graag zien dat ook de sociale partners en andere actoren van het maatschappelijk middenveld aan de EGTS deelnemen.

Brussel, 25 april 2012

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Staffan NILSSON

⁽⁶⁾ Interoperability Solutions for European public administrations.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een Europees bevel tot conservatoir beslag op bankrekeningen om de grensoverschrijdende inning van schuldvorderingen in burgerlijke en handelszaken te vergemakkelijken

(COM(2011) 445 final — 2011/0204 (COD))

(2012/C 191/11)

Rapporteur: **Jorge PEGADO LIZ**

De Raad heeft op 14 september 2011 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie te raadplegen over het

„Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een Europees bevel tot conservatoir beslag op bankrekeningen om de grensoverschrijdende inning van schuldvorderingen in burgerlijke en handelszaken te vergemakkelijken”

COM(2011) 445 final — 2011/0204 (COD).

De afdeling Interne Markt, Productie en Consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 17 april 2012 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 25 en 26 april 2012 gehouden 480^e zitting (vergadering van 26 april) het volgende advies uitgebracht, dat met algemene stemmen is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het EESC is blij met dit voorstel voor een verordening, maar betreurt dat het zo laat na het Groenboek inzake beslag op bankrekeningen van 2006 komt.

1.2 Het EESC vindt wel dat dit voorstel gepaard had moeten gaan met of, wat logischer is, voorafgegaan had moet worden door een initiatief inzake de transparantie van bankrekeningen van schuldenaren, zoals bedoeld in het Groenboek betreffende de transparantie van het vermogen van schuldenaren van 2008.

1.3 Het EESC is verheugd dat de Commissie erin geslaagd is een wettelijke regeling voor te stellen voor een technisch gezien zeer lastige materie, waarin de belangen van de verschillende betrokkenen eerlijk tegen elkaar worden afgewogen en een goede balans is gevonden tussen de rechten van de diverse belanghebbenden.

1.4 Het EESC stelt met tevredenheid vast dat de Commissie een flink deel van de aanbevelingen uit zijn advies over het eerder genoemde Groenboek heeft overgenomen, met name het voorstel om het Europees beslagleggingsbevel uit te breiden van contanten die op bankrekeningen worden geplaatst tot andere financiële instrumenten, het voorstel betreffende de uitvaardiging van een dergelijk bevel na het verkrijgen van een uitvoerbare titel, de uitgebreide definitie van de rechterlijke bevoegdheid, de beperking van het krachtens het bevel veilig te stellen bedrag tot het geldbedrag dat kennelijk is verschuldigd en niet is terugbetaald, inclusief de verschuldigde rente en de kosten die in de uitvoerende titel worden genoemd, alsook de duidelijke omschrijving van de bezwaarprocedure en van de toegestane rechtsmiddelen ter garantie van de wettelijkheid

van de procedure en de rechten van de eiser, de verweerder of van derden.

1.5 Het EESC is vooral te spreken over de uitgesproken keuze voor een alternatieve of optionele regeling, de keuze voor een verordening (het EU-instrument dat de beste garantie biedt op voltooiing van de interne markt), de exclusieve toepassing op grensoverschrijdende situaties en, tot slot, de goed gekozen rechtsgrondslag (artikel 81, lid 2, VWEU), precies zoals het EESC had aanbevolen. Het EESC is ook voorstander van de invoering van een adequate en eenvoudige regeling waarbij de kosten in verhouding staan tot de baten. Dat moet wel, gezien de grensoverschrijdende aard van het mechanisme en de midelen die worden geleverd van eenieder die hiervan gebruik maakt of hiermee geconfronteerd wordt.

1.6 Het EESC is overigens niet helemaal overtuigd van de absolute noodzaak van de maatregel, vooral omdat het Verenigd Koninkrijk niet meedoet, er onzekerheid bestaat over de totale kosten van de procedure en het vinden van de bevoegde buitenlandse rechter, vooral voor het mkb, op barrières zal blijven stuiten. Het vraagt zich ook af of het subsidiariteitsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel wel worden gerespecteerd, gezien de beoogde afschaffing van het *exequatur* bij de herziening van de verordening Brussel I, waarvan, afgaand op de effectbeoordeling, de gevolgen nog niet helemaal duidelijk zijn.

1.7 Tot slot is het EESC van oordeel dat bepaalde begrippen duidelijker, minder dubbelzinnig en minder omslachtig zouden moeten worden gedefinieerd en dat de vertaal- en typefouten eruit gehaald moeten worden. Voorts hoopt het Comité dat de Commissie rekening zal houden met zijn specifieke opmerkingen.

2. Achtergrond van het voorstel

2.1 Met dit voorstel voor een verordening, dat een vervolg is op het Groenboek van 2006 inzake beslag op bankrekeningen⁽¹⁾, wil de Commissie een nieuw Europees rechtsinstrument, „Europees bevel tot conservatoir beslag op bankrekeningen” (*European Account Preservation Order*, EAPO) genaamd, in het leven roepen als alternatief voor de bestaande procedures uit het nationale recht. Doel hiervan is om in geval van geldelijke vorderingen in burgerlijke en handelszaken met grensoverschrijdende gevolgen, zoals gedefinieerd in artikel 3 (de schuldenaar en/of zijn bankrekeningen bevinden zich in een andere lidstaat), ongeacht de aard van de rechterlijke instantie, snel en tegen geringe kosten beslag te kunnen leggen op de bankrekening van een schuldenaar om te voorkomen dat het geld wordt opgenomen en overgemaakt naar een bankrekening in een ander land van de Europese Unie.

2.2 De procedure waarin deze verordening voorziet, heeft een facultatief karakter (er is nog een andere regeling, bekend als de „28^e regeling”) en is beschikbaar als alternatief naast de bestaande bewarende maatregelen krachtens het nationale recht, die van dezelfde aard zijn en hetzelfde doel nastreven.

2.3 De voorgestelde procedure is niet van toepassing op:

- a) fiscale zaken, administratiefrechtelijke zaken en douanezaken;
- b) faillissement en surséance van betaling, procedures ter ontbinding van insolvente vennootschappen, gerechtelijke en faillissementsakkoorden en andere soortgelijke procedures;
- c) sociale zekerheid;
- d) arbitrage;
- e) bankrekeningen die krachtens de wetgeving van de lidstaat waar de rekening wordt aangehouden niet vatbaar zijn voor beslag;
- f) afwikkeling van effectentransacties die zijn aangewezen overeenkomstig artikel 10 van Richtlijn 98/26/EG⁽²⁾.

2.4 Deze verordening is wel van toepassing op zaken betreffende huwelijksvermogensrecht, nalatenschappen en vermogensrechtelijke gevolgen van geregistreerde partnerschappen⁽³⁾.

2.5 Een EAPO kan op verschillende momenten worden uitgevaardigd:

- a) voordat er een gerechtelijke strafprocedure wordt aangespannen of een executiemaatregel wordt genomen tegen de verweerder;
- b) in alle fases van een gerechtelijke procedure;
- c) na het opleggen van een straf aan de verweerder of het verkrijgen van een uitvoerbare titel in de lidstaat van herkomst die nog niet uitvoerbaar is in de lidstaat van tenuitvoerlegging;
- d) na het verkrijgen van een uitvoerbare titel in de lidstaat van tenuitvoerlegging.

2.6 In de eerste drie gevallen zijn de bepalingen van afdeling 1 (art. 6 t/m 13) van toepassing; in het vierde geval is afdeling 2 (art. 14 t/m 15) van toepassing; afdeling 3 (art. 16 t/m 22) bevat gemeenschappelijke bepalingen die voor alle situaties gelden.

2.7 In hoofdstuk 3 wordt bevestigd dat een *exequatur* niet meer vereist is (artikel 23) en wordt nauwkeurig uiteengezet hoe de tenuitvoerlegging van een EAPO precies in zijn werk gaat; ook worden de rechten en plichten van alle partijen vastgesteld (banken, rechtbanken, bevoegde nationale instanties, eisers, verweerders, meerdere schuldeisers en gedupeerde derden).

2.8 Hoofdstuk 4 (art. 34 t/m 40) gaat over rechtsmiddelen, gaande van beroep tegen de weigering een EAPO uit te vaardigen (artikel 22) tot heroverweging van het EAPO met het oog op de wijziging/inperking van het bevel, het besluit tot intrekking, herroeping of opschorting en, tot slot, de gewone en buitengewone middelen waarover partijen overeenkomstig het toepasselijke nationale recht beschikken (artikel 37). Ook wordt aangegeven op welke wijze een zekerheid of garantie kan worden verstrekt om de tenuitvoerlegging van het EAPO te beëindigen.

2.9 Hoofdstuk 5, ten slotte, bevat een aantal algemene bepalingen, zoals over het feit dat vertegenwoordiging door een advocaat niet verplicht is, wie de gerechtskosten draagt en binnen welke termijn de zaak moet worden afgehandeld.

2.10 Bovendien wordt hierin geregeld hoe het EAPO zich verhoudt tot andere EU-instrumenten en andere, aanvullende nationale bepalingen, evenals aan welke verplichtingen lidstaten moeten voldoen om een doeltreffende en correcte tenuitvoerlegging van deze regeling te waarborgen.

2.11 Uit de effectbeoordeling die de Commissie vooraf heeft uitgevoerd, blijkt dat:

- a) er jaarlijks een bedrag van tussen de 1,12 en 2 miljard euro aan schulden over de grens niet invorderbaar is;
- b) jaarlijks naar schatting 268 miljoen euro aan achterstallige alimentatie niet wordt betaald;
- c) de grensoverschrijdende handel jaarlijks 55 miljard aan „slechte schulden” kent;
- d) slechts 11,6 % van de bedrijven de vorderingen die zij over de grens hadden uitstaan door middel van een nationaal bevel heeft proberen innen;

⁽¹⁾ COM(2006)618 final van 24.10.2006.

⁽²⁾ PB L 166 van 11.6.1998, blz. 45.

⁽³⁾ Cf. Verordening (EU) 1259/2010 (PB L 343 van 29.12.2010, blz. 10) (ROME III) (echtscheiding en scheiding van tafel en bed), Verordening (EG) 44/2001 (PB L 12 van 16.1.2001, blz. 1) (burgerlijke en handelszaken), Verordening (EG) 2201/2003 (PB L 338 van 23.12.2003, blz. 1) (huwelijkszaken), voorstel voor een verordening COM(2011) 127 final van 16.3.2011 (geregistreerde partnerschappen) en voorstel voor een verordening COM(2011) 126 final van 16.3.2011 (huwelijksvermogensstelsels); cf. EESC-adviezen: PB C 325 van 20.12.2006, blz. 65 (rechten van het kind), PB C 325 van 20.12.2006, blz. 71 (huwelijkszaken), PB C 44 van 11.2.2011, blz. 148 (erfopvolging) en PB C 376 van 22.12.2011, blz. 87 (vermogensrechtelijke gevolgen van geregistreerde partnerschappen).

- e) jaarlijks op ongeveer 34 000 rekeningen beslag wordt gelegd in verband met grensoverschrijdende schuldvorderingen voor een bedrag van 640 miljoen euro.

Volgens deze effectbeoordeling kan het Europees bevel:

- a) ervoor zorgen dat elk jaar tussen de 373 tot 600 miljoen euro extra aan slechte schulden wordt geïnd;
- b) bedrijven die zich bezighouden met grensoverschrijdende handel een kostenbesparing opleveren van tussen de 81,9 en 149 miljoen euro per jaar.

3. Algemene opmerkingen

3.1 DG JUST produceert sinds jaar en dag keurig opgestelde, uitstekend onderbouwde en zeer duidelijke technisch-juridische teksten, waarmee het bijdraagt tot „beter wetgeven” en tot een grotere rechtszekerheid.

3.2 Het onderhavige voorstel vormt daarop geen uitzondering en het EESC is dan ook blij met dit voorstel, dat echter alleen wat laat komt.

3.3 Dat neemt niet weg dat de Commissie erin geslaagd is een wettelijke regeling voor te stellen voor een technisch gezien zeer lastige materie, waarin de belangen van de verschillende betrokkenen eerlijk tegen elkaar worden afgewogen en een goede balans is gevonden tussen de rechten van de diverse belanghebbenden. Daarvoor heeft zij, op nadrukkelijk verzoek van het EESC, een uitgebreide en helder gestructureerde effectbeoordeling uitgevoerd, die bij het voorstel is gevoegd.

3.4 Bovendien heeft de Commissie een flink deel overgenomen van de aanbevelingen die het EESC heeft geformuleerd in zijn advies over het eerder genoemde Groenboek en over het Groenboek inzake de transparantie van het vermogen van schuldenaren (COM(2008) 128 final) ⁽⁴⁾, zoals het voorstel betreffende de uitvaardiging van een Europees bevel na het verkrijgen van een uitvoerbare titel (afdeling 2), de definitie van de rechterlijke bevoegdheid (artikel 6), de beperking van het krachtens het bevel veilig te stellen bedrag tot het geldbedrag dat is verschuldigd en niet is terugbetaald, inclusief de verschuldigde rente en de kosten waarnaar in de uitvoerende titel is verwezen (bijv. honoraria van advocaten of andere kosten), alsook de duidelijke omschrijving van de bezwaarprocedure en van de toegestane rechtsmiddelen ter garantie van de wettelijkheid van de procedure en de rechten van de eiser, de verweerder of van derden.

3.5 De Commissie heeft ook rekening gehouden met een belangrijk deel van de aanbevelingen van het Europees Parlement, die onlangs zijn verschenen ⁽⁵⁾ en die eveneens zijn toe te juichen.

3.6 Lovenswaardig is vooral dat onomwonden, conform de aanbevelingen van het EESC, voor een alternatieve of optionele regeling is gekozen, zodat een eiser desgewenst altijd nog voor de procedure van de eigen lidstaat kan opteren; dat gekozen is

voor een verordening als rechtsinstrument dat de beste garantie biedt op de voor de voltooiing van de interne markt noodzakelijke harmonisatie van de wetgeving en op een meer uniforme toepassing door de lidstaten - en dus op meer rechtszekerheid, zoals het EESC ook had bepleit; dat het Europees bevel uitsluitend van toepassing is op grensoverschrijdende situaties en, tot slot, dat geheel terecht voor artikel 81, lid 2, VWEU als rechtsgrondslag is gekozen.

3.7 Positief is ook dat het beslagleggingsbevel wordt uitgebreid van contanten die op bankrekeningen worden geplaatst tot andere financiële instrumenten ⁽⁶⁾, zoals het EESC had gesuggereerd.

3.8 Het EESC is echter nog niet overtuigd van de absolute noodzaak van de maatregel en vraagt zich af of het subsidiairiteitsbeginsel wel wordt gerespecteerd.

3.8.1 Ten eerste, omdat de Commissie zelf toegeeft dat hetzelfde resultaat in theorie ook op een andere manier kan worden bereikt.

3.8.2 Ten tweede, omdat de fundamentele kwestie van het *exequatur* is opgelost wanneer de herziening van de Verordening „Brussel I” in de door de Commissie gewenste, en door het EESC ondersteunde, zin eenmaal een feit is.

3.8.3 En ten slotte, omdat in de reeds genoemde, en overigens goed onderbouwde, effectbeoordeling ogenschijnlijk niet nauwkeurig en tot in alle details wordt nagegaan welke extra kosten de invoering van een nieuwe gerechtelijke procedure in de rechtsorde van alle lidstaten met zich meebrengt. Dit heeft nl. allerlei consequenties voor de uitvoering van de regeling, de informatieverstrekking aan ondernemingen en consumenten, de opleiding van rechters, advocaten, procureurs en andere medewerkers van de overheid in het algemeen en van het gerechtelijk apparaat in het bijzonder, en brengt extra kosten met zich mee voor justitie. Zo moeten er bijvoorbeeld verschillende formulieren worden verwerkt in 23 EU-talen en is het onmogelijk om de kosten daarvan, in termen van kosten-batenverhouding, af te zetten tegen de geraamde besparingen van ondernemingen en het verwachte totaalbedrag van alsnog geïnde schuldvorderingen, waarvan de schattingen overigens variëren van 373 tot 600 miljoen euro. Verder blijven er belemmeringen bestaan: onzekerheid over de totale kosten van de procedure en moeilijkheden bij het zoeken naar de bevoegde rechter. Dit kan bedrijven, met name het mkb, afschrikken.

3.9 Tevens blijft het EESC bij zijn standpunt, dat ook door het Europees Parlement wordt gedeeld, dat dit initiatief alleszins gepaard zou moeten gaan met of, wat logischer is, voorafgegaan zou moet worden door een initiatief inzake de doorzichtigheid van bankrekeningen van schuldenaren, en begrijpt het nog steeds niet waarom de Commissie eerst (of alleen) met dit ene voorstel komt en niet met het andere.

⁽⁴⁾ EESC-adviezen in PB C 10 van 15.1.2008, blz. 2 en in PB C 175 van 28.7.2009, blz. 73.

⁽⁵⁾ Initiatiefverslag A-7 0147/2011 van 14.4.2011, rapporteur Arlene McCarthy, resolutie van het EP van 10 mei 2011 (TA (2011) 0193).

⁽⁶⁾ Zoals omschreven in artikel 4, lid 1, punt 17 van Richtlijn 2004/39/EG en bijlage I, afd. C (PB L 145 van 30.4.2004, blz. 1).

3.10 Tot slot betreurt het EESC dat niet alleen Denemarken, zoals bekend, overeenkomstig zijn beginselverklaring, zich niet bij deze regeling aansluit, maar ook, en vooral, dat het Verenigd Koninkrijk heeft aangekondigd zich er evenmin bij aan te sluiten, terwijl het uitgerekend deze lidstaat is die niet over een soortgelijk gerechtelijk instrument beschikt en juist deze lacune in het Angelsaksisch rechtstelsel een van de belangrijkste knelpunten was in de discussie over het Groenboek.

4. Bijzondere opmerkingen

4.1 Artikel 2, lid 2, onder c)

De uitsluiting van arbitrage moet worden toegelicht om te voorkomen dat dit ten koste gaat van scheidsgerechten die, zoals in sommige lidstaten het geval is, uitspraken doen die dezelfde werking hebben als een uitvoerende titel die door een gewone rechtbank is uitgevaardigd.

4.2 Artikel 2, lid 3, en artikel 32

Er bestaan geen rekeningen die niet vatbaar zijn beslag, maar wel bedragen of opbrengsten die niet vatbaar zijn voor beslag.

4.3 Artikel 4, lid 1, en artikel 29

Aangezien het hier om een gevoelige materie gaat, moet beter worden gedefinieerd en uitgelegd wat wordt verstaan onder een rekening die „op naam van een derde partij namens de verweerder” wordt aangehouden en een rekening die „namens een derde partij door de verweerder” wordt aangehouden. Er mag geen twijfel bestaan over de reikwijdte van deze begrippen, omdat de rechten van derden hierdoor kunnen worden geschonden.

4.4 Artikel 7, lid 1, onder a)

De vertaling van dit punt is niet in alle talenversies dezelfde.

4.5 Artikel 8, lid 2, onder f)

De verwijzing naar „artikel 17, lid, onder b)” in de Portugese tekst is fout en moet worden vervangen door „artikel 7, lid 1, onder b)”.

4.6 Artikel 13

In een regeling als deze mag de vaststelling van termijnen niet aan de lidstaten worden overgelaten, want daarmee komt de uniformiteit, en dus ook de rechtszekerheid, in gevaar.

4.7 Artikel 20, lid 1

In plaats van dat de betrokken gerechten „kunnen samenwerken” moet worden gezegd dat zij „moeten samenwerken”.

4.8 Artikel 25, lid 1

De term „onverwijld” is vaag en riskant en moet dan ook worden vervangen door een vastgestelde minimumtermijn, bijvoorbeeld „de eerstvolgende werkdag”.

4.9 Artikel 27, lid 3

De mogelijkheid om gebruik te maken van beveiligde elektronische communicatiemiddelen moet, in het kader van het programma *e-justitie* van de Commissie, worden uitgebreid tot alle instrumenten, met inbegrip van de communicatie tussen rechtbanken. Zo wordt de procedure versneld.

4.10 Artikel 41

Aan het eind moet worden toegevoegd: „behalve in gevallen waarin vertegenwoordiging door een advocaat vereist is krachtens de nationale wetgeving van het bevoegde gerecht”.

4.11 Artikel 44

Dit artikel kan op verschillende manieren worden geïnterpreteerd en kan aanleiding geven tot onduidelijkheid over de procedure. Het moet dan ook worden geschrapt.

4.12 Termijnen

Termijnen worden in het voorstel telkens weer op een andere manier gedefinieerd. Er wordt zowel gesproken over „kalenderdagen” (artikel 21) als over „werkdagen” (artikel 24, lid 3, onder c) en artikel 27) of gewoonweg over „dagen” (artikel 35, lid 4). Ter wille van de rechtszekerheid moeten termijnen op eenduidige wijze worden gedefinieerd.

4.13 Bijlagen en artikel 47

De bijlagen en de vertaling daarvan, vooral in de talen waarin de bijlagen moeten worden gebruikt, moeten beter overeenstemmen en vooraf worden getest om er zeker van te zijn dat zij goed worden begrepen. Dat geldt ook voor aanvullend bewijs en mondelinge getuigenissen (artikel 11).

Brussel, 26 april 2012

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Staffan NILSSON

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2006/43/EG betreffende de wettelijke controles van jaarrekeningen en geconsolideerde jaarrekeningen

(COM(2011) 778 final — 2011/0389 (COD))

en het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende specifieke eisen voor de wettelijke controles van financiële overzichten van organisaties van openbaar belang

(COM(2011) 779 final — 2011/0359 (COD))

(2012/C 191/12)

Rapporteur: de heer **MORGAN**

Op 13 december 2011, resp. 26 januari 2012 heeft het Europees Parlement en de Europese Raad besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig art. 50 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie te raadplegen over het

Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2006/43/EG betreffende de wettelijke controles van jaarrekeningen en geconsolideerde jaarrekeningen

COM(2011) 778 final — 2011/0389 (COD).

Op 15 december 2011 heeft het Europees Parlement besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig art. 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie te raadplegen over het

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende specifieke eisen voor de wettelijke controles van financiële overzichten van organisaties van openbaar belang

COM(2011) 779 final — 2011/0359 (COD).

De afdeling Interne markt, Productie en Consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 17 april 2012 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 25 en 26 april 2012 gehouden 480^e zitting (vergadering van 26 april) onderstaand advies uitgebracht, dat met 110 stemmen vóór en 18 tegen, bij 63 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Na zijn advies over het groenboek Beleid inzake controle van financiële overzichten ⁽¹⁾, had het EESC verwacht dat de bestaande Richtlijn 2006/43/EG betreffende de wettelijke controles van jaarrekeningen en geconsolideerde jaarrekeningen (hierna „Richtlijn 2006/43/EG”) ⁽²⁾ zou worden bijgewerkt. De Commissie stelt evenwel voor de Richtlijn deels bij te werken maar voor het andere deel ook een verordening uit te werken.

1.2 Het EESC staat achter de ontwerprichtlijn. Ze sluit aan bij het EESC-advies over het groenboek. Het EESC onderschrijft ook tal van aspecten van de verordening.

1.3 De keuze voor een verordening heeft een tweeledig doel: fundamentele veranderingen introduceren in de auditmarkt en de procedures m.b.t. controles van ondernemingen en de betrekkingen tussen de bestuursraad en het auditcomité in uitvoerig detail vastleggen.

1.4 Er is weinig rekening gehouden met de aanbeveling van het EESC om bij de auditherziening de aanbevelingen inzake corporate governance mee te nemen. De wijze waarop zowel wettelijke auditors als auditcomités de communicatie met stakeholders en aandeelhouders zouden moeten verbeteren, wordt niet besproken.

1.5 De Commissie stelt grondige veranderingen van de auditmarkt voor door een verplichte zesjaarlijkse roulatie van auditkantoren in te voeren, samen met structurele voorzieningen m.b.t. niet-controlediensten, die erop gericht zijn het marktaandeel van specifieke auditkantoren in bepaalde lidstaten te beperken.

1.6 In plaats van de situatie van de auditmarkt met een verordening aan te pakken stelde het Comité voor de zaak door te verwijzen naar de mededingingsautoriteiten. Zij zijn immers de aangewezen instanties om een alomvattende economische evaluatie uit te voeren en passende oplossingen voor te stellen. De laatste maanden wordt de situatie in het Verenigd Koninkrijk aan de orde gesteld bij de mededingingsautoriteit van het VK. Zoals in zijn advies over het groenboek is uiteengezet, moedigt het EESC Duitsland en Spanje aan om ook dergelijke stappen te zetten. Niettemin beseft het Comité dat

⁽¹⁾ PB C 248 van 25.8.2011, blz. 92.

⁽²⁾ PB L 157 van 9.6.2006, blz. 87.

met de onderhavige verordening een betere samenhang in de wettelijke controle van organisaties van openbaar belang in Europa mogelijk is, hetgeen het EESC essentieel acht voor de financiële stabiliteit en de versterking van de interne markt.

1.7 In zijn advies gaf het EESC te kennen geen voorstander te zijn van verplichte roulatie van wettelijke auditors. Het pleitte er daarentegen wel voor om de zes à acht jaar verplicht opnieuw een aanbesteding voor het contract uit te schrijven. Na grondig onderzoek van de nieuwe voorstellen blijft het EESC bij dit standpunt; wel is het ingenomen met andere aspecten van de verordening. Aangezien er is voorzien in een verplichte roulatie van de belangrijkste auditpartner na zeven jaar, stelt het EESC voor dat de periode na afloop waarvan een nieuwe aanbesteding moet worden uitgeschreven, eveneens op zeven jaar wordt vastgesteld.

1.8 In zijn advies over het groenboek heeft het EESC een duidelijk standpunt ingenomen inzake niet-controlediensten: wettelijke auditors mogen hun cliënten van wie ze de jaarrekeningen controleren, geen diensten aanbieden die voor de wettelijke auditor zouden kunnen leiden tot een belangenconflict, m.a.w. tot een situatie waarbij de wettelijke auditor zijn eigen werkzaamheden zou controleren. Tegelijkertijd moet het auditors vrij blijven staan alle mogelijke niet-controlediensten te verstrekken aan entiteiten die niet wettelijk gecontroleerd moeten worden door hen. De opgedane ervaring zal ten goede komen van cliënten van zowel de controle- als van de niet-controlediensten.

1.9 Het EESC is het niet eens met het voorstel betreffende kantoren die alleen audits mogen verrichten. Het criterium dat bepaalt of een auditkantoor van het verlenen van niet-controlediensten is uitgesloten, moet worden verworpen. De Commissie vreest dat een kantoor een dominante positie zou kunnen innemen in drie landen. Het EESC zou graag zien dat de Commissie deze enkele gevallen rechtstreeks of via de bevoegde autoriteiten en/of mededingingsautoriteiten aanpakt.

1.10 Zoals in elk EESC-advies moet rekening worden gehouden met de situatie van kleine en middelgrote ondernemingen. Als een dergelijke onderneming beursgenoteerde aandelen heeft, is ze een organisatie van openbaar belang en valt ze onder de uitgebreide en bindende bepalingen van de verordening die duidelijk zijn opgesteld met het oog op de controle van banken. In paragraaf 4.1.1 is een analyse opgenomen van bedrijven die genoteerd zijn op de beurs van Londen. Londen staat verder dan andere Europese beurzen wat het verstrekken van aandelenkapitaal aan kleine ondernemingen betreft. Aandelenkapitaal is flexibeler dan bankleningen. De helft van de in Londen genoteerde bedrijven zou een vrijstelling of afwijking van deze verordening moeten krijgen, net als beursgenoteerde kleine en middelgrote ondernemingen elders in Europa.

1.11 Het EESC attendeert op het belangrijke artikel 14, lid 2, dat duidelijk omschrijft wat stakeholders mogen verwachten van een wettelijke controle, en vraagt zich af welke rol een controle zou moeten spelen.

1.12 De verordening druist tevens in tegen de ethische, boekhoud- en kwaliteitsstandaarden die reeds in de sector gelden en verwijst nergens naar een relevante standaardontwikkeling. Schenkt de Commissie met opzet geen aandacht aan de werkzaamheden van de betrokken instanties?

1.13 Om te besluiten kan worden gesteld dat het EESC de herziene richtlijn ten volle steunt en vindt dat er ook veel te zeggen is voor de verordening. Het is vooral ongerust over de toepasbaarheid van de verordening op kleine en middelgrote ondernemingen en het zou graag zien dat de meest radicale voorstellen nader worden overwogen.

2. Inleiding

2.1 Met het advies wordt gereageerd op twee parallelle Commissievoorstellen: het ene voor een verordening ter verbetering van de kwaliteit van de controle op de jaarrekeningen van organisaties van openbaar belang en het andere voor een richtlijn ter bevordering van de interne markt voor wettelijke controles. Deze voorstellen zijn er gekomen na een brede raadpleging op basis van het groenboek „Beleid inzake controle van financiële overzichten: lessen uit de crisis” ⁽³⁾. Het EESC heeft uitvoerig advies uitgebracht over dit groenboek en dit advies bouwt daar dan ook op voort;

2.2 Er is reeds een richtlijn over wettelijke controles voorhanden (2006/46/EG) ⁽⁴⁾. De Commissie stelt voor deze richtlijn middels de nieuwe richtlijn te wijzigen en de controle op organisaties van openbaar belang met behulp van de nieuwe verordening te versterken. Bijgevolg wordt voorgesteld de bepalingen over de wettelijke controle van organisaties van openbaar belang (OOB's) in Richtlijn 2006/43/EG ⁽⁵⁾ te schrappen en de wettelijke controles van die organisaties te reguleren via de nieuwe verordening.

2.3 Het standpunt van het EESC ten aanzien van het maatschappelijke belang van controles, de rol van controles in de financiële crisis, de auditmarkt, enz., is reeds uiteengezet in zijn advies over het groenboek. Het onderhavige advies is toegespitst op de gedetailleerde voorstellen die in de nieuwe ontwerpwet teksten zijn opgenomen.

3. EESC –standpunt over de Richtlijn

3.1 De belangrijkste wijzigingen in de richtlijn over wettelijke controles betreffen de volgende punten:

3.1.1 ***Afstemming van de auditrichtlijn op een aanvullend rechtsinstrument betreffende specifieke eisen voor de wettelijke controles van financiële overzichten van OOB's***

3.1.2 ***Definitie van „wettelijke controle van jaarrekeningen” die inspeelt op de nieuwe jaarrekeningsrichtlijn***

3.1.3 ***Wijziging van de eigendomsregels***

Lidstaten mogen niet langer verlangen dat een minimum aan kapitaal in een auditkantoor eigendom is van de wettelijke auditors of auditkantoren, mits alleen de

⁽³⁾ COM(2010) 561 final.

⁽⁴⁾ PB L 157 van 9.6.2006, blz. 87.

⁽⁵⁾ Zie voetnoot 4.

betrokken wettelijke controleurs of auditkantoren invloed hebben op het afgeven van een controleverklaring. Niettemin moeten de lidstaten kunnen oordelen of een dergelijke externe kapitaalparticipatie, gelet op de nationale situatie, gepast is.

3.1.4 **Paspoort voor auditkantoren**

3.1.5 **Paspoort voor wettelijke auditors en het „versoepelen” van de voorwaarden voor het toelaten van een wettelijke auditor in een andere lidstaat**

3.1.6 **Vereisten voor bevoegde autoriteiten om samen te werken op het gebied van opleidingsvereisten en de bekwaamheidsproef**

3.1.7 **Controlestandaarden en controleverklaringen**

3.1.8 **Nieuwe voorschriften betreffende bevoegde autoriteiten**

Het EESC steunt de instelling van bevoegde autoriteiten in de lidstaten, die de nationale onafhankelijke regelgevers en toezichthouders moeten worden en de nationale evenknieën van de EAEM. Zijn er in de lidstaten echter al goed functionerende, onafhankelijke en bevoegde toezichthoudende organen (inclusief verenigingen van accountants en controleurs), dan zou het EESC graag zien dat deze organen op voet van gelijkheid worden opgenomen in het nieuwe toezichthoudende kader en niet worden opgeheven.

3.1.9 **Verbod op contractuele bepalingen die van invloed zijn op de benoeming van wettelijke auditors of auditkantoren**

3.1.10 **Bijzondere voorschriften voor de wettelijke controle van kleine en middelgrote ondernemingen**

3.2 Het EESC onderschrijft al deze wijzigingen. De meeste sluiten aan bij het EESC-advies over het groenboek.

4. EESC-standpunt over de Verordening

Dit gedeelte volgt de structuur van de verordening. Belangrijke paragrafen van de tekst zijn overgenomen of samengevat en worden dan becommentarieerd naar gelang van het standpunt van het EESC.

TITEL I: ONDERWERP, TOEPASSINGSGEBIED EN DEFINITIES

4.1 **Artikelen 1 tot 3: Onderwerp, definities en toepassingsgebied**

„De verordening is van toepassing op auditors die wettelijke controles van financiële overzichten van OOB's uitvoeren, en op de gecontroleerde OOB's, bijvoorbeeld regels voor het auditcomité dat een OOB moet hebben. Naarmate de financiële sector zich ontwikkelt, worden onder communautair recht nieuwe categorieën financiële instellingen gevormd, en het is dus passend dat de definitie van OOB's ook beleggingsondernemingen, betalingsinstellingen, instellingen voor collectieve belegging in effecten (icbe's), instellingen voor elektronisch geld en alternatieve beleggingsinstellingen omvat.”

4.1.1 Naast kredietinstellingen, verzekeringsondernemingen en alle andere ondernemingen die financiële diensten verlenen, worden OOB's gedefinieerd zoals alle andere entiteiten met beursgenoteerde aandelen. Volgens het EESC stelt deze verordening te hoge eisen voor kleine en middelgrote ondernemingen. Voor dergelijke ondernemingen zijn het aantal arbeidsplaatsen, het inkomen en/of de bedrijfsbalans bepalend. In de verordening worden grote organisaties gedefinieerd op basis van hun beurswaarde en het EESC stelt voor dat de beurswaarde ook zou worden gehanteerd voor het definiëren van kleine en middelgrote ondernemingen met het oog op wettelijke controles. Vrijstellingen of afwijkingen moeten mogelijk zijn voor entiteiten met een beurswaarde van maximaal 120 miljoen euro. Hieronder 1 wordt een analyse gemaakt van de ondernemingen die op de Londense beurs genoteerd zijn. Op andere Europese beurzen zal de distributie van de beurswaarde vergelijkbaar zijn. Dezelfde redenering moet ook worden gevolgd voor financiële kleine en middelgrote financiële ondernemingen waarvan de activiteiten wellicht van geen systemisch belang zijn.

Eigenvermogensbasis verbonden ondernemingen
(koers £1 = EUR 1,20)

Categorie (EUR m)	Hoofdmarkt: 985 ondernemingen Vermogenswaarde: EUR 2 336 055 m			AIM-markt: 1 122 ondernemingen Vermogenswaarde: EUR 85 107 m		
	Aantal ondernemingen	% ondernemingen	Marktwaaarde %	Aantal ondernemingen	% ondernemingen	Marktwaaarde %
Meer dan 2 400	116	11,8	86,2	1	0,1	4,2
1 200-2 400	87	8,8	6,4	6	0,5	13,1
600-1 200	91	9,2	3,4	16	1,4	16
300 – 600	106	10,6	2	34	3	15,4
120 – 300	169	17,2	1,4	92	8,2	20,4
60 – 120	101	10,3	0,4	133	11,9	13
30 – 60	79	8	0,2	200	17,4	9,9

Eigenvermogensbasis verbonden ondernemingen (koers £1 = EUR 1,20)						
	Hoofdmarkt: 985 ondernemingen Vermogenswaarde: EUR 2 336 055 m			AIM-markt: 1 122 ondernemingen Vermogenswaarde: EUR 85 107 m		
Categorie (EUR m)	Aantal ondernemingen	% ondernemingen	Marktwaarde %	Aantal ondernemingen	% ondernemingen	Marktwaarde %
12 – 30	88	8,9	0,1	229	20,4	5,3
6 – 12	40	4,1	0	156	13,9	1,5
0 – 6	61	6,1	0	240	21,4	0,9
Other	47	4,7		15	1,3	
> 120	569	57,7	99,4	149	13,2	69,3
< 120	369	37,5	0,6	958	85,4	30,7
< 60	268	27,2	0,2	825	73,5	17,7
< 30	189	19,2	0,1	625	55,7	7,8

Bron: website Londense beurs / statistieken"

4.2 Artikel 4 - Grote organisaties van openbaar belang

„a) De tien grootste emittenten van aandelen in elke lidstaat, gemeten naar de beurswaarde, en in elk geval alle emittenten van aandelen die de voorgaande drie kalenderjaren een gemiddelde beurswaarde hadden van meer dan 1 000 000 000 EUR;

b) en c) elke entiteit die op haar balansdatum een balanstotaal heeft staan van meer dan 1 000 000 000 EUR;”

4.2.1 Deze definities hebben betrekking op de bepalingen van artikel 10, lid 5.

TITEL II: VOORWAARDEN VOOR HET UITVOEREN VAN DE WETTELIJKE CONTROLE VAN FINANCIËLE OVERZICHTEN VAN ORGANISATIES VAN OPENBAAR BELANG

HOOFDSTUK I: Onafhankelijkheid en vermijden van belangenconflicten

4.3 Artikelen 5 tot 8

4.3.1 Het EESC stemt in beginsel in met deze vier artikelen.

4.4 Artikel 9 - Honoraria voor controles

„2. Wanneer de wettelijke auditor de gecontroleerde entiteit gerelateerde financiële diensten levert als bedoeld in artikel 10, lid 2, mogen de honoraria voor deze diensten niet meer bedragen dan 10 procent van de door de gecontroleerde entiteit betaalde honoraria voor de wettelijke controle van financiële overzichten.

3. Wanneer de totale honoraria die van een OOB worden ontvangen voor de wettelijke controle van financiële overzichten, meer dan 20 procent vormen of, voor twee opeenvolgende jaren, meer dan 15 procent vormen van de totale jaarlijkse honoraria die de wettelijke auditor die de wettelijke controle uitvoert, ontvangt, meldt de auditor dit aan het auditcomité.

Het auditcomité overweegt of de controleopdracht moet worden onderworpen aan een kwaliteitsbeoordeling door een andere wettelijke auditor, voordat de controleverklaring wordt afgegeven.

Wanneer de totale honoraria die van een organisatie van openbaar belang worden ontvangen voor de wettelijke controle van financiële overzichten, voor twee opeenvolgende jaren 15 procent of meer vormen van de totale jaarlijkse honoraria die de wettelijke auditor die de wettelijke controle uitvoert, ontvangt, brengt de auditor of het kantoor deze situatie ter kennis van de bevoegde autoriteit.”

4.4.1 Het EESC steunt de voorstellen betreffende transparantie. De in lid 2 vermelde grenswaarde van 10 % is evenwel willekeurig. Het EESC zou graag zien dat gerelateerde controlediensten (zie artikel 10, lid 2, hieronder) deel uitmaken van het auditplan (zie par. 4.16.2 hieronder) en dat daarvoor een prijs wordt bepaald zonder willekeurige begrenzing in de context van de algehele controle.

4.5 Artikel 10 - Verbod op het leveren van niet-controlediensten

„1. Een wettelijke auditor die de wettelijke controle van financiële overzichten van OOB's uitvoert, mag de gecontroleerde entiteit wettelijke controlediensten en gerelateerde financiële controlediensten leveren.

2. Onder gerelateerde financiële controlediensten wordt verstaan:

- a) de controle of beoordeling van tussentijdse financiële overzichten;
- b) de verstrekking van betrouwbaarheidsverklaringen met betrekking tot corporate governance;
- c) de verstrekking van betrouwbaarheidsverklaringen met betrekking tot maatschappelijk verantwoord ondernemen;
- d) de verstrekking van betrouwbaarheidsverklaringen met betrekking tot of attestatie van de verslaglegging aan financiële instellingen;
- e) de verstrekking van certificering inzake de naleving van belastingvoorschriften;
- f) elke andere wettelijke taak die verband houdt met controlewerkzaamheden.

3. Een wettelijke auditor die de wettelijke controle van OOB's uitvoert, mag noch direct noch indirect niet-controlediensten verstrekken aan de gecontroleerde entiteit. Onder niet-controlediensten wordt verstaan:

- a) diensten die te allen tijde belangenconflicten teweegbrengen:
 - i) diensten van deskundigen die geen verband houden met de controle, diensten inzake belastingadvies, algemene bedrijfsvoering en andere adviesdiensten;
 - ii) boekhouding en het opstellen van administratieve vastleggingen en financiële overzichten;
 - iii) het ontwikkelen en ten uitvoer leggen van de interne beheersings- of risicobeheersprocedure, alsook risicoadvies;
 - iv) waarderingsdiensten, het geven van een oordeel over de getrouwheid of verklaringen over inbreng in natura;
 - v) actuariële en juridische diensten, waaronder de beslechting van rechtsgeschillen;
 - vi) het ontwikkelen en ten uitvoer leggen van financiële informatietechnologiesystemen voor OOB's;
 - vii) het deelnemen aan de interne beheersing van de auditcliënt en het leveren van diensten die verband houden met de interne beheersingsfunctie;
 - viii) diensten van een makelaar of handelaar, beleggingsadviseur of investeringsbank; het voor de auditcliënt optreden bij de beslechting van rechtsgeschillen;

b) diensten die belangenconflicten kunnen teweegbrengen:

- i) personeelsdiensten;
- ii) het verschaffen van zachte garanties aan beleggers in het kader van de emissie van effecten van een onderneming;
- (iii) het ontwikkelen en ten uitvoer leggen van financiële informatietechnologiesystemen;
- iv) due diligence-diensten aan de verkopende of kopende partij over potentiële fusies en acquisities."

4.5.1 In zijn advies over het groenboek stelde het EESC dat wettelijke auditors hun cliënten geen diensten mogen verlenen die tot een belangenconflict zouden kunnen leiden. Hoewel de aard van de diensten, zoals beschreven hierboven in 3 a) en b), aan enige discussie onderhevig is, onderschrijft het EESC de strekking van de verordening.

4.5.2 Het is niet onmogelijk dat er omstandigheden zijn waarbij het voor de wettelijke auditor voor de hand ligt dat hij zijn cliënt een dienst verleent in de zin van punten i) tot v) van lijst a). Onvermijdelijke gebeurtenissen (overmacht) kunnen voorkomen en ook bij bedrijven doen zich rampen voor. Diensten van lijst b) kunnen worden verstrekt met toestemming van het auditcomité of de bevoegde instantie. Datzelfde geldt voor diensten van lijst a) in uitzonderlijke omstandigheden.

„5. Wanneer meer dan één derde van de jaarlijkse inkomsten van een auditkantoor uit controles afkomstig is van grote OOB's en het auditkantoor behoort tot een netwerk waarvan de gezamenlijke jaarlijkse inkomsten van de leden uit controles binnen de Europese Unie meer bedragen dan 1 500 miljoen EUR, dient het kantoor te voldoen aan de volgende voorwaarden:

- a) het kantoor levert, direct of indirect, geen niet-controlediensten;
- b) het kantoor behoort niet tot een netwerk dat binnen de Unie niet-controlediensten levert;
- e) het kantoor bezit, direct of indirect, niet meer dan 5 procent van het kapitaal of van de stemrechten in een entiteit die diensten als genoemd in lid 3 levert."

4.5.3 Het EESC begrijpt dat deze bepalingen erop gericht zijn de dominante marktpositie van een van de vier grote kantoren in het VK, Duitsland en Spanje (telkens een ander kantoor) aan te pakken en het opbouwen van dergelijke posities in de

toekomst te ontmoedigen. In zijn advies over het groenboek stelde het EESC voor dominante marktposities aan te pakken via verwijzing naar de mededingingsautoriteiten. In het VK is in dat verband reeds een onderzoek gestart. Het EESC zou graag zien dat Duitsland en Spanje dit voorbeeld volgen, in afwachting van de goedkeuring van de onderhavige verordening.

4.5.4 Het EESC is geen voorstander van kantoren die alleen controles uitvoeren. Een en ander zal naar zijn mening ten koste gaan van de kwaliteit van de auditors en de wettelijke controles. Het Comité blijft bij zijn standpunt dat het auditors vrij moet blijven staan alle mogelijke niet-controlediensten te verstrekken aan entiteiten die door hen niet wettelijk gecontroleerd moeten worden.

4.5.5 In zijn advies over het groenboek stelde het EESC dat het instemt met het verlenen van bepaalde niet-controlediensten aan cliënten van wettelijke controles die kleine of middelgrote ondernemingen zijn. Kleine ondernemingen zullen betere kwaliteit en dienstverlening en meer waar voor hun geld krijgen van een afzonderlijke adviseur. Het EESC blijft bij dit standpunt.

4.6 **Artikel 11 - Voorbereiding van de wettelijke controle en de beoordeling van bedreigingen voor de onafhankelijkheid**

4.6.1 De bepalingen worden door het EESC onderschreven.

HOOFDSTUK II: Vertrouwelijkheid en beroepsgeheim

4.7 **Artikelen 12 en 13**

4.7.1 De bepalingen worden door het EESC onderschreven.

HOOFDSTUK III: Uitvoering van de wettelijke controle

4.8 **Artikel 14 - Voorwerp van de wettelijke controle**

„2. Onverminderd de verslagleggingseisen als bedoeld in de artikelen 22 en 23, omvat de wettelijke controle geen verzekering van de toekomstige levensvatbaarheid van de gecontroleerde entiteit noch van de efficiëntie of de doeltreffendheid waarmee het bestuurs- of leidinggevende orgaan de bedrijfsvoering van de entiteit ter hand heeft genomen.”

4.8.1 Het EESC attendeert op de bovenstaande paragraaf omdat deze strikt beperkt wat stakeholders kunnen verwachten van een wettelijke controle; het stelt ook de vraag welke rol een controle zou moeten spelen.

4.9 **Artikel 15 - Professioneel-kritische instelling**

„De wettelijke auditor behoudt tijdens de hele controle een professioneel-kritische instelling. Onder „professioneel-kritische instelling” wordt verstaan een houding die een onderzoekende geest, alertheid op omstandigheden die kunnen wijzen op mogelijke afwijkingen als gevolg van fouten of fraude, en een kritische beoordeling van de controle-informatie omvat.”

4.9.1 Zoals ook in het advies over het groenboek is uiteengezet, is het EESC het ermee eens dat de nadruk wordt gelegd op een professioneel-kritische instelling.

4.10 **Artikelen 16 tot 20**

4.10.1 Het EESC is voorstander van het gebruik van International Standards on Auditing (ISA) en onderschrijft de bepalingen van de artikelen 16 tot 20.

HOOFDSTUK IV: Controleverklaringen

4.11 **Artikel 21 - Resultaten van de wettelijke controle**

„De wettelijke auditor presenteert de resultaten van de wettelijke controle van financiële overzichten in de volgende verklaringen:

— een controleverklaring overeenkomstig artikel 22;

— een aanvullende verklaring aan het auditcomité overeenkomstig artikel 23.”

4.12 **Artikel 22 - Controleverklaring**

„2. De controleverklaring wordt op schrift gesteld. Zij doet ten minste het volgende:

k) zij identificeert de belangrijkste risicogebieden van afwijkingen van materieel belang in de jaarrekeningen of geconsolideerde jaarrekeningen, met inbegrip van essentiële schattingen of gebieden van meetonzekerheid;

l) zij verschaft een verklaring over de situatie van de gecontroleerde entiteit, in het bijzonder een beoordeling van het vermogen van de entiteit om in de nabije toekomst aan haar verplichtingen te voldoen en daardoor haar continuïteit te handhaven;

m) zij beoordeelt het interne beheersingssysteem van de entiteit, met inbegrip van eventuele significante tekortkomingen in de interne beheersing die tijdens de wettelijke controle zijn gedetecteerd, alsmede de boekhouding en het boekhoudsysteem;

o) zij vermeldt en geeft een toelichting op elke schending van de boekhoudregels en elke schending van wetten of de statuten van vennootschappen, besluiten inzake de grondslag voor financiële verslaggeving en andere zaken die van belang zijn voor het bestuur van de entiteit;

q) Wanneer de wettelijke controle werd uitgevoerd door een auditkantoor, wordt in de verklaring elk lid van het bij de controleopdracht betrokken team geïdentificeerd en wordt verklaard dat alle leden volledig onafhankelijk zijn gebleven en geen direct of indirect belang hadden in de gecontroleerde entiteit;

t) zij geeft een oordeel dat duidelijk het oordeel van de wettelijke auditor(s) weergeeft over de vraag of de jaarrekeningen of geconsolideerde jaarrekeningen een getrouw beeld geven en zijn opgesteld overeenkomstig het relevante stelsel inzake financiële verslaggeving;

u) zij verwijst naar de zaken waarop de wettelijke auditor(s) de aandacht vestigt (vestigen) door nadruk te leggen, zonder in het controleoordeel een voorbehoud te maken;

4. De controleverklaring mag niet langer zijn dan vier bladzijden of 10 000 tekens (exclusief spaties)."

4.12.1 Deze controleverklaring komt in de plaats van het controleoordeel dat thans wordt gepubliceerd als onderdeel van het jaarverslag en de jaarrekeningen van OOB's. In lid 2 worden 23 punten (a) tot w)) gespecificeerd die in de vier bladzijden van deze verklaring moeten worden opgenomen. In zijn advies over het groenboek uitte het EESC de kritiek dat controleoordelen doorgaans zonder betekenis en erg cliché zijn, zonder veel variatie tussen ondernemingen en bedrijfstakken. De nieuwe verklaring moet méér aan het licht brengen, misschien ook tot ongenoegen van de gecontroleerde entiteiten.

4.12.2 De namen van de auditors moeten bekend worden gemaakt. Voor de grootste OOB's kan het daarbij om honderden personen gaan. Een controleverklaring m.b.t. een zeer grote organisatie zal ongetwijfeld in omvang en opzet verschillen van die van een organisatie die honderd maal kleiner is. Een aantal voorwaarden lijkt niet te sporen met de *International Accounting Standards*. In de verordening wordt niet verwezen naar deze controlestandaarden.

4.13 Artikel 23 - Aanvullende verklaring aan het auditcomité

„1. De aanvullende verklaring wordt openbaar gemaakt aan de algemene vergadering van de gecontroleerde entiteit, indien het bestuurs- of leidinggevende orgaan van de gecontroleerde entiteit daartoe besluit.”

4.13.1 Volgens het EESC is het weinig waarschijnlijk dat de gecontroleerde entiteiten deze verklaring volledig openbaar zullen maken. Het EESC meent dat ze aan de sociale partners van de onderneming moet worden megedeeld, met inachtneming van de verschillende nationale voorschriften voor inspraak van werknemers.

„2. De aanvullende verklaring licht in detail en expliciet de resultaten van de uitgevoerde wettelijke controle toe en doet ten minste het volgende:

f) zij vermeldt en geeft een toelichting op oordelen met betrekking tot materiële onzekerheden die twijfel kunnen doen rijzen over het vermogen van de entiteit om haar continuïteit te handhaven;

g) zij bepaalt in detail of de administratie, de boekhouding, alle gecontroleerde documenten, de jaarrekeningen of geconsolideerde jaarrekeningen en mogelijke aanvullende verklaringen juist blijken te zijn;

h) zij vermeldt en geeft een gedetailleerde toelichting op alle gevallen van niet-naleving, met inbegrip van niet-materiële gevallen, voor zover deze voor het auditcomité van belang worden geacht om zijn taken te vervullen;

i) zij beoordeelt de waarderingsmethoden die zijn toegepast voor de verschillende posten in de jaarrekeningen of geconsolideerde jaarrekeningen, met inbegrip van het eventuele effect van wijzigingen daarin;

j) zij verschaft volledige gegevens over alle garanties, zachte garanties en gevallen waarop is vertrouwd bij de beoordeling van de continuïteit;

k) zij bevestigt de aanwezigheid bij inventarisaties, alsmede andere gevallen van fysieke verificatie;

n) zij geeft aan of de gecontroleerde entiteit alle vereiste toelichtingen en documenten heeft verstrekt.”

4.13.2 Deze verklaring is gebaseerd op de verklaring (lange versie) die door Duitse auditkantoren wordt gebruikt. Gebruik ervan in de hele Unie zou de kwaliteit van de controle en de follow-up daarvan door de gecontroleerde entiteit ten goede moeten komen. Het EESC kan dat alleen maar toejuichen.

4.14 Artikel 24 (Toezicht op de wettelijke controle door het auditcomité) en artikel 25 (Verslag aan toezichthouders van organisaties van openbaar belang)

4.14.1 De artikelen 24 en 25 sluiten aan bij het EESC-advies over het groenboek.

HOOFDSTUK V: Transparantieverslagen door wettelijke auditors en het bijhouden van gegevens

4.15 Artikelen 26 tot 30

4.15.1 Hoofdstuk V sluit aan bij het EESC-advies over het groenboek.

TITEL III: DE BENOEMING VAN WETTELIJKE AUDITORS DOOR ORGANISATIES VAN OPENBAAR BELANG

4.16 Artikel 31 - Auditcomité

„1. Het auditcomité is samengesteld uit niet bij het dagelijks bestuur betrokken leden van het leidinggevende en/of leden van het toezichthoudende orgaan van de gecontroleerde entiteit en/of leden die worden benoemd door de algemene aandeelhoudersvergadering van de gecontroleerde entiteit.

Ten minste één lid van het auditcomité beschikt over de nodige deskundigheid op het gebied van controle van financiële overzichten en een ander lid op het gebied van financiële verslaggeving en/of controle van financiële overzichten. De leden van het comité als geheel beschikken over deskundigheid die relevant is voor de sector waarin de gecontroleerde entiteit actief is.

De meerderheid van de leden van het auditcomité is onafhankelijk. De voorzitter van het auditcomité wordt benoemd door de leden van het comité en moet onafhankelijk zijn.”

4.16.1 Lid 1 sluit volledig aan bij de EESC-aanbevelingen in zijn advies over het groenboek, met dien verstande dat „als geheel” niet „alle” betekent.

4.16.2 In lid 5 worden de taken van het auditcomité uiteengezet. Het EESC stelt voor hieraan twee taken toe te voegen: goedkeuring van het auditplan, met inbegrip van het voorzien in gerelateerde controlediensten, en goedkeuring van de desbetreffende begrotingen.

4.17 Artikel 32 - Benoeming van wettelijke auditors

„2. Het auditcomité doet een aanbeveling voor de benoeming van wettelijke auditors. De aanbeveling bevat ten minste twee keuzemogelijkheden voor de controleopdracht en het auditcomité uit een naar behoren gemotiveerde voorkeur voor een daarvan.

3. De aanbeveling van het auditcomité wordt opgesteld na een selectieprocedure die is georganiseerd door de gecontroleerde entiteit en voldoet aan de volgende criteria:

- a) de gecontroleerde entiteit is vrij om alle wettelijke auditors uit te nodigen om voorstellen in te dienen, onder de voorwaarde dat ten minste één van de uitgenodigde auditors in het voorgaande kalenderjaar niet meer dan 15 procent van de totale honoraria voor controles heeft ontvangen van grote OOB's in de betrokken lidstaat;
- b) de gecontroleerde entiteit is vrij in het kiezen van een methode om contact te leggen met de uitgenodigde wettelijke auditor(s);
- c) de gecontroleerde entiteit stelt aanbestedingsstukken op die door de gecontroleerde entiteit zullen worden gebruikt om de door wettelijke auditors ingediende voorstellen te beoordelen;
- d) het staat de gecontroleerde entiteit vrij om de selectieprocedure vast te stellen en zij mag in de loop van de procedure directe onderhandelingen voeren met geïnteresseerde inschrijvers;
- f) de gecontroleerde entiteit beoordeelt de door wettelijke auditors ingediende voorstellen overeenkomstig de vooraf in de aanbestedingsstukken vastgestelde selectiecriteria;
- g) de gecontroleerde entiteit kan aan de bevoegde autoriteit aantonen dat de selectieprocedure op een eerlijke wijze is uitgevoerd.

5. Als het voorstel van het leidinggevende of toezichthoudende orgaan afwijkt van de aanbeveling van het auditcomité, wordt in het voorstel vermeld om welke redenen de aanbeveling van het auditcomité niet is gevolgd.

6. In het geval van een kredietinstelling of verzekeringsonderneming, dient het leidinggevende of toezichthoudende orgaan zijn ontwerpvoorstel in bij de bevoegde autoriteit.

10. Om de uitoefening van de taak van de gecontroleerde entiteit om een selectieprocedure te organiseren voor de benoeming van een wettelijke auditor te vergemakkelijken, verstrekken de EBA, EAVB en EAEM richtsnoeren.”

4.17.1 Ongeacht de duur van de controleopdracht zijn deze richtsnoeren wellicht van nut voor grote OOB's, maar zoals ze thans geformuleerd zijn, zijn ze veel te bindend voor kleine en middelgrote ondernemingen. Zij zullen vaak de in a) beschreven procedure niet volgen en zullen doorgaans gebruik maken van kantoren van tweede of derde rang. Wat b) en d) betreft, kunnen zij vrij beslissen. Kleine en middelgrote ondernemingen stellen doorgaans geen officiële aanbestedingsstukken op, willen vaak geen gebruik maken van aanbestedingen en zullen zich niet verantwoordelijk voelen om zich bij de bevoegde autoriteiten te rechtvaardigen. Lid 5 is niet van toepassing op kmo's. Deze bepalingen zijn bestemd voor banken en niet voor kleine en middelgrote ondernemingen, die geen advies zullen inwinnen bij de in lid 10 vermelde rist organisaties om hun zaken op orde te krijgen.

4.17.2 Verlangd wordt dat de uitnodiging tot inschrijving op de aanbesteding ten minste aan één kantoor van tweede rang wordt toegestuurd. Zo kunnen kantoren van tweede rang toegang krijgen tot grotere cliënten, hoewel zij duidelijk nog een oplossing moeten vinden voor tal van kwesties, daar zij alleen collectief de middelen hebben om in een beperkt aantal gevallen op dergelijke aanbestedingen in te gaan.

4.18 Artikel 33 - Duur van de controleopdracht

„1. De OOB benoemt een wettelijke auditor voor een eerste opdracht waarvan de duur niet korter dan twee jaar is. De OOB kan deze opdracht slechts één keer verlengen. De duur van de twee opdrachten mag tezamen niet langer zijn dan zes jaar. Wanneer tijdens een onafgebroken opdracht van zes jaar twee wettelijke auditors zijn benoemd, bedraagt de maximumduur van de opdracht van elke wettelijke auditor niet meer dan negen jaar.”

4.18.1 In zijn advies gaf het EESC te kennen geen voorstander te zijn van verplichte roulatie van wettelijke auditors. Het pleitte er daarentegen wel voor om de zes à acht jaar verplicht opnieuw een aanbesteding voor het contract uit te schrijven. Na grondig onderzoek van de nieuwe voorstellen blijft het EESC bij dit standpunt; met andere aspecten van de verordening is het wel ingenomen.

4.18.2 Aangezien er is voorzien in een verplichte roulatie van de belangrijkste auditpartner na zeven jaar (zie lid 4 hieronder), stelt het EESC voor dat wordt bepaald dat een nieuwe aanbesteding eveneens na zeven jaar moet worden uitgeschreven. De vraag is of de fungerende wettelijke auditor een vast mandaat van zeven jaar moet hebben. In tal van lidstaten wordt de wettelijke auditor elk jaar opnieuw benoemd; in de verordening moet de optie behouden blijven om deze praktijk voort te zetten. Er moet dus ook de nodige flexibiliteit aan de dag worden gelegd wat het mandaat in deze periode van zeven jaar betreft, maar na een permanent mandaat van zeven jaar

moet heraanbesteding verplicht zijn. Het beklemtuut dat, wanneer de verplichte nieuwe aanbesteding is uitgeschreven, de daarbij gezette stappen transparant moeten zijn en dat, in het geval van kredietinstellingen, de bevoegde autoriteit de uitkomst moet goedkeuren.

„4. De voornaamste auditpartner(s) die verantwoordelijk is (zijn) voor de uitvoering van een wettelijke controle, staakt (staken) zijn, haar of hun deelname na een periode van zeven jaar. De wettelijke auditor zet een passend systeem van geleidelijke roulatie op voor de betrokken hoogstgeplaatste personeelsleden.”

4.18.3 In zijn advies over het groenboek was het EESC voorstander van een dergelijke roulatie maar over de stapsgewijze roulatie van de overige teamleden zou de wettelijke auditor moeten kunnen beslissen.

4.19 Artikel 34 - Ontslag en ontslagneming van wettelijke auditors of auditkantoren

TITEL IV: TOEZICHT OP DE ACTIVITEITEN VAN AUDITORS EN AUDITKANTOREN DIE WETTELIJKE CONTROLES VAN JAARREKENINGEN VAN ORGANISATIES VAN OPENBAAR BELANG UITVOEREN

HOOFDSTUK I: Bevoegde autoriteiten

4.20 Artikelen 35 tot 39

4.20.1 Het EESC onderschrijft de bepalingen betreffende de bevoegde autoriteiten.

HOOFDSTUK II: Kwaliteitsborging, onderzoek, monitoren van de markt, noodplannen en transparantie van de taken van bevoegde autoriteiten

4.21 Artikel 40 tot 44

„De taken van de bevoegde autoriteiten omvatten:

- het maken van kwaliteitsbeoordelingen van de uitgevoerde wettelijke controles van financiële overzichten.
- het verrichten van onderzoek om ontoereikende wettelijke controles van financiële overzichten op te sporen, te bestraffen en te voorkomen;
- het monitoren van de ontwikkelingen in de markt voor het leveren van wettelijke controlediensten;
- het regelmatig monitoren van de mogelijke bedreigingen voor de continuïteit van de werkzaamheden van grote auditkantoren, met inbegrip van de risico's die voortvloeien uit een hoge concentratie, en het van grote auditkantoren eisen dat zij noodplannen opstellen om zulke bedreigingen het hoofd te bieden.”

4.21.1 Het voorstel dat de bevoegde autoriteiten samen met de grootste kantoren in elk rechtsgebied noodplannen moeten opstellen, sluit aan bij het EESC-advies over het groenboek.

HOOFDSTUK III: Samenwerking tussen bevoegde autoriteiten en relaties met de Europese toezicht houdende autoriteiten

4.22 Artikelen 45 tot 56

a) De verordening schrijft voor dat de samenwerking in de EU tussen bevoegde autoriteiten plaatsvindt binnen de EAEM, waarmee dus het huidige mechanisme voor samenwerking in de EU onder de hoge bescherming van de Europese Groep van accountantstoezichthouders (European Group of Auditors' Oversight Bodies, EGAOB) wordt overgenomen.

De EAEM moet richtsnoeren met betrekking tot verschillende kwesties verstrekken, bijvoorbeeld over de inhoud en de presentatie van de controleverklaring en de aanvullende verklaring aan het auditcomité, over het toezicht op het auditcomité en over het maken van kwaliteitsbeoordelingen.

b) Onder auspiciën van de EAEM wordt een „vrijwillige” pan-Europese kwaliteitscertificering voor controles van financiële overzichten ingevoerd om de zichtbaarheid, herkenning en reputatie van alle auditkantoren die beschikken over capaciteiten om goede controles van OOB's uit te voeren, te vergroten.”

4.22.1 Het EESC staat hierachter.

HOOFDSTUK IV: Samenwerking met autoriteiten van derde landen en met internationale organisaties en organen

4.23 Artikelen 57 tot 60

„De bevoegde autoriteiten en de EAEM kunnen uitsluitend samenwerkingsovereenkomsten over de uitwisseling van informatie sluiten met de bevoegde autoriteiten van derde landen, als de openbaar te maken informatie valt onder garanties van beroepsgeheim en mits de regels op het gebied van gegevensbescherming worden gerespecteerd.”

4.23.1 Het EESC onderschrijft de voorstellen in Hoofdstuk IV.

TITEL V: ADMINISTRATIEVE SANCTIES EN MAATREGELEN

4.24 Artikel 61 - Administratieve sancties en maatregelen

4.25 Artikel 62 - Sanctiebevoegdheden

„1. Dit artikel is van toepassing op schendingen van de bepalingen van deze verordening als vastgesteld in de bijlage.

2. Bevoegde autoriteiten hebben de bevoegdheid om ten minste de volgende administratieve maatregelen en sancties op te leggen:

b) een openbare verklaring waarin de verantwoordelijke persoon en de aard van de inbreuk worden geïdentificeerd en die wordt gepubliceerd op de website van de bevoegde autoriteiten;

- f) administratieve geldboeten oplopend tot tweemaal het bedrag van de aan de schending ontleende winst of het door de schending voorkomen verlies;
- g) in het geval van een natuurlijk persoon, administratieve geldboetes van maximaal 5 000 000 EUR;
- h. ingeval het een rechtspersoon betreft, administratieve geldboeten oplopend tot 10 procent van de totale jaaromzet van de onderneming in het voorgaande boekjaar.”

4.26 Artikel 63 - Effectieve toepassing van sancties

„1. De bevoegde autoriteiten nemen bij de vaststelling van de aard van administratieve sancties of maatregelen alle relevante omstandigheden in aanmerking, zoals onder meer:

- a) de ernst en duur van de schending;
- b) de mate van verantwoordelijkheid van de voor de schending verantwoordelijke natuurlijke of rechtspersoon;
- c) de financiële draagkracht van de voor de schending verantwoordelijke natuurlijke of rechtspersoon;
- d) de omvang van de winsten of verliezen die zijn behaald, respectievelijk vermeden.”

4.27 Artikel 64 - Bekendmaking van sancties en maatregelen

„Elke administratieve maatregel of sanctie die wordt opgelegd wegens schending van deze verordening, wordt onverwijld bekendgemaakt, met inbegrip van ten minste informatie over het type en de aard van de schending en de identiteit van de daarvoor verantwoordelijke natuurlijke of rechtspersonen, tenzij de bekendmaking van deze gegevens een ernstige bedreiging zou vormen voor de stabiliteit van de financiële markten.”

4.28 Artikel 65 - Beroep

4.29 Artikel 66 - Melding van schendingen

4.29.1 In zijn advies over het groenboek heeft het EESC gepleit voor de oprichting van een professioneel tuchtorgaan in elke lidstaat. Het EESC steunt deze voorstellen. Zij voorzien immers in het „publiekelijk aan de kaak stellen” van misdrijven.

TITEL VI: GEDELEGEERDE HANDELINGEN, VERSLAGLEGGING EN OVERGANGS- EN SLOTBEPALINGEN

4.30 Artikelen 68 tot 72

4.30.1 Er wordt een overgangsregeling ingevoerd voor de inwerkingtreding van de verplichte roulatie van auditkantoren, de verplichte selectieprocedure voor de keuze van het auditkantoor en de oprichting van auditkantoren die uitsluitend controlediensten leveren.

4.31 BIJLAGE: I. Schendingen door wettelijke auditors of voornaamste partners

De bedoelde schendingen zijn voornamelijk van procedurele en administratieve aard en hebben betrekking op belangenconflicten, organisatorische of operationele eisen, de prestaties van de wettelijke auditor, controleverklaringen, bepalingen inzake openbaarmaking, de benoeming van wettelijke auditors of auditkantoren door OOB's en kwaliteitsborging. Het is niet duidelijk hoe een schending door een wettelijke auditor uit hoofde van deze bepalingen zal worden aangepakt (zie het recente onvermogen om het misbruik van geldmiddelen van cliënten door J P Morgan aan te pakken).

4.32 BIJLAGE: II. Schendingen door OOB's

De bedoelde schendingen houden verband met de benoeming van wettelijke auditors of auditkantoren.

Brussel, 26 april 2012

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Staffan NILSSON

BIJLAGE

bij het Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité

De volgende wijzigingsvoorstellen, die meer dan een kwart van het aantal uitgebrachte stemmen kregen, werden tijdens de beraadslagingen verworpen (artikel 39, lid 2, rvo):

Paragraaf 3.1.8**3.1.8 Nieuwe voorschriften betreffende bevoegde autoriteiten**

Het EESC steunt de instelling van bevoegde autoriteiten in de lidstaten, die de nationale onafhankelijke regelgevers en toezicht-houders moeten worden en de nationale evenknieën van de EAEM. Zijn er in de lidstaten echter al goed functionerende, onafhankelijke en bevoegde toezichthoudende organen, dan zou het EESC graag zien dat deze organen opgaan in het nieuwe toezichthoudende kader en niet worden opgeheven.

Stemuitslag:

Voor: 88

Tegen: 60

Onthoudingen: 37

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende Europese durfkapitaalfondsen

(COM(2011) 860 final — 2011/0417 (COD))

(2012/C 191/13)

Rapporteur: **Anna NIETYKSZA**

De Raad en het Europees Parlement hebben op respectievelijk 20 en 17 januari 2012, op grond van art. 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), besloten om het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende Europese durfkapitaalfondsen

COM(2011) 860 final — 2011/0417 (COD).

De afdeling Interne Markt, Productie en Consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 17 april 2012 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 25 en 26 april 2012 gehouden 480^e zitting (vergadering van 26 april) het volgende advies uitgebracht, dat met 131 stemmen vóór en 2 tegen, bij 5 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het EESC is ingenomen met de verordening betreffende Europese durfkapitaalfondsen waarin wordt voorgesteld een wetsinstrument voor investeringen in het leven te roepen, waarbij gebruik wordt gemaakt van een paspoort dat Europese durfkapitaalfondsen moet helpen internationale investeerders aan te trekken en de toegang tot financiering voor innovatieve kmo's (kleine en middelgrote ondernemingen) makkelijker moet maken. In de verordening worden uniforme voorschriften vastgesteld voor de categorieën beleggers. Tevens worden uniforme vereisten ingevoerd voor de beheerders van instellingen voor collectieve belegging die onder de benaming „Europees durfkapitaalfonds” actief zijn, evenals vereisten met betrekking tot de beleggingsportefeuille, de beleggingstechnieken en de doelondernemingen van een in aanmerking komend durfkapitaalfonds

1.2 Het initiatief beoogt tegemoet te komen aan de doelstellingen van de algemene Europa 2020-strategie en de Akte voor de interne markt, teneinde te verzekeren dat in gelijk welke lidstaat gevestigde durfkapitaalfondsen tegen 2012 overal in de EU vrij kunnen beleggen en op duurzame wijze financiering kunnen verschaffen voor innovatieve EU-bedrijven en het scheppen van banen.

1.3 Met de verordening over Europese durfkapitaalfondsen wordt beoogd internationale particuliere beleggers aan te trekken, waaronder ook individuele beleggers, die willen investeren in durfkapitaalfondsen, ongeacht de EU-lidstaat waarin deze gevestigd zijn. Dit is van groot belang daar de Europese durfkapitaalsector al te zeer afhankelijk is van overheidsfinanciering; ruim 50 % van de financiering komt immers van overheidsbijdragen. Naar de mening van het EESC zouden overheden zich in plaats daarvan moeten toespitsen op de totstandbrenging van een stabiel regelgevingskader.

1.4 In de verordening worden uniforme voorschriften vastgesteld ten aanzien van de categorieën beleggers die in durfkapitaalfondsen mogen beleggen. De voorgestelde maatregelen moeten flexibeler zijn en inspelen op de behoeften van internationale particuliere beleggers met het oog op het verrichten

van grensoverschrijdende beleggingen. De maatregelen moeten volgens het EESC aantrekkelijk zijn voor zowel Europese als niet-Europese beleggers zodat het beschikbare kapitaal voor Europese kmo's kan toenemen.

1.5 Het Europees paspoort voor durfkapitaal is, in de context van prudentiële voorschriften als Bazel III, RKV IV en Solvency, van groot belang voor grote particuliere kapitaalverstrekkers in de durfkapitaalsector: banken, pensioenfondsen en verzekeringsmaatschappijen, die hun beleggingen in innovatieve kmo's beperken omdat ze als risicovol worden beschouwd.

1.6 Het EESC is met name ingenomen met de rol die de Europese durfkapitaalfondsen naar verwachting zullen spelen in het ondersteunen van nieuwe banen in Europese innovatieve en hightech-kmo's. De fondsen, waarvan het beheerde vermogen in totaal niet meer dan 500 miljoen euro mag bedragen, moeten ten minste 70 % van het totaalbedrag van hun kapitaal-inbrengen wijden aan beleggingen in kmo's, en aan die kmo's aandelen- of quasianaandelenkapitaal verstrekken.

1.7 Het Comité verheugt zich tevens over de uniforme vereisten voor de registratie van fondsen in heel Europa en de invoering van een EU-paspoort, dat grensoverschrijdende beleggingen moet vergemakkelijken, samen met de naleving van de voorschriften door ondernemingen en de inachtneming van de organisatorische en ethische vereisten voor Europese fondsbeheerders.

1.8 Het EESC attendeert evenwel op een aantal beperkingen die de verwachte impact kunnen verminderen, bv. de afbakening van het toepassingsgebied van het in aanmerking komende durfkapitaalfonds, dat beperkt wordt tot louter beleggingen in aandelen- of quasianaandeleninstrumenten die rechtstreeks uitgegeven worden door een onderneming (bv. via nieuwe uitgifte van aandelen of andere vormen van deelneming). Het EESC stelt voor de voorgestelde verordening te verruimen, zodat ook aandelen of deelnemingsrechten van andere EDKF's alsook dakfondsen eronder komen te vallen, en het totale voor kmo-beleggingen beschikbare kapitaal groter wordt.

1.9 Dergelijke beperkingen in de verordening verhinderen dat een zogenaamd dakfonds een EU-paspoort kan krijgen.

1.10 Het EESC vestigt er de aandacht op dat het paspoort geen oplossing biedt voor de problematiek van transparante belasting van beleggingsinstrumenten. Een en ander is van cruciaal belang om efficiënt in risico- of aandelenkapitaal te beleggen. Het probleem van grensoverschrijdende belastingobstakels voor durfkapitaal moet dan ook worden aangepakt en opgelost.

1.11 Een goed investeringsinstrument stelt verschillende soorten investeerders in staat om gezamenlijk te beleggen en staat garant voor belastingoptimalisering; vooral dubbele belastingheffing wordt ermee voorkomen (in dit geval de belasting op beleggingen in waardepapieren en de belasting op opbrengsten die terugvloeien naar de investeerders in het fonds).

1.12 Om rekening te houden met de verschillende inkomensniveaus in de verschillende lidstaten zou er voor de invoering van de drempelwaarden een overgangperiode moeten komen.

1.13 Europese durfkapitaalfondsen dienen closed-end-structuren te zijn die ten minste 70 % van het totaalbedrag van de kapitaalinzettingen en het niet-gestort toegezegd kapitaal beleggen in activa die in aanmerking komende beleggingen zijn, om te waarborgen dat de aandelen tot de liquidatiedatum niet kunnen worden omgezet in contanten of effecten. Europese durfkapitaalfondsen moeten bovendien in de EU gevestigd zijn om zo te voorkomen dat fondsen met een EU-beheerder in belastingparadijzen worden opgezet om belasting te ontwijken.

1.14 De regeling ter bescherming van beleggers zou moeten worden versterkt door de benoeming van een bewaarder, die verantwoordelijk is voor de veilige bewaring van de activa, het bewaken van de kasstroom en de uitvoering van toezichthoudende taken. De ICBE-richtlijn bepaalt dat voor instellingen voor collectieve belegging een bewaarder wordt benoemd.

1.15 Het EESC attendeert erop dat het van bijzonder belang is het gebruik van EU-fondsen voor de durfkapitaalmarkt te ontwikkelen en middelen ter beschikking te stellen voor het ondersteunen van startende ondernemingen die wegens de hoge risico's niet met particulier kapitaal gefinancierd worden.

1.16 Het voorstel om een Europees paspoort voor durfkapitaal in te voeren is een stap in de goede richting en moet worden aangevuld en bevorderd zodat wordt vermeden dat de impact al te zeer achterblijft bij de verwachtingen.

2. De risico- en aandelenkapitaalmarkt in Europa

2.1 De voorgestelde verordening van het Europees Parlement en de Raad is er gekomen in de context van een specifieke evaluatie. In het document wordt de Europese durfkapitaalmarkt aangemerkt als een zwakke markt ten opzichte van de Amerikaanse markt. De Europese markt is aanzienlijk kleiner, versnipperd in een aantal nationale markten en wordt gekenmerkt door een gebrek aan uniforme regels. In slechts enkele lidstaten

bestaan speciale regelingen voor durfkapitaalfondsen met voorschriften voor de portefeuillesamenstelling, beleggingstechnieken en in aanmerking komende beleggingsdoelstellingen. Dat betekent dat beleggingen in durfkapitaal voor kapitaalverstrekkers als individuele beleggers, pensioenfondsen en verzekeringsmaatschappijen, moeilijk en duur zijn.

2.2 Britse fondsbeheerders beleggen en trekken van oudsher het leeuwendeel van het Europese kapitaal in de durfkapitaal- en aandelenkapitaalsector aan. De Britten slagen er systematisch in ca. 30 % van de fondsen van de markt voor nieuwe beleggingen aan te trekken; in 2009 was dat 34 %. Hun grootste succes behaalden ze in 2007, toen Britse fondsbeheerders 34 miljard euro hebben belegd, wat overeenkomt met 46 % van alle Europese beleggingen. In het crisisjaar 2009 is dit cijfer teruggevallen tot 9 miljard euro, of vrijwel 40 % van de markt. Slechts 52 % van de 9 miljard euro werd belegd in Britse ondernemingen en het merendeel van het resterende kapitaal werd naar andere Europese landen geëxporteerd.

2.3 De overige belangrijke spelers op de Europese markt zijn de grote economieën van het oude continent, nl. Frankrijk, Duitsland en Italië. Hun positie op de markt is stabiel. In 2009 trokken deze drie landen ca. 31 % van al het nieuwe kapitaal aan en belegden zij 6,7 miljard euro, wat overeenkomt met ca. 29 % van alle beleggingen. De meeste middelen worden in deze landen op de nationale markten aangetrokken en blijven daar ook in de vorm van beleggingen die, zoals in het geval van Italië en Duitsland in 2009, worden aangevuld via kapitaal-invoer.

2.4 Ook in de structuur van de kapitaalverstrekkers hebben zich grote veranderingen voorgedaan. In 2008 vormden pensioenfondsen (28 %) de belangrijkste bron van kapitaal, terwijl het belang van de banken geleidelijk was geslonken van 22 % in 2000 tot 7 % in 2008. In 2009 werd deze tendens omgebogen en steeg het aandeel van de banken tot 18 %. Deze verschuiving was het gevolg van een plotse onderbreking in de toestroom van middelen uit de pensioenfondssektor die zijn risicopositie trachtte te beperken.

2.5 Hoe moeilijk het is om middelen aan te trekken blijkt o.a. uit de tijd die fondsbeheerders nodig hebben om een fonds af te sluiten (d.i. om de nodige groep beleggers bijeen te brengen). Tussen 2005 en 2007 was hiervoor gemiddeld niet meer dan één jaar nodig. Tegen 2009 waren al 18 maanden nodig en in de eerste helft van 2010 bestreek dit proces 20 maanden.

2.6 Een aantal jaar kon een duidelijke neerwaartse trend in de beleggingen in durfkapitaal in Europa worden waargenomen: in 2009 beliepen beleggingen in durfkapitaal 9 miljard euro, terwijl beleggingen ter ondersteuning van startende ondernemingen slechts 2 miljard euro bedroegen. In de eerste drie kwartalen van 2010 beliepen de beleggingen 7 miljard euro.

2.7 Een belangrijk gevolg van de geringere beleggingen was de daling van de gemiddelde waarde van de beleggingen per onderneming: van 8,8 miljoen euro in 2008 tot 4,7 miljoen euro één jaar later. Uit de gegevens van de eerste helft van 2010 blijkt dat dit bedrag vervolgens opliep tot 7,9 miljoen euro.

2.8 Beleggingen zijn geconcentreerd in 5 sectoren: in 2009 en 2010 ging 19 % van de beleggingen naar de sector van goederen en diensten voor bedrijven, 13 % naar consumenten-goederen, de kleinhandels- en telecommunicatiesector, en 15 % naar de biowetenschappensector. In het geval van durfkapitaal ging 65 % van de beleggingen naar de biowetenschappensector, de IT-sector en de elektronica- en telecommunicatiesector.

3. Overzicht van het Commissievoorstel

3.1 Als gevolg van de financiële crisis van 2008 en 2009 en nieuwe prudentiële eisen zoals Bazel III, RKV IV en Solvency, is het aanbieden en uitbreiden van kredietlijnen door banken aan kmo's significant afgenomen. De zoektocht van kmo's en hun vraag naar alternatieve financieringsbronnen is inmiddels prangend geworden.

3.2 Er is daarom behoefte aan alternatieve financieringsbronnen voor kmo's. Hier kunnen durfkapitaalfondsen een cruciale rol spelen door het gat bij de investeringen in innovatie te dichten. Deze fondsen verstrekken aandelen- of quasianaandelenkapitaal aan starters en kleine bedrijven waaraan groeikansen op de lange termijn worden toegeschreven; normaliter worden hiermee hun eerste schreden op de markt gefinancierd. Anders dan private-equityfondsen (die zich voornamelijk op overnames toelagen) doen durfkapitaalfondsen, naast de ondernemers, langlopende beleggingen in bedrijven.

3.3 De Europese durfkapitaalsector is gefragmenteerd en divers. Dit resulteert in een statistisch significante terughoudendheid van beleggers om in durfkapitaalfondsen te beleggen. Als gevolg van de fragmentatie van de regelgeving vinden potentiële beleggers in „durfkapitaal”, zoals vermogende particulieren, pensioenfondsen en verzekeringsmaatschappijen, het moeilijk en duur om voor een deel van hun beleggingen naar durfkapitaal over te stappen.

3.4 Het gebrek aan financiële middelen die momenteel naar durfkapitaal gaan, is rechtstreeks verantwoordelijk voor de suboptimale omvang van het gemiddelde Europese durfkapitaalfonds. Durfkapitaal speelt momenteel een kleine rol in de financiering van kmo's. Het ontbreken van een efficiënte durfkapitaalsector leidt ertoe dat Europese vernieuwers en innovatieve bedrijven hun commerciële potentieel niet volledig kunnen benutten. Dit heeft op zijn beurt weer een negatief effect op het mondiale concurrentievermogen van Europa.

3.5 Dit leidt tot een aanzienlijke vermindering van het investeringspotentieel, d.w.z. financiële middelen, en beperkt de kapitaalstroom naar kleine en middelgrote ondernemingen en met name naar innovatieve bedrijven. Daardoor worden kmo's tot afhankelijkheid van het bankwezen „gedwongen”. Deze situatie is des te moeilijker voor kmo's omdat banken in het licht van de nieuwe prudentiële voorschriften aanmerkelijk minder geneigd zijn om kleine bedrijven – zelfs innovatieve – in de beginfase van hun ontwikkeling te financieren.

3.6 Een bloeiende Europese durfkapitaalmarkt is een doelstelling van de overkoepelende Europa 2020-strategie. De Europese Commissie heeft zich er in de Akte voor de interne markt ⁽¹⁾ toe verbonden om ervoor te zorgen dat in gelijk welke

lidstaat gevestigde durfkapitaalfondsen tegen 2012 overal in de EU kapitaal kunnen aantrekken en vrij kunnen beleggen.

3.7 De Commissie heeft op 7 december 2011 een voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende Europese durfkapitaalfondsen ingediend. Het voorstel komt erop neer dat durfkapitaalfondsen in de Europese Economische Ruimte de mogelijkheid wordt geboden om de status van Europees fonds (paspoort) te verkrijgen, op voorwaarde dat zij aan bepaalde voorschriften voldoen. Met dit paspoort kunnen zij in de afzonderlijke landen vrij handelen en kapitaal aantrekken. Zo zou beleggers een basisniveau van investeringszekerheid worden geboden en zouden voor beheermaatschappijen de regelgevingskosten van toegang tot individuele categorieën beleggers en markten verlaagd worden.

3.8 In de voorgestelde verordening worden deze problemen aangepakt door:

- invoering van een duidelijk definitie van „Europees durfkapitaalfonds” met de volgende essentiële vereisten: i) het fonds belegt ten minste 70 % van de totale kapitaalbreng in kmo's; ii) het totale beheerde vermogen is niet groter dan 500 miljoen EUR; iii) het fonds verschaft de kmo's aandelen- of quasianaandelenkapitaal („vers kapitaal”); en iv) het fonds maakt geen gebruik van hefboomen (d.w.z. belegt niet meer kapitaal dan door de beleggers is ingelegd, en heeft dus geen schulden). Kortetermijnleningen mogen alleen worden toegestaan om het fonds in staat te stellen buitengewone liquiditeitsbehoeften te dekken;
- vaststelling van uniforme voorschriften betreffende de categorieën van beleggers die als geschikt worden beschouwd om in „Europese durfkapitaalfondsen” te beleggen. De in aanmerking komende fondsen mogen alleen worden aangeboden aan beleggers die erkend zijn als professionele beleggers in de zin van Richtlijn 2004/39/EG en bepaalde andere traditionele beleggers in durfkapitaal (zoals vermogende particulieren of „business angels”);
- uniforme registratievereisten voor alle beheerders van de in aanmerking komende durfkapitaalfondsen en invoering van een EU-paspoort, dat toegang biedt tot de in aanmerking komende beleggers uit de hele EU en zal bijdragen tot de totstandkoming van een gelijk speelveld voor alle deelnemers op de durfkapitaalmarkt;
- invoering van minimumvereisten voor transparantie, organisatie en bedrijfsvoering die door de beheerder in acht moeten worden genomen.

4. Algemene en specifieke opmerkingen

4.1 Het voorstel van het Europees Parlement en de Raad voor een verordening over Europese durfkapitaalfondsen maakt deel uit van regelgevingsmaatregelen om de durfkapitaalmarkt beter te laten functioneren en de bijdrage ervan aan de financiering van kleine en middelgrote ondernemingen te vergroten. Dit is een uitstekende opstap naar een innovatieve, duurzame en moderne Europese technologiesector die werk biedt aan hooggekwalificeerde, goed opgeleide Europeanen. De werkgelegenheid vaart daar wel bij.

⁽¹⁾ ec.europa.eu/internal_market/smart/docs/20110413-communication_en.pdf, 13.04.2011.

4.2 Een goed investeringsinstrument stelt verschillende soorten investeerders in staat om gezamenlijk te beleggen en staat garant voor belastingoptimalisering; vooral dubbele belastingheffing wordt ermee voorkomen (in dit geval de belasting op beleggingen in waardepapieren en de belasting op opbrengsten die terugvloeien naar de investeerders in het fonds). Het feit dat belastingtransparantie geen aandacht krijgt, lijkt erop te duiden dat de belangstelling voor het paspoort zal tegenvallen.

4.3 Met een dakfondsconstructie, waarbij de risico's van beleggingen in waardepapieren aanzienlijk gespreid worden, kunnen institutionele beleggers veel sneller en gemakkelijker geholpen worden om toegang tot de durfkapitaalmarkt te krijgen. Voor institutionele beleggers die weinig geld voor investeringen in durfkapitaal hebben of over weinig ervaring met rechtstreekse beleggingen in een fonds beschikken, zijn dakfondsen een goede manier om te beleggen in durfkapitaal. Volgens de EVCA waren dakfondsen in 2009 goed voor 13,5 % van de nieuwe kapitaalbeleggingen in durf- en private-equityfondsen, terwijl dit percentage in de periode 2005-2009 gemiddeld 14,1 bedroeg (tegelijktijd waren dakfondsen na pensioenfondsen de grootste kapitaalverschaffers).

4.4 Om rekening te houden met de verschillende inkomensniveaus in de verschillende lidstaten zou er voor de invoering van de drempelwaarden een overgangperiode moeten komen.

4.5 Europese durfkapitaalfondsen dienen closed-end-structuren te zijn die ten minste 70 % van het totaalbedrag van de kapitaalbrengen en het niet-gestort toegezegd kapitaal beleggen in activa die in aanmerking komende beleggingen zijn, om te waarborgen dat de aandelen tot de liquidatiedatum niet kunnen worden omgezet in contanten of effecten. Europese durfkapitaalfondsen moeten bovendien in de EU gevestigd zijn om zo te voorkomen dat fondsen met een EU-beheerder in belastingparadijzen worden opgezet om belasting te ontwijken.

4.6 De regeling ter bescherming van beleggers zou moeten worden versterkt door de benoeming van een bewaarder, die verantwoordelijk is voor de veilige bewaring van de activa, het bewaken van de kasstroom en de uitvoering van toezichhoudende taken. De ICBE-richtlijn bepaalt dat voor instellingen voor collectieve belegging een bewaarder wordt benoemd. Dit beginsel is ook in de ABIB-richtlijn opgenomen. Om de continuïteit van het communautaire kader te verzekeren, moet ook voor de EDKF's een bewaarder worden benoemd.

4.7 De nieuwe verordening biedt geen oplossing voor de nominale zwakte van de durfkapitaalmarkt. In economisch opzicht zijn twee fenomenen bepalend voor investeringsfondsen. Ten eerste is de waarde van door beleggers in fondsen (voor durf- en aandelenkapitaal) ingebracht kapitaal systematisch toegenomen door de dynamische groei van de pensioenfondsensector. Met het oog op de regels voor risicospreiding in de beleggingsportefeuille kan het beste in 8 à 12 bedrijven worden belegd. Bij een kleiner aantal zijn de risico's groter, terwijl bij een hoger aantal de kosten voor het beheer van de portefeuille toenemen. Door de verstrekking van steeds meer kapitaal en de regels voor een optimale portefeuille worden de fondsen onvermijdelijk gestaag groter, wat op zijn beurt individuele beleggingen met een hogere waarde in de portefeuillemaatschappij nodig maakt. Uiteindelijk heeft de toename van het pensioensparen (langetermijndeposito's) ertoe geleid dat minder in durfkapitaalfondsen en meer in private equity wordt belegd.

4.8 Het tweede fenomeen heeft te maken met de manier waarop fondsbeheerders worden uitbetaald: zij krijgen een percentage van de waarde van het beheerde kapitaal. Dus hoe groter het fonds, des te groter ook hun beloning. Voor een bepaalde beheersgroep is het dan ook voordeliger (!) om in een private-equityfonds te beleggen (groot) dan in een durfkapitaalfonds (klein). Bij een durfkapitaalfonds zijn de risico's namelijk groter en vallen de beheerskosten hoger uit. Door deze twee fenomenen wordt de durfkapitaalmarkt zwakker (tragere groei), omdat kapitaal sneller naar grote fondsen en beleggingen gaat, wat bovendien nogal eens in het belang van opportunistische fondsbeheerders kan zijn.

4.9 Aangezien de voorgestelde verordening beide genoemde patronen niet kan afzwakken, doet de Commissie er goed aan meer aandacht aan deze materie te besteden.

4.10 Beleggingen van bestuursleden van een durfkapitaalfondsbeheerder wanneer deze gedaan worden in het in aanmerking komende durfkapitaalfonds dat zij beheren, waarbij hun betrokkenheid en verantwoordelijkheid aangetoond is, moeten worden toegestaan.

4.11 Het EESC steunt durfkapitaalfondsen die zich richten op technologieën van de informatiemaatschappij, energie-efficiëntie en duurzame energie, zaken die de uitvoering van de Europa 2020-strategie ten goede komen.

4.12 Het EESC is er voorstander van dat de bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen aan de Commissie wordt toegekend en vindt dat deze de ontwikkelingen van de durfkapitaalmarkt op de voet moet blijven volgen.

Brussel, 26 april 2012

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Staffan NILSSON

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het geluidsniveau van motorvoertuigen

(COM(2011) 856 final — 2011/0409 (COD))

(2012/C 191/14)

Afdelingsrapporteur: **RANOCCHIARI**

De Raad en het Europees Parlement hebben resp. op 19 januari 2012 en op 15 december 2011 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie te raadplegen over het:

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het geluidsniveau van motorvoertuigen

COM(2011) 856 final — 2011/0409 (COD).

De afdeling Interne Markt, Productie en Consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 17 april 2012 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 25 en 26 april 2012 gehouden 480^e zitting (vergadering van 25 april) het volgende advies uitgebracht, dat met 106 stemmen vóór, bij 1 onthouding, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het EESC steunt het initiatief van de Commissie, die de grenswaarden voor de geluidsemissies van motorvoertuigen naar beneden wil bijstellen, hoewel het voorstel ingediend wordt in een periode waarin de Europese automobiellindustrie geconfronteerd wordt met een marktcrisis, die in 2008 is begonnen maar nog niet lijkt af te nemen en die het probleem van de overcapaciteit in de Europese productievestigingen in de verf zet.

1.2 Het EESC deelt ook de ambitieuze doelstellingen van het voorstel die volgens de Commissie in totaal zullen resulteren in een daling van de geluidsoverlast door voertuigen met ongeveer 25 %. De enorme toename van het wegverkeer, die zich vooral in de laatste twintig jaar heeft voltrokken, maakte een interventie noodzakelijk om de gezondheid en het welzijn van de burgers te beschermen.

1.3 Het EESC merkt echter op dat er ook in dit geval geen sprake is van een geïntegreerde aanpak van het probleem, terwijl de geluidsoverlast nog doeltreffender had kunnen worden teruggebracht door ook in andere aanverwante sectoren maatregelen te nemen. Deze maatregelen zouden dan beter aanvaard worden door de burgers en ze zouden ongetwijfeld een betere kosten-batenverhouding opleveren.

1.4 Het EESC is uiterst verwonderd over het feit dat de nieuwe grenswaarden toegepast moeten worden op basis van een voertuigclassificatie die uit 1985 dateert en die dus geen rekening houdt met de evolutie van de markt, met het veel grotere en veel meer gediversifieerde gamma modellen en met de verschillende manieren waarop deze gebruikt worden. Er zouden nieuwe categorieën ingevoegd moeten worden met grenswaarden die stroken met hun kenmerken.

1.5 Het EESC is tot slot van mening dat het voorstel onvoldoende rekening houdt met de termijnen die nodig zijn om de voor de aanpassing van de geluidslimieten vereiste maatregelen

uit te voeren. De constructeurs zullen onmiddellijk de hele architectuur van het voertuig moeten herbekijken en daarbij moeten ze een moeilijk compromis zoeken tussen de vermindering van het geluid en de naleving van andere, reeds geldende voorschriften inzake veiligheid, verbruik, uitstoot enz.

1.6 Om al deze redenen wenst het EESC een herziening van het voorgestelde tijdschema door de eerste fase (twee jaar na de goedkeuring van de verordening), die hogere kosten voor de hernieuwde typegoedkeuring met zich meebrengt, te schrappen. Hierbij wordt rechtstreeks – met een betere kosten-batenverhouding – gemikt op een eindresultaat met een aangepaste *lead time* ⁽¹⁾. Voor nieuwe typegoedkeuringen zou deze dus zeven jaar moeten bedragen (in plaats van vijf), voor nieuwe inschrijvingen zou deze negen jaar moeten bedragen (in plaats van zeven).

2. Inleiding en wetgevingskader

2.1 Onder „lawaaï” verstaat men over het algemeen „ongewenst geluid” of „een als onaangenaam en hinderlijk ervaren auditieve waarneming”. Lawaai is een van de belangrijkste oorzaken van het verslechteren van de levenskwaliteit in de steden en kan – ten dele zware – schadelijke effecten voor de gezondheid van de burgers hebben ⁽²⁾.

2.2 Omgevingslawaaï of geluidshinder wordt – zoals bekend – gemeten in decibel A (dB(A)) en de voor de mens waarneembare geluiden variëren van 0 dB(A) tot 140 dB(A), waarbij er een pijngrens is vastgelegd op 120 dB(A). De Wereldgezondheidsorganisatie wil buiten „afgesloten ruimtes” (huizen, kantoren) een maximaal geluidsniveau van 55 dB(A) realiseren, maar het Europees Milieuagentschap is van mening dat in stedelijke gebieden de helft van de bevolking blootgesteld wordt aan hogere

⁽¹⁾ *Lead time*: tijd die de industrie nodig heeft om een nieuw vereiste van welke aard ook te implementeren die structurele interventies aan het voertuig omvat.

⁽²⁾ PB C 317 van 23.12.2009, blz. 22.

geluidsniveaus. Om een concreet kader voor de beoordeling te kunnen bieden, kan eraan herinnerd worden dat op straten in woonwijken 50 dB(A) gemeten wordt, dat een motor van een jetvliegtuig 120 dB(A) produceert, een hogesnelheidstrein 100 dB(A) en een auto maximaal 74 dB(A), maar dat men op een weg met druk verkeer 80 dB(A) kan meten.

2.3 In dit specifieke geval, nl. de blootstelling van personen aan geluidsoverlast door wegverkeer, kunnen er talloze acties ondernomen worden om de toestand te verbeteren. De eerste maatregel zal in elk geval de terugdringing van de overlast aan de bron zijn, d.w.z. het beperken van de grenswaarden voor het geluidsniveau van de individuele voertuigen.

2.4 Het geluidsniveau van motorvoertuigen met vier wielen maakt het voorwerp uit van Richtlijn 70/157/EEG, die in 1970 al testprocedures en geluidslimieten met het oog op de typegoedkeuring van deze voertuigen vastlegde. In de loop der jaren is de basisrichtlijn meerdere keren gewijzigd; deze wijzigingen hebben de geluidslimieten naar beneden bijgesteld om de geluidsoverlast te verminderen. De laatste wijziging is doorgevoerd in 1996, toen voor personenwagens een limiet van 74 dB(A) en aan zwaardere voertuigen voor goederenvervoer een limiet van 80 dB(A) werd opgelegd.

2.5 Dit lange proces heeft significante resultaten opgeleverd waarbij het geluidsniveau in vergelijking met de grenswaarden die in de richtlijn van 1970 zijn vastgelegd, met 85 % is gedaald voor personenwagens (– 8 dB(A)) en met meer dan 90 % voor de zwaardere voertuigen (– 11 dB(A)).

De geluidshinder is om een aantal redenen echter niet evenredig aan de nieuwe grenswaarden gedaald, eerst en vooral vanwege de toename van het wegverkeer, dat van de jaren 1970 tot op heden verdrievoudigd is. Gelet op deze toename van het wegverkeer kunnen er vragen gesteld worden bij de huidige geldigheid van de testmethodes die tot nog toe gebruikt worden om het geluidsniveau, in het bijzonder van motorvoertuigen, te bepalen.

2.6 Hiertoe heeft de werkgroep lawaai van de VN-ECE ⁽³⁾ een nieuwe testmethode uitgewerkt, die in 2007 gepubliceerd is en die in de afgelopen drie jaar gelijktijdig met de bestaande methode aan een monitoring is onderworpen. Aldus kon een databank worden aangemaakt met de resultaten van de tests, zowel volgens de huidige methode (A) als volgens de nieuwe methode (B), waarbij ook het verschil tussen beide methodes is berekend.

2.7 De Europese Commissie heeft het Nederlandse studie bureau TNO opdracht gegeven om een vergelijkende studie van beide testmethodes uit te voeren. Deze studie werd afgesloten in maart 2011, toen TNO zijn rapport met de titel VENOLIVA (*Vehicle noise limit values*) heeft afgegeven aan de Commissie. Dit rapport was in hoge mate de inspiratiebron voor het voorstel voor een verordening waarover dit advies gaat.

2.8 Bij de personenwagens heeft TNO controles uitgevoerd bij 653 voertuigen en hierbij werd tussen test B en test A een gemiddeld verschil van – 2,1 dB(A) vastgesteld. Concreet blijkt hieruit dat 90 % van de gecontroleerde personenwagens al voldeed aan de voorziene grenswaarde van 74 dB(A), terwijl

zwaardere voertuigen voor commercieel gebruik het bij test B moeilijk hadden om binnen de huidige limieten te blijven.

3. Het voorstel van de Europese Commissie

3.1 In het licht van het voorafgaande heeft de Commissie de intentie om de richtlijn van 1970 en de latere wijzigingen af te schaffen en een verordening voor te stellen die ten opzichte van de bestaande wetgeving vier nieuwe eisen oplegt:

- nieuwe testprotocollen;
- nieuwe grenswaarden;
- aanvullende bepalingen inzake geluidsemissie;
- minimumgeluid van elektrische en hybride elektrische voertuigen.

3.1.1 **Nieuwe testprotocollen.** Zoals reeds vermeld in de inleiding, zijn de resultaten die met de nieuwe methode (B) verkregen worden, naargelang van de categorie voertuigen, bij ongeveer 90 % van de uitgevoerde tests tot 2 dB(A) lager dan de resultaten die met de oude methode (A) verkregen worden. Dit heeft de Commissie ervan overtuigd om als aanvankelijke grenswaarde niet de 74 dB(A) uit de huidige wetgeving op te nemen maar 72 dB(A).

3.1.2 **Nieuwe grenswaarden in twee fases.** In een eerste fase (twee jaar na de publicatie van de verordening) worden de grenswaarden voor de typegoedkeuring van lichte voertuigen voor personenvervoer met 2 dB(A) verminderd en worden de grenswaarden voor de typegoedkeuring van zware voertuigen voor goederenvervoer met 1 dB(A) verminderd. In een tweede fase (vijf jaar na de publicatie) wordt zowel voor lichte voertuigen als voor zware voertuigen in een verdere vermindering met 2 dB(A) voorzien. Zeven jaar na de publicatie moeten alle voertuigen aan de nieuwe limieten beantwoorden om ingeschreven en verkocht te kunnen worden.

3.1.3 **Aanvullende bepalingen inzake geluidsemissie (ASEP).** De nieuwe testmethode (B) wordt bij normaal verkeer als realistisch beschouwd, maar loopt volgens de Commissie het gevaar dat ze bij zeer druk verkeer minder betrouwbaar is. Daarom wil de Commissie aanvullende testbepalingen invoeren, naast de bepalingen die reeds zijn gehanteerd in de hierboven vermelde driejarige monitoringperiode (test met een constante acceleratie van 2,0 m/s²). De ASEP-test (maximale acceleratie van 3,0 m/s²) zal hieraan toegevoegd worden om de bij de typegoedkeuring vastgestelde waarden beter te laten aansluiten bij de daadwerkelijke waarden op de weg, in het bijzonder bij druk verkeer.

3.1.4 **Minimumgeluid van elektrische en hybride elektrische voertuigen.** Het geluidsarme karakter van dergelijke voertuigen bij lage snelheden kan, onder andere maar niet alleen voor slechtzienden, een gevaar inhouden omdat men deze voertuigen niet hoort naderen. Hiervoor stelt de Commissie voor om in die voertuigen een AVAS-geluidssysteem (Acoustiv Vehicle Alerting System) te installeren, waarbij zij de constructeurs geen wettelijke verplichtingen oplegt, maar niettemin de vereisten voor dit systeem vastlegt.

⁽³⁾ United Nations Economic Commission for Europe (Economische Commissie van de Verenigde Naties voor Europa, Genève, www.unece.org).

4. Algemene opmerkingen

4.1 Het EESC waardeert en staat achter het initiatief van de Commissie dat tot doel heeft om de grenswaarde voor de geluidsemissie van motorvoertuigen via een verordening te actualiseren, rekening houdend met de reeds vermelde toename van het wegverkeer in Europa, in het bijzonder in de grootste bewoonde gebieden.

4.2 Het EESC betreurt echter dat het probleem niet is onderzocht vanuit de optiek van een geïntegreerde aanpak. Dit principe zou bij alle Europese wetgevende maatregelen gehanteerd moeten worden, zowel in deze sector als in andere sectoren. In dit geval zou dit snellere en grotere resultaten opleveren, die dus ook duidelijker zichtbaar zouden zijn voor de burgers en die een betere kosten-batenverhouding zouden hebben.

4.3 De reducties die nu voorgesteld worden voor nieuwe voertuigen, zouden slechts een gunstige invloed op de middellange tot lange termijn hebben, nl. nadat het voertuigpark vernieuwd is. Men zou echter veel relevantere reducties kunnen bereiken door iets te doen aan het wegdek, de lokale infrastructuur, een intelligent verkeersmanagement en regelmatigere en aandachtigere controles van de in het verkeer zijnde voertuigen. Een adequaat onderhoud van de wegen kan een reductie van meer dan 5 dB(A) opleveren, terwijl het gebruik van speciale asfaltsoorten het geluid van het wegverkeer tot 10 dB(A) zou kunnen reduceren. Een analoge reductie zou bereikt worden door het verminderen van de verkeersdruk door de aanleg van ringwegen, busbanen, ITS enz. Een ander belangrijk aspect mag ook niet over het hoofd gezien worden, nl. het opvoeden van de bestuurder, die vaak de belangrijkste oorzaak voor de geluidsoverlast van zijn voertuig is.

4.4 Tot slot mag niet vergeten worden dat hoewel het geluid van de voertuigen (motor, aanzuiging, uitlaat, enz.) technisch gezien beperkt kan worden, het geluidsniveau veroorzaakt door de rolgeluiden van de banden op de weg onmogelijk verlaagd kan worden. Dit geldt ook voor elektrische en hybride elektrische voertuigen, die bij een laag toerental ongetwijfeld zo stil zijn dat de Europese Commissie zelfs in de installatie van een AVAS op dergelijke voertuigen voorziet. Een controle die is uitgevoerd op zes modellen elektrische en hybride elektrische voertuigen die momenteel op de markt zijn⁽⁴⁾, heeft echter aangetoond dat het gemiddelde geluidsniveau van deze voertuigen bij hogere snelheden (50 km/h) toch nog 68,3 dB(A) bedraagt, wat meer is dan de 68 dB(A) die in de nieuwe verordening van voertuigen met een verbrandingsmotor verwacht wordt!

4.5 Het EESC stelt zich echter enkele vragen bij de inhoud van de voorgestelde verordening en uit zijn verwondering over enkele aspecten die tijdens het debat in het Europees Parlement en in de Raad opgelost zouden kunnen worden.

4.6 De eerste vraag heeft betrekking op de „**classificatie**” van de voertuigen met het oog op het reduceren van het geluid. De categorieën die voorzien worden zijn de „historische” categorieën, d.w.z. de categorieën die teruggaan tot 1985. Er is geen

rekening gehouden met de evolutie van de markt en dus met het veel grotere en veel meer gediversifieerde gamma modellen en met de verschillende manieren waarop deze gebruikt worden. Het EESC heeft, zonder in details te treden, de indruk dat een herziening van de categorieën met een invoering van nieuwe subcategorieën, met limieten die vanzelfsprekend aangepast zijn aan hun kenmerken, beter afgestemd zou zijn op de huidige en voorspelbare realiteit van het wagenpark. Om maar enkele voorbeelden te geven: de subcategorie M3 autobussen voor stadsverkeer en autocars maakt geen onderscheid tussen beide types.

De situatie is nog kritieker voor krachtige personenwagens, de zogenaamde „*sport cars*”, die een nichemarkt vormen qua geproduceerd volume, maar tegelijkertijd een speerpunt zijn van de Europese automobiellindustrie wereldwijd met innovatieve effecten voor de ontwikkeling van de massaproductie. Bij gebrek aan een herdefinitie van de subcategorieën van M1 (personenwagens) zal het heel moeilijk zijn om dergelijke voertuigen te blijven produceren en dus te verkopen, aangezien hun geluidsniveau op slechts 5 jaar tijd met 6/7 dB(A) zou moeten dalen.

4.7 De tweede, belangrijkere zorg van het EESC heeft betrekking op het tijdschema dat voorzien is door de Commissie, die, om het uitblijven van actualiseringen tijdens de laatste jaren te compenseren, onvoldoende rekening heeft gehouden met de „**lead time**” die de constructeurs nodig hebben.

4.7.1 Een vermindering met 2 dB(A) voor alle lichte voertuigen en met 1 dB(A) voor zware voertuigen in de eerste fase vereist immers al een wijziging van de architectuur van het voertuig. Dit gaat met een enorme industriële inspanning gepaard omdat de reductie van het geluidsniveau behaald moet worden terwijl de andere reeds geldende voorschriften (veiligheid, uitstoot, verbruik, enz.) ook nageleefd moeten worden. De noodzakelijke maatregelen veroorzaken bijvoorbeeld een vaak significante toename van het gewicht van de voertuigen (toename van het volume van de uitlaat, toevoeging van afschermingen en geluidsabsorberende materialen) die zich vertaalt in een toename van het verbruik en dus van de vervuilende uitlaatgassen. Men moet zich ervan bewust zijn dat elke maatregel ter zake betrekking heeft op het hele voertuig met al zijn onderdelen die als bronnen van extern geluid beschouwd moeten worden: het is inderdaad niet mogelijk om resultaten te behalen door het eenvoudigweg toepassen van individuele inrichtingen.

4.7.2 Het voordeel dat uit de in Verordening 661/2009 bepaalde geluidsvermindering voor de banden zou voortvloeien, zou kunnen helpen om de in de eerste fase verwachte resultaten te bereiken (minstens voor M1 en N1, zoals door sommigen vooropgesteld). In werkelijkheid zijn dergelijke banden al in hoge mate op de markt aanwezig en in november 2013 zullen ze ook voor nieuwe voertuigen verplicht worden. Het gemiddelde voordeel qua reductie van het geluidsniveau wordt echter tot 2016 slechts op 0,5 dB(A) geraamd.

4.7.3 De voertuigen moeten dus opnieuw ontworpen, ontwikkeld en gebouwd worden; het is bekend dat de tijd die nodig is om een heel voertuig opnieuw te ontwerpen, naargelang van het type voertuig, van 5 tot 7 jaar varieert voor lichte voertuigen en tot 10 jaar voor zware voertuigen, omdat deze voertuigen dan ook een nieuwe typegoedkeuringsprocedure moeten doorstaan.

⁽⁴⁾ Bron: ACEA (Europese federatie van autoproducenten).

4.8 In het licht van al het voorgaande vraagt het EESC zich af of het niet wenselijk zou zijn om de termijnen en methodes voor het verwezenlijken van de gewenste reductie van het geluidsniveau te herbekijken. Dit zou gerealiseerd kunnen worden door de overstap naar de eerste fase te schrappen, aangezien die bijkomende hogere kosten voor de hernieuwde typegoedkeuring en andere punten veroorzaakt. Hierbij wordt rechtstreeks (met een betere kosten-batenverhouding) gemikt op het eindresultaat, waarbij in een herziening van de subcategorieën, tenminste in de meest problematische gevallen, en een aangepaste „lead time” worden voorzien. Voor nieuwe typegoedkeuringen zou deze zeven jaar en voor nieuwe inschrijvingen negen jaar moeten bedragen.

4.9 Het zou inderdaad om enorme en toenemende investeringen gaan, en dat in een periode waarin bijna alle Europese constructeurs geconfronteerd worden met een marktcrisis die in 2008 is begonnen en die steeds acuter lijkt te worden. Deze investeringen zouden uiteindelijk onvermijdelijk op de schouders van de consumenten terechtkomen, wat het gevaar inhoudt voor een verdere vertraging van de vernieuwing van het wagenpark, vooral bij de vrachtwagens voor goederenvervoer. Dit zou volledig in het nadeel zijn van de doelstelling die met de nieuwe verordening wordt nagestreefd.

Brussel, 25 april 2012

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Staffan NILSSON

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende markten voor financiële instrumenten en houdende intrekking van Richtlijn 2004/39/EG van het Europees Parlement en de Raad

(COM(2011) 656 final — 2011/0298 (COD))

(2012/C 191/15)

Afdelingsrapporteur: **IOZIA**

De Raad heeft op 2 december 2011 besloten om het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie te raadplegen over het:

Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende markten voor financiële instrumenten en houdende intrekking van Richtlijn 2004/39/EG van het Europees Parlement en de Raad (Herschikking)

COM(2011) 656 final — 2011/0298 (COD).

De gespecialiseerde afdeling Interne markt, Productie en Consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 17 april 2012 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 25 en 26 april 2012 gehouden 480^e zitting (vergadering van 25 april) het volgende advies uitgebracht, dat met 115 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 6 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) waardeert de voorgestelde herschikking van Richtlijn 2004/39/EG, ook bekend als MiFID-richtlijn, en die een regelgevend kader vastlegt voor het aanbieden van diensten in verband met financiële instrumenten, zoals bijvoorbeeld *courtage*, consultancy, portefeuillebeheer, het inschrijven op nieuwe emissies, de activiteiten van gewone banken en investeringsbanken en voor de transacties van marktoperatoren op de gereglementeerde markten.

1.2 De primaire doelstelling van de richtlijn bestaat erin om de transparantie en de efficiëntie van de uitwisselingen te vergroten en om de volatiliteit van de markten te beperken, maar ook om de correctheid van de tussenpersonen en de bescherming van de beleggers te versterken en om de Europese markten te openen voor daadwerkelijke concurrentie bij het aanbieden van financiële diensten. Het EESC steunt deze doelstellingen en is van mening dat het voorstel globaal gezien in de juiste richting gaat.

1.3 Het EESC is in het licht van het nieuwe verdrag van mening dat de door de Commissie gekozen juridische grondslag onvoldoende kan zijn en dat hij de implicaties van de richtlijn niet ten volle weerspiegelt. De bescherming van de consumenten, de consolidatie en de ontwikkeling van de interne markt, die een fundamenteel onderdeel van de richtlijn zijn, zijn gebaseerd op beter onderbouwde en complexere juridische grondslagen en ze garanderen een betere betrokkenheid en een betere rol voor de representatieve instanties.

1.4 Het voorstel voor de herschikking van de richtlijn houdt rekening met de evolutie van de wetgeving tot nog toe en stelt nieuwe oplossingen voor die de verantwoordelijkheden van de operatoren beter definiëren. Het EESC gaat akkoord met de keuze voor de herschikking die zich opdringt door de toeneemende complexiteit van de financiële markt, door de evolutie van de markt en van de gebruikte technologische instrumenten,

die enkele voorschriften uit het verleden overbodig hebben gemaakt, en vooral door de zwakte van de regeling op het vlak van de instrumenten eerder dan op het vlak van de effectenmarkt die door de financiële operatoren beheerd wordt.

1.5 Het EESC is van mening dat het voorstel strookt met de doelstelling om de financiële markt van de EU te versterken door meer integratie, efficiëntie en concurrentie. Dit wordt gekoppeld aan de versterking van de profielen voor de transparantie en voor de consumentenbescherming. Hierbij reduceert men de domeinen voor wilde speculatie, die op zichzelf staat en die losgekoppeld is van de economische en sociale context, in het bijzonder bij instrumenten die hoofdzakelijk buiten de beurs verhandeld worden (OTC).

1.6 Het EESC beklemtoont ook bij deze gelegenheid dat het zich verzet tegen het buitensporige en disproportionele gebruik van gedelegeerde handelingen, zoals voorzien door artikel 94. Die gedelegeerde handelingen zouden betrekking moeten hebben op welbepaalde en welomschreven aangelegenheden en zouden binnen een bepaalde termijn uitgeoefend moeten worden. Het EESC wenst van de Europese wetgevende instellingen een verduidelijking over het correcte gebruik van dit instrument dat het voorwerp uitmaakt van een controle *ex post*, en over de coherentie van dit instrument met de letter en de geest van de verdragen.

1.7 Het EESC ondersteunt vol overtuiging de verwachting omtrent het versterken van het beginsel van het onafhankelijke advies, dat de operator ertoe verplicht om op voorhand te verklaren of hij de dienstverlening autonoom of binnen een verkoopnetwerk aanbiedt. De spaarders zullen op basis van hun eigen vereisten het door hen gewenste type advies kunnen kiezen.

1.8 Het EESC had in het verleden ook al een duidelijke regeling gevraagd voor het thema „verkoop versus advies”, d.w.z. het verbod voor financiële instellingen om operatoren en verkoopnetwerken commercieel onder druk te zetten met het oog op de verkoop van bepaalde producten. Het voorstel

dat onderzocht wordt, vormt een eerste stap in de juiste richting en het EESC is verheugd dat de Commissie afspraken heeft gemaakt over de mogelijkheid om de bescherming van de beleggers en de operatoren te verbeteren. Deze afspraken zouden „exclusief” in het belang van de cliënt moeten werken en zouden hem adequaat en zonder enige conditionering van welke aard dan ook moeten adviseren.

1.9 Het EESC beveelt aan de Commissie aan om in de lijst met informatie een bijkomende norm op te nemen die de kwaliteit regelt van de gegevens die tussen de *data providers* uitgewisseld wordt. Het gevoelige en belangrijke karakter van deze informatie resulteert in het advies om ook het overleggen van deze informatie verplicht te maken, wat vanzelfsprekend positieve gevolgen voor de transparantie van de markt heeft.

1.10 Het EESC gaat akkoord met de toewijzing van nieuwe verantwoordelijkheden aan de EAEM, die onder andere een reeks verplichte technische normen zal moeten uitvaardigen, adviezen zal moeten opstellen, in noodsituaties producten en praktijken zal moeten verbieden en de activiteiten van de nationale autoriteiten zal moeten coördineren, alsook richtlijnen zal moeten bepalen voor de administratieve maatregelen en voor de sancties die in specifieke gevallen moeten worden toegepast.

2. Het „voorstel”: de belangrijkste vernieuwingen

2.1 Hoewel de structuur van de MiFID-richtlijn ongewijzigd blijft, werkt het voorstel deze richtlijn bij in het licht van de bepalingen in de later ingevoerde richtlijnen, en breidt ze deze met nieuwe inhoud uit, met de volgende hoofddoelstellingen:

- het bevorderen van de concurrentie tussen operatoren en markten;
- het bevorderen van de transparantie en efficiëntie van de markten;
- het versterken van de bescherming van de beleggers.

2.2 De middelen die ingezet worden om die doelstellingen te bereiken, hebben betrekking op de risico's die moeten worden afgezwakt door middel van diverse mechanismen. In het verleden zijn enkele risico's waarop was geanticipeerd, immers daadwerkelijk opgetreden, wat aantoont hoe zwak de mechanismen waren die vroeger voorzien waren om de risico's af te zwakken.

2.3 De belangrijkste wijzigingen die in de MiFID ingevoerd worden, hebben specifiek betrekking op:

- het toepassingsgebied en het stelsel van de vrijstellingen;
- de nieuwe handelsplatformen;
- de reglementering van de activiteiten van de beleggingsondernemingen en marktoperatoren op de gemeenschappelijke markt;
- de regels die van toepassing zijn op extracommunautaire beleggingsondernemingen;
- de nieuwe bevoegdheden van de toezichthoudende autoriteiten van de lidstaten van de Europese Unie;
- de gedelegeerde handelingen.

3. Opmerkingen

3.1 De hervorming omvat twee delen: het eerste deel heeft betrekking op de structuur van de markt, terwijl het tweede deel zich toespitst op de vraagstukken die inherent zijn aan de transparantie. Zoals uitdrukkelijk verklaard: „De belangrijkste doelstelling van het voorstel bestaat erin om te garanderen dat alle transacties op gereglementeerde wijze uitgevoerd worden en volledig transparant zijn.”

3.2 Een cruciaal punt van de regelgeving heeft betrekking op de invoering van onafhankelijk advies. Het EESC is van mening dat de norm over het onafhankelijke advies goed is omschreven. Met de nieuwe regels zullen de tussenpersonen aan de spaarders naast verschillende andere inlichtingen specifiek moeten meedelen welk soort advies ze zullen verstrekken, nl. al dan niet op onafhankelijke basis, en wat de kenmerken van dit advies zijn.

3.3 Dit voorstel biedt aan alle beleggers, los van hun economische beschikbaarheid, de mogelijkheid om advies te krijgen dat aangepast is aan hun eigen profiel. Het EESC kan een dergelijke bepaling alleen maar ondersteunen.

3.4 Door het transparantiebeginsel dat wordt gehanteerd, kan de cliënt inderdaad te weten komen voor wie de adviseur werkt. Hierdoor worden de nu bestaande verschillen tussen de lidstaten geharmoniseerd, wordt de transparantie verhoogd, zullen de betrokken operatoren zich correcter gedragen en zal uiteindelijk de bescherming van de belegger versterkt worden.

3.5 De richtlijn biedt aan de huidige netwerken van adviseurs (werknemers en zelfstandigen), met uitzondering van het specifieke geval van het *portefeuillebeheer*, de mogelijkheid om naast elkaar te bestaan, maar ze verplicht hen ertoe duidelijkheid te scheppen over hun karakter. Het EESC beschouwt dit voorstel gezien de bescherming van de concurrentie en van de beleggers als gunstig, omdat de richtlijn aan de cliënten de gelegenheid biedt om de door hen gewenste modaliteiten voor de adviesverstrekking te kiezen.

3.6 Globaal gezien beschermt het document van de Commissie de cliënt en het effent het pad voor gezonde concurrentie tussen actoren uit de wereld van financiële consultancy, variërend van banken en netwerken voor financiële promotie tot adviseurs van het type *fee only*.

3.7 Het EESC suggereert om de definitie van consultancy te preciseren en om vast te leggen dat bij elke beleggingsdienstverlening advies moet worden verstrekt (ook bij algemene dienstverlening). Volgens het EESC zou een bepaling dat dit advies uitsluitend mag worden verstrekt door professionals uit de sector een verdere versterking van het beginsel van de bescherming van de belegger kunnen garanderen.

3.8 Er zij aan herinnerd dat het advies een aanbeveling is voor een product dat aangepast is aan het profiel van een cliënt, en dat het strookt met de aanbeveling die uit een correct gedrag resulteert. Volgens het EESC heeft dit voorstel naast het organisatorische model dan ook een repercussie vanuit „educatief” oogpunt. De correctheid is niet of niet geheel afhankelijk van het feit dat de aanbeveling gebeurt in de vorm van een verticale integratie of van een integratie van meerdere merken, hetzij als *fee only* hetzij als *courtage*. Het feit dat men over één, tien of dertig producten beschikt, is geen garantie dat de aanbeveling die aan de cliënt wordt verstrekt, correct is.

3.9 Het voorstel verandert nagenoeg niets aan het criterium van de autoclassificatie van de cliënt, die ingevoerd werd door de oude MiFID-richtlijn (de tussenpersonen classificeren hun eigen individuele cliënten op basis van kennis over en ervaring met beleggingen die deze laatsten naar eigen zeggen bezitten). De EAEM stelt een lijst ter beschikking met richtsnoeren voor het opstellen van de vragenlijst die aan de cliënten wordt voorgelegd. Er worden meer in het bijzonder verschillende categorieën cliënten bepaald, die onderverdeeld worden in *niet-professionele beleggers*, *professionele beleggers* en in *aanmerking komende tegenpartij*.

3.10 Het EESC waardeert de verbeteringen die zijn aangebracht, omdat het van mening is dat de tussenpersonen nu de mogelijkheid krijgen om de cliënten efficiënt in te delen, maar tegelijkertijd stelt het vast dat de richtlijn aan de markt niet de instrumenten geeft die geschikt zijn om de cliënten op elk niveau te beschermen.

3.11 De omstandigheden van het systeem moeten zo zijn dat de cliënt op het terrein *opgevoed* kan worden door adequaat opgeleid personeel. Het EESC is echter van mening dat het vrij ambitieus is om te denken dat een *retail*-cliënt in staat is om de eigen financiële competenties waarheidsgetrouw en correct in te schatten, mede gelet op de geringe financiële kennis en op de vertraging waarmee de programma's voor financiële educatie op Europees vlak ontworpen worden. Het Comité suggereert daarom om de procedure van de richtlijn te herzien, waarbij eventueel de invoering van een externe persoon moet worden voorzien ter ondersteuning van de „educatie” van de cliënt.

3.12 De richtlijn voert een nieuw model voor de vergoeding van de onafhankelijke adviseur in. Onafhankelijk advies zal betaald moeten worden, terwijl niet-onafhankelijk advies niet rechtstreeks door de cliënt betaald zal worden.

3.13 Het Comité is van mening dat deze nieuwe vergoedingsregeling de kwaliteit van de aangeboden dienstverlening en de bescherming zal veranderen en dat het de eerlijkheid van de professionals zal kunnen garanderen. Het EESC suggereert om in dat opzicht een onderscheid te maken tussen „advies” en „verkoop”.

3.14 Bovendien is het, als echte consultancy een kostprijs heeft, redelijk te denken dat consultancy voor complexere producten duurder is. Het EESC geeft ter zake dus de overweging mee dat minder complexe en dus goedkopere producten hierdoor bevoordeeld en meer verspreid zouden kunnen worden.

3.15 Veel nieuwe bepalingen zijn erop gericht om de eerlijkheid en correct gedrag van de banken te garanderen. Ook de banken zullen ertoe worden verplicht om hun handelspraktijken grondig te herbekijken. Het EESC is positief over dit voorstel omdat ze een grotere bescherming van de belegger mogelijk maakt. Tegelijkertijd formuleert het Comité aan de Commissie de aanbeveling om door te gaan met het *beleid* ter responsabilisering van de financiële instellingen en niet van de cliënt.

3.16 Een belangrijke vernieuwing blijkt ook uit het voorstel voor een specifiek beurssegment voor kleine en middelgrote ondernemingen met een geringere regelgeving. Het Comité staat gunstig tegenover de opname van deze specifieke clausule aangezien ze dit specifieke segment zichtbaar maakt.

3.17 Het EESC uit echter zijn twijfel over de mogelijkheid om deze bepaling te implementeren. Het gaat immers niet om een nieuw voorstel. Er wordt al meer dan 20 jaar geprobeerd om een uitgebreide markt voor het mkb te ontwikkelen en men is er nooit in geslaagd om deze markt op efficiënte wijze operationeel te maken. Het Comité suggereert dan ook om specifieke maatregelen en bepalingen te voorzien waarmee dit effectief en efficiënt kan worden gerealiseerd.

3.18 Globaal gezien bepaalt de richtlijn duidelijkere werkingsregels voor alle handelsactiviteiten. De handelsplatformen zullen ervoor moeten zorgen dat alle gegevens in het kader van een uitwisseling binnen 15 minuten vrij bruikbaar zijn en in real time verspreid worden tegen een kostprijs die door de Commissie vastgelegd wordt op een „redelijke commerciële basis”. Deze maatregel zou een stap vooruit in de transparantie over de prijsvorming betekenen.

3.19 Het proces dat voor elk platform in de verplichting voorziet om gebruik te maken van bepaalde tussenpersonen teneinde de gegevens over de handelstransacties naar buiten toe te kanaliseren, kan worden gedeeld. Het EESC is echter van mening dat deze voorziening blijk geeft van een buitensporig vertrouwen in de spontane uitwisseling van informatie tussen de operatoren en het stelt de Commissie voor om in een specifiek punt te voorzien dat de kwaliteit van de tussen de *data providers* uitgewisselde gegevens reglementeert.

3.20 Met betrekking tot derivaten van „grondstoffen” bestaat de doelstelling van de MiFID-richtlijn erin om de tomeloze en op zichzelf gerichte speculatie te voorkomen. De Commissie wil die doelstelling ook bereiken door het beperken van het bedrag van de contracten die een belegger in een bepaalde tijdspanne mag afsluiten. Het EESC is, zoals reeds meermaals herhaald, van mening dat de speculatie niet noodzakelijkerwijs een negatief punt is voor de financiële markten, omdat ze de liquiditeit en de ontwikkeling van de markten verhoogt. Er is zeker behoefte aan maatregelen tegen transacties met een hoog speculatief gehalte, die zich weerspiegelen in de uiteindelijke prijzen voor de consumenten; tegelijkertijd beveelt het EESC een aandachtige en evenwichtige weging van de maatregelen aan om negatieve effecten voor de markten te vermijden.

3.21 Het EESC merkt bovendien op dat de nieuwe regeling, ook al vervolgt ze een beginsel van de harmonisering tussen landen, geen specifieke coördinatie tussen Europa en de Verenigde Staten lijkt in te houden. Het EESC staat achter het beginsel van de harmonisering dat wordt nagestreefd, maar het suggereert tegelijkertijd om aandacht te besteden aan de bijkomende kosten waarmee deelnemers aan verschillende markten te maken zouden kunnen krijgen vanwege de uiteenlopende normen, bijvoorbeeld in de markten voor derivaten.

3.22 Het EESC onderschrijft de uitbreiding van het transparantiebeginsel, alsook de pre-tradefases van de handel in effecten en gestructureerde producten. Het Comité suggereert echter om rekening te houden met de substantiële verschillen tussen de *equitymarkt* en de *non-equitymarkt*. Pre-tradetransparantie is vooral belangrijk voor de markten die *op het orderboek gebaseerd* zijn (zoals de aandelenmarkten), terwijl post-tradetransparantie belangrijker is voor de markten die prijsgedreven zijn (zoals de obligatiemarkten). Het lijkt het EESC dan ook wenselijk een onderscheid te maken tussen markten die het beginsel inzake pre-trade- en post-tradetransparantie hanteren.

Brussel, 25 april 2012

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Staffan NILSSON

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende het gunnen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten

(COM(2011) 895 final — 2011/0439 (COD))

het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende het gunnen van overheidsopdrachten

(COM(2011) 896 final — 2011/0438 (COD))

en het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de gunning van concessieopdrachten

(COM(2011) 897 final — 2011/0437 (COD))

(2012/C 191/16)

Rapporteur: **Miguel Ángel CABRA DE LUNA**

Het Europees Parlement en de Raad hebben resp. op 19 januari en 10 februari 2012 besloten om het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 53, lid 1, en de artt. 62 en 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), te raadplegen over het

“Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende het gunnen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten”

COM(2011) 895 final — 2011/0439 (COD).

Het Europees Parlement en de Raad hebben resp. op 17 januari en 10 februari 2012 besloten om het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 53, lid 1, en de artt. 62 en 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), te raadplegen over het

“Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende het gunnen van overheidsopdrachten”

COM(2011) 896 final — 2011/0438 (COD).

Het Europees Parlement en de Raad hebben resp. op 17 januari en 10 februari 2012 besloten om het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 53, lid 1, en de artt. 62 en 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), te raadplegen over het

“Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de gunning van concessieopdrachten”

COM(2011) 897 final — 2011/0437 (COD).

De afdeling Interne Markt, Productie en Consumptie, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 17 april 2012 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 25 en 26 april 2012 gehouden 480e zitting (vergadering van 26 april) het volgende advies uitgebracht, dat met 179 stemmen vóór en 33 stemmen tegen, bij 12 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 De herziening van de richtlijnen over overheidsopdrachten maakt deel uit van een overkoepelend programma voor een grootscheepse modernisering van het aanbestedingssysteem in de EU. Dit omvat zowel algemene openbare aanbestedingen als het gunnen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten. Onderdeel van het geheel is ook een nieuw voorstel voor een richtlijn betreffende de gunning van concessieopdrachten, die tot dusverre slechts gedeeltelijk op Europees niveau geregeld waren.

1.2 Uit de stemming over het EESC-advies INT/570 over het “Groenboek betreffende de modernisering van het EU-beleid inzake overheidsopdrachten - Naar een meer efficiënte Europese aanbestedingsmarkt” blijkt dat het bijna unaniem is goedgekeurd. Met het oog daarop zou het EESC in dit advies moeten vasthouden aan dezelfde beginselen en standpunten, al heeft het deze, nu er specifieke, concrete wetsvoorstellen voorliggen, wel enigszins verder uitgewerkt.

1.3 De innovatieve, milieu- en sociale aspecten van de Europa 2020-strategie moeten doorwerken in openbare aanbestedingen.

1.4 Het EESC pleit er in concreto voor om overheidsopdrachten beter en innovatiever te maken, de bureaucratische rompslomp terug te dringen, ook rekening te houden met het milieu en sociale aspecten (arbeidsbescherming en arbeidsvoorwaarden, steun voor gehandicapten en andere kansarme groepen), en te kiezen voor de economisch voordeligste inschrijving en niet voor de inschrijving met de laagste prijs (dat laatste moet uitzondering en geen regel zijn). Dat alles zorgt onder meer voor intelligentere en efficiëntere overheidsopdrachten, meer professionalisering (een noodzaak), een grotere deelname van het midden- en kleinbedrijf, inclusief sociale ondernemingen, minder vriendjespolitiek, fraude en corruptie en meer grensoverschrijdende Europese overheidsopdrachten. Gezien de noodzaak van duurzame ontwikkeling zou het levenscyclusbeginsel moeten worden toegepast.

1.5 Gemeenschappelijke Europese aanbestedingsprocedures zijn een garantie voor meer transparantie en objectiviteit. De voorstellen geven de lidstaten een grote bestuurlijke flexibiliteit om procedures en instrumenten aan hun specifieke situatie aan te passen. Samen met de criteria voor kwaliteit en professionaliteit dienen al deze zaken zonder enige twijfel het algemeen belang en komen zij de burger ten goede.

1.6 In het kader van uitgebreide discussies over diensten van algemeen belang (DAB) werd besloten dat het hier niet gaat om aanbestedingen als dusdanig, maar wel om diensten verleend door of uit naam van overheidsdiensten. Het EESC herhaalt dat overheidsdiensten volledig vrij kunnen beslissen hoeveel en welke opdrachten ze zelf vervullen en welke ze uitbesteden.

1.7 Het EESC verklaart zich eens te meer voorstander van de gunning van overheidsopdrachten aan sociale werkplaatsen (voor gehandicapten) en aan sociale ondernemingen waar andere kansarme groepen werken. Dat strookt met het gelijkheidsbeleid, komt alle burgers ten goede en draagt ook bij aan de sociale integratie.

1.8 De normen die gelden voor de vertrouwelijkheid van de informatie in offertes van bedrijven moeten worden aangescherpt.

1.9 Op hun beurt dienen de technische specificaties uitgebreid te worden om de productie- en proceseigenschappen in aanmerking te nemen. Dat zou de bevoegdheid van de aanbestedende diensten om belangrijke beslissingen te nemen ten aanzien van het bevorderen van duurzame doelstellingen, zoals milieuduurzaamheid, de tenuitvoerlegging van de collectieve overeenkomsten, arbeidsnormen, arbeidsomstandigheden en het beginsel van hetzelfde loon voor hetzelfde werk eenvoudiger en transparanter maken.

1.10 Wat de technische specificaties betreft, is het EESC tevens ingenomen met het feit dat een verplichting is opgenomen om bij het opstellen van die technische specificaties, uitgezonderd in naar behoren gemotiveerde gevallen, rekening te houden met de criteria voor de toegankelijkheid voor personen met een handicap of de geschiktheid van het ontwerp voor alle gebruikers.

1.11 Met betrekking tot de uitsluitingsgronden uit artikel 55, lid 2, van het voorstel voor een richtlijn betreffende het gunnen

van overheidsopdrachten, is het een positieve zaak dat aanbestedende diensten inschrijvers die niet voldoen aan de in de sociale, arbeids- of milieuwetgeving van de Unie of de bepalingen uit het internationale sociale en milieurecht vastgelegde verplichtingen, die opgesomd worden in bijlage XI, kunnen uitsluiten. Er moet echter ook expliciet vermeld worden dat zij ook uitgesloten kunnen worden wanneer zij niet voldoen aan de nationale regelgeving van elke lidstaat op sociaal, arbeids- of milieuvlak, of zich niet houden aan de collectieve overeenkomsten die gelden op de plaats waar de werken of diensten moeten worden verricht of goederen moeten worden geleverd. Het EESC is in elk geval van mening dat uitsluitingen op basis van deze gronden verplicht moeten zijn.

1.12 Daartoe moet er, zoals ook al vermeld in advies INT/570 van het EESC, in artikel 57 van het voorstel voor een richtlijn betreffende het gunnen van overheidsopdrachten expliciet geëist worden dat inschrijvers een verklaring voorleggen waarin zij aangeven dat "wordt voldaan aan de geldende wetgeving in elke lidstaat inzake de integratie van gehandicapten op de arbeidsmarkt, waaronder de verplichting om een bepaald aantal of percentage gehandicapten aan te werven in de landen waarin een dergelijke verplichting in de wet is opgenomen". Logischerwijs hoeft deze verklaring niet voorgelegd te worden in landen waar een dergelijke verplichting niet bestaat.

1.13 Zoals ook reeds aangegeven door het EESC in advies INT/570, is het in 1949 goedgekeurde IAO-verdrag nr. C94 inzake arbeidsvoorwaarden in overheidsopdrachten momenteel bindend in tien Europese lidstaten, terwijl andere landen zoals Ierland het verdrag vrijwillig toepassen bij hun overheidsopdrachten. Het EESC neemt kennis van de beginselen van dit verdrag en pleit ervoor dat de lidstaten worden aangemoedigd het verdrag te ratificeren en de beginselen na te leven.

1.14 Het EESC is van mening dat er te veel aandacht wordt besteed en te veel gebruik wordt gemaakt van het gunningscriterium "laagste prijs" of "laagste kosten". Het overmatig gebruik van dit criterium vormt een belemmering voor innovatie, het streven naar meer kwaliteit en naar een betere prijs/kwaliteitverhouding, in overeenstemming met de eisen van de Europa 2020-strategie, en levert niet noodzakelijk een meerwaarde op. Het laagste-prijscriterium dient daarom altijd als uitzondering te gelden en nooit als norm.

1.15 Het EESC is ook van mening dat de bepalingen voor onderaanneming versterkt moeten worden. Vele lagen van onderaanneming maken het moeilijk om de collectieve overeenkomsten, de arbeidsvoorwaarden en de procedures op het vlak van veiligheid en gezondheid toe te passen. Overheidsinstanties moeten meer bewegingsruimte krijgen om te kunnen garanderen dat opdrachten de sociale, milieu- en kwaliteitsdoelstellingen halen. De gegevens van de belangrijkste onderaannemers moeten voorgelegd worden alvorens de opdracht gegund wordt en de overheidsinstantie dient de verantwoordelijkheden en verplichtingen te specificeren om een doeltreffend toezicht op en een doeltreffende controle van de opdracht mogelijk te maken. De nodige mechanismen moeten ingevoerd worden opdat overheidsinstanties bepaalde onderaannemers kunnen verbieden en verwerpen als er reden is tot bezorgdheid.

1.16 Het EESC is voorstander van het behoud van het onderscheid tussen A- en B-diensten, voor zover er rechtszekerheid bestaat, en van het verlengen van grensoverschrijdende opdrachten voor B-diensten. In advies INT/570 werd er al gepleit voor een periodieke herziening van de lijst met B-diensten door de Commissie, om na te gaan of sommige B-diensten op een voordelige manier kunnen worden omgezet in A-diensten. Het EESC is in elk geval bezorgd over de verschillende contracten voor overheidsdiensten die voordien op de lijst met B-diensten stonden en nu uit bijlagen XVI en XVII van de voorstellen, waarin de diensten worden opgesomd waarvoor de procedure uit artikelen 74 tot 76 of 84 tot 86 van beide voorstellen geregeld worden, geschrapt zijn. Verder moet de verwijzing naar religieuze diensten en diensten verricht door vakbonden, die momenteel is opgenomen in bijlage XVI en bijlage XVII van de voorstellen, geschrapt worden.

1.17 Er wordt behoorlijk getwijfeld of een EU-richtlijn voor de gunning van concessiecontracten wel nodig is en het Comité wijst in dit verband op de resolutie van het Europees Parlement van 25 oktober 2011 over de modernisering van het beleid inzake overheidsopdrachten (2011/2048 (INI)) waarin het Parlement het volgende opmerkt: “wijst erop dat indiening van voorstellen voor een rechtshandeling inzake concessieovereenkomsten alleen gerechtvaardigd is om eventuele verstoringen van de interne markt tegen te gaan; onderstreept dat er tot dusver nog geen verstoringen van die aard zijn geconstateerd”. Het Comité roept op tot een verdere en volledige effectbeoordeling alvorens met de voorstellen wordt doorgegaan.

1.18 De diensten van algemeen economisch belang (DAEB) zijn vaak onderworpen aan specifieke EU- en nationale regelingen die als doel hebben dat zij universeel toegankelijk, betaalbaar en kwaliteitsvol zijn en dat gelijke behandeling en de veiligheid en de rechten van de gebruiker zijn gewaarborgd. En dat moet in onderhavig voorstel tot uiting komen. Overeenkomstig het aan het Verdrag van Lissabon gehechte protocol inzake de DAEB moeten de nationale, regionale en lokale autoriteiten een ruime discretionaire bevoegdheid behouden bij het besluiten over organisatie en verlening van die diensten en de definiëring van hun kenmerken om hun doelstellingen van algemeen belang te verwezenlijken.

1.19 Overheidsautoriteiten kunnen er terecht voor kiezen om overheidsopdrachten “in-house” (met eigen middelen) of samen met andere overheidsinstanties uit te voeren, in overeenstemming met de Europese Verdragen en met de rechtspraak van het Europees Hof van Justitie. Wel moeten de beginselen van transparantie worden nageleefd.

1.20 Het EESC pleit voor het opzetten van nationale toezichtsmechanismen in de lidstaten die belast zijn met de implementatie van en het toezicht op openbare aanbestedingen.

2. Overzicht van de voorstellen van de Europese Commissie

2.1 De overheid geeft jaarlijks ongeveer 18 % van het bbp uit aan goederen, diensten en werken. In deze tijden van budgettaire beperkingen moet in het kader van het beleid inzake overheidsaanbestedingen meer dan ooit gezorgd worden voor een optimaal gebruik van de middelen om de groei en de werkgelegenheid te ondersteunen en zo bij te dragen tot de realisatie van de doelstellingen van de Europa 2020-strategie.

2.2 De huidige generatie van aanbestedingsrichtlijnen is het product van een lang ontwikkelingsproces dat in 1971 van start is gegaan met Richtlijn 71/305/EEG⁽¹⁾. Uit een brede economische evaluatie is gebleken dat de aanbestedingsrichtlijnen hun doelstellingen in aanzienlijke mate hebben bereikt. Toch moeten er nog een paar flinke stappen worden gezet om de doelstellingen van duurzaamheid op sociaal en milieugebied te verwezenlijken. De richtlijnen hebben weliswaar tot meer transparantie, sterkere concurrentie en lagere prijzen geleid, maar moeten ook voor bescherming van de werkgelegenheid en van de arbeids- en loonvoorwaarden zorgen om de realisatie van de doelstellingen van de Europa 2020-strategie inzake groei en werkgelegenheid niet in gevaar te brengen en aan de horizontale eisen op sociaal en milieugebied, zoals vastgesteld bij het Verdrag van Lissabon, te voldoen.

2.3 Het EESC wil er ook op wijzen dat ook de rol die economisch afhankelijke zelfstandigen in dit verband kunnen spelen, aandacht verdient⁽²⁾.

2.4 Belanghebbenden hebben te kennen gegeven dat er behoefte is aan een herziening van de aanbestedingsrichtlijnen om de regels te vereenvoudigen, de efficiëntie en effectiviteit ervan te verhogen en deze beter te doen aansluiten bij de politieke, sociale en economische ontwikkelingen.

2.5 De herziening van de richtlijnen over overheidsopdrachten maakt deel uit van een overkoepelend programma voor een grootscheepse modernisering van het aanbestedingssysteem in de EU. Dit omvat zowel algemene openbare aanbestedingen als het gunnen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten. De herziening van de aanbestedingsregelgeving is een van de twaalf actiepunten die de Commissie in haar mededeling „Single Market Act – Twaalf hefboomen om de groei aan te jagen en het vertrouwen te versterken” van 13 april 2011 heeft vastgesteld.

2.6 Onderdeel van het geheel is ook een nieuw voorstel voor een richtlijn betreffende de gunning van concessieopdrachten, die tot dusverre slechts gedeeltelijk, via afgeleid recht, op Europees niveau geregeld waren. Tegen dit voorstel is echter al van verschillende kanten, zowel uit de hoek van werkgevers- en werknemersorganisaties als uit politieke hoek en bij overheidsinstanties, fel verzet gerezen omdat eraan getwijfeld wordt of dit voorstel wel tot meer rechtszekerheid leidt en of het wel recht doet aan de beslissingsbevoegdheden die door de Europese Verdragen aan overheidsinstanties zijn toegekend.

2.7 Met betrekking tot zowel openbare aanbestedingen als concessieopdrachten kan het EESC in het algemeen melden dat het blij is dat de Commissie rekening heeft gehouden met het specifieke karakter van sociale diensten en een vereenvoudigde procedure voorstelt. Het Comité betreurt echter dat er geen duidelijkere scheidslijn wordt getrokken tussen “openbare aanbestedingen” en “concessies” enerzijds en andere wijzen van uitvoering van publieke taken, waaronder niet in de laatste plaats sociale diensten. Daarom stelt het EESC voor om in beide

⁽¹⁾ PB L 185 van 16.8.1971, blz. 5, Advies EESC: PB 63 van 13.4.1965, blz. 929.

⁽²⁾ PB C 18 van 19.1.2011, blz. 44–52.

richtlijnen de volgende wijziging aan te brengen: “De nationale procedures waarop het principe van toepassing is dat diensten mogen worden verleend door alle dienstverleners die aan de vooraf vastgestelde wettelijke eisen voldoen, ongeacht hun rechtsvorm en overeenkomstig de beginselen van transparantie en non-discriminatie, worden niet als concessies voor diensten of als overheidsopdrachten beschouwd.”

3. Advies INT/570 van het Europees Economisch en Sociaal Comité “Naar een meer efficiënte Europese aanbestedingsmarkt”

3.1 Op 27 januari 2011 besloot de Commissie het Europees Economisch en Sociaal Comité, overeenkomstig artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, te raadplegen over het “Groenboek betreffende de modernisering van het EU-beleid inzake overheidsopdrachten – Naar een meer efficiënte Europese aanbestedingsmarkt” (COM(2011) 15 final).

3.2 De afdeling Interne Markt, Productie en Consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden ter zake was belast, keurde haar advies op 23 juni 2011 goed.

3.3 Het Comité heeft tijdens zijn op 13 juli 2011 gehouden zitting een advies (INT/570) over dit groenboek uitgebracht, dat met 164 stemmen vóór en 1 tegen, bij 4 onthoudingen, werd goedgekeurd.

3.4 Aangezien dit advies bijna met algemene meerderheid van stemmen werd goedgekeurd, moet het Comité in het onderhavige advies bij de principes en standpunten blijven die het in bovengenoemd advies naar voren heeft gebracht. Enerzijds hebben zich nl. geen nieuwe omstandigheden voorgedaan die een koerswijziging noodzakelijk maken en anderzijds moet worden getracht deze meerderheid en deze bereidheid tot samenwerking in het algemeen belang, die ervoor gezorgd hebben dat het voltallige Europees Economisch en Sociaal Comité zich achter het vorige advies heeft geschaard, vast te houden. Dat neemt echter niet weg dat zich, op basis van deze brede consensus, nieuwe meningen en standpunten kunnen vormen naar aanleiding van de specifieke, concrete wetgevingsvoorstellen die hier nu op tafel liggen.

3.5 In het advies INT/570 verwelkomde het EESC het debat dat de Commissie met haar groenboek had gelanceerd voor een modernisering van het EU-beleid inzake overheidsopdrachten met het oog op meer efficiëntie in de context van een beter functionerende eengemaakte markt die innovatiever, groener en sociaal is.

3.6 Het EESC pleitte er in concreto voor om overheidsopdrachten beter en innovatiever te maken, de bureaucratische rompslomp terug te dringen, ook rekening te houden met het milieu en sociale aspecten (arbeidsbescherming en arbeidsvoorwaarden, steun voor gehandicapten en andere kansarme groepen), en te kiezen voor de economisch voordeligste inschrijving

en niet voor de inschrijving met de laagste prijs. Dat alles zorgt onder meer voor intelligentere en efficiëntere overheidsopdrachten, meer professionalisering (een noodzaak), een grotere deelname van het midden- en kleinbedrijf, inclusief sociale ondernemingen, minder favoritisme, fraude en corruptie en meer grensoverschrijdende Europese overheidsopdrachten.

4. Voorstel voor een richtlijn betreffende het gunnen van overheidsopdrachten – COM(2011)896 final en Voorstel voor een richtlijn betreffende het gunnen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten COM(2011)895 final

4.1 De Commissie wil de bestaande instrumenten grondig moderniseren om ze beter aan te passen aan de evolutie van de politieke, sociale en economische context. Daartoe acht zij het noodzakelijk om op basis van de Verdragen een richtlijn betreffende het gunnen van overheidsopdrachten en een richtlijn betreffende het gunnen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten voor te stellen.

4.2 De hervorming heeft twee complementaire doelstellingen:

- de efficiëntie bij het besteden van middelen te verhogen om te komen tot het best mogelijke aanbestedingsresultaat wat de prijs-kwaliteitverhouding betreft. Dit betekent in het bijzonder dat de bestaande aanbestedingsregels eenvoudiger en flexibeler moeten worden. Gestroomlijnde, efficiëntere procedures zullen alle marktdeelnemers ten goede komen en zullen de participatie van zowel kleine en middelgrote ondernemingen als buitenlandse inschrijvers bevorderen;
- aanbesteders in staat stellen overheidsopdrachten beter te gebruiken ter ondersteuning van maatschappelijke doelen zoals milieubescherming, efficiënter gebruik van hulpbronnen en energie, bestrijding van klimaatverandering, bevordering van innovatie, werkgelegenheid en maatschappelijke integratie en het garanderen van optimale omstandigheden voor het verstrekken van maatschappelijke diensten van hoge kwaliteit.

4.3 Het EESC is van mening dat gezamenlijke aanbestedingsprocedures op Europees niveau zorgen voor meer transparantie en objectiviteit, waardoor vriendjespolitiek bij het gunnen van opdrachten bemoeilijkt wordt. De voorstellen bieden de lidstaten in elk geval heel wat administratieve flexibiliteit om de procedures en instrumenten aan hun specifieke situatie aan te passen. Al deze parameters komen, net als de criteria voor kwaliteit en professionaliteit, de burgers ongetwijfeld ten goede en dienen het algemene belang.

4.4 Het begrip publiekrechtelijke instelling (artikel 2 van beide voorstellen) is niet duidelijk en moet nader worden gedefinieerd.

4.5 Het EESC vindt de in artikelen 4 en 12 van de voorstellen vastgestelde drempels voor de toepassing van beide richtlijnen correct.

4.6 Na een uitvoerig debat over de diensten van algemeen belang (DAB), werd de conclusie bereikt dat die geen overheidsopdrachten zijn in de strikte zin van het woord, maar wel diensten die door overheden of in naam van overheden verricht worden. Het EESC wijst er nogmaals op dat de aanbestedende diensten de volledige vrijheid genieten om zelf alle of enkele van hun functies uit te voeren of die taken waarvoor zij dat gepast achten, uit te besteden. Daarbij moet er wel rekening gehouden worden met de stelsels van de lidstaten die de beginselen van gelijke behandeling, non-discriminatie en transparantie naleven die zijn vastgelegd in het primaire recht van de EU en die een universeel recht op toegang tot dienstverlening verzekeren. De DAB ⁽³⁾ dient echter niet als dusdanig te worden opgenomen in de werkingssfeer van de richtlijn. Elke aanbesteding of elk contract dat betrekking heeft op die diensten en dat door de aanbestedende dienst of in naam van die dienst gegend wordt, valt natuurlijk wel onder de richtlijn.

Artikel 14 van het VWEU en het protocol nr. 26 betreffende de diensten van algemeen belang erkennen de specifieke aard en het belang van openbare diensten alsook de ruime discretionaire bevoegdheid van de nationale, regionale en lokale autoriteiten om de diensten te verrichten, te doen verrichten en te organiseren. Dit omvat ook de verrichting van diensten op intern niveau of samenwerking tussen overheidsdiensten. Het is van fundamenteel belang om een hoge mate van kwaliteit, veiligheid en financiële toegankelijkheid te garanderen, evenals een gelijke behandeling en het bevorderen van de universele toegang en de gebruikersrechten. Deze beginselen dienen in alle voorstellen voor richtlijnen die verband houden met overheidsopdrachten toegepast te worden.

4.7 De richtlijnen mogen niet voorschrijven wat een aanbestedende dienst al dan niet mag aankopen of aanbesteden en moeten zich beperken tot het vastleggen van de procedures dienaangaande. Het EESC is van mening deze vrijheid van handelen niet ingeperkt mag worden. Wel moet dit op een transparante en evenredige manier verlopen, zonder dat zulks tot misbruik of frauduleuze handelingen kan leiden.

4.8 Overheidsautoriteiten kunnen er terecht voor kiezen om overheidsopdrachten "in-house" (met eigen middelen) of samen met andere overheidsinstanties uit te voeren, in overeenstemming met de Europese Verdragen en met de rechtspraak van het Europees Hof van Justitie. Wel moeten de beginselen van transparantie worden nageleefd.

4.9 De algemene normen voor marktdeelnemers die in artikel 16 en 30 van beide voorstellen zijn opgenomen, zijn passend, aangezien zij de participatie van kleine en middelgrote ondernemingen bevorderen, voor zover dat ten minste voldoet aan de sociale en milieunormen.

4.10 Het EESC wijst er nogmaals op dat het in zijn advies INT/570 zijn steun heeft geuit voor de gunning van overheidsopdrachten die voorbehouden zijn aan beschutte werkplaatsen voor mensen met een handicap om gelijke kansen voor alle burgers te waarborgen en sociale integratie te bevorderen. Het merkt ook op dat artikelen 17 en 31 van de voorstellen de in

overweging 28 en in artikel 19 van Richtlijn 2004/18/EG voorziene werkingssfeer uitbreiden door ook kansarmen op te nemen. In dat verband stelt het EESC voor om beide aspecten in de voorstellen op de volgende manier te scheiden: "De lidstaten kunnen het recht om deel te nemen aan overheidsopdrachten voorbehouden aan:

- a) "beschutte werkplaatsen of kunnen overheidsopdrachten laten uitvoeren in de context van programma's voor beschermde banen, op voorwaarde dat de meerderheid van de betrokken banen aan mensen met een handicap wordt gegeven, die, vanwege de aard of de ernst van hun beperkingen, geen beroepsactiviteiten kunnen uitoefenen in normale omstandigheden of niet gemakkelijk werk kunnen vinden op de gewone arbeidsmarkt.
- b) sociale ondernemingen of programma's die zich hoofdzakelijk richten op de integratie van kansarmen in de maatschappij en op de arbeidsmarkt, op voorwaarde dat minstens 30 % van de werknemers van de werkplaatsen, marktdeelnemers of programma's, kansarme werknemers zijn. De oproep tot inschrijvingen moet naar deze bepaling verwijzen".

Bovendien dienen de voorstellen volgens het EESC expliciet te voorzien in de verplichte gunning van een bepaald aantal contracten of een percentage daarvan in die lidstaten waar de omstandigheden dat rechtvaardigen, bijvoorbeeld lidstaten met een groot aantal mensen met een handicap die kunnen werken maar niet actief zijn op de arbeidsmarkt.

4.11 Het EESC is in elk geval van mening dat er, om contracten te kunnen voorbehouden, in de voorstellen een verwijzing moet worden opgenomen naar het feit dat de vermelde beschutte werkplaatsen en marktdeelnemers die zich hoofdzakelijk richten op integratie in de maatschappij en op de arbeidsmarkt van werknemers met een handicap of kansarme werknemers "gesteund moeten worden en hoofdzakelijk uit instellingen zonder winstoogmerk dienen te bestaan", wat deze preferentiële, geprivilegieerde toegang tot overheidssteun nog meer rechtvaardigt.

4.12 De vertrouwelijkheidsnormen van de artikelen 18 en 32 van beide voorstellen voor informatie die vervat zit in de aanbieding van ondernemingen dienen versterkt te worden, in het bijzonder in gevallen waarin gebruik wordt gemaakt van de concurrentiegerichte dialoog. Het EESC is van mening dat het essentieel is dat de aanbestedende diensten de door de marktdeelnemers verstrekte informatie die als vertrouwelijk werd aangemerkt, niet verspreiden. Zij mogen de overige informatie echter evenmin verspreiden, behalve wanneer daar een goede reden toe bestaat. Aanbestedende diensten mogen informatie van marktdeelnemers evenmin gebruiken in andere tenders.

4.13 De regels voor de procedure van gunning door onderhandelingen uit artikel 27 van het voorstel voor een richtlijn betreffende overheidsopdrachten zijn niet duidelijk; zo loopt men het risico dat andere, ongewenste praktijken ook bij die onderhandelingen kunnen gaan spelen. Het EESC is daarom van mening dat het beter zou zijn om die procedure uit het voorstel te schrappen of, als dat niet mogelijk, om op zijn minst duidelijke criteria vast te stellen voor restrictief gebruik van deze procedure om alle vormen van procedureel misbruik te vermijden.

⁽³⁾ Zie artikelen 14 en 106 VWEU en protocol nr. 26.

4.14 In alle gunningsprocedures, maar in het bijzonder in de procedure met concurrentiegerichte dialoog, dient te allen tijde de intellectuele eigendom van de inschrijvers beschermd te worden.

4.15 Het EESC is van mening dat, aangezien de procedure met concurrentiegerichte dialoog zoals bepaald in artikel 28 van het voorstel voor een richtlijn betreffende het gunnen van overheidsopdrachten gewoonlijk complex is en veel tijd in beslag neemt, het gebruik ervan in de mate van het mogelijke beperkt dient te worden tot die gevallen waarin dat werkelijk gepast is, tenzij, zoals artikel 29 van de huidige Richtlijn 2004/18/EG stelt, voor bijzondere complexe opdrachten waarvoor de aanbestedende diensten van oordeel zijn dat de toepassing van openbare of niet-openbare procedures het niet mogelijk maakt de opdracht te gunnen. Men zou tevens kunnen overwegen om ook de gunningstermijnen te beperken door te voorzien in een maximumtermijn.

4.16 Het EESC is het wel eens met de regels voor de procedure voor gunning door innovatiepartnerschappen zoals bepaald in artikelen 29 en 43 van beide voorstellen, aangezien te strikte regels de toepassing van deze procedure zouden belemmeren. Om diezelfde reden dient deze procedure flexibel te zijn ten aanzien van de normen voor overheidssteun.

4.17 Het gebruik van de raamovereenkomsten (artikelen 31 en 45 van beide voorstellen) mag niet leiden tot ongerechtvaardigde prijsverminderingen die de kwaliteit van de werken, producten en diensten kunnen schaden. Er wordt in ieder geval erkend dat een correcte regelgeving ten aanzien van de raamovereenkomsten eveneens kan leiden tot een betere inachtneming van de duurzaamheidsdoelstellingen en tot een verbetering van de kwaliteit, via bepalingen die de veiligheid van de investering garanderen.

4.18 De regels voor elektronische aanbestedingen die zijn vastgelegd in artikelen 33 en 47 van de voorstellen dichten de laagste prijs te veel belang toe. Als hier op grote schaal gebruik van wordt gemaakt, druist dit in tegen de voorstellen die het EESC daaromtrent heeft ingediend in dit advies en in zijn eerdere advies INT/570. Dit kan de Europese bedrijven tevens sterk benadelen ten opzichte van bedrijven uit derde landen waar de kosten veel lager liggen. De regels dienen dan ook met gepaste omzichtigheid te worden toegepast.

4.19 Zoals reeds aangegeven in advies INT/570, dienen de technische specificaties dan weer uitgebreid te worden om de productie- en proceseigenschappen in aanmerking te nemen. Dat zou de bevoegdheid van de aanbestedende diensten om belangrijke beslissingen te nemen ten aanzien van het bevorderen van duurzame doelstellingen, zoals milieuduurzaamheid, de tenuitvoerlegging van de collectieve overeenkomsten, arbeidsnormen, arbeidsomstandigheden en het beginsel van hetzelfde loon voor hetzelfde werk eenvoudiger en transparanter maken. Groene stroom is een duidelijk voorbeeld van hoe en waarom de productie-eigenschappen opgenomen moeten worden in de technische specificaties en niet enkel in de categorie van voorwaarden voor de uitvoering van de opdracht (zie het arrest van 4 december 2003, EVN en Wienstrom, C-448/01, Jurisprudentie blz. I-14527).

4.20 Wat de technische specificaties betreft, is het EESC tevens ingenomen met het feit dat in artikelen 40 en 54 van beide voorstellen een verplichting is opgenomen om bij het

opstellen van die technische specificaties, uitgezonderd in naar behoren gemotiveerde gevallen, rekening te houden met de criteria voor de toegankelijkheid voor personen met een handicap of de geschiktheid van het ontwerp voor alle gebruikers. De uitdrukking "uitgezonderd in naar behoren gemotiveerde gevallen" vervangt de term die gebruikt wordt in Richtlijn 2004/18/EG, waar stond "in de mate van het mogelijke". Het EESC is van mening dat er zo meer nadruk wordt gelegd op het verplichte karakter van de behoefte om in de technische specificaties rekening te houden met de criteria voor toegankelijkheid voor personen met een handicap of de geschiktheid van het ontwerp voor alle gebruikers. Het EESC vindt echter wel dat, om die verplichting kracht bij te zetten, vermeld moet worden dat zelfs die gemotiveerde gevallen een uitzondering moeten vormen. Het stelt daarom voor om de terminologie uit artikelen 40 en 54 van de voorstellen aan te passen naar "behalve, en bij wijze van uitzondering, in naar behoren gemotiveerde gevallen".

4.21 Met betrekking tot de keuren die beschreven worden in artikelen 41 en 55 van beide voorstellen en in de respectieve overwegingen 28 en 36, waarin verwezen wordt naar die keuren, is de regelgeving niet helemaal samenhangend, aangezien in genoemde overwegingen gesteld wordt dat "aanbestedende diensten die werken, leveringen of diensten met specifieke milieu-, sociale of andere kenmerken wensen aan te kopen (...)", terwijl verder in de tekst bij de betrokken partijen enkel melding wordt gemaakt van milieuorganisaties, maar niet van sociale organisaties, wat rechtgezet dient te worden. Ook in de tekst van artikelen 41, lid 1, onder c), en 55, lid 1, onder c) moet deze vermelding opgenomen worden, want ook daar worden sociale organisaties vergeten.

4.22 Ook zou er een nieuw lid aan artikelen 41 en 55 van de voorstellen kunnen worden toegevoegd waarin, in het licht van de specifieke eigenschappen en het doel dat men wenst te bereiken met de regelgeving voor deze keuren, gesteld wordt dat "aanbestedende diensten keuren kunnen eisen of prioriteit verlenen die horizontale sociale of milieucriteria voor de gunning certificeren, ook al houden zij niet noodzakelijk rechtstreeks verband met het voorwerp van de opdracht".

4.23 Met betrekking tot de varianten die geregeld zijn in artikelen 43 en 58 van beide voorstellen, is het EESC van mening dat het beter zou zijn om die niet enkel toe te staan wanneer dat uitdrukkelijk vermeld wordt, maar om ervan uit te gaan dat deze varianten steeds mogen worden voorgesteld in de aanbiedingen, tenzij dat uitdrukkelijk verboden wordt, om zo innovatie in de inschrijvingen te bevorderen en te verbeteren.

4.24 Zoals aangegeven in advies INT/570, is het EESC voorstander van overheidsopdrachten met gelijke voorwaarden, opdat kleine en middelgrote ondernemingen "op gelijke voet kunnen deelnemen aan overheidsopdrachten", maar het is niet te vinden voor de invoering van maatregelen voor de positieve discriminatie van die ondernemingen, onder meer omdat dat kan leiden tot kunstmatige voordelen en bijgevolg ook tot corruptie. Het kan echter wel een goed idee zijn om de opdrachten te verdelen in percelen, zoals voorgesteld in artikelen 44 en 59 van beide voorstellen, voor zover dat haalbaar is, om het midden- en kleinbedrijf duidelijker en toegankelijker kansen te bieden.

4.25 Er moeten echter duidelijke regels worden opgesteld voor het opdelen van opdrachten in percelen om te garanderen dat alle inschrijvers op de verschillende percelen de sociale en

milieunormen naleven en om oneerlijke mededinging tussen ondernemingen te vermijden. Het EESC is dan ook van mening dat de verplichting dat de aanbestedende diensten hun beslissing om opdrachten niet op te splitsen in percelen moeten motiveren in de praktijk niet haalbaar is en niet strookt met de vereenvoudiging van de aanbestedingsprocedures. Het is ook van mening dat de regels voor het beperken van het aantal percelen waarvoor ondernemingen aanbiedingen kunnen indienen of zich kunnen inschrijven onnodig ingewikkeld zijn en beter uit het voorstel geschrapt zouden worden.

4.26 Met betrekking tot de uitsluitingsgronden van artikel 55, lid 2, van het voorstel voor een richtlijn betreffende het gunnen van overheidsopdrachten, is het een positieve zaak dat aanbestedende diensten inschrijvers die niet voldoen aan de in de sociale, arbeids- of milieuwetgeving van de Unie of aan de bepalingen uit het internationale sociale en milieurecht vastgelegde verplichtingen, die opgesomd worden in bijlage XI, kunnen uitsluiten. Er moet echter ook expliciet vermeld worden dat zij ook uitgesloten kunnen worden wanneer zij niet voldoen aan de nationale regelgeving van elke lidstaat op sociaal, arbeids- of milieuvlak, of zich niet houden aan de collectieve overeenkomsten die gelden op de plaats waar de werken of diensten moeten worden verricht of goederen moeten worden geleverd. Het EESC is in elk geval van mening dat uitsluitingen op basis van deze gronden verplicht moeten zijn.

4.27 Anders zouden deze verplichtingen, waarvan de niet-naleving tot uitsluiting zou kunnen leiden, beperkt blijven tot een aantal algemene, weinig concrete criteria, zoals diegene die vermeld zijn in de bepalingen in bijlage XI van het voorstel of in de regelgeving van de Unie.

4.28 Zoals reeds aangegeven door het EESC in advies INT/570, is het in 1949 goedgekeurde IAO-Verdrag nr. C94 inzake arbeidsvoorwaarden in overheidsopdrachten momenteel bindend in tien Europese lidstaten, terwijl andere landen zoals Ierland het Verdrag vrijwillig toepassen bij hun overheidsopdrachten. Het EESC neemt kennis van de beginselen van dit Verdrag en pleit ervoor dat de lidstaten worden aangemoedigd die te ratificeren en de beginselen na te leven.

4.29 Om de naleving van de sociale en milieuverplichtingen te controleren, moet in artikel 57 van het voorstel voor een richtlijn betreffende het gunnen van overheidsopdrachten een verklaring geëist worden van de betrokken partijen dat zij aan de genoemde sociale en milieuverplichtingen voldoen, alsook voorlopig bewijs dat zij deze verplichtingen nakomen, om het voor ondernemingen (en in het bijzonder voor kleine en middelgrote ondernemingen) eenvoudiger te maken om aan deze eisen te voldoen zonder de administratieve lasten te verhogen.

4.30 Daartoe moet er, zoals ook al vermeld in advies INT/570, artikel 57 van het voorstel voor een richtlijn betreffende het gunnen van overheidsopdrachten expliciet geëist worden dat inschrijvers een verklaring voorleggen waarin zij aangeven dat “wordt voldaan aan de geldende wetgeving in elke lidstaat inzake de integratie van gehandicapten op de arbeidsmarkt, waaronder de verplichting om een bepaald aantal of percentage gehandicapten aan te werven in de landen waarin een dergelijke verplichting in de wet is opgenomen”. Logischerwijs hoeft deze verklaring niet voorgelegd te worden in landen waar een dergelijke verplichting niet bestaat.

4.31 Zoals eveneens toegelicht in bovengenoemd advies, zou het in strijd zijn met de Europese en nationale regelgeving indien overheidsdiensten opdrachten zouden gunnen aan inschrijvers die de regels niet in acht nemen. Bovendien zou men ondernemingen die wel aan de juridische verplichtingen voldoen zo discriminerend en oneerlijk behandelen; ook zou men diegenen die hun verplichtingen niet nakomen een willekeurig voordeel bieden, wat zelfs kan leiden tot oneerlijke mededinging van de bedrijven die niet aan de verplichtingen voldoen tegenover zij die dat wel doen.

4.32 Het EESC vindt het een positieve zaak dat de criteria voor het selecteren van de economisch meest voordelige aanbidding gekoppeld blijven aan het onderwerp van de opdracht, hoewel die koppeling ietwat flexibeler gemaakt moet worden om beter rekening te kunnen houden met de sociale en milieucriteria zoals bepaald in de Europa 2020-strategie en met het engagement voor een ruimere duurzame groei.

4.33 Het is verder van mening dat er in beide voorstellen (in artikelen 66 en 76) te veel aandacht wordt besteed en te veel gebruik wordt gemaakt van het gunningscriterium “laagste prijs” of “laagste kosten”. In ons vorige advies hebben we reeds gesteld dat het overmatig gebruik van dit criterium een belemmering vormt voor innovatie, het streven naar meer kwaliteit en naar een betere prijs/kwaliteitverhouding, in overeenstemming met de eisen van de Europa 2020-strategie, en niet noodzakelijk een meerwaarde oplevert. Het laagste-prijs criterium dient daarom altijd als uitzondering te gelden en nooit als norm.

4.34 Men zou daarentegen meer waarde moeten hechten aan de “economisch meest voordelige aanbidding”, om de duurzaamheid van de voordeligste aanbidding te kunnen evalueren uit economisch oogpunt, maar ook met het oog op het milieu en de sociale situatie. Op die manier kan er bij de gunningscriteria ook terdege en creatief rekening worden gehouden met deze aspecten, zonder dat die benadering al te zeer beperkt wordt, en kan er gekeken worden naar het verband tussen deze aspecten en het onderwerp van de opdracht, waarbij de overige criteria ook een passend gewicht moeten krijgen.

4.35 Concreet betekent dit dat er bij de criteria die verband houden met het voorwerp van de opdracht en die gebruikt kunnen worden om na te gaan wat de economisch meest voordelige aanbidding is, uitdrukkelijk rekening gehouden moet worden (artikelen 66, lid 2, en 76, lid 2, van beide voorstellen) met “kenmerken die verband houden met de arbeidsomstandigheden en die slaan op het beschermen van de gezondheid of op het bevorderen van de sociale integratie van achtergestelde personen tussen de werknemers die de opdracht uitvoeren, inclusief personen met een handicap”, aangezien dat zo in de overwegingen (respectievelijk 41 en 47) van de voorstellen voor aanbestedingsrichtlijnen is opgenomen maar niet in de tekst van die voorstellen is overgenomen.

4.36 Het is tevens een goed idee om het concept van de levenscycluskosten van een product, dienst of werk op te nemen in de richtlijn. Bij de levenscycluskosten die gedefinieerd worden in artikelen 67 en 77 van de voorstellen dienen tevens de gerelateerde sociale kosten opgenomen te worden. De berekeningsmethode voor de levenscycluskosten moet worden verstrekt door de aanbestedende dienst en moet afgestemd zijn op het midden- en kleinbedrijf.

4.37 Aanbestedende diensten moeten bijzondere aandacht besteden aan offertes met een abnormaal lage prijs in verhouding tot de werken, verrichtingen of diensten. Dat moet grondig onderzocht worden. Het EESC heeft er al op gewezen dat wanneer de prijzen van een inschrijver aanzienlijk lager liggen dan die van andere inschrijvers, de aanbestedende diensten verplicht moeten worden om toelichting te vragen bij de vastgestelde prijs. Als de inschrijver geen afdoende verklaring kan geven, moet de aanbestedende dienst de mogelijkheid krijgen om de offerte af te wijzen. Het EESC is ingenomen met de teneur van artikelen 69, lid 4, en 79, lid 4, van de voorstellen, waarin gesteld wordt dat aanbestedende diensten de inschrijving afwijzen wanneer zij hebben vastgesteld dat de inschrijving niet voldoet aan verplichtingen op het gebied van sociaal, arbeids- of milieurecht, maar is van mening dat dit niet beperkt zou mogen worden tot de wetgeving van de EU of de lijst in bijlagen XI en XIV, naargelang van het voorstel, maar dat ook de nationale wetgeving in aanmerking genomen moet worden.

4.38 Het EESC is voorts van mening dat de bepalingen voor onderaanneming versterkt moeten worden. Vele lagen van onderaanneming maken het moeilijk om de collectieve overeenkomsten, de arbeidsvoorwaarden en de procedures op het vlak van veiligheid en gezondheid toe te passen. Overheidsinstanties moeten meer bewegingsruimte krijgen om te kunnen garanderen dat opdrachten de sociale, milieu- en kwaliteitsdoelstellingen halen. De gegevens van de belangrijkste onderaannemers moeten voorgelegd worden alvorens de opdracht gegund wordt en de overheidsinstantie dient de verantwoordelijkheden en verplichtingen te specificeren om een doeltreffend toezicht op en een doeltreffende controle van de opdracht mogelijk te maken. De nodige mechanismen moeten ingevoerd worden opdat overheidsinstanties bepaalde onderaannemers kunnen verbieden en verwerpen als er reden is tot bezorgdheid. Tegelijkertijd moet er in de regelgeving behoedzaam worden omgesprongen met normen voor onderaanneming aangezien de mogelijkheid voor de aanbestedende dienst om de verschuldigde bedragen rechtstreeks over te maken aan onderaannemers aanleiding kan geven tot nog grotere problemen bij de bedrijven en bij de aanbestedende diensten zelf.

4.39 Het EESC is voorstander van het behoud van het onderscheid tussen A- en B-diensten, voor zover er rechtszekerheid bestaat, en van het verlengen van grensoverschrijdende opdrachten voor B-diensten. In advies INT/570 werd er al gepleit voor een periodieke herziening van de lijst met B-diensten door de Commissie, om na te gaan of sommige B-diensten op een voordelige manier kunnen worden omgezet in A-diensten. Het EESC is in elk geval bezorgd over de verschillende contracten voor overheidsdiensten die voordien op de lijst met B-diensten stonden en nu uit bijlagen XVI en XVII van de voorstellen, waarin de diensten worden opgesomd waarvoor de procedure uit artikelen 74 tot 76 of 84 tot 86 van beide voorstellen geregeld worden, geschrapt zijn.

4.40 De verwijzing naar religieuze diensten en diensten verricht door vakbonden, die momenteel is opgenomen in bijlage XVI en bijlage XVII van de voorstellen, moet geschrapt worden.

4.41 Los daarvan is het Comité ingenomen met de toepassing van een vereenvoudigde procedure voor sociale en andere bijzondere diensten, met de verhoging van de drempels en een grotere discretionaire bevoegdheid voor de lidstaten ten aanzien

van de invoering van de overeenkomstige procedures, aangezien het toepasselijke procesrecht vooral voor diensten aan personen een evenwicht tot stand moet brengen tussen de mededingingsbeginselen uit het primaire recht en de vereisten van het sociale recht.

4.42 Ten aanzien van de governance die in de richtlijn is vastgelegd, is het EESC van mening dat er teveel maatregelen voorgesteld worden die in de praktijk moeilijk toepasbaar zijn, waardoor de goede bedoelingen die aan de basis van deze maatregelen liggen, verloren gaan.

4.43 Met betrekking tot het overheidstoezicht dat in artikelen 84 en 93 van beide voorstellen wordt voorgesteld, en met betrekking tot het verslag dat in die artikelen vervat zit, is het EESC van mening dat dit jaarverslag tevens een vergelijking op jaarbasis moet bevatten van de aangeboden prijzen en de werkelijke kosten van de reeds uitgevoerde opdrachten, evenals een schets van de penetratie van buitenlandse leveranciers op de Europese aanbestedingsmarkt in het kader van de jaarlijkse overheidsopdrachten geplaatst door aanbestedende diensten.

4.44 Het EESC uit ten slotte zijn bezorgdheid over het feit dat de Europese Commissie artikel 27 van de huidige richtlijn betreffende de bepalingen voor het beschermen van banen, de arbeidsvoorwaarden en milieubescherming geschrapt heeft. In artikelen 87 en 96 van beide voorstellen wordt een artikel daarover opgenomen, dat echter sterk is afgezwakt op dit belangrijke punt. De tekst van het huidige artikel 27 dient opnieuw in zijn geheel te worden gehandhaafd. Dit artikel dient tevens van toepassing te zijn op onderaannemers en op de volledige toeleveringsketen.

5. Voorstel voor een richtlijn betreffende de gunning van concessieopdrachten COM(2011) 897 final

5.1 Dit voorstel bevat regelingen voor partnerschapsovereenkomsten tussen doorgaans een publiek lichaam en dikwijls een particuliere onderneming waarbij laatstgenoemde het exploitatierisico betreffende onderhoud en ontwikkeling van infrastructuur op zich neemt (havens, watervoorziening, parkeerfaciliteiten, tolwegen, enz.) of zich verbindt tot het verlenen van diensten van algemeen economisch belang (DAEB) (energievoorziening, gezondheidszorg, distributie en behandeling van water, vuilnisverwerking, enz.). Het voorstel betreft alle concessieovereenkomsten (zowel werken als diensten) maar er wordt onvoldoende onderscheid tussen deze twee categorieën gemaakt. Er is slechts sprake van concessies voor werken en openbare diensten in het algemeen maar de specifieke kenmerken van concessies aangaande diensten van algemeen belang (DAB), die noch "opdrachten" noch "aankopen" zijn, komen niet aan de orde. Die concessies zijn echter een vorm van delegatie van het beheer van DAB en vaak een bijkomend middel om bijkomende financiering te organiseren voor nieuwe activiteiten op het gebied van de DAB waartoe de overheden hebben besloten.

5.2 Er wordt behoorlijk getwijfeld of een EU-richtlijn voor de gunning van concessiecontracten wel nodig is en het Comité wijst in dit verband op de resolutie van het Europees Parlement van 25 oktober 2011 over de modernisering van het beleid

inzake overheidsopdrachten (2011/2048 (INI)) waarin het Parlement het volgende opmerkt: “wijst erop dat indiening van voorstellen voor een rechtshandeling inzake concessieovereenkomsten alleen gerechtvaardigd is om eventuele verstoringen van de interne markt tegen te gaan; onderstreept dat er tot dusver nog geen verstoringen van die aard zijn geconstateerd”. Het Comité roept op tot een verdere en volledige effectbeoordeling alvorens met de voorstellen wordt doorgesleut. Het Hof van justitie (HvJ) heeft in zijn jurisprudentie veel opheldering verschaft over de toepassing van de Verdragsbeginselen gelijke behandeling, non-discriminatie en transparantie op de gunning van concessieovereenkomsten. Het HvJ liet er geen twijfel over bestaan dat deze beginselen van toepassing zijn op de gunning van concessies voor alle soorten diensten met een grensoverschrijdend karakter, inclusief de DAEB.

5.3 Concessies worden in Richtlijn 2004/18/EG gedefinieerd als overeenkomsten met dezelfde kenmerken als aanbestedingscontracten, met uitzondering van het feit dat de tegenprestatie voor de te verrichten werken of te verlenen diensten bestaat uit het recht om de werken of diensten al dan niet tegen betaling te exploiteren. Het Comité wijst er evenwel op dat concessieovereenkomsten substantieel van aanbestedingscontracten verschillen. De concessiehouder draagt bij de dienstverlening namelijk een significant operationeel risico en ook is hij overgeleverd aan de grillen van de markt. Dit is bijv. ook het geval met concessies gekoppeld aan “fictieve” betalingen, waarbij de concessiehouder door het publiek lichaam wordt betaald maar op basis van het gebruik dat de consument van de dienst maakt. Dus zijn de regels voor de gunning van overheidsopdrachten niet geschikt voor de toewijzing van concessies en dat zou overheidsinstanties en ondernemingen er zelfs wel eens van kunnen weerhouden om in dit soort constructies te stappen.

5.4 Verder vestigt het Comité de aandacht op artikel 14 van het VWEU (betreffende de DAEB) waarin het volgende is bepaald: «Onverminderd artikel 4 van het Verdrag betreffende de Europese Unie en de artikelen 93, 106 en 107 van dit Verdrag en gezien de plaats die de diensten van algemeen economisch belang in de gemeenschappelijke waarden van de Unie innemen, alsook de rol die zij vervullen bij het bevorderen van sociale en territoriale samenhang, dragen de Unie en de lidstaten er, in het kader van hun onderscheiden bevoegdheden en binnen het toepassingsgebied van de Verdragen zorg voor dat deze diensten functioneren op basis van beginselen en, met name economische en financiële, voorwaarden die hen in staat stellen hun taken te vervullen.”

5.5 De DAEB zijn vaak onderworpen aan specifieke EU- en nationale regelingen die als doel hebben dat zij universeel toegankelijk, betaalbaar en kwaliteitsvol zijn en dat gelijke behandeling en de veiligheid en de rechten van de gebruiker zijn gewaarborgd. En dat moet in onderhavig voorstel tot uiting komen. Overeenkomstig het aan het Verdrag van Lissabon gehechte protocol inzake de DAEB moeten de nationale, regionale

en lokale autoriteiten een ruime discretionaire bevoegdheid behouden bij het besluiten over organisatie en verlening van de diensten en de definiëring van hun kenmerken (inclusief voorwaarden betreffende kwaliteit of prijs) om hun doelstellingen van algemeen belang te verwezenlijken. Die autoriteiten moeten ook de ruimte hebben om de sociale, kwaliteits- en milieucriteria op te stellen die zij het meest geschikt voor het onderwerp van de overeenkomst achten. Het mag nooit zo zijn dat overheidsinstanties zich tegen hun wil of overtuiging genoodzaakt zien om de verlening van DAEB te liberaliseren of uit te besteden. Er moet duidelijk worden beseft dat de regels aangaande mededinging en de interne markt ook gelden voor bedrijven die overeenkomstig artikel 106 van het VWEU DAB beheren. Maar die regels mogen *de iure* of *de facto* niet in de weg staan van de uitvoering van de specifieke taken die hun zijn toevertrouwd.

5.6 Overheidsinstanties zouden moeten kunnen samenwerken om hun publieke taak te vervullen met gebruikmaking van hun eigen administratieve, technische en andere middelen en zonder een beroep te moeten doen op externe entiteiten. Dergelijke samenwerkingsregelingen zijn geen concessies en moeten daarom in onderhavig voorstel, overeenkomstig de rechtspraak van het HvJ, zonder meer worden uitgezonderd. Hetzelfde geldt voor concessies die toegewezen zijn aan bedrijven die met de gunners zijn verbonden en zich voornamelijk bezighouden met dienstverlening aan de groep waarvan zij deel van uitmaken, of concessies die door een publiek lichaam zijn toegewezen aan een *joint venture*, waarvan dat lichaam zelf deel uitmaakt, en die bestaat om de door de ontwerprichtlijn bestreken activiteiten uit te voeren (bijv. water- of havendiensten).

5.7 Overheidsautoriteiten kunnen er terecht voor kiezen om overheidsopdrachten “*in-house*” (met eigen middelen) of samen met andere overheidsinstanties uit te voeren, in overeenstemming met de Europese Verdragen en met de rechtspraak van het Europees Hof van Justitie. Wel moeten de beginselen van transparantie worden nageleefd.

5.8 Daarom moeten er voor aan verbonden ondernemingen gegunde concessies strikte regels gelden om misbruik te voorkomen en de gunningsprocedure transparant te maken.

5.9 Volgens vaste rechtspraak van het HvJ bestaan er in het licht van het algemeen belang dwingende eisen voor het gokwezen. Dit houdt in dat de lidstaten zijn gehouden tot het nemen van maatregelen ter bescherming van de openbare orde en de consumenten, en dat bij concessieverlening in die sector van de algemene Verdragsbepalingen mag worden afgeweken. Daarom beveelt het Comité aan om een exclusieve concessie voor gokactiviteiten die op grond van nationaal recht, en overeenkomstig EU-recht en de jurisprudentie van het HvJ, wordt verleend van

het toepassingsgebied van het ontwerp uit te zonderen. Een om genoemde beschermingsredenen te verlenen concessie sluit open mededinging naar gunning namelijk uit. Daarom moet aan artikel 8, lid 5, van het voorstel ("Deze richtlijn is niet van toepassing op ...") het volgende worden toegevoegd: "gokactiviteiten waarbij geld wordt ingezet, inclusief loterijen en weddenschappen".

5.10 Verder moeten zaken als de definitie van concessies, de looptijd of de beëindiging ervan dusdanig worden geformuleerd dat de richtlijn niet in de weg gaat staan van financiering en ontwikkeling van dit soort contracten. Gegeven de huidige voornemens voor bijstelling van en beknibbelen op overheidsinvesteringen zouden deze concessies wel eens heel belangrijk kunnen zijn om activiteiten aan te zwengelen en banen te scheppen.

5.11 Ter wille van de rechtszekerheid moeten de methoden voor de berekening van de waarde van concessieovereenkomsten op één lijn worden gebracht en worden vereenvoudigd. De methode voor concessies voor werken is ingevoerd en vertrouwd, maar er zou slechts één methode voor alle concessies moeten worden gebruikt. Het Comité pleit in dit verband voor een methode die gebaseerd is op de omzet (excl. belastingen) van de concessiehouder gedurende de looptijd van de overeenkomst, waarbij de kosten van het werk en de geraamde waarde van de nodige toeleveringen worden meegenomen.

5.12 Om het vertrouwen van de inschrijvers te versterken, stelt het Comité ten slotte voor dat de contracterende overheidsinstanties aansprakelijk zijn wanneer zij niet aan deze verplichtingen voldoen.

Brussel, 26 april 2012

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Staffan NILSSON

BIJLAGE

bij het Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité

I. De volgende wijzigingsvoorstellen, die meer dan een kwart van het aantal uitgebrachte stemmen kregen, werden tijdens de beraadslagingen verworpen (artikel 39, lid 2, rvo):

a) **Paragraaf 4.21**

Te vervangen door de volgende tekst:

~~„4.21 Met betrekking tot de keuren die beschreven worden in artikelen 41 en 55 van beide voorstellen en in de respectieve overwegingen 28 en 36, waarin verwezen wordt naar die keuren, is de regelgeving niet helemaal samenhangend, aangezien in genoemde overwegingen gesteld wordt dat „aangebestede diensten die werken, leveringen of diensten met specifieke milieu-, sociale of andere kenmerken wensen aan te kopen (...)”, terwijl verder in de tekst bij de betrokken partijen enkel melding wordt gemaakt van milieuorganisaties, maar niet van sociale organisaties, wat rechtgezet dient te worden. Ook in de tekst van artikelen 41, lid 1, onder c), en 55, lid 1, onder c) moet deze vermelding opgenomen worden, want ook daar worden sociale organisaties vergeten. Wij zijn van mening dat als in de richtlijnen de mogelijkheid wordt geboden om een specifiek milieu-, sociaal of ander keurmerk te eisen, dit - ongeacht de voorgaande afspraken over het gebruik ervan - een ernstige belemmering kan vormen voor openbare aanbestedingen doordat de mededinging wordt beperkt en ondernemingen met extra lasten en kosten worden geconfronteerd.”~~

Motivering

Spreekt voor zich.

Stemuitslag

Vóór	77
Tegen	99
Onthoudingen	20

b) **Paragraaf 4.26**

Als volgt wijzigen:

~~„4.26 Met betrekking tot de uitsluitingsgronden van artikel 55, lid 2, van het voorstel voor een richtlijn betreffende het gunnen van overheidsopdrachten, is het een positieve zaak dat aanbestedende diensten inschrijvers die niet voldoen aan de in de sociale, arbeids- of milieuwetgeving van de Unie of aan de bepalingen uit het internationale sociale en milieurecht vastgelegde verplichtingen, die opgesomd worden in bijlage XI, kunnen uitsluiten. Er moet echter ook expliciet vermeld worden dat zij ook uitgesloten kunnen worden wanneer zij niet voldoen aan de nationale regelgeving van elke lidstaat op sociaal, arbeids- of milieuvlak, of zich niet houden aan de collectieve overeenkomsten die gelden op de plaats waar de werken of diensten moeten worden verricht of goederen moeten worden geleverd. Het EESC is in elk geval van mening dat uitsluitingen op basis van deze gronden verplicht moeten zijn.”~~

Motivering

De eis dat aan de nationale regelgeving van elke lidstaat op sociaal, arbeids- of milieuvlak moet worden voldaan biedt voldoende garanties voor een eerlijke procedure, omdat hieronder ook de geldende collectieve arbeidsovereenkomsten vallen. De formulering „of zich niet houden aan de collectieve overeenkomsten die gelden op de plaats waar de werken of diensten moeten worden verricht of goederen moeten worden geleverd” is dubbelzinnig en kan op meerdere manieren worden uitgelegd. De collectieve overeenkomsten die werkgevers en werknemers in een onderneming hebben gesloten, zijn van toepassing op deze twee partijen en kunnen niet worden opgelegd aan derden.

Het advies is ook niet consequent op dit punt. Tijdens de vergadering van de afdeling INT werd diverse malen voorgesteld een verwijzing naar collectieve overeenkomsten op te nemen. Met dit voorstel werd soms wel (in par. 4.26 en dus ook in par. 1.11) en soms niet (in par. 4.38) ingestemd.

Stemuitslag

Vóór	78
Tegen	110
Onthoudingen	16

c) Paragraaf 4.32

Als volgt wijzigen:

„4.32 Het EESC vindt het een positieve zaak dat de criteria voor het selecteren van de economisch meest voordelige aanbidding gekoppeld blijven aan het onderwerp van de opdracht, hoewel die koppeling ietwat flexibeler gemaakt moet worden om beter rekening te kunnen houden met de sociale en milieucriteria zoals bepaald in de Europa 2020-strategie en met het engagement voor een ruimere duurzame groei. Sociale en milieucriteria kunnen alleen meespelen als er een rechtstreeks verband is met het onderwerp van de opdracht. In dit verband kan worden bijgedragen aan de verwezenlijking van de doelstellingen van de Europa 2020-strategie.”

Motivering

Het is van essentieel belang dat er een rechtstreeks verband is tussen de criteria voor het selecteren van de aanbiddingen en het onderwerp van de opdracht, om de transparantie te waarborgen en willekeur te voorkomen.

Stemuitslag

Vóór	78
Tegen	116
Onthoudingen	13

d) Paragraaf 4.35

Schrappen:

„4.35 Concreet betekent dit dat er bij de criteria die verband houden met het voorwerp van de opdracht en die gebruikt kunnen worden om na te gaan wat de economisch meest voordelige aanbidding is, uitdrukkelijk rekening gehouden moet worden (artikelen 66, lid 2, en 76, lid 2, van beide voorstellen) met „kenmerken die verband houden met de arbeidsomstandigheden en die slaan op het beschermen van de gezondheid of op het bevorderen van de sociale integratie van achtergestelde personen tussen de werknemers die de opdracht uitvoeren, inclusief personen met een handicap”, aangezien dat zo in de overwegingen (respectievelijk 41 en 47) van de voorstellen voor aanbestedingsrichtlijnen is opgenomen maar niet in de tekst van die voorstellen is overgenomen.”

Motivering

De wetgeving inzake de gezondheid, veiligheid en sociale integratie van gehandicapten dient door bedrijven te worden nageleefd. Het gaat dan ook niet aan om deze aspecten als toewijzingscriteria te beschouwen.

Stemuitslag

Vóór	81
Tegen	119
Onthoudingen	7

e) Paragraaf 4.38

Schrappen en door volgende tekst vervangen:

„4.38 Het EESC is voorts van mening dat de bepalingen voor onderaanneming versterkt moeten worden. Vele lagen van onderaanneming maken het moeilijk om de collectieve overeenkomsten, de arbeidsvoorwaarden en de procedures op het vlak van veiligheid en gezondheid toe te passen. Overheidsinstanties moeten meer bewegingsruimte krijgen om te kunnen garanderen dat opdrachten de sociale, milieu- en kwaliteitsdoelstellingen halen. De gegevens van de belangrijkste onderaannemers moeten voorgelegd worden alvorens de opdracht gegund wordt en de overheidsinstantie dient de verantwoordelijkheden en verplichtingen te specificeren om een doeltreffend toezicht op en een doeltreffende controle van de opdracht mogelijk te maken. De nodige mechanismen moeten ingevoerd worden opdat overheidsinstanties bepaalde onderaannemers kunnen verbieden en verwerpen als er reden is tot bezorgdheid. Tegelijkertijd moet er in de regelgeving behoedzaam worden omgesprongen met normen voor onderaanneming aangezien de mogelijkheid voor de aanbestedende dienst om de verschuldigde bedragen rechtstreeks over te maken aan onderaannemers aanleiding kan geven tot nog grotere problemen bij de bedrijven en bij de aanbestedende diensten zelf. De EU-wetgeving voor overheidsopdrachten mag geen betrekking hebben op kwesties rond de uitvoering van contracten.”

Motivering

De EU-wetgeving voor overheidsopdrachten mag geen betrekking hebben op kwesties rond de uitvoering van contracten. Bovendien geeft het geen pas dat de wetgeving voor overheidsopdrachten bepalingen voor onderaanneming zouden bevatten.

Stemuitslag

Vóór	80
Tegen	114
Onthoudingen	21

f) Paragraaf 1.15

Schrappen en door de volgende tekst vervangen:

~~„1.15 Het EESC is voorts van mening dat de bepalingen voor onderaanneming versterkt moeten worden. Vele lagen van onderaanneming maken het moeilijk om de collectieve overeenkomsten, de arbeidsvoorwaarden en de procedures op het vlak van veiligheid en gezondheid toe te passen. Overheidsinstanties moeten meer bewegingsruimte krijgen om te kunnen garanderen dat opdrachten de sociale, milieu- en kwaliteitsdoelstellingen halen. De gegevens van de belangrijkste onderaannemers moeten voorgelegd worden alvorens de opdracht gegund wordt en de overheidsinstantie dient de verantwoordelijkheden en verplichtingen te specificeren om een doeltreffend toezicht op en een doeltreffende controle van de opdracht mogelijk te maken. De nodige mechanismen moeten ingevoerd worden opdat overheidsinstanties bepaalde onderaannemers kunnen verbieden en verwerpen als er reden is tot bezorgdheid. Tegelijkertijd moet er in de regelgeving behoedzaam worden omgesprongen met normen voor onderaanneming aangezien de mogelijkheid voor de aanbestedende dienst om de verschuldigde bedragen rechtstreeks over te maken aan onderaannemers aanleiding kan geven tot nog grotere problemen bij de bedrijven en bij de aanbestedende diensten zelf. De EU-wetgeving voor overheidsopdrachten mag geen betrekking hebben op kwesties rond de uitvoering van contracten.”~~

Motivering

De EU-wetgeving voor overheidsopdrachten mag geen betrekking hebben op kwesties rond de uitvoering van contracten. Bovendien geeft het geen pas dat de wetgeving voor overheidsopdrachten bepalingen voor onderaanneming zouden bevatten.

Stemuitslag

Vóór	80
Tegen	114
Onthoudingen	21

II. De volgende paragraaf van het afdelingsadvies werd gewijzigd omdat het desbetreffende wijzigingsvoorstel door de voltallige vergadering werd goedgekeurd; toch werd meer dan een kwart van de stemmen vóór handhaving van deze tekst uitgebracht (artikel 54, lid 4 rvo):

a) Paragraaf 5.8

~~„5.8 Daarom moeten er voor aan verbonden ondernemingen gegunde concessies strikte regels gelden om misbruik te voorkomen, d.w.z. te vermijden dat er niet na open mededinging wordt gegund.”~~

Stemuitslag

Vóór	126
Tegen	71
Onthoudingen	22

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 — Werken aan een strafrechtbeleid van de EU: de effectieve uitvoering van EU-beleid waarborgen door middel van strafrecht

(COM(2011) 573 final)

(2012/C 191/17)

Rapporteur: **de heer DE LAMAZE**

De Commissie heeft op 20 september 2011 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) te raadplegen over de

„Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economische en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's –Werken aan een strafrechtbeleid van de EU: de effectieve uitvoering van EU-beleid waarborgen door middel van strafrecht”

COM(2011) 573 final.

De afdeling Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Burgerschap, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 22 maart 2012 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 25 en 26 april 2012 gehouden 480^e zitting (vergadering van 25 april 2012) onderstaand advies uitgebracht, dat met 131 stemmen vóór en 0 stemmen tegen, bij 2 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het Comité steunt de door de Commissie in haar mededeling geformuleerde doelstelling om te voorzien in uitvoering van de in artikel 83, lid 2, van het VWEU aan de Unie toegekende strafrechtelijke bevoegdheden op de nieuwe harmonisatieterrainen. Op die manier zou zij over een doeltreffend instrument kunnen beschikken om de uitvoering van haar beleid te verbeteren en op te voeren. Een en ander in het verlengde van de rechtspraak van het Hof van Justitie (HvJ) van 2005 en de twee richtlijnen van 2008 en 2009 ter invoering van een milieustrafrecht.

1.2 De mededeling vormt zonder meer een stap vooruit: de Unie komt voor de eerste keer met een voorstel om haar beleid op strafrechtelijk gebied vorm te geven. Een en ander moet echter wel kunnen rekenen op forse politieke steun.

1.3 Het Comité wil er in het licht van genoemde ontwikkelingen op juridisch gebied in de eerste plaats op wijzen dat het streven naar toezicht op tenuitvoerlegging van het EU-beleid op zichzelf een beroep op het strafrecht niet wettigt. Uitbreiding van het EU-strafrecht is namelijk onderworpen aan het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel.

1.4 Strafrechtelijke sancties zijn vergeldend en ontrend. Daarom moet strafbaarstelling het uiterste middel („ultima ratio”) zijn dat door de Unie aan de lidstaten wordt opgelegd. De moeilijkheden waarop de lidstaten stuiten om EU-beleid efficiënt ten uitvoer te leggen mogen op zich geen aanleiding vormen om naar het strafrecht te grijpen. Voor dat laatste is ook nodig dat een gedraging een zware aantasting van een als fundamenteel beschouwd belang belichaamt.

1.5 Ten aanzien van het project van de Commissie moet worden voorondersteld dat eerst beter moet worden gekeken

naar wat het „Europees algemeen belang” zou inhouden. Die notie bestaat momenteel juridisch gezien niet, maar is wel nodig als rechtvaardiging voor het feit dat op EU-niveau geformuleerde straffen aan de Europese burger worden opgelegd. Het consumentenbelang op zich is namelijk ontoereikend om hier als wettigingsgrond te dienen.

1.6 Verder moet er diepgaander worden gekeken hoe de grondrechten, inclusief de sociale rechten, beter door op EU-niveau gedefinieerde straffen zouden kunnen worden beschermd. Voor de tweede categorie betekent dit dat er nagedacht moet worden over manieren om de nationale voorschriften nader tot elkaar te brengen. Delictomschrijvingen en sanctiebepalingen kunnen van lidstaat tot lidstaat verschillen met als gevolg dat grondrechten en de beginselen van evenredigheid en rechtszekerheid kunnen worden geschonden. Is dat het geval, dan is volgens het Comité harmonisatie op strafrechtgebied geboden.

1.7 Alvorens tot nieuwe strafrechtelijke regelgeving op EU-niveau over te gaan, moet er eerst in samenwerking met nationale deskundigen een gedegen effectbeoordeling worden gemaakt. Die dient vooral te omvatten: een rechtsvergelijkende studie van de nationale systemen waarmee die regelgeving moeten worden uitgevoerd en een analyse van de noodzaak om de bestaande regels in het licht van de nieuwe Europese voorschriften bij te stellen.

1.8 Anders geformuleerd, bij de effectbeoordeling moet worden gekeken of er in het licht van de beginselen subsidiariteit, noodzaak en evenredigheid (het vereiste van ultima ratio) van de straf een Europese norm nodig is. Het Comité constateert met voldoening dat de Commissie het optreden van de Unie op strafrechtelijk gebied in deze geest wil uitbreiden.

1.9 De doeltreffendheid en de impact van het Europees strafrechtelijk instrumentarium op de grondrechten moeten worden onderworpen aan een onafhankelijke wetenschappelijke evaluatie die zonder meer deel van de voorafgaande effectbeoordeling dient uit te maken.

1.10 Het is in dit verband cruciaal, de inhoud van een strafrechtelijk harmonisatiebeleid nauwkeurig aan te geven. Daarbij gaat het vooral om onderlinge aanpassing van de definities van straffen en inbreuken.

1.11 Verder mogen de minimumvoorschriften van de Unie niet raken aan de definiëring door de nationale instanties van categorieën strafbare feiten. Dat laatste houdt namelijk verband met hun rechtelijk stelsel en overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel dient het die instanties vrij te staan om zelf hun repressiestrategie te ontwerpen.

1.12 Ook mag de geleidelijke toenadering op het gebied van het materiële strafrecht zich slechts via nauwe samenwerking tussen de vervolgingsautoriteiten (ministeries van justitie en openbaar ministerie) en de zittende magistratuur voltrekken. Daarvoor moet een specifiek budget worden uitgetrokken. Die toenadering mag evenwel de heterogeniteit van de nationale strafvordering niet doen verdwijnen en dat geldt met name voor concrete waarborgen voor de uitoefening van de rechten van de verdediging (bijv. beroepsmogelijkheden). De Commissiemededeling heeft overigens geen betrekking op het formele strafrecht. De conclusie luidt dan ook dat de respectieve nationale strafprocedures en handhavingspraktijken variaties kennen die buiten de Europese plannen vallen. In dit licht is het van groot belang dat de toekomstige Europese openbare aanklager van justitie binnen de grenzen van zijn bevoegdheden wordt belast met de follow up van het geleidelijk nader tot elkaar brengen van de nationale strafwetgevingen om op de hoogte te zijn van de nationale vervolgingspraktijk.

1.13 Daarnaast moet worden nagedacht over de strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen. Die bestaat momenteel namelijk niet in alle lidstaten. Er moet eerst eens goed worden gekeken naar deze ongelijkheid voor de wet want een groot deel van de inbreuken op economisch, sociaal en milieu-gebied komen voor rekening van industriële en handelsbedrijven.

1.14 Voorts moet de uitbreiding van het Europees strafrecht voorafgegaan worden door een denkproces over onder meer ook de volgende onderwerpen:

- voorkeur voor het strafrecht boven alle andere stelsels voor preventie en herstel, waarbij moet worden gedacht aan administratieve of zelfs fiscale sancties, groepsacties (*class action*) en bemiddeling;
- het niveau van de Europese straf: dat mag niet minder afschrikwekkend zijn dan de meeste nationale niveaus waarvoor het in de plaats zou komen;
- de rol van Eurojust en de toekomstige Europese openbare aanklager.

1.15 Ten slotte moet er in het kader van die uitbreiding ook worden nagedacht over de samenloop van een Europese en een andere beroepsprocedure en dat met het oog op de rechten van verdediging, die minder gegarandeerd lijken te zijn dan in een gewoon strafproces. Dus de uitbreiding van de Europese strafrechtelijke ruimte vergt naast efficiëntie ook een versterking van de rechten van de verdediging, met name wanneer Europol en Eurojust in de zaak zijn betrokken. Die rechten moeten in de praktijk zonder meer voor iedere Europese burger gewaarborgd zijn. Slechts dan kan het Europees strafrecht voldoen aan het in de artikelen 67, lid 1, en 83, lid 3, van het VWEU verankerde vereiste van respect voor de grondrechten.

2. Inhoud van de Commissiemededeling

2.1 Volgens de Commissie wordt strafrechtelijk ingrijpen door de Unie geboden geacht om de doeltreffende tenuitvoerlegging van EU-beleid te versterken. Zij denkt daarbij aan de financiële sector, bescherming van de financiële belangen van de Unie en de euro en bestrijding van valsmunterij.

2.2 Zij wil weten of het een goede zaak is om het werkingsgebied van het Europese strafrecht uit te breiden tot onder meer wegvervoer, gegevensbescherming, douanewetgeving, milieu-bescherming, visserijbeleid en internemarktbeleid (namaak, corruptie, overheidsopdrachten).

2.3 Het EU-optreden zou worden gebaseerd op artikel 83, lid 2, van het VWEU waarin is bepaald dat indien onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten op het gebied van het strafrecht nodig blijkt voor een doeltreffende uitvoering van beleid van de Unie op een gebied waarop harmonisatiemaatregelen zijn vastgesteld, (kunnen) „minimumvoorschriften worden vastgesteld met betrekking tot de bepaling van strafbare feiten en de sancties”.

2.4 Het Verdrag van Lissabon bevat een rechtsgrondslag die het uitvaardigen van strafrechtelijke richtlijnen vergemakkelijkt. Maar daarbij dient strikt respect te bestaan voor de in het Handvest van grondrechten en het EVRM gewaarborgde mensenrechten, de fundamentele beginselen van subsidiariteit en evenredigheid, en verder beschouwt de Commissie een beroep op het strafrecht als een uiterst middel (*ultimo ratio*).

2.5 De Commissie legt uit dat de Unie krachtens het subsidiariteitsbeginsel slechts kan optreden wanneer de lidstaten er niet in slagen het EU-recht te doen naleven of wanneer de nationale regelingen op een bepaald gebied dusdanig uiteenlopen dat Europees recht onsamenvattend wordt toegepast.

2.6 Gegeven de vereisten van de *ultima ratio* dient op basis van een diepgaande effectbeoordeling tussen strafrechtelijke of administratieve sancties te worden gekozen. De Commissie zal daarbij worden bijgestaan door een deskundigengroep die zich zal buigen over een aantal essentiële strafrechtelijke noties zoals „doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties”, „minder ernstige gevallen” of „medeplichtigheid en uitlokking”...

2.7 Aangaande de toegevoegde waarde van het EU-strafrecht heeft de Commissie vier doelstellingen voor ogen:

- bevordering van het vrije verkeer van personen en grensoverschrijdende aankopen (via minimumnormen voor procedurele rechten);
- voorkoming van „veilige havens”;
- versterking van het wederzijdse vertrouwen tussen de gerechtelijke autoriteiten en de samenwerking tussen de handhavingsinstanties;
- voorkoming en bestraffing van ernstige inbreuken op het EU-recht (milieu, bestrijding van illegale tewerkstelling ...).

2.8 In de mededeling wordt niet ingegaan op maatregelen die zouden kunnen worden genomen ter bestrijding van de in artikel 83, lid 1, van het VWEU limitatief opgesomde „euro-crimes” (d.w.z. „bijzonder zware criminaliteit met grensoverschrijdende dimensie”).⁽¹⁾

3. Algemene opmerkingen

3.1 Het onderwerp van onderhavige mededeling is bijzonder delicaat omdat het strafrechtelijk beleid van oudsher altijd een typische nationale staatsbevoegdheid is geweest en gegeven het feit dat handhavingsnormen de individuele vrijheden en de rechten van de burgers direct raken.

3.2 Ter zake van bepaalde, in artikel 83, lid 1, van het VWEU genoemde delicten zoals vooral mensenhandel en seksuele uitbuiting van vrouwen en kinderen is er zonder meer behoefte aan strafrechtelijk optreden van de Unie. Het Comité is er echter niet zeker van dat zulks ook geldt voor de in lid 2 van dat artikel genoemde gebieden.

3.3 De grondslagen van Europese strafwetgeving

3.3.1 Er moet een voldoende legitiem belang zijn.

3.3.1.1 De bij het Verdrag van Lissabon geïntroduceerde vernieuwingen vormen verworvenheden waarmee het Comité ingenomen is. Strafrechtelijke richtlijnen kunnen gemakkelijker worden goedgekeurd en grondrechten zijn beter beschermd.

3.3.1.2 Wel moet er vooraf een misverstand worden voorkomen: artikel 83, lid 2, bevat geen garanties dat de nagestreefde tenuitvoerlegging van EU-beleid op zich voldoet om naar het strafrecht te grijpen.

3.3.1.3 De Commissie noemt op blz. 12 „economisch herstel” als reden om meer strafrechtelijke maatregelen van de Unie in te voeren. Dat herstel is essentieel en dat begrijpt iedereen, maar het voldoet niet als legitimatie voor strafrechtelijk optreden door de EU. Los van de bestrijding van de „illegale economie en financiële criminaliteit”, waartoe de Commissie zich overigens niet zou willen beperken, spelen er nog heel wat andere zaken.

⁽¹⁾ Terrorisme, mensenhandel en seksuele uitbuiting van vrouwen en kinderen, illegale drughandel, illegale wapenhandel, het witwassen van geld, corruptie, de vervalsing van betaalmiddelen, computercriminaliteit en de georganiseerde criminaliteit.

3.3.1.4 Ten aanzien van het project van de Commissie moet worden voorondersteld dat eerst beter moet worden gekeken naar wat het „Europees algemeen belang” zou inhouden. Die notie bestaat momenteel juridisch gezien niet, maar is wel nodig als rechtvaardiging voor het feit dat op EU-niveau geformuleerde straffen aan de Europese burger worden opgelegd. Het consumentenbelang op zich is namelijk ontoereikend om hier als wettigingsgrond te dienen.

3.3.1.5 Verder moet er diepgaander worden onderzocht hoe grond- en sociale rechten beter door op EU-niveau gedefinieerde straffen zouden kunnen worden beschermd. Voor de tweede categorie betekent dit dat er nagedacht moet worden over manieren om de nationale voorschriften nader tot elkaar te brengen. Delictsomschrijvingen en sanctiebepalingen kunnen van lidstaat tot lidstaat verschillen met als gevolg dat grondrechten en de beginselen van evenredigheid en rechtszekerheid kunnen worden geschonden. Is dat het geval, dan is volgens het Comité harmonisatie op strafrechtsgebied geboden.

3.3.2 Het „grondbeginsel” subsidiariteit en het vereiste van „ultima ratio”.

3.3.2.1 Het Comité hecht er bijzondere waarde aan dat bij Europese strafrechtelijke wetgeving het subsidiariteitsbeginsel wordt gerespecteerd. Zulks omdat strafrechtelijk beschermde sociale waarden nauw samen hangen met de maatschappelijke structuur en de identiteit van de lidstaten. Artikel 83, lid 3, laat de lidstaat hier trouwens nadrukkelijk de ruimte om aan de „noodrem” te trekken wanneer hij van mening is dat de voorgestelde wetgeving afbreuk zou doen aan fundamentele aspecten van zijn strafrechtstelsel.

3.3.2.2 De op EU-niveau vastgestelde strafrechtelijke minimumvoorschriften mogen geen doorkruising vormen van de nationale delictsomschrijvingen. Die zijn gelieerd aan het nationale rechterlijke systeem en overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel is het een zaak van de lidstaten om zelf hun handhavingsstrategie te ontwikkelen.

3.3.2.3 De Commissie merkt op dat, gegeven het subsidiariteitsbeginsel, strafrechtelijk optreden van de Unie enkel gewettigd is wanneer alle of een groot deel van de lidstaten onvoldoende wetgevingscapaciteit aan de dag leggen om voor naleving van het EU-recht te zorgen. Maar wat staat er te doen wanneer slechts één of een klein aantal lidstaten in wetgevend opzicht onvermogen zijn?

3.3.2.4 Europee strafrecht kan inbreuk maken op individuele rechten en dient daarom onderworpen te zijn aan het evenredigheidsbeginsel en vooral het ultima ratio-vereiste. Dat laatste veronderstelt dat er geen minder dwingend middel voorhanden is om de gewenste doelstelling te verwezenlijken.

3.3.2.5 De Commissie legt de nadruk op deze beginselen en dat betekent dat er goed naar alle andere alternatieven moet worden gekeken.

3.3.2.6 Het Comité heeft waardering voor het voornemen van de Commissie om daartoe studies op te starten. Zij zal „plannen ontwikkelen om aanvullende statistische gegevens en bewijsmateriaal te verzamelen om de onder artikel 325, lid 4, en artikel 83, lid 2, vallende gebieden aan te pakken” (par. 2.2.2 van de mededeling).

3.3.2.7 Wat het uiterste middel betreft, kondigt zij aan dat de wetgever zich op effectbeoordelingen moet baseren betreffende „de vraag of de sanctieregelingen van de lidstaten het gewenste resultaat opleveren, alsook van de moeilijkheden waarmee de nationale autoriteiten die de EU-wetgeving uitvoeren, in de praktijk te maken hebben” (par. 2.2.1).

3.3.2.8 Helaas moet worden vastgesteld dat er momenteel nog maar weinig vaart zit achter de beoordeling van de omzetting en uitvoering van EU-recht door de lidstaten en hetzelfde geldt voor rechtsvergelijkende studies. In de eerste plaats moet hier vooruitgang worden geboekt. Pas dan kunnen we aan de hand van concrete resultaten vaststellen in hoeverre harmonisatie „onontbeerlijk” zou zijn.

3.3.2.9 Er moet hoe dan ook een beeld worden gekregen van het gebrek aan regelgevend vermogen bij de lidstaten en de problemen waarop de Unie stuit als gevolg van de uiteenlopende concepten van delictomschrijvingen, straffen en efficiëntie van handhaving.

3.3.2.10 Verder dienen de Europese strafrechtelijke regelingen ook te worden onderworpen aan een onafhankelijke wetenschappelijke beoordeling van hun doeltreffendheid en hun impact op de grondrechten. Uitsluitend aan de hand van een dergelijke evaluatie kunnen werkelijk efficiënte maatregelen worden versterkt en andere worden ingetrokken. Dit houdt in dat de lidstaten in hun begrotingen een specifiek budget moeten reserveren en dat er op Europees niveau een gemeenschappelijke methode moet komen om de belangrijkste indicatoren en meetinstrumenten vast te stellen.

3.3.2.11 Het Comité beseft dat het denkproces over de rol van het subsidiariteitsbeginsel met betrekking tot strafrechtelijke wetgeving nog in de kinderschoenen staat en ook bevindt de rechtspraak zich nog in een pril stadium. Daarom moet dieper worden nagedacht over de vraag hoe dat beginsel gericht in de praktijk kan worden gebracht. Meer in het algemeen geldt dit voor alle principes die aan Europese strafwetgeving ten grondslag liggen.

3.3.2.12 De Commissie motiveert de toegevoegde waarde van EU-strafrecht (blz. 5 van de mededeling) maar die motivatie moet worden uitgebreid.

3.3.2.12.1 Het Comité denkt in dit verband met name aan het uiteenlopen van straffen waardoor er tussen de EU-burgers discriminatie ontstaat wat hun grondrechten betreft. Maar dat moet worden gerelativeerd: in veel lidstaten heeft de rechter discretionaire bevoegdheid en voorts berust het afschrikkingseffect in de eerste plaats op de efficiëntie van de vervolgingsautoriteiten.

3.3.2.12.2 Ook mag de geleidelijke toenadering op het gebied van het materiële strafrecht zich uitsluitend via nauwe samenwerking tussen de nationale gerechtelijke autoriteiten voltrekken. Daarvoor moet een specifiek budget worden uitgetrokken. De nagestreefde harmonisatie zal evenwel de heterogeniteit van de nationale strafvordering niet volledig doen verdwijnen en dat geldt met name voor het concept van zaken op tegenspraak en de rechten van de verdediging.

3.3.2.12.3 Mochten strafrechtelijke voorschriften onontkoombaar zijn, dan dient de omgang met het bewijs te worden geharmoniseerd.

3.3.2.13 Ten slotte vestigt het Comité er de aandacht op dat gegeven het vereiste van ultima ratio onderzoek moet worden gedaan naar preventie, en zulks met name op sociaal vlak. Dat kan goed met strafrechtelijke sancties worden gecombineerd.

3.3.3 Andere beginselen.

3.3.3.1 Krachtens het Handvest van grondrechten en het EVRM is de wetgever verplicht om delicten duidelijk en precies te omschrijven, hetgeen slechts een uitvloeisel van het algemene rechtzekerheidsgebod belichaamt. Dat gebod dient zich uit te strekken tot secundaire gedragingen zoals poging en medeplichtigheid, die in de lidstaten verschillend gedefinieerd zijn.

3.3.3.2 De Commissie merkt terecht op dat het niet de bedoeling is dat de harmonisatie de nationale strafmaten gaat verhogen. In het licht van het beginsel van (verticale) samenhang mogen de door de Unie voorgeschreven minimumstraffen niet resulteren in een verhoging van de nationale maximumstraffen. Dat zou de rechtstelsels van de lidstaten aantasten (zie artikel 67, lid 1, van het VWEU). Daarom moeten ten aanzien van de straffen de begrippen zwaarte en doeltreffendheid uit elkaar worden gehouden.

3.3.3.3 Met betrekking tot eventuele nieuwe EU-straffen moet gegeven de horizontale samenhang tevens rekening worden gehouden met reeds bestaande door de EU vastgestelde strafmaten.

3.4 Op te helderen rechtsbegrippen

3.4.1 Het ontbreekt de mededeling in zekere mate aan duidelijkheid omdat de Commissie kennelijk een discussie heeft willen opstarten alvorens bepaalde wezenlijke noties te definiëren. Beleidsmatig gezien, heeft het document inhoud, maar helaas heeft de voorgestelde discussie geen solide basis. Het

Comité denkt daarbij met name aan het ingewikkelde maar noodzakelijke onderscheid tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke sancties en ook vraagt het zich af wat een „ernstige inbreuk” op het EU-recht betekent.

3.4.2 Het valt te hopen dat de deskundigengroep duidelijkheid kan verschaffen. Het Comité zal er oog op houden dat die groep inderdaad is samengesteld uit juristen, advocaten, magistraten, criminologen, enz.

3.5 Tot welke gebieden moet het EU-strafrecht worden uitgebreid?

3.5.1 De Commissie noemt terecht alternatieven voor het strafrecht maar verbindt daar volgens het Comité niet alle consequenties aan: de reactie van de Unie op inbreuken op financieel, sociaal en economisch gebied moet ook de economische kant van de zaak omvatten, d.w.z. administratieve en civielrechtelijke sancties (bijv. een beroepsverbod).

3.5.2 Er bestaat op Europees niveau geen alomvattende strategie voor het strafrechtelijk beleid met als gevolg dat het de lijst van gebieden waarop de Commissie initiatieven zou kunnen gaan nemen aan een gedegen rechtvaardiging ontbreekt.

3.5.3 Het Comité is van mening dat optreden van de Unie aan drie criteria onderworpen is: de (nog te definiëren) zwaarte en de transnationale dimensie van inbreuken maar ook het gemeenschappelijk criterium „schendende aard” in het licht van het gewicht van het geschonden belang.

3.6 Welk harmonisatieniveau te kiezen?

3.6.1 De Commissie wil minimumvoorschriften vaststellen. Krachtens het Verdrag is niet meer toegestaan en is iedere vorm van volledige harmonisatie uitgesloten. Toch kunnen die minimumvoorschriften een uiting vormen van een min of meer ambitieus streven naar harmonisatie. Het is belangrijk om per overwogen gebied het gewenste harmonisatieniveau nauwkeurig aan te geven. Weliswaar kan het Europees parlement de nodige politieke prikkel geven waarbij het de democratische legitimatie garandeert, maar wezenlijk is dat de nationale parlementen overeenkomstig hun nieuwe bevoegdheden het onderwerp behandelen en zich erover uitspreken om het vertrouwen in het Europese strafrecht op te voeren.

3.6.2 Zulks temeer omdat harmonisatie van delictsomschrijvingen en straffen, ook al betreft het dan slechts minimumvoorschriften, een enorm karwei is dat permanent bijstellingen vergt en volgens het Comité de identiteit van de nationale rechtstelsels niet mag aantasten.

3.7 De rechten van de verdediging

3.7.1 Naar rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens hangen aan een strafrechtelijke dan wel administratieve sanctie gelijkwaardige voorwaarden voor iedere justitiabele (toepassing van artikel 6 van het EVRM). Het kan echter gebeuren dat afhankelijk van de gekozen sanctie er verschillen optreden in de bescherming van de rechten van de

verdediging. Dit pleit voor een duidelijke en voorafgaande definitie van wat een strafrechtelijke en wat een administratieve sanctie is.

3.7.2 Om in het geval van administratieve sancties de rechten van de verdediging beter te beschermen, zouden er beginselen moeten worden ontwikkeld voor rechterlijke controle op die sancties.

3.7.3 Verder benadrukt het Comité dat de rechten van de verdediging eveneens een rol spelen bij de samenwerking tussen de gerechtelijke en handhavingsautoriteiten (vooral Eurojust en Interpol).

3.8 Bijkomende kwesties

3.8.1 De straf- of civielrechtelijke aansprakelijkheidsregeling voor rechtspersonen.

3.8.1.1 Een aantal lidstaten kent momenteel geen strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen en dat slaat een kloof tussen de doeltreffendheid van mogelijke handhavingsmethoden en middelen om, afhankelijk van de regels van het internationaal privaatrecht, de bevoegde straf- of civiele rechter aan te zoeken. Dat leidt tot een risico van „forum shopping”. Zo weet iedereen dat strafrechtelijk optreden de beste reactie is op grote grensoverschrijdende vervuilingen door, over het algemeen, grote ondernemingen. Vervolgd worden doorgaans slechts leidinggevenden van de onderneming of zelfs alleen maar gewone werknemers. Dit moet worden uitgediept en het Comité denkt dan met name aan de mogelijkheid om binnen een bedrijf verantwoordelijkheden te delegeren. Wordt daar niets aan gedaan, dan is er geen sprake van gelijkheid op het gebied van handhaving en bijgevolg ook niet van afschrikkend- wekkende preventie.

3.8.1.2 Stuit de harmonisatie van het strafrecht voor ondernemingen als gevolg van conceptuele problemen tussen de lidstaten op moeilijkheden, dan blijft handhaving in geval van schending van fundamentele regels voor Europese normen exclusief een administratieve aangelegenheid waarbij het initiatief wordt gelaten aan de Commissie, de lidstaten en/of hun onafhankelijke autoriteiten. Wel moeten de bedrijven in kwestie ten aanzien van die tot strafoplegging bevoegde instanties dezelfde verdedigingsrechten genieten als voor de gewone strafrechter.

3.8.2 Andere in de mededeling aangesneden kwesties.

3.8.2.1 Moet „ernstige nalatigheid” in de EU-wetgeving worden gedefinieerd?

3.8.2.2 Gegeven het beginsel „nulla poena sine culpa”, denkt het Comité dat het strafrecht van de Unie definities van schuldvormen moet bevatten, maar het komt uitsluitend de lidstaten toe om sancties voor ernstige nalatigheid uit te vaardigen (nog te bespreken).

3.8.3 Moeten er in het strafrecht van de Unie maatregelen ter inbeslagneming worden opgenomen?

3.8.3.1 In principe bestaat daar geen bezwaar tegen („inbeslagneming” is overigens iets anders dan „goederenbeslag”), met name wanneer drugshandel in het spel is. Toch moet hier nog verder over worden nagedacht. Inbeslagneming van een heel vermogen is in veel nationale rechtstelsels namelijk onbekend en dat kan leiden tot evenredigheidsvragen en onzekerheid over de straf.

Brussel, 25 april 2012

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Staffan NILSSON

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2005/36/EG betreffende de erkenning van beroepskwalificaties en de verordening betreffende de administratieve samenwerking via het informatiesysteem interne markt

(COM(2011) 883 final — 2011/0435 (COD))

(2012/C 191/18)

Algemeen rapporteur: **Arno METZLER**

Het Europees Parlement en de Raad hebben op 19 januari 2012 resp. 27 januari 2012 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikelen 46 en 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie te raadplegen over:

„Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2005/36/EG betreffende de erkenning van beroepskwalificaties en de Verordening betreffende de administratieve samenwerking via het Informatiesysteem interne markt”

COM(2011) 883 definitief — 2011/0435 (COD).

Het EESC-bureau heeft op 17 januari 2012 besloten de afdeling Werkgelegenheid, Sociale zaken en Burger-schap met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden te belasten.

Gezien de urgentie van de werkzaamheden heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité tijdens zijn op 25 en 26 april 2012 gehouden 480^e zitting (vergadering van 26 april) de heer METZLER als algemeen rapporteur aangewezen en vervolgens onderstaand advies uitgebracht, dat met 164 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 3 onthoudingen, is goedgekeurd:

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 De erkenning van beroepskwalificaties uit andere lidstaten is een essentieel instrument voor de bevordering van de mobiliteit van EU-burgers en dus ook voor de totstandkoming van de interne markt. Hierdoor wordt het concurrentievermogen van de lidstaten verbeterd, duurzame groei ondersteund en de werkloosheid verlaagd. De nationale economieën profiteren van de uiteenlopende beroepservaring die hun burgers tijdens een beroepsactiviteit in verschillende lidstaten opdoen.

1.2 Het potentieel van EU-burgers die een beroepsactiviteit in een andere lidstaat zouden kunnen uitvoeren, wordt nog niet voldoende benut. De reden daarvoor zijn verschillende obstakels bij de erkenning van beroepskwalificaties uit andere lidstaten. De EU-burgers vinden de bestaande procedures te tijdrovend en te weinig transparant.

1.3 Het EESC verwelkomt daarom in principe het voorstel tot wijziging van Richtlijn 2005/36/EG, waarvan het de bedoeling is dat de vermelde problemen bij de erkenning van beroepskwalificaties worden aangepakt d.m.v. eenvoudiger procedures en meer transparantie voor de EU-burgers. De in Agenda 2020 geformuleerde doelstellingen voor de toename van de mobiliteit van EU-burgers worden door het voorstel voor een richtlijn doeltreffend ondersteund.

1.4 De Europese beroepskaart wordt door het EESC verwelkomd als een duidelijke vereenvoudiging van de procedures. Volgens het EESC kunnen enkele bepalingen echter de veiligheid en gezondheid van consumenten en patiënten in het gedrang brengen. Met name de voorgestelde regelingen met betrekking tot de Europese beroepskaart dienen in dat verband te worden herzien:

— De algemene en fundamentele criteria en procedurevoorschriften voor de invoering van de Europese beroepskaart moeten in de richtlijn zelf worden vastgesteld.

— Misbruik van een afdruck van de Europese beroepskaart moet worden uitgesloten door de kaart beperkt geldig te maken en door bijzondere maatregelen te treffen om vervalsing tegen te gaan.

— Het EESC heeft sterke bedenkingen tegen een regeling waarbij een Europese beroepskaart erkend wordt geacht wanneer de ontvangende lidstaat niets beslist. Tegen een overtreding van de termijn dienen andere rechtsbeschermingsmogelijkheden gekozen te worden, zoals een gerechtelijke vordering of een schadevergoedingsclaim.

1.5 Het EESC vreest dat het bestaan van allerlei verschillende systemen op het gebied van persoonlijke kwalificaties in Europa overlappingsen en regelconcurrentie of zelfs directe conflictsituaties in de hand werkt. De onderlinge hiërarchie tussen de beroepskwalificatierichtlijn, de instrumenten van het Europese kwalificatiekader en de Europese normen zullen dan ook verduidelijkt moeten worden in de richtlijn. Daarenboven is een verdere uitvoering van het Europees systeem voor het verzamelen en overdragen van studiepunten (ECTS) noodzakelijk.

1.6 De uitbreiding van de mogelijkheden van een automatische erkenning aan de hand van gemeenschappelijke opleidingsbeginselen wordt door het EESC toegejuicht. De procedurevoorwaarden, werkwijze en criteria volgens welke de Commissie gemeenschappelijke opleidingsbeginselen vaststelt, dienen echter door de richtlijn zelf te worden bepaald. Het quorum moet worden verhoogd tot 50 % + 1 lidstaat.

2. Essentiële inhoud van het document van de Commissie

2.1 De mobiliteit van gekwalificeerde beroepsbeoefenaren in de EU is te laag. Er is een groot onbenut potentieel voor mobiliteit. De erkenning van beroepskwalificaties is van essentieel belang om de fundamentele vrijheden van de interne markt effectief te doen gelden voor de EU-burger. Mobiliteit mag echter niet ten koste van de consument gaan, bijv. van patiënten die van de beroepsbeoefenaren in de gezondheidszorg voldoende talenkennis verwachten.

2.2 Een modernisering van de richtlijn zou ook tegemoetkomen aan de behoeften van lidstaten die met een groeiend tekort aan gekwalificeerde arbeidskrachten kampen. De interne mobiliteit van EU-burgers binnen Europa is een belangrijk punt in dit opzicht. Het tekort aan arbeidskrachten zal in de toekomst niet alleen blijven bestaan, maar volgens de prognoses ook nog toenemen, vooral in de gezondheidssector, het onderwijs en ook in groeisectoren zoals de bouwnijverheid en de zakelijke dienstverlening.

2.3 In de voorgestelde modernisering van de bestaande bepalingen staan de volgende doelstellingen centraal:

- vereenvoudiging van de procedures door de invoering van een Europese beroepskaart waarmee de voordelen van het reeds succesvolle informatiesysteem voor de interne markt (IMI) nog verder benut kunnen worden;
- hervorming van de algemene regelgeving voor de vestiging of tijdelijke dienstverrichting in een andere lidstaat;
- modernisering van het stelsel van automatische erkenning, in het bijzonder voor verpleegkundigen, verloskundigen, apothekers en architecten;
- uitbreiding van de richtlijn met een rechtskader voor gedeeltelijk gekwalificeerde beroepsbeoefenaren en voor notarissen;
- duidelijke waarborgen voor patiënten wier bezorgdheid over talenkennis en risico's van wanprestaties beter moet worden weerspiegeld in het rechtskader;
- vaststelling van de wettelijke verplichting tot het verstrekken van gebruiksvriendelijke en inhoudgerichte informatie over de regelgeving betreffende de erkenning van kwalificaties geschraagd met uitgebreide e-overheidsfaciliteiten voor de gehele erkenningsprocedure;
- uitvoering van een systematische doorlichting en wederzijdse evaluatieoefening voor alle gereguleerde beroepen in de lidstaten.

3. Algemene opmerkingen

3.1 In de Agenda 2020 ⁽¹⁾ werd de doelstelling geformuleerd om de mobiliteit van arbeidskrachten in de Europese Unie te vergemakkelijken en te ondersteunen. In de „Agenda voor nieuwe vaardigheden en banen: een Europese bijdrage aan volledige werkgelegenheid” ⁽²⁾ stelde de Europese Commissie vast dat het gebrek aan gekwalificeerde professionals een duurzame groei belemmert. Tegenover een tekort aan gekwalificeerde arbeidskrachten in domeinen met een voortdurend hoge groei staan domeinen met een voortdurende werkloosheid. Geografische mobiliteit is daarom van groot belang voor de verzachting van de regionale werkloosheid. Als een van de twaalf hefbomen voor het stimuleren van de groei en het versterken van het vertrouwen heeft de Europese Commissie in de Akte voor de interne markt „Twaalf hefbomen voor het stimuleren van de groei en het versterken van het vertrouwen” ⁽³⁾ ook de mobiliteit van de burgers genoemd. Een hogere mobiliteit van gekwalificeerde arbeidskrachten kan het concurrentievermogen van de Europese economie ten goede komen. Daartoe moeten in periodes van tekorten op de arbeidsmarkt de mogelijkheden worden verbeterd om werkgevers en gekwalificeerde arbeidskrachten uit verschillende lidstaten bij elkaar te brengen. Het EESC verwacht daarom van de richtlijn een essentiële bijdrage tot groei.

3.2 De bestaande richtlijn inzake beroepskwalificaties vertoont nog een hele reeks tekortkomingen. Zo staan de EU-burgers verschillende manieren van beroepserkenning ter beschikking. De EU-burgers komen echter moeilijk te weten welke procedure ze daarvoor kunnen gebruiken, tot welke autoriteit ze zich moeten wenden en welke documenten ze moeten indienen. Deze tekorten van de bestaande richtlijn inzake beroepskwalificaties vormen een belemmering voor de mobiliteit van de EU-burgers en daardoor ook voor de totstandkoming van de interne markt ⁽⁴⁾. Omwille van langdurige erkenningsprocedures hebben EU-burgers vaak niet de mogelijkheid om snel op een werkaanbieding in te gaan omdat ze voor een toezegging eerst de erkenningsprocedure moeten doorlopen. Daarom zijn een hervorming van de administratieve procedure en een grotere transparantie bij de erkenning van beroepskwalificaties noodzakelijk. Tot slot zijn de gemeenschappelijke platforms onwerkbaar en ineffectief gebleken. Sinds de invoering ervan is er geen gemeenschappelijk platform aangenomen.

3.3 Het EESC is daarom ingenomen met het voorstel tot wijziging van Richtlijn 2005/36/EG. De vrijheid van dienstverlening, de vrijheid van vestiging en de interne markt worden door eenvoudiger procedures voor de wederzijdse erkenning van beroepskwalificaties en een grotere transparantie verder bevorderd. Het voorstel voor een richtlijn ondersteunt de doelstellingen die de Europese Commissie in Agenda 2020 en de bijbehorende documenten heeft geformuleerd.

⁽¹⁾ Zie Mededeling van de Commissie van 3 maart 2010, „Europa 2020 – Een strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei” COM(2010) 2020 definitief.

⁽²⁾ Mededeling van de Commissie van 23 november 2010, COM(2010) 682 definitief, punt 2.

⁽³⁾ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's van 13 april 2011, Akte voor de interne markt: Twaalf hefbomen voor het stimuleren van de groei en het versterken van het vertrouwen „Samen werk maken van een nieuwe groei”, COM(2011) 206 definitief.

⁽⁴⁾ Aldus de Europese Commissie in haar verslag over het EU-burgerschap 2010 – Het wegnemen van de belemmeringen voor de rechten van EU-burgers, 27 oktober 2010, COM(2010) 603 definitief.

3.4 Het EESC beschouwt de in het kader van de hervorming beoogde procedurevereenvoudigingen als een passend instrument om de mobiliteit van EU-burgers binnen de Europese Unie te stimuleren. Hierdoor kan een nieuwe dynamiek in gang worden gezet die na de voorbije crisissen een kans biedt voor meer groei en mobiliteit en voor het creëren van nieuwe arbeidsplaatsen in de lidstaten.

3.5 Vooral jongere werkenden hebben er belang bij om in verschillende lidstaten beroepservaring op te doen. Ze brengen daarbij tal van uiteenlopende beroepservaringen in de betrokken lidstaten binnen en hebben invloed op de beroepsuitoefening zowel in de ontvangende lidstaat als na terugkeer in eigen land.

3.6 De positieve effecten van mobiliteit wegen zwaarder door dan de mogelijke negatieve effecten omwille van een „braindrain”. Hoewel het risico van een „braindrain” niet uit te sluiten valt, heeft de ervaring tot dusver uitgewezen dat dit verschijnsel zich in veel mindere mate voordoet dan verwacht en dat EU-burgers vaak omwille van culturele en familiale banden na een periode van beroepsmobiliteit terugkeren naar hun lidstaat van oorsprong.

3.7 De beroepsmobiliteit tussen de lidstaten moet verlopen met inachtneming van de sociale normen. Een eventuele, tijdelijke migratiedruk in een lidstaat mag met name niet worden misbruikt om de sociale normen in een andere lidstaat te verlagen.

3.8 De Europese beroepskaart leidt tot een verheugende procedurevereenvoudiging. De aanvrager kan zich wenden tot de autoriteiten van zijn lidstaat van oorsprong. Deze zijn in essentie beter dan de autoriteiten van andere lidstaten in staat om de ingediende documenten te onderzoeken. Wanneer de documenten onderzocht en in het IMI-bestand zijn opgenomen, kunnen ze voor verdere procedures worden gebruikt. De veiligheid van consumenten en patiënten moet echter ook worden gewaarborgd door de erkenning van de Europese beroepskaart door de ontvangende lidstaat.

3.9 Het EESC is ingenomen met de speciale nadruk die in de richtlijn op het IMI wordt gelegd. Overigens bestaan er in de lidstaten reeds structuren voor nationale beroepskaarten. Om onnodige bureaucratie en kosten te vermijden, dienen deze structuren te worden betrokken bij de procedure voor afgifte van de Europese beroepskaart. Met name moeten mogelijkheden worden gecreëerd om het afdrukken van een erkende Europese beroepskaart in een van de bestaande nationale beroepskaarten te integreren. Met name de criteria in het kader van artikel 58 (artikel 4 bis VI) en de procedurestappen volgens welke de Commissie de beroepen vaststelt die de Europese beroepskaart mogen gebruiken, moeten door de richtlijn worden vastgesteld. Hetzelfde geldt voor de verantwoordelijkheid van de vertalingen van de nodige procedures en documenten.

3.10 Het Bologna-proces en het Europese kwalificatiekader bevorderen de transparantie en vergelijkbaarheid van nationale opleidingsprogramma's, met name diploma's van het hoger onderwijs. Deze mogen echter de bepalingen van de richtlijn inzake beroepskwalificaties niet overlappen. In de richtlijn inzake beroepskwalificaties moet dus duidelijk worden gesteld dat een beroepserkenning uitsluitend mogelijk is op grond van de bepalingen van deze richtlijn of op grond van de bepalingen van

een bijzondere richtlijn. Een beroepserkenning mag door bepalingen van het Europees kwalificatiekader niet worden vergemakkelijkt of bemoeilijkt. Hetzelfde geldt voor de verhouding tussen de richtlijn inzake beroepskwalificaties en de Europese normen.

3.11 De richtlijn inzake beroepskwalificaties betreft uitsluitend beroepskwalificaties die in een lidstaat zijn verworven. De Europese Commissie heeft in de „Agenda voor nieuwe vaardigheden en banen: een Europese bijdrage aan volledige werkgelegenheid” ⁽⁵⁾ de betere integratie van migranten in de arbeidsmarkt als doelstelling geformuleerd. Deze doelstelling dient onder meer te worden behaald door belemmeringen van hun toegang tot de arbeidsmarkt weg te nemen zoals niet-erkenning van vaardigheden en kwalificaties. De Europese Commissie wordt ertoe opgeroepen maatregelen te treffen die de erkenning van in derde landen verworven beroepskwalificaties vereenvoudigen.

4. Bijzondere opmerkingen

4.1 Europese beroepskaart

4.1.1 Het EESC is verheugd over de invoering van de Europese beroepskaart die in artikelen 4 bis tot en met 4 septies wordt voorgesteld. Door de invoering van de Europese beroepskaart in combinatie met het informatiesysteem voor de interne markt wordt de erkenningsprocedure in tal van gevallen aanmerkelijk vereenvoudigd en versneld.

4.1.2 Artikel 4 bis, lid 7, maakt het mogelijk om voor de afgifte van de Europese beroepskaart kosten te heffen. De Commissie krijgt de bevoegdheid om via een procedure volgens artikel 58 bis criteria vast te stellen voor de berekening en verdeling van de kosten. De kosten mogen echter niet zo hoog zijn dat ze de aanvrager ontmoedigen om van de procedure gebruik te maken.

4.1.3 Het EESC maakt een sterk voorbehoud tegen de in artikel 4 quinquies, lid 5, voorgestelde regeling volgens welke de Europese beroepskaart gevalideerd geacht wordt wanneer de bevoegde autoriteit binnen de in artikel 4 quinquies, leden 2 en 3 gestelde termijn geen beslissing heeft genomen. De uiterst krap bemeeten termijn bedraagt regelmatig één maand, bij de oplegging van compenserende maatregelen twee maanden. Dit zou de bevoegde autoriteiten ertoe kunnen brengen om een erkenning ook te weigeren wanneer ze omwille van een toevloed aan aanvragen of omwille van nog ontbrekende aanvullende informatie niet in staat zijn een adequate beslissing te nemen. Dat leidt in feite niet tot een versnelling van de procedure, maar wel tot een verlenging ervan omwille van de rechtsmiddelen die tegen dergelijke beslissing kunnen worden ingezet.

4.1.4 Als er zich daadwerkelijk een heleboel gevallen voordoen waarin een Europese beroepskaart op grond van artikel 4 quinquies, lid 5, wordt gevalideerd, bestaat er een risico voor de veiligheid en gezondheid van consumenten en patiënten. Het valt dan immers niet uit te sluiten dat aanvragers via deze weg ten onrechte in het bezit van een Europese beroepskaart kunnen komen. Bovendien zou het lastig zijn om ten onrechte gevalideerde Europese beroepskaarten naderhand weer in te trekken.

⁽⁵⁾ Mededeling van de Commissie van 23.11.2010, COM(2010) 682 definitief, punt 2.5.

4.1.5 Om in dezelfde mate tegemoet te komen aan de belangen van aanvrager en consument wordt een procedure met rechtsmiddelen volgens het recht van de lidstaat voorgesteld. De lidstaten dienen door de richtlijn verplicht te worden zulke procedure vast te stellen. Mogelijke instrumenten zijn gerechtelijke vorderingen of schadevergoedingsclaims. De vorderingen of claims mogen alleen bestaan wanneer de bevoegde autoriteit in de voorgeschreven termijn door nalatigheid geen positieve beslissing heeft getroffen of geen compenserende maatregel heeft voorgeschreven.

4.1.6 Bovendien moeten de beslissingstermijnen zo worden gekozen dat de gehele procedure (onderzoek van de aanvraag in de lidstaat van oorsprong en erkenning in de ontvangende lidstaat) niet langer duurt dan vier maanden. Als de bevoegde autoriteit van de ontvangende lidstaat de bevoegde autoriteit van de lidstaat van oorsprong om informatie verzoekt, moet de termijn in strijd met artikel 4 quinquies, lid 3, zin 3 worden opgeschort.

4.1.7 Artikel 4 sexies, lid 5, bepaalt onder meer dat de houder van een Europese beroepskaart om de twee jaar na afgifte ervan wordt herinnerd aan zijn rechten op grond van artikel 4 sexies, lid 5. Deze herinnering leidt tot bijkomende administratieve lasten, zonder dat dit de houder van de Europese beroepskaart tot nut strekt. Een eenmalige instructie is gebruikelijk en toereikend.

4.1.8 De voorwaarde voor de inachtneming van de vermelde procedures en termijnen is een vlotte werking van het IMI-systeem. De capaciteit van dat systeem moet bij de inwerkingtreding van de richtlijn op basis van het geraamde hoge aantal gevallen worden gewaarborgd. Een defect aan het IMI-systeem kan in het hier voorgestelde rechtsbeschermingssysteem veel beter worden behandeld dan in het geval van een vergunningsfictie die moet worden afgewezen omdat ze ongunstig is voor het systeem.

4.1.9 De Europese beroepskaart mag niet uitsluitend als bestand in het IMI-systeem worden bewaard. De aanvrager dient na de erkenning van de beroepskaart een afdruk te ontvangen. Deze afdruk zal in het rechtsverkeer feitelijk als legitimatiebewijs kunnen worden aangewend. Op grond daarvan moeten er minimumeisen betreffende de bescherming van dergelijke afdruk tegen vervalsing vastliggen.

4.1.10 Bovendien mag de afdruk van de Europese beroepskaart niet onbeperkt geldig zijn. Anders zou de afdruk als legitimatiebewijs misbruikt kunnen worden, hoewel feiten die volgens artikel 56, lid 2, eerste alinea of op grond van het in artikel 56 bis bedoelde waarschuwingsmechanisme aan de lidstaten werden meegedeeld, beroepsuitoefening uitsluiten. Na tien jaar, en bij beroepsactiviteiten in de gezondheidszorg na vijf jaar, mag de afdruk daarom niet langer geldig zijn en moet hij opnieuw worden aangevraagd. De onbeperkte geldigheid van de Europese beroepskaart in het IMI-systeem mag echter niet worden aangetast door de beperkte geldigheid van de afdruk. Bij een verbod op beroepsuitoefening moet ook de afdruk opnieuw ingetrokken worden.

4.2 Gedeeltelijke toegang

4.2.1 De codificatie van de gedeeltelijke toegang in artikel 4 septies neemt de door het Hof van Justitie in zaak C-330/03 geformuleerde voorwaarden over. Een beperking zou strijdig zijn met artikelen 45 en 49 VWEU.

4.2.2 Het praktische toepassingsgebied van gedeeltelijke toegang is klein. De codificatie mag niet tot sociale dumping leiden.

4.3 Ook in de gevallen onder artikel 5, lid 1, b) moet misbruik doeltreffend worden uitgesloten. Daartoe stelt het EESC de invoering van een strenger controlemechanisme voor.

4.4 Artikel 7, lid 4, alinea 5 neemt de bepaling van de vorige regeling over, die bepaalde dat de dienst mag worden verricht wanneer de bevoegde autoriteit niet reageert. Net zoals in artikel 4 quinquies, lid 5, moet er worden voorzien in andere rechtsmiddelen waarmee een beslissing van de autoriteit kan worden bewerkstelligd (zie boven 4.1.3 f).

4.5 Artikel 11 bepaalt vijf kwalificatieniveaus voor het toepassingsgebied van de richtlijn inzake beroepskwalificaties. Deze kwalificatieniveaus houden geen verband met het Europees Kwalificatie Kader (EKK) of het Europees systeem van studiepuntenoverdracht voor beroepsonderwijs en -opleiding (ECVET). Bij de vaststelling van minimumeisen in titel III, hoofdstuk III wordt verwezen naar de ECTS-punten. Om een grotere transparantie voor aanvragers en bevoegde autoriteiten te waarborgen, dient de Commissie een procedure te ontwikkelen die de rangschikking van de vijf kwalificatieniveaus in de systemen van het EKK, het ECVET en het Europees referentiekader voor kwaliteitsborging in beroepsonderwijs en -opleiding (EQAVET, vroeger EQARF), evenals in het Bologna- en Kopenhagenproces mogelijk maakt en afwijkingen en overlappingsen uitsluit.

4.6 In het geval van een proeve van bekwaamheid conform artikel 14, lid 1, dienen de lidstaten conform artikel 14, lid 7 minstens tweemaal per jaar de proeve van bekwaamheid te organiseren. Deze verplichting kan juist voor kleine lidstaten en in het algemeen voor beroepsgroepen met zeer weinig aanvragers tot een belasting leiden. Het zou dienstig zijn een bepaling op te nemen waardoor de lidstaten ervoor zorgen dat geen enkele aanvrager langer dan zes maanden na onderbrenging in een bepaald niveau op de proeve van bekwaamheid moet wachten.

4.7 Door de wijziging van artikel 31, lid 1, wordt voor de toelating tot opleiding tot verantwoordelijk algemeen ziekenverpleger een algemene schoolopleiding van twaalf jaar vereist. Hetzelfde geldt conform artikel 40, lid 2, voor de opleiding tot verloskundige. Het EESC wijst erop dat dit er niet mag toe leiden dat lager gekwalificeerde jongeren van het opleidingsaanbod worden uitgesloten. Het verzoekt de Europese Commissie erop toe te zien dat de vastgestelde kwaliteitseisen ten opzichte van de beroepsvereisten in de juiste verhouding staan.

4.8 Artikel 24, lid 2, verlaagt de duur van de medische basisopleiding met één jaar, van zes naar vijf jaar, maar handhaaft het minimaal aantal uren onderwijs, namelijk 5 500 uur. De verkorting van de duur van de basisopleiding tot vijf jaar leidt ook bij eenzelfde aantal uren onderwijs op grond van de noodzakelijke stroomlijning tot een verkorting van de overgedragen theoretische en praktische kennis. Ter bescherming van de patiënten moet de duur van de basisopleiding daarom op zes jaar worden behouden. Voor tandartsen is vijf jaar en 5 000 uur redelijk.

4.9 *Hoofdstuk III bis – Automatische erkenning op basis van gemeenschappelijke opleidingsbeginselen*

4.9.1 Een erkenning op grond van een gemeenschappelijk opleidingskader of een gemeenschappelijk afsluitend examen is positief aangezien dit de mobiliteit van dienstverrichters zal bevorderen en tegelijkertijd de kwaliteit van de dienstverlening dankzij een eenvormig opleidingsniveau zal waarborgen.

4.9.2 De Commissie stelt in een procedure conform artikel 58 bis het gemeenschappelijk geheel van kennis, vaardigheden en competenties vast evenals de kwalificaties voor het gemeenschappelijk opleidingskader (artikel 49 bis, lid 3, en artikel 49 ter, lid 3). Daarbij mag het niet komen tot een aanpassing aan het laagste kwalificatieniveau in de Unie. De procedurevoorwaarden, de procedure en de criteria volgens welke de Commissie over dit gemeenschappelijk geheel beslist, moeten in de richtlijn worden vastgesteld.

4.9.3 Het quorum van een derde van de lidstaten waarin moet worden voldaan aan het geheel van kennis, vaardigheden en competenties (artikel 49 bis, lid 2, onder c)) is te klein. Dit brengt het risico met zich mee dat de laagste normen betreffende duur en kwaliteit van de opleiding zich stabiliseren op de kleinste gemeenschappelijke noemer. Het quorum dient tot minstens 50 % + 1 van de lidstaten te worden opgetrokken.

Daardoor wordt het risico van overstemming door een minderheid van lidstaten uitgesloten en wordt de acceptatie van de gemeenschappelijke opleidingsbeginselen gewaarborgd.

4.9.4 In tegenstelling tot het vroegere systeem van gemeenschappelijke platforms heeft de Commissie in de procedure volgens artikel 58 bis een niet gedeeld recht van initiatief. Het recht van initiatief voor de gemeenschappelijke opleidingsbeginselen dient zoals vroeger bij de lidstaten of de op nationaal of Europees niveau representatieve beroepsverenigingen of -organisaties te liggen.

4.9.5 Artikel 55 bis vergemakkelijkt de erkenning door de lidstaat van oorsprong van in het buitenland gevolgde bezoldigde stages. Het EESC verwelkomt deze regeling die de mobiliteit van stagiairs tussen de lidstaten bevordert.

4.10 Volgens artikel 57 bis, lid 4, beginnen alle termijnen reeds te lopen op het moment waarop een elektronische aanvraag bij een één-loket wordt ingediend. Op grond van de in de richtlijn bepaalde zeer korte termijnen (zie ook boven 4.1.3) lijkt een adequate behandeling door de bevoegde autoriteiten uiterst moeilijk. Wel heeft het EESC begrip voor het streven om een en ander in overeenstemming te brengen met de dienstenrichtlijn.

Brussel, 26 april 2012

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Staffan NILSSON

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het programma „Rechten en burgerschap” voor de periode 2014-2020

(COM(2011) 758 final — 2011/0344 COD)

(2012/C 191/19)

Algemeen rapporteur: **Seamus BOLAND**

De Raad heeft op 9 februari 2012 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie te raadplegen over het

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het programma „Rechten en burgerschap” voor de periode 2014-2020

COM(2011) 758 final — 2011/0344 (COD).

Het EESC-bureau heeft op 29 februari 2012 besloten de afdeling Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Burgerschap met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden te belasten.

Gezien de urgentie van de werkzaamheden heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité tijdens zijn op 25 en 26 april 2012 gehouden 480e zitting (vergadering van 26 april) Seamus BOLAND als algemeen rapporteur aangewezen en vervolgens onderstaand advies met 127 stemmen vóór, bij 4 onthoudingen, goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het Europees Economisch en Sociaal Comité is ingenomen met het voorstel om het programma Rechten en burgerschap voort te zetten en zou graag zien dat er hiervoor zo veel mogelijk steun komt van allen die bij de uitvoering ervan zijn betrokken.

1.2 Het EESC beveelt aan om in de titel van het programma het woord „gelijkheid” op te nemen. Zo wordt gewaarborgd dat het programma de rechten beschermt van mensen die geconfronteerd worden met discriminatie. Ook zou het goed zijn om de bestrijding van geweld, met name huiselijk geweld, bij de doelstellingen van het programma te vermelden.

1.3 Daarnaast zou in de doelstellingen krachtiger en specifiekere moeten worden gewezen op vraagstukken omtrent gelijkheid, gendergelijkheid, bestrijding van geweld en toepassing van het VN-Verdrag over de rechten van gehandicapten.

1.4 Het EESC is verheugd dat er een budget voor dit programma is voorgesteld. Het raadt echter met klem aan om dit budget op realistische wijze te verhogen zodat ook de aspecten die aan het programma zijn toegevoegd bekostigd kunnen worden.

1.5 DG Justitie zou ervoor moeten zorgen dat het altijd beschikt over de informatie die nodig is om de impact van het programma nauwkeurig te kunnen meten. Ook zou het faire en objectieve indicatoren moeten ontwikkelen waarmee dit programma naar behoren kan worden geanalyseerd.

1.6 Het EESC stelt vast dat het programma niet langer wordt beheerd door DG Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie, maar door DG Justitie. Er bestaan goede redenen voor deze verandering, die echter wel risico's kan inhouden voor het algemene beheer. Het EESC pleit dan ook voor een

goede risicoanalyse, zodat problemen als gevolg van de verandering tot een minimum beperkt blijven.

1.7 Het programma zou overal in de EU uitgevoerd moeten worden op een wijze die in overeenstemming is met het Handvest van de grondrechten.

1.8 In elk van de jaarlijks vast te stellen plannen zou moeten worden voorzien in adequate steun voor alle programma's die ten uitvoer worden gelegd. In dit verband raadt het EESC aan om gelden te reserveren, zodat geen enkel programma wordt benadeeld. In het Commissievoorstel zou een zin moeten worden toegevoegd om te waarborgen dat de financiële middelen in ieder jaarlijks werkprogramma op passende en eerlijke wijze tussen de verschillende gebieden worden verdeeld en dat al die beleidsterreinen op een voldoende mate van financiering kunnen blijven rekenen.

1.9 Er bestaat bij de belanghebbenden grote zorg over het feit dat er een consumentendimensie aan het programma is toegevoegd. Gevreesd wordt dat dit ertoe zal leiden dat bestaande programma's worden vervangen en/of dat hun financieringsbasis wordt verzwakt. Het EESC beseft dat die dimensie moet worden toegevoegd omdat het tot de bevoegdheid van DG Justitie behoort, maar dringt er krachtig op aan dat het budget van het programma door deze toevoeging niet wordt verlaagd.

1.10 Programma's ter verbetering van de situatie van mensen die gediscrimineerd worden op het vlak van gelijkheid en mensenrechten, zijn veelal gericht op gevallen van armoede. Het EESC begrijpt dat er ook andere programma's zijn om armoede en uitsluiting te bestrijden, maar de rol die armoede bij het veroorzaken van discriminatie speelt, moet volgens het EESC absoluut in aanmerking worden genomen in onderhavig programma.

1.11 Wordt burgerschap in enge zin gedefinieerd, dan bestaat het gevaar dat bepaalde „personen” naar wie in de programmadoelstellingen wordt verwezen, uit de boot vallen. Dit gevaar zou kunnen worden verkleind als in het kader van de uitvoeringsprogramma's wordt aangemoedigd dat er in de plannen meer rekening wordt gehouden met inclusiebeginselen. Aanvragers moet daarom duidelijk worden gemaakt dat het gebruik van de term „personen” in de algemene doelstelling bedoeld is om voor volledige inclusie te zorgen.

1.12 Het EESC heeft grote waardering voor de activiteiten van bestaande netwerken waarmee gezorgd wordt voor het ondersteunen en aansturen van voorlichtingsprogramma's om subsidieontvangers en beleidsmakers op nationaal en EU-niveau terzijde te staan. Hoe dan ook moet worden voorkomen dat netwerken die subsidie aanvragen uit hoofde van het nieuwe programma benadeeld worden doordat geen acht wordt geslagen op hun ervaring met werkzaamheden op het vlak van mensenrechten en gelijke behandeling. Dergelijke werkzaamheden worden goed geëvalueerd, zodat er met het oog op toekomstige activiteiten inzake gelijkheid en mensenrechten lering uit het programma kan worden getrokken.

1.13 Er heerst uitgebreide bezorgdheid dat het slecht zou zijn voor het algemene programma en dat vitale lessen verloren zouden gaan als het eind van de huidige programmaperiode (2007-2013) niet meteen aansluit op het begin van de nieuwe (2014-2020). Een kloof tussen beide periodes zou volgens het EESC moeten worden voorkomen.

2. Achtergrond

2.1 Het Commissievoorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het programma „Rechten en burgerschap” voor de periode 2014-2020 ⁽¹⁾ is op 15 november 2011 aangenomen. In dit document worden op basis van de opgedane ervaring een aantal veranderingen voorgesteld ten opzichte van het huidige programma, dat de periode 2007-2013 bestrijkt.

2.2 Het EESC is verzocht om over dit voorstel een advies op te stellen, dat tijdens zijn 480^e zitting (25 en 26 april 2012) zou moeten worden goedgekeurd.

2.3 Het voorstel is gebaseerd op artikel 19, lid 2, artikel 21, lid 2, en de artikelen 114, 168, 169 en 197 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

2.4 De financiële middelen voor de uitvoering van het programma Rechten en burgerschap in de periode van 1 januari 2014 tot en met 31 december 2020 zullen 439 miljoen euro (huidige prijzen) bedragen.

2.5 Het programma geldt voor alle EU-landen.

2.6 De deelname van derde landen is beperkt tot de EER-landen, de toetredingslanden en de kandidaat-lidstaten alsook de potentiële kandidaat-lidstaten. Andere derde landen, met name landen die vallen onder het Europees Nabuurschapsbeleid, komen ook in aanmerking.

2.7 Alle belanghebbenden zijn van mening dat het nieuwe programma niet moet worden uitgesteld en begin 2014 volledig operationeel moet zijn.

3. Het Commissievoorstel

3.1 In het Commissievoorstel wordt het voor de periode 2014-2020 voorgestelde programma gedetailleerd toegelicht.

3.2 Het schetst een kader voor de vereenvoudiging en rationalisering van het programma, dat de opvolger moet worden van drie bestaande programma's.

3.3 Deze drie programma's zijn: (a) Grondrechten en burgerschap (b) Daphne III, en (c) de onderdelen „Discriminatiebestrijding en verscheidenheid” en „Gelijkheid van mannen en vrouwen” van het programma voor werkgelegenheid en maatschappelijke solidariteit (Progress).

3.4 N.a.v. een effectbeoordeling van het huidige programma (2007-2013) heeft de Commissie besloten om de huidige zes programma's tot twee programma's samen te voegen. Hierdoor wordt het mogelijk om tot een alomvattende financieringsaanpak te komen en het programma efficiënter te beheren.

3.4.1 Doel van het programma is een ruimte te helpen creëren waarin de rechten van personen, zoals vastgelegd in het VWEU en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, worden bevorderd en beschermd.

3.4.2 Specifiek wordt ermee beoogd om:

- te stimuleren dat de uit het EU-burgerschap voortvloeiende rechten worden uitgeoefend;
- te bevorderen dat het beginsel van non-discriminatie op grond van geslacht, ras of etnische afkomst, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele gerichtheid, met inbegrip van de gelijkheid van vrouwen en mannen en de rechten van gehandicapten en ouderen, doeltreffend wordt toegepast;
- een hoog niveau van bescherming van persoonsgegevens te waarborgen;
- de eerbiediging van de rechten van het kind te bevorderen;
- consumenten en ondernemingen in staat te stellen om met vertrouwen handel te drijven en aankopen te doen op de interne markt.

⁽¹⁾ COM(2011) 758 final – 2011/0344 (COD).

3.5 In het voorstel wordt de tussentijdse evaluatie gedetailleerd beschreven en worden verbeteringen aanbevolen.

4. Algemene opmerkingen

4.1 Het EESC vindt net als de Commissie dat de ontwikkeling van een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht nog steeds een prioriteit voor de Europese Unie moet zijn. Tegelijkertijd echter is het EESC bezorgd dat het Handvest van de grondrechten niet overal in de EU gelijkmatig wordt toegepast.

4.2 Met het nieuwe programma zal in de periode 2014-2020 een bedrag gemoeid zijn van 439 miljoen euro. Dit komt neer op een kleine verlaging ten opzichte van het vorige budget, en betekent volgens het EESC dat de EU minder goed haar belofte zal kunnen nakomen om de situatie van mensen die gediscrimineerd worden te verbeteren.

4.3 Het EESC is bezorgd dat de opkomst van „extremistische tendensen” de uitoefening van de fundamentele mensenrechten kan schaden⁽²⁾. Daarom is het belangrijk dat er voldoende middelen worden verstrekt aan groepen die ervoor ijveren om deze situatie te verbeteren. Er is weliswaar geld beschikbaar om door te gaan met de werkzaamheden, maar het EESC acht het voorgestelde budget zeker niet toereikend om continuïteit te garanderen met de activiteiten die in het kader van het vorige programma zijn verricht.

4.4 Een zorgpunt van het EESC is ook dat de prioriteitstelling in de jaarlijkse programma's die de Commissie overeenkomstig artikel 8 van het voorstel heeft vastgesteld nadelig kan uitpakken voor bepaalde aspecten of onderdelen van het project. Dit zou kunnen worden rechtgezet door voor alle werkprogramma's een zodanig bedrag uit te trekken dat de lopende werkzaamheden kunnen worden voortgezet.

4.5 Belangrijk is dat de programma's goed zichtbaar blijven, zodat kan worden aangetoond dat ze efficiënt zijn om discriminatie op alle terreinen te bestrijden.

4.6 Het vermogen van DG Justitie om de impact te meten, wordt volgens het EESC ondermijnd door haar opmerking dat ze over ontoereikende gegevens beschikt.

4.7 Door het nieuwe onderdeel betreffende consumentenrechten dreigt het programma onnodig onder extra druk te komen te staan. Zo worden programma's die rechtstreeks betrekking hebben op grondrechten vervangen en bestaat het gevaar dat aanzienlijke middelen zullen worden weggehaald bij mensenrechten- en justitieprogramma's.

4.8 Het EESC vindt het zorgwekkend dat de titel van het programma niet helemaal de inhoud ervan dekt. Doordat het woord „gelijkheid” in de titel ontbreekt, boeten programma's inzake gelijke rechten aan kracht in.

4.9 Het EESC pleit ervoor om ook de bestrijding van geweld, met name huiselijk geweld, onder de doelstellingen van het programma te vermelden.

4.10 Met de wijze waarop „burgerschap” in een van de vijf specifieke doelstellingen van het programma wordt gedefinieerd, dreigen personen die in de EU wonen maar geen EU-burgerschap genieten, uit de boot vallen. Het is een goede zaak dat in de algemene doelstellingen van het programma wordt verwezen naar „personen”. Het EESC pleit er echter wel voor om de doelstellingen kracht bij te zetten, zodat het programma volledig inclusief wordt.

4.11 Op brede schaal wordt benadrukt dat bestaande netwerken die betrokken zijn bij de ondersteuning van en voorlichting over het programma, niet benadeeld mogen worden bij aanvragen om aan het nieuwe programma deel te nemen. Zij beschikken namelijk over veel ervaring met werkzaamheden op het gebied van mensenrechten en gelijke behandeling. Het EESC vindt ook dat de rol van de netwerken, net als alle onderdelen van het programma, goed geëvalueerd moeten worden.

4.12 Rechten moeten soms opnieuw tegen het licht worden gehouden zodat ze in gewijzigde omstandigheden beter kunnen worden uitgeoefend. Bij de ontwikkeling van het programma moet dan ook de nodige aandacht uitgaan naar de noodzaak om programma's aan te passen aan de hand van elders opgedane ervaringen, bv. met het Goede Vrijdagakkoord.

4.13 Volgens het EESC moet er ten slotte bij het nastreven van een evenwicht tussen rechten en gelijkheid voor gezorgd worden dat de rechten van alle maatschappelijke geledingen worden erkend. Buiten kijf staat ook dat de rechter voor iedereen toegankelijk moet zijn om te garanderen dat er nooit gediscrimineerd wordt.

Brussel, 26 april 2012

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Staffan NILSSON

⁽²⁾ Staffan Nilsson, „Europe's snail syndrome”, 10 mei 2011; <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.news.18276>.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de vaststelling van een programma voor het milieu en klimaatactie (LIFE)

(COM(2011) 874 final)

(2012/C 191/20)

Rapporteur: **Pedro NARRO**

Op respectievelijk 15 december 2011 en 23 januari 2012 hebben het Europees Parlement en de Raad overeenkomstig de artikelen 192 en 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de vaststelling van een programma voor het milieu en klimaatactie (LIFE)

COM(2011) 874 definitief.

De gespecialiseerde afdeling Landbouw, plattelandontwikkeling, milieu, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 10 april 2012 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 25 en 26 april 2012 gehouden 480^e zitting (vergadering van 25 april) onderstaand advies met 127 stemmen vóór en 2 tegen, bij 4 onthoudingen, goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het LIFE-programma is een succesvol EU-programma dat samen met andere fondsen en initiatieven in de afgelopen twintig jaar zeer goede resultaten heeft opgeleverd. Met het oog op een strategische en samenhangende bescherming van het milieu en het klimaat in de EU moet het daarom behouden en versterkt worden.

1.2 Het is een positief signaal dat voor het LIFE-programma (2014-2020) een hogere begroting wordt voorgesteld, maar er is nog veel werk nodig voordat het milieu goed is ingebed in de Europese beleidsmaatregelen. De lidstaten, die een ernstige economische crisis doormaken, zouden gedecideerd moeten kiezen voor milieu- en klimaatinvesteringen om de gevolgen van de crisis zo enigszins op te vangen.

1.3 Het subprogramma Klimaatactie kan ertoe leiden dat adaptatie- en mitigatiemaatregelen meer aandacht krijgen. Het subprogramma Milieu moet blijven bijdragen aan de bescherming van de biodiversiteit en – vooral – aan de financiering van het Natura 2000-netwerk, al mag dat niet ten koste gaan van de bijdragen uit andere fondsen, zoals het Europees Landbouwfonds voor Plattelandontwikkeling (ELFPO).

1.4 Bij de invoering van een nieuw soort grootschalige projecten, de „geïntegreerde projecten”, moet gezorgd worden voor de deelname van ngo's en het midden- en kleinbedrijf, dient de continuïteit van de „traditionele” projecten te worden gewaarborgd en moet de coördinatie tussen nationale en EU-organen worden verbeterd. Wat dit betreft zou de Commissie in haar verordening voorstel duidelijk moeten aangeven hoe de begrotingsmiddelen over beide soorten projecten worden verdeeld, aan de hand van welke criteria de geïntegreerde projecten

geografisch gespreid worden en hoe de meerjarenprogramma's zullen worden uitgewerkt zonder de flexibiliteit van het programma geweld aan te doen.

1.5 Het EESC is er voorstander van dat de projecten niet aan de hand van geografische selectiecriteria, maar op basis van verdienste worden verdeeld. Veel landen nemen echter nauwelijks actief deel aan het Life-programma omdat ze daarvoor de ervaring en de middelen missen. Met betere advisering en een betere institutionele coördinatie dient de Commissie hier absoluut verandering in te brengen.

1.6 Het hogere medefinancieringspercentage voor de traditionele en geïntegreerde projecten mag beslist geen reden zijn om de BTW en het vaste personeel niet langer als subsidiabele kosten te beschouwen. Dat zou namelijk zeer negatief kunnen uitpakken voor kleine organisaties van het maatschappelijk middenveld, die uiterst belangrijke bijdragen leveren maar hun deelname zouden kunnen staken of beperken.

1.7 De invoering van forfaitaire bedragen is een goede vereenvoudigende maatregel. De aandacht van de Commissie zou moeten uitgaan naar de verbetering van de adviesdiensten, de vereenvoudiging van de financiële formulieren en de invoering van een voorafgaande beoordelingsfase voor de traditionele projecten.

1.8 Het communautaire karakter en de toegevoegde Europese waarde van het LIFE-programma dienen behouden te blijven. Wat dit aangaat zou de Commissie van tevoren alvast duidelijk moeten maken welke maatregelen door middel van gedelegeerde handelingen genomen zullen worden, welke rol voor de lidstaten in het LIFE-comité is weggelegd en welke nieuwe bevoegdheden het Uitvoerend Agentschap voor concurrentievermogen en innovatie krijgt.

1.9 Ondanks het grote succes van het LIFE-programma dient de Commissie met extra maatregelen de bekendheid van het programma te vergroten en het maatschappelijk middenveld tot grotere deelname aan te zetten. In dit verband moeten de manieren waarop er publiciteit over wordt gemaakt verbeterd te worden, dient de selectie van de projecten transparanter te worden en moet de Europese burger worden doordrongen van het belang van een EU-instrument als het LIFE-programma en van de toegevoegde waarde die het heeft voor de samenleving.

2. Achtergrond

2.1 Op 12 december 2011 publiceerde de Europese Commissie het Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de vaststelling van een programma voor het milieu en klimaatactie (LIFE) Het totale budget voor het LIFE-programma voor de periode 2014-2020 bedraagt, uitgedrukt in lopende prijzen, 3 618 miljoen euro.

2.2 Het LIFE-programma maakt deel uit van het voorstel van de Commissie over het meerjarig financieel kader (MFK) voor 2014-2020, waarin het begrotingskader en de belangrijkste richtsnoeren voor de Europa 2020-strategie zijn vastgelegd. De Commissie heeft besloten om het milieu en klimaatactie als vaste onderdelen van alle belangrijke instrumenten en maatregelen te beschouwen.

2.3 Sinds het LIFE-programma in 1992 in het leven werd geroepen is het voor de EU steeds een van de belangrijkste bronnen voor milieufinanciering geweest. De voorgestelde verordening moet in de plaats komen van Verordening (EG) nr. 614/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 23 mei 2007 betreffende het financieringsinstrument voor het milieu (LIFE+).

2.4 Het voorstel voor een nieuwe LIFE-verordening is ontworpen als een LIFE-programma met twee subprogramma's: een voor milieu en een voor klimaatactie. Het subprogramma Milieu heeft drie prioritaire gebieden: 1. Biodiversiteit, 2. Milieu en efficiënt hulpbronnengebruik en 3. Milieugovernance en informatie.

2.5 Voor het subprogramma Milieu wordt 2 713,5 miljoen euro uitgetrokken. De helft van de middelen die bestemd zijn voor projecten die via subsidies voor het uitvoeren van acties worden gefinancierd, gaat naar steun voor natuur- en biodiversiteitsbehoud. 904,5 miljoen euro wordt toegewezen aan het subprogramma Klimaatactie, dat uit drie prioritaire gebieden bestaat: Matiging van de klimaatverandering, Aanpassing aan de klimaatverandering en Klimaatgovernance en informatie.

2.6 Het EESC heeft altijd benadrukt hoe belangrijk het LIFE-programma is voor de ontwikkeling en vormgeving van het milieubeleid van de EU. In zijn laatste drie adviezen over het LIFE-programma heeft het EESC eens te meer de waardevolle, zij het beperkte bijdrage van dit programma aan de bescherming van het Europese milieu onderstreept⁽¹⁾.

⁽¹⁾ CESE, (PB C 80 van 30-3-2004, blz. 57); CESE, (PB C 255 van 14-10-2005, blz. 52); CESE, (PB C 132 van 3.5.2011, blz. 75).

3. Algemene opmerkingen

3.1 Begroting

3.1.1 De begroting voor het LIFE-programma in het voorstel voor een meerjarig financieel kader houdt een aanzienlijke toename in van de fondsen die in de periode 2007-2013 werden toegekend. Het LIFE-programma gaat van 2 143 naar 3 200 miljoen euro uitgedrukt in prijzen van 2011 (3 618 miljoen uitgedrukt in lopende prijzen). Het subprogramma Milieu krijgt 2 713 miljoen euro (de helft voor acties op het gebied van biodiversiteit en natuur), en Klimaatactie 904,5 miljoen euro.

3.1.2 De voorziene fondsen vormen ongeveer 0,3 % van de gehele Europese begroting. Het verhogen van de begroting is een positief signaal voor de milieuproblematiek, hoewel nog onderzocht moet worden welke invloed de economische crisis heeft op de financieringsmogelijkheden van privé-instellingen en lokale overheden, vooral voor grote projecten die sterker van fondsen afhankelijk zijn. In elk geval benadrukt het EESC dat het nodig is om te kiezen voor de bescherming van het milieu en het klimaat om de gevolgen van de crisis te beperken, en wijst het erop dat de financiering van het LIFE-programma niet ten koste mag gaan van andere fondsen die eventueel hetzelfde gebied bestrijken, zoals ELFO of de Structuurfondsen.

3.1.3 De Commissie moet eerst en vooral aandacht besteden aan de behoefte aan bijkomende financiering voor communicatie, verspreiding en overbrenging van kennis. De specifieke financiering voor advies en opleiding zou er niet alleen voor zorgen dat het beheer van het programma eenvoudiger wordt, maar vooral dat de doeltreffendheid ervan toeneemt en de middelen geoptimaliseerd worden.

3.2 De belangrijkste nieuwe bepalingen van het voorstel

3.2.1 Na raadpleging van de betrokken partijen en beoordelingen van de effecten heeft de Commissie besloten om drie belangrijke veranderingen door te voeren in de huidige regelgeving om de structuur te verbeteren, de toepassing te vereenvoudigen, de flexibiliteit te verhogen en de doelstellingen en strategieën helderder te bepalen. Die veranderingen zijn:

- 1) meer specifieke prioriteiten,
- 2) twee subprogramma's: milieu en klimaatactie,
- 3) een nieuw type projecten: „geïntegreerde projecten”.

3.3 Het vaststellen van prioriteiten

3.3.1 Een van de meest besproken kwesties tijdens de voorafgaande raadplegingen door de Europese Commissie was de wenselijkheid van het vaststellen van prioriteiten voor het nieuwe programma. De Commissie heeft terecht afgezien van het vaststellen van vaste jaarlijkse prioriteiten, die de aanvragers zouden kunnen hinderen bij het correct plannen, voorbereiden en indienen van de voorstellen. Uiteindelijk heeft de Commissie,

echter zonder precieze informatie te geven, haar voorkeur uitgesproken voor het uitwerken, in samenwerking met de lidstaten, van werkprogramma's van minstens twee jaar. Het EESC kan zich vooralsnog niet uitspreken over de werkplannen, omdat er hierover geen precieze informatie staat in het voorstel voor een verordening waarop dit advies betrekking heeft. Ondanks het gebrek aan gegevens moet bij het vaststellen van de werkprogramma's rekening gehouden worden met de essentie van het LIFE-programma wat flexibiliteit en aanpassing aan verandering betreft.

3.3.2 Het EESC stemt ermee in dat de inspanningen gericht worden op bepaalde beleidsprioriteiten en op activiteiten op het vlak van milieu en klimaat. De Commissie moet meer informatie geven over de werking van het comité van het LIFE-programma, de hervorming van de nationale contactpunten en het gebruik van de gedelegeerde handelingen om criteria vast te leggen voor de subsidiabiliteit van projecten en voor het geografisch evenwicht in het geval van geïntegreerde projecten.

3.4 Subprogramma Klimaatactie

3.4.1 Het creëren van een specifiek subprogramma voor klimaatkwesies en de drie prioriteiten daarvan (matiging, aanpassing en governance) moet een betere tenuitvoerlegging van de klimaatwetgeving van de EU, een sterkere governance en het vormen van nieuwe netwerken en platforms bevorderen. Het nieuwe subprogramma is essentieel om de doelstellingen van de Europa 2020-strategie⁽²⁾ en van de Routekaart naar een concurrerende koolstofarme economie in 2050⁽³⁾ te verwezenlijken.

3.4.2 Het nieuwe subprogramma moet zich, ondanks beperkte financiering, concentreren op een reeks specifieke doelstellingen om de kennis over klimaatkwesies te verbeteren; deze prioriteit moet geïntegreerd worden in het geheel van communautaire instrumenten en maatregelen. De synergieën tussen de milieu- en klimaatdoelstellingen zijn evident. Zoals de Europese Commissie in haar voorstel voor een verordening aangeeft, kunnen de projecten op het vlak van het klimaat diverse doelen dienen.

3.4.3 Volgens het EESC is de beslissing om het vroegere thematische onderdeel „klimaatverandering” van het LIFE+-onderdeel Milieubeleid en Bestuur op te waarderen gepast en terecht. Het is niet alleen een kwestie van het verbeteren van de zichtbaarheid; het gaat er ook om de strategische en multidisciplinaire betekenis ervan op waarde te schatten.

3.5 Geïntegreerde projecten

3.5.1 Een geïntegreerd project is een traditioneel LIFE-project dat een gebied bestrijkt dat groter is dan een regio, waarin de aanvrager de nodige capaciteit wil genereren om een specifieke sector te beheren door middel van financiering uit het LIFE-programma, maar ook uit andere EU-fondsen, nationale of regionale fondsen, dan wel particuliere fondsen.

3.5.2 In het algemeen gaat het om grote projecten (5-10 miljoen euro communautaire cofinanciering) met als doel het oplossen van milieuproblemen en een betere integratie van het milieu in andere beleidsterreinen. De prioritaire actiegebieden zijn de juiste (Natura 2000-netwerk, water, lucht, afval, enz.), hoewel de Commissie de rol niet zou mogen verwaarlozen van enkele traditionele projecten die met minimale kosten tal van voordelen hebben opgeleverd. De geïntegreerde projecten vormen een nieuw multifunctioneel uitvoeringsmechanisme bij de tenuitvoerlegging van de milieu- en klimaatwetgeving, maar er zijn gerede twijfels of ze in de praktijk niet zullen leiden tot een complexer beheer en tot een moeilijker coördinatie van de verschillende fondsen die gelijktijdig worden aangesproken.

3.5.3 De geïntegreerde projecten zullen op een nog nader te bepalen manier geografisch worden gespreid. De Commissie zal door middel van gedelegeerde handelingen geografische criteria vaststellen, maar het zou een goede zaak zijn als in de basisverordening alvast in grote lijnen wordt aangegeven hoe landen die traditioneel op het vlak van LIFE weinig actief zijn ertoe kunnen worden aangezet om deel te nemen aan het programma. Daarom is het noodzakelijk die landen beter te adviseren en de samenwerking met de bevoegde nationale instellingen te verbeteren. Het Comité is van mening dat bij het selecteren van een geïntegreerd project verdienstelijkheidscriteria zwaarder moeten wegen dan geografische of soortgelijke criteria. Het verhogen van de cofinanciering tot 80 % van de in aanmerking komende kosten is misschien niet voldoende om de deelname van overheids- en privé-instellingen te bevorderen in tijden van crisis, waarin het erg moeilijk is om de nodige middelen te mobiliseren voor zeer ambitieuze projecten.

3.5.4 Om de ontwikkeling en praktische uitvoering van geïntegreerde projecten te vergemakkelijken moeten de organisaties van het maatschappelijke middenveld er meer betrokken worden. Zo wordt vermeden dat de projecten uitsluitend instrumenten worden in handen van de overheden. Het is essentieel dat de deelname van organisaties van het maatschappelijke middenveld verbeterd wordt en een impuls wordt gegeven aan de oprichting van netwerken met behulp waarvan goede praktijken en kennis kunnen worden uitgewisseld.

4. Specifieke opmerkingen

4.1 Vereenvoudiging

4.1.1 De Commissie benadrukt dat de algemene invoering van vaste tarieven en forfaitaire bedragen zorgt voor een grotere vereenvoudiging. Deze maatregel is positief en kan onnodige bureaucratie vermijden.

4.1.2 Toch kan het EESC niet akkoord gaan met het voorstel om de btw of de kosten voor vast personeel (over het algemeen bedragen deze kosten ongeveer 30 %) voortaan niet meer onder de subsidiabele kosten te laten vallen. Op die manier krijgen kleine of lokale organisaties van het maatschappelijke middenveld het nog moeilijker om projecten te ontwikkelen. De vereenvoudiging moet gebaseerd zijn op een aanzienlijke wijziging van de formulieren, een betere advisering tijdens de opstelling, flexibiliteit bij begrotingswijzigingen achteraf en een voorafgaande beoordelingsfase (screening). Volgens het EESC moeten

⁽²⁾ COM(2010) 2020 final.

⁽³⁾ COM(2011) 112 final.

enkele specifiek voor de geïntegreerde projecten uitgewerkte vereenvoudigingsmaatregelen, bijvoorbeeld het instellen van twee fases voor het selecteren van de projecten, ook gaan gelden voor de traditionele projecten.

4.1.3 Het voorstel voor een verordening verbetert de complementariteit tussen de financieringsinstrumenten aanzienlijk in vergelijking met het huidige onduidelijke artikel 9. Het EESC is het eens met het beginsel dat het LIFE-programma de andere financieringsprogramma's van de Unie moet aanvullen (Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, Cohesiefonds, Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling, Horizon 2020, enz.). Zo wordt de coördinatie tussen de programma's verbeterd en wordt dubbele financiering voorkomen.

4.1.4 Naast de nieuwe maatregelen voor een eenvoudigere werking en een eenvoudiger beheer van het programma, moet ook gezorgd worden voor transparantere selectiecriteria voor projecten en voor een versterking van de bestaande instrumenten voor het adviseren en begeleiden van mogelijke begunstigen.

4.2 *Communautaire benadering / activiteiten buiten de EU*

4.2.1 Het afschaffen van indicatieve nationale toewijzingen (artikel 6 van de huidige verordening) zal voor de genoemde geïntegreerde projecten slechts leiden tot nog nader te bepalen criteria voor geografisch evenwicht. De nationale toewijzingen gaven niet het verhoopte resultaat en motiveerden de kleinste of de in het beheer van deze middelen minst ervaren lidstaten niet. De afschaffing lijkt logisch en wordt door de Commissie gecompenseerd door geografische criteria voor grote projecten (geïntegreerde projecten). Momenteel zijn Italië, Duitsland en Spanje de grootste begunstigen, maar de deelname van de landen met de minste ervaring of technische voorbereiding moet actief gestimuleerd worden.

4.2.2 De uitbreiding van de geografische reikwijdte van het LIFE-programma is goed, maar mag de communautaire aard van het LIFE-programma niet aantasten. De uitzonderingen op de algemene regel moeten beperkt worden tot enkele bepaalde gevallen op specifieke gebieden, zoals mariene of migrerende soorten of de internationale samenwerking tussen organisaties. Het EESC ondersteunt de maatregel dat minstens 15 % van de begroting van het programma via projecten van transnationale moet worden gekanaliseerd.

4.2.3 Tot nu toe heeft de Commissie het beheer van het LIFE-programma volledig op zich genomen. Toch is in het nieuwe voorstel de rol van de uitvoerende agentschappen niet duidelijk, en in het bijzonder de rol van het Uitvoerend Agentschap voor concurrentievermogen en innovatie in het kader van de traditionele projecten. In die zin is het belangrijk aan de Europese Commissie te vragen wat de bevoegdheden zullen zijn van het Uitvoerend Agentschap bij de selectie van de projecten en welke instrumenten gebruikt zullen worden om de nationale contactpunten te versterken.

4.3 *Natura 2000-netwerk*

4.3.1 De bijdrage van het LIFE-programma aan de financiering van de ontwikkeling van het Natura 2000-netwerk is een prioriteit die opmerkelijke resultaten heeft opgeleverd. In de volgende periode moet het LIFE-programma blijven bijdragen aan het verbeteren van het gebruik van het Natura 2000-netwerk door de lokale actoren en de autoriteiten. Daarom is het van prioritair belang dat het LIFE-programma bijdraagt tot het vaststellen van gemeenschappelijke criteria voor beheer en de administratie van de Natura 2000-gebieden. Deze taak moet gecoördineerd worden door de Europese Commissie en de focus moet gelegd worden op die landen waar de invoering het meest recent is.

4.4 *Cofinanciering*

4.4.1 Het maximale financieringspercentage voor de LIFE-projecten zal 70 % zijn van de in aanmerking komende kosten, terwijl dat vroeger 50 % was. In het geval van de geïntegreerde projecten kan dat oplopen tot 80 %, en dat percentage kan ook van toepassing zijn op specifieke projecten waarmee wordt tegemoetgekomen aan bepaalde behoeften met betrekking tot de ontwikkeling en de tenuitvoerlegging van beleid of wetgeving van de EU, rekening houdend met hun strategische waarde. Die verhoging van de cofinanciering gebeurt ter compensatie van het niet voor subsidiëring in aanmerking komen van bepaalde zeer aanzienlijke kosten die daar tot op heden wel voor in aanmerking kwamen, zoals btw of kosten voor vast personeel. Toch werd in de huidige periode aan enkele projecten op het gebied van biodiversiteit al een cofinanciering toegekend van 75 %. Daarom is het wenselijk dat de Commissie analyseert of deze cofinanciering voldoende is als compensatie of dat juist een vast percentage voor cofinanciering moet vastgesteld worden in plaats van een maximum.

4.5 *Eco-innovatie*

4.5.1 In de huidige periode had een belangrijk deel van de projecten voor milieubeleid en -governance betrekking op innovatieve managements- of bedrijfsvoeringsmethoden. De vooruitgang op het vlak van eco-innovatie werd zeer positief gewaardeerd bij de effectbeoordeling. Desondanks stelt de Commissie voor de particuliere innovatie te beperken omdat andere specifieke instrumenten zoals Horizon 2020 a priori dezelfde taak op zich nemen.

4.6 *Bevorderen van de deelname van het midden- en kleinbedrijf en van ngo's*

4.6.1 Het nieuwe ontwerp van het LIFE-programma stapt af van de *bottom-up*-benadering en kiest voor een flexibele *top-down*-benadering. Het gevolg van deze zienswijze is het ontstaan van de geïntegreerde projecten. Het EESC wijst de nieuwe benaderingswijze van de Commissie niet af, maar legt nadruk op het belang van het bevorderen van projecten die op lokaal of regionaal niveau ontwikkeld worden met kleine ondernemingen of ngo's, maar die met minimale kosten grote resultaten kunnen opleveren.

4.6.2 Het EESC vindt het een goede zaak dat de door het LIFE-programma gefinancierde projecten daadwerkelijk het gebruik van groene overheidsopdrachten promoten.

4.7 *Financiering van ngo's actief op milieugebied*

4.7.1 De Europese Commissie gebruikt het LIFE-instrument om op milieugebied actieve ngo's te financieren die deelnemen aan de Europese besluitvorming. Traditioneel waren ongeveer dertig organisaties de begunstigers van deze fondsen, met een zeer positief resultaat volgens de evaluatie van de Commissie. In dat opzicht prijst het EESC het werk van deze organisaties, maar het is wenselijk om de selectiecriteria voor de toekenning van fondsen aan te passen, zodat andere organisaties die een belangrijke bijdrage leveren aan het milieu en het klimaat er ook voor in aanmerking kunnen komen.

Brussel, 25 april 2012

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Staffan NILSSON

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het

voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van voorschriften voor rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van de steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid

(COM(2011) 625 *final* — 2011/0280 (COD))

het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een gemeenschappelijke marktordening voor landbouwproducten („integrale-GMO-verordening”)

(COM(2011) 626 *final* — 2011/0281 (COD) (A-21))

het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo)

(COM(2011) 627 *final* — 2011/0282 (COD))

het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid

(COM(2011) 628 *final* — 2011/0288 (COD))

het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad wat de toepassing van de rechtstreekse betalingen aan landbouwers voor 2013 betreft

(COM(2011) 630 *final* — 2011/0286 (COD))

en het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad wat de regeling op de bedrijfstoelageregeling en de steun voor wijnbouwers betreft

(COM(2011) 631 *final* — 2011/0285 (COD))

(2012/C 191/21)

Rapporteur: **Dilyana SLAVOVA**

Corapporteur: **Franco CHIRIACO**

De Raad en het Europees Parlement hebben resp. op 14 november en 25 oktober 2011 besloten om het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig de artikelen 43, lid 2, en 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) te raadplegen over de volgende voorstellen:

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van voorschriften voor rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van de steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid

COM(2011) 625 *final* — 2011/0280 (COD)

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een gemeenschappelijke marktordening voor landbouwproducten („Integrale-GMO-verordening”)

COM(2011) 626 *final* — 2011/0281 (COD) (A-21)

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo)

COM(2011) 627 *final* — 2011/0282 (COD)

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid

COM(2011) 628 *final* — 2011/0288 (COD)

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad wat de toepassing van de rechtstreekse betalingen aan landbouwers voor 2013 betreft

COM(2011) 630 final — 2011/0286 (COD)

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad wat de regeling op de bedrijfstoelageregeling en de steun voor wijnbouwers betreft

COM(2011) 631 final — 2011/0285 (COD).

De afdeling Landbouw, Plattelandsontwikkeling en Milieu, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 10 april 2012 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 25 en 26 april 2012 gehouden 480e zitting (vergadering van 25 april) het volgende advies uitgebracht, dat met 132 stemmen vóór en 14 tegen, bij 21 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

Het Europees landbouwmodel op de schop

1.1 Het EESC neemt met belangstelling kennis van de wetgevingsvoorstellen van de Commissie en constateert dat rekening is gehouden met sommige – maar lang niet alle – aanbevelingen die het in eerdere adviezen heeft geformuleerd. Zo heeft het Comité er herhaaldelijk, met name in zijn adviezen NAT/449 en NAT/481, op gewezen dat het toekomstige GLB onmiskenbaar gericht moet zijn op de bescherming van het Europese landbouwmodel, dat gestoeld is op de beginselen van voedselsoevereiniteit en duurzaamheid en moet uitgaan van de reële behoeften van landbouwers en consumenten.

1.2 De Commissie heeft een berg werk verzet met het oog op het toekomstige GLB en heeft er een echt Europees project, gebaseerd op het begrip „inclusieve diversiteit”, van willen maken. Wat betreft de inspanningen van de Commissie om een nieuw partnerschap tussen Europa en zijn boeren tot stand te brengen is het EESC van mening dat de voorstellen weliswaar de juiste insteek hebben, maar dat op een aantal punten nog belangrijke verbeteringen kunnen worden aangebracht.

1.3 De huidige financiële en economische crisis en extreme klimaatveranderingen vergen een totaal andere aanpak van de wijze waarop de kloof tussen beloften en de realiteit van het dagelijkse boerenleven moet worden gedicht. Boeren staan onder steeds grotere druk van de markt, waardoor er hele streken zijn waar de landbouw verdwijnt. Er is meer dan ooit behoefte aan een Europees landbouwmodel. Het EESC acht het van essentieel belang dat het GLB voor de periode 2014-2020 de enorme obstakels voor de ontwikkeling van de landbouwsector uit de weg ruimt. Het vindt het echter een gemiste kans dat de Commissie zich niet duidelijker voor het Europese landbouwmodel uitspreekt.

1.4 Het EESC steunt het streven van de Europese Commissie om, overeenkomstig het Europees landbouwmodel, het concurrentievermogen van een multifunctioneel ingerichte landbouw in Europa door middel van verschillende initiatieven, zoals onderzoek, ontwikkeling en advisering, alsook de beloning van maatschappelijke prestaties die niet terug te vinden zijn in de prijs, te verbeteren. Het acht de voorgenomen initiatieven echter bij lange na niet toereikend om een aanhoudende groei van

productie en werkgelegenheid te waarborgen en zo in de steeds grotere behoefte aan voedsel in de wereld te helpen voorzien. Het EESC wijst erop dat in het toekomstige GLB rekening moet worden gehouden met het feit dat een zesde van alle banen in Europa direct of indirect verband houdt met de landbouwproductie, en dat dit percentage in sommige lidstaten nog veel hoger is. Het GLB zou voor het behoud van de werkgelegenheid in de EU, met name in plattelandsgebieden, een rol moeten spelen, maar draagt momenteel eerder bij tot het verlies van arbeidsplaatsen. Wanneer de land- en bosbouwproductie in één regio wegvalt, verdwijnt ook de bijbehorende werkgelegenheid in de toeleverende en verwerkende sectoren, tot in de voedingsmiddelen- en houtverwerkingsindustrie aan toe. Het toekomstige GLB moet erop gericht zijn de economische prestaties van landbouwgezinnen en coöperaties te verbeteren en moet hen helpen een betere markttoegang en een betere afzet voor hun producten te verkrijgen.

1.5 Het nieuwe GLB moet bijdragen tot de verbetering van de sociaaleconomische omstandigheden, de werkgelegenheid en de veiligheid van de werknemers in de landbouwsector door als voorwaarde te stellen dat alleen steun wordt toegekend indien aan alle sociale voorwaarden, wetten en arbeidsvoorwaarden wordt voldaan. Een en ander moet gebeuren in een context waarbij landbouw- en agrovoedingsbedrijven een centrale plaats innemen in het systeem, teneinde recht te doen aan de reële economie, onderzoek, innovatie en generatievernieuwing te bevorderen, alsook de voedselproductie te stimuleren door tevens de regionale meerwaarde in te brengen.

1.6 Het EESC verzoekt het Europees Parlement, de Raad en de Commissie opnieuw om de landbouw te blijven voorzien van een stevig budget, dat zeker niet lager mag uitvallen dan het voor de huidige begrotingsperiode uitgetrokken bedrag. Momenteel worden er vooral problemen verwacht waar het gaat om de ontwikkeling van de tweede pijler, omdat veel lidstaten hierbij kennelijk niet meer voor de noodzakelijke medefinanciering kunnen of willen zorgen. Dit zal leiden tot een onaanvaardbare verzwakking van het plattelandsontwikkelingsbeleid en van de milieumaatregelen die via de tweede pijler gefinancierd worden.

1.7 Het EESC vindt dat bij de herziening van het GLB vooral moet worden gestreefd naar eenvoudigere procedures en een **flexibele** toepassing daarvan, teneinde de uiteenlopende

landbouwomstandigheden in de lidstaten in aanmerking te nemen, de bureaucratische rompslomp voor boeren te verminderen en de problemen voor uitbetalingsinstanties te beperken.

Rechtstreekse betalingen

1.8 Het EESC vindt het een goede zaak dat de historische referentieperiode voor het vaststellen van de omvang van de inkomenssteun voor boeren in elk land of elke regio wordt losgelaten. Maar een vast bedrag per hectare is volgens het EESC niet altijd de beste beleidskeuze, zeker als men het argument van inkomenssteun in aanmerking neemt (zie paragraaf 4.3.2). Dit soort **interne convergentie** binnen elk land of elke regio vergt dan ook flexibiliteit, een langere overgangsperiode en geleidelijke aanpassing gedurende deze periode.

1.9 Het EESC juicht het toe dat wordt getracht de verschillen tussen de lidstaten op het gebied van de mate van steun die boeren ontvangen weg te werken. Ten aanzien van de herverdeling van financiële middelen tussen de lidstaten moet het toekomstige GLB, gezien de landbouwdiversiteit in de EU, in het teken staan van begrippen als „evenwicht”, „billijkheid” en „pragmatisme”. De kost- en opbrengststructuur van landbouwactiviteiten in de diverse lidstaten moeten hierbij in ogenschouw genomen worden. Het is belangrijk dat bij de herverdeling rekening wordt gehouden met de problemen van de boeren in zowel nieuwe als oude lidstaten. Daarom stelt het EESC voor om de nationale middelen voor rechtstreekse betalingen op basis van objectieve en niet-discriminerende criteria te herverdelen en in een **passende en ruime overgangsperiode te voorzien wanneer van het beginsel van de historische referentie wordt afgestapt teneinde eerlijke convergentie te bewerkstelligen**. Het doel is dat geen enkel land in het financiële kader voor de periode 2014-2020 minder dan 90 % van het gemiddelde van de EU-27 scoort.

1.10 Het EESC onderschrijft het besluit om een vereenvoudigde steunregeling voor kleine boeren in te voeren, maar betwijfelt of de door de Commissie voorgestelde steunbedragen voldoende zijn om de ontwikkeling van kleine landbouwbedrijven te stimuleren. Tegelijkertijd vraagt het EESC de Commissie om duidelijk te maken wat de criteria zijn om als „kleine boer” te worden aangemerkt. Al naar gelang de omstandigheden in de lidstaten zou de regeling vrijwillig kunnen zijn.

1.11 Het EESC stemt in met het beginsel dat aan de vaststellen van de Commissie ten grondslag ligt, nl. dat de GLB-steun in het kader van de eerste pijler vooral naar actieve landbouwers moet gaan. Er moet duidelijk worden omschreven wat onder „landbouwactiviteit”, „landbouwgrond die voor steun in aanmerking komt” en „actieve landbouwer” wordt verstaan en er moet een beter verband worden gelegd tussen betalingen en activiteiten om te voorkomen dat een beperkt budget naar braakliggend terrein gaat of naar personen die niet agrarisch actief zijn (tenzij dit terrein officieel geregistreerd staat als braakliggend land). Met de lidstaten moet worden bekeken of dit beginsel daadwerkelijk kan worden toegepast. Overigens zouden begunstigden die minder dan 5 000 euro ontvangen niet van de definitie van „actieve landbouwer” mogen worden uitgesloten.

1.12 Het EESC is voorstander van een geleidelijke verlaging door maximalisering van de rechtstreekse betalingen en dringt er verder bij de Commissie op aan, net als het in eerdere adviezen heeft gedaan, om voor een praktische uitvoering te kiezen waarbij rekening wordt gehouden met het specifieke karakter van bedrijven die de vorm hebben van coöperaties en verenigingen van landbouwproducenten⁽¹⁾. De middelen die niet voor rechtstreekse steun worden gebruikt, mogen niet worden ingehouden op het totale budget van de lidstaten, zodat deze kunnen worden gebruikt om zwakkere nationale landbouwsectoren te steunen via de eerste of de tweede pijler, al naar gelang het besluit van de lidstaat. Het EESC stelt voor dat de aldus overgehevelde middelen niet gecofinancierd hoeven te worden.

1.13 Om volledige toegang te krijgen tot de basisbetalingsregeling moet volgens het EESC worden uitgegaan van zowel de bestaande landbouwactiviteit in 2011 als het gebruik van de in aanmerking komende grond op de startdatum in 2014. Het criterium „het in 2011 uitbetaald zijn van een toeslagrecht” is volgens het EESC niet juist.

1.14 Het EESC is blij met de door de Commissie voorgestelde flexibiliteit tussen de pijlers. Het is van primair belang dat lidstaten waarin de rechtstreekse steun nog lager is dan 90 % van het gemiddelde EU-niveau, de mogelijkheid wordt geboden om middelen die zijn toegewezen voor plattelandsontwikkeling eveneens over te hevelen naar hun in het kader van de eerste pijler toegewezen budget. Dit zou ook mogelijk moeten zijn voor lidstaten die een onevenredig kleine eerste pijler hebben of met natuurlijke handicaps hebben te kampen. Het EESC stelt voor om, indien hiervoor wordt gekozen, een maximum van 10 % te hanteren.

1.15 Het EESC heeft de rol die landbouwers zouden kunnen en moeten spelen bij het behoud van de bodem, biodiversiteit, natuurlijke landschappen en het milieu constant benadrukt. Ze zijn door de huidige randvoorwaarden echter niet in staat om deze rol naar behoren te vervullen. Het EESC heeft zich daarom uitgesproken (zie NAT/449) voor „doelgerichte rechtstreekse steun”; de vergroeningscomponenten gaan precies in deze richting. Het zou graag zien dat de Commissie bekijkt welke gevolgen de nieuwe maatregelen hebben, zodat er kan worden bijgestuurd als het economisch evenwicht van landbouwbedrijven wordt verstoord. Indien mogelijk, moeten de vergroeningsmaatregelen win-winoplossingen bieden voor zowel het milieu als de groei. Het EESC weigert zich neer te leggen bij een situatie waarin de EU enerzijds de Europese boeren met hogere kosten opzadelt omdat zij aan de regels moeten voldoen en anderzijds, via handelsovereenkomsten, toestaat dat goedkope importproducten op de markt worden gebracht waarvoor diezelfde regels niet gelden.

1.16 De vergroeningscomponent van de eerste pijler is een manier om een sterker en duidelijker verband te leggen tussen rechtstreekse betalingen en de collectieve milieugoederen die door de landbouw worden geproduceerd. Het EESC vindt dat dit systeem eenvoudig moet worden gehouden en dat het ervoor moet zorgen dat alle boeren in de hele EU op milieugebied

⁽¹⁾ CESE, PB C 132 van 3.5.2011, 63.

dezelfde resultaten bereiken. De bijzondere kenmerken van minder begunstigde regio's moeten mee in acht kunnen worden genomen bij het vastleggen van de steun. De maatregel voor „ecologische aandachtsgebieden” moet op een zodanige manier worden uitgevoerd dat wordt voorkomen dat landbouwgrond uit productie wordt genomen. Reeds genomen agromilieumaatregelen moeten ook ten aanzien van de nieuwe milieuverplichtingen (pijler 1) gelden, zoals dat ook in het algemeen voor de ecologische landbouw is gepland.

1.17 Het is een goede zaak dat lidstaten de kans krijgen om gebruik te maken van een vrijwillige regeling voor gekoppelde steun om in te spelen op specifieke situaties. Maar met het oog op meer flexibiliteit en subsidiariteit wordt voorgesteld de limitatieve lijst van sectoren en teelten waarvoor gekoppelde steun kan worden verleend te schrappen en de lidstaten zelf te laten beslissen welke sectoren en teelten voor steun in aanmerking komen.

Marktinstrumenten

1.18 Het EESC is van mening dat de voorstellen van de Commissie onvoldoende zijn om de toenemende marktvolatiliteit en de daaruit voortvloeiende problemen het hoofd te bieden. In de verdragen van Lissabon is vastgelegd dat met het GLB beoogd wordt om de landbouwmarkten te stabiliseren, maar de wetgevingsvoorstellen helpen niet om dit doel te verwezenlijken.

1.19 Het EESC is stellig van mening dat ook aanbodbeheersingsinstrumenten in sommige landbouwsectoren doeltreffend kunnen zijn. Het raadt dan ook aan de marktontwikkelingen grondig te analyseren wanneer onderzoek wordt gedaan naar de mogelijkheid om de afschaffing van de aanplantingsrechten voor wijngaarden uit te stellen en naar de mogelijkheid om de suikerquota voor een langere tijd te handhaven.

1.20 Het is van essentieel belang dat de positie van landbouwers en hun organisaties in de voedselvoorzieningsketen wordt versterkt om betere marktopbrengsten te garanderen. Het EESC constateert tot zijn genoegen dat het aantal producten dat door producentenorganisaties, hun verenigingen en brancheorganisaties wordt erkend, wordt uitgebreid. Gezien de verschillende structuren en tradities in de lidstaten moeten de nieuwe regelingen slechts een facultatief karakter krijgen. Het Comité is ook ingenomen met de voorstellen van de Commissie voor de zuivelsector, maar beveelt de Commissie aan om het begrip „producentenorganisatie” duidelijk te omschrijven. Het is eveneens van het allergrootste belang dat de EU-mededingingsregels worden aangepast om ervoor te zorgen dat producentenorganisaties en coöperaties hun marktposities kunnen versterken. Om de marktmacht van de landbouwers binnen de productieketen te versterken acht het EESC het tevens noodzakelijk de nodige voorwaarden te creëren voor de ontwikkeling van korte ketens die rechtstreeks door de landbouwers beheerd worden.

Plattelandontwikkeling

1.21 Positief is dat wordt voorgesteld het GLB beter te doen aansluiten bij de Europa 2020-strategie voor plattelandontwikkeling en de duurzaamheidsstrategie, en dat bijzondere nadruk wordt gelegd op onderzoek, innovatie en opleiding. Er zou bijzondere aandacht moeten worden besteed aan de opleiding van de meest kwetsbare groepen (migranten en ongeschoolde werknemers in de landbouw), alsook van jongeren en vrouwen, die

een sleutelrol spelen in de professionalisering en verbetering van de concurrentiepositie van de landbouw. Met het oog hierop is het belangrijk dat de kwaliteit, de toegankelijkheid en het gebruik van informatie- en communicatietechnologieën in plattelandsgebieden worden verbeterd. Het beleid voor plattelandontwikkeling moet, overeenkomstig het Europees landbouwmodel, prioritair gericht zijn op innovatie en concurrentievermogen van landbouwbedrijven, met name op ondersteuning van bedrijfsinvesteringen, bevordering van generatievernieuwing, ontplooiing van initiatieven voor integratie van de toeleveringsketen en geïntegreerde territoriale projecten, verbetering van de relaties tussen de landbouwbedrijven en de levensmiddelenindustrie, ondersteuning van milieu- en klimaatvriendelijke maatregelen en methoden, alsook op consolidering van de werkgelegenheid in de landbouw door bevordering en opwaardering ervan.

1.22 Eén heel positief element van het Commissievoorstel is de invoering van Europese innovatiepartnerschappen om het contact tussen onderzoekers, land- en bosbouwers en adviseurs te helpen verbeteren, zodat een op kennis gebaseerde land- en bosbouw ontstaat die gebruikmaakt van professionele voorlichtingsdiensten. Dergelijk onderzoek moet ook betrekking hebben op de ontwikkeling van economische activiteiten op het platteland, waaronder toerisme, ambachtelijke werkzaamheden en andere activiteiten die de werkgelegenheid in landelijke gebieden ten goede kunnen komen.

1.23 Het EESC juicht toe dat in de voorstellen voor plattelandontwikkeling wordt afgestapt van het „assenconcept” en wordt overgegaan op een thematische aanpak. Dit zal lidstaten en regio's wellicht meer flexibiliteit bieden om rekening te houden met hun eigen specifieke omstandigheden. Wel moet erop worden gelet dat belangrijke elementen van de tweede pijler niet volledig naar de achtergrond kunnen verdwijnen. Vandaar het belang van het beginsel om 25 % van de middelen uit te trekken voor milieu- en klimaatbeschermingsmaatregelen. Zeker ook voor de LEADER-aanpak zou een minimumpercentage vastgesteld moeten worden.

1.24 Het EESC vindt het essentieel dat de lidstaten de vereiste cofinanciering van de tweede pijler tijdig garanderen. Het Comité vindt niet dat het wenselijk is om de risicobeheermaatregelen in de tweede pijler op te nemen. De lidstaten moeten zorgen voor voldoende nationale cofinanciering ⁽²⁾.

1.25 Het EESC vindt dat er een nieuwe, aparte maatregel nodig is om de biolandbouw sterker te profileren. Het cofinancieringspercentage hiervan zou gelijk moeten zijn aan het percentage dat wordt voorgesteld voor minder ontwikkelde gebieden (85 %). Ook de geïntegreerde productie en de beheerslandbouw, die positieve gevolgen hebben voor het milieu, zouden volgens het EESC moeten worden bevorderd.

1.26 Gezien de moeilijke omstandigheden waaronder landbouwactiviteiten in berggebieden en eilandregio's plaatsvinden stelt het EESC voor dat de Commissie het cofinancieringspercentage van 85 % niet alleen uitbreidt tot minder ontwikkelde regio's, maar ook tot berggebieden en eilandregio's. Dat ligt impliciet besloten in de filosofie van het voorstel, maar wordt niet met zoveel woorden gezegd. De voorgestelde nieuwe definiëring van de „overige gebieden” met betrekking tot de benadeelde gebieden moet nog worden bijgewerkt.

⁽²⁾ CESE, PB C 132 van 3.5.2011, blz. 63, par. 4.2.

1.27 Het EESC herinnert de Commissie, het Parlement en de Raad eraan dat waterschaarste en droogte al een ernstig probleem zijn in veel Europese regio's en dat de situatie als gevolg van de klimaatverandering naar verwachting nog zal verslechteren. Het EESC wijst op het belang van geïntegreerde planning en duurzame ontwikkeling bij de aanpak van watergebruik, waterschaarste en droogte, op basis van de integratie van sectorale beleidsvormen, en op het belang van territoriale planning in gebieden die traditioneel door waterschaarste en droogte worden getroffen. Tegelijkertijd dient rekening te worden gehouden met de extra kosten die in de noordelijke lidstaten van de EU moeten worden opgebracht om landbouwgronden te ontwateren.

1.28 Het EESC pleit voor een nieuw GLB dat evenwichtig, voorspelbaar, rendabel, minder bureaucratisch, flexibel en transparant is, zodat jongere generaties zich tot deze sector aange trokken voelen.

2. Inleiding

2.1 Het landbouwbeleid speelt een centrale rol in de EU, niet alleen omdat de land- en bosbouw meer dan 90 % van de grond in beslag nemen en een belangrijke rol spelen bij het duurzaam gebruik van hulpbronnen en de instandhouding van natuurlijke habitats, maar vooral omdat de landbouw door middel van het GLB Europa kan helpen bij het oplossen van grote problemen als de economische en financiële crisis, de klimaatverandering, de bescherming van het milieu en de instandhouding van bedrijvigheid op het platteland en de consument van veilig, betaalbaar en kwalitatief hoogstaand voedsel voorziet.

2.2 In de komende jaren zal de basis moeten worden gelegd voor een sterke land- en bosbouwsector die de klimaatverandering en de internationale concurrentie het hoofd kan bieden en tegelijkertijd aan de verwachtingen van de bevolking kan voldoen. Europa heeft de boeren en bosbouwers nodig en de boeren en bosbouwers hebben de steun van Europa nodig. Bovendien is de kwestie werkgelegenheid in een tijd van economische crisis belangrijker dan ooit. Dat is de reden waarom de Commissie een nieuw partnerschap heeft voorgesteld tussen Europese burgers, boeren en bosbouwers om de uitdagingen van voedselzekerheid, duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen, groei en werkgelegenheid aan te kunnen gaan.

2.3 Het EESC heeft in vorige adviezen al uiteengezet hoe het denkt over de uitdagingen die de Europese landbouw wellicht staan te wachten, wat de doelstellingen van het GLB moeten zijn en hoe het GLB moet worden aangepast om deze doelstellingen te halen. De meeste van de aanbevelingen die het EESC in een eerder advies over dit onderwerp heeft gedaan (NAT/449) ⁽³⁾, zijn overgenomen in een mededeling van de Commissie die in 2010 werd gepubliceerd. Naar aanleiding van deze mededeling heeft het EESC nog meer voorstellen geformuleerd in zijn advies NAT/481 ⁽⁴⁾. Los daarvan heeft het EESC onlangs nog een paar specifieke kwesties met betrekking tot het GLB aan de orde gesteld, zoals de toekomst van jonge

landbouwers ⁽⁵⁾ en gebieden met natuurlijke handicaps ⁽⁶⁾. Het EESC benadrukt dat de Commissie bij de formulering van haar voorstellen gekozen heeft voor een heel andere aanpak dan het EESC had voorgesteld. Het EESC had verzocht om eerst de doelstellingen van het GLB duidelijk te definiëren, daarna aan te geven met welke instrumenten deze kunnen worden bereikt, en dan te beschrijven hoeveel geld ervoor nodig is. Volgens het EESC is het onjuist om eerst een budget vast te leggen en daarna de middelen op de een of andere manier te verdelen. Dat is echter precies wat de Commissie heeft gedaan, en dat leidt nu tot moeilijkheden.

2.4 Het EESC wil graag wijzen op het belang van de landbouwsector voor de werkgelegenheid. De landbouw- en agrovoedingssector van de EU biedt werk aan ongeveer 40 miljoen mensen op het Europese platteland en vormt daarmee de ruggraat van deze gebieden, als producent van hoogwaardig kwaliteitsvoedsel voor 500 miljoen consumenten. Toch draagt het inkomen van Europese boeren doorgaans slechts de helft van het gemiddelde inkomen in de EU. Volgens gegevens van Eurostat van september 2011 werken er in de EU-27 in totaal 11,7 miljoen mensen fulltime in de landbouw; 10,8 miljoen (92 %) daarvan zijn vaste arbeidskrachten. In de meeste lidstaten is de landbouw nog steeds een familie-aangelegenheid; vier vijfde (80 %) van de totale agrarische beroepsbevolking is eigenaar van een landbouwbedrijf of behoort tot het gezin van de eigenaar. Iets meer dan een derde (34 %) van de vaste arbeidskrachten in de landbouw in de EU-27 is vrouw. Van alle landbouwbedrijfseigenaren in de EU-27 is een relatief klein deel (6 %) jonger dan 35, terwijl een relatief groot deel (34 %) 65 jaar of ouder is. Bovendien werkt een vrij groot aantal van de 30 miljoen arbeidsmigranten in de EU als seizoenarbeider in de landbouw ⁽⁷⁾.

3. Achtergrond

3.1 De wetgevingsvoorstellen zijn gebaseerd op het begrotingskader voor het GLB, zoals opgenomen in het voorstel van de Commissie voor het meerjarig financieel kader voor de periode 2014-2020. Met dit voorstel blijft de totale begroting voor het GLB op hetzelfde niveau als in 2013 tegen lopende prijzen, hetgeen **in reële termen een afname van de landbouwbegroting** betekent.

3.2 Volgens het voorstel inzake het meerjarig financieel kader zou landbouw – per slot van rekening een gemeenschappelijk beleid van strategisch belang – zoals voorheen een aanzienlijk deel van de EU-begroting toegewezen moeten krijgen. Dit komt erop neer dat voor de verwezenlijking van de kerndoelstellingen van het landbouwbeleid in de periode 2014-2020 317,2 miljard euro wordt uitgetrokken voor de eerste pijler (76 %) en 101,2 miljard euro voor de tweede pijler (24 %) (cijfers uitgedrukt in lopende prijzen), oftewel 418,4 miljard euro in totaal.

3.3 Het EESC wijst erop dat er in de Commissie pas overeenstemming over deze budgettering voor de landbouw kon worden bereikt door een verwijzing op te nemen naar de noodzaak om de landbouw te vergroenen. Dit moet zich nu ook in concreet beleid vertalen.

⁽³⁾ CESE, PB C 354 van 28.12.2010.

⁽⁴⁾ CESE, PB C 132 van 3.5.2011, 63.

⁽⁵⁾ CESE, PB C 376 van 22.12.2011, blz. 19-24.

⁽⁶⁾ CESE, PB C 255 van 22.9.2010, blz. 87).

⁽⁷⁾ Eurostat - Enquête inzake de structuur van landbouwbedrijven.

3.4 Met de wetgevingsvoorstellen wordt beoogd bovenop de eerder genoemde financiële middelen voor de eerste en de tweede pijler nog een extra bedrag van 17,1 miljard euro uit te trekken, onder meer voor onderzoek en innovatie (5,1 miljard euro), voedselveiligheid (2,5 miljard euro), voedselverstrekking aan de meest hulpbehoevende in het kader van andere posten van het meerjarig financieel kader (2,8 miljard euro) en een nieuwe reserve voor crises in de landbouwsector (3,9 miljard euro). Dit alles samen brengt de totale begroting voor het GLB in de periode 2014-2020 op 432,8 miljard euro.

4. Algemene opmerkingen

4.1 Het Europees Economisch en Sociaal Comité onderschrijft de hervormingsdoelstellingen van de Commissie, nl. een beter concurrentievermogen, meer duurzaamheid en meer doelmatigheid.

4.2 EU-begroting en financiële middelen voor het GLB

4.2.1 Het EESC verzoekt het Parlement, de Raad en de Commissie opnieuw om de EU-landbouwbegroting op hetzelfde peil te houden ⁽⁸⁾. Dit is nodig om het Europese landbouwmodel en de verschillende diensten die door de land- en bosbouw aan de samenleving worden verleend te ondersteunen; daarbij valt te denken aan de bescherming van levensvatbare plattelandsgemeenschappen en infrastructuur, evenwichtige regionale ontwikkeling en werkgelegenheid op het platteland, instandhouding van traditionele landschappen, nationaal erfgoed en tradities, biodiversiteit, milieubescherming en de strengst mogelijke normen voor dierenwelzijn en voedselveiligheid. Deze diensten betreffen zaken die de Europese consument en belastingbetaler belangrijk vinden. Aangezien Europese land- en bosbouwers deze multifunctionele diensten aan de samenleving als geheel leveren, en daarbij vaak extra kosten maken zonder dat zij daarvoor iets van marktrendement terugzien, is het noodzakelijk en gerechtvaardigd dat zij hiervoor via overheidsmaatregelen worden beloond. Met de vergroeningscomponent wordt geprobeerd om deze diensten in kaart te brengen en zo de nieuwe toeslagrechten waar de landbouw om zou kunnen vragen te onderbouwen en te legitimeren.

4.2.2 De financiële en economische crisis waaronder de Europese en de wereldeconomie momenteel gebukt gaan en de besluiten inzake het nieuwe stabilisatiepact stellen alle onderdelen van de overheidsfinanciën echter op de proef. Nogmaals: het Europese landbouwmodel kan niet op tegen de prijzen en voorwaarden op de wereldmarkt, het kost geld. Daarom moeten voor een beleid ten behoeve van dit model genoeg financiële middelen worden vrijgemaakt en is het van groot belang dat het bestaansrecht van elk instrument dat geld kost (zoals overheidsfinanciën) duidelijk wordt onderbouwd. Volgens de huidige voorstellen voor de EU-begroting voor de periode 2014-2020 ⁽⁹⁾ zullen de middelen die voor het GLB worden gereserveerd, bij constante prijzen duidelijk afnemen. Hoewel de Commissie erkent dat het gemeenschappelijk landbouwbeleid een strategische rol speelt bij het realiseren van duurzame groei, één van de doelstellingen van de Europa 2020-strategie, zal het aandeel van het GLB in de EU-begroting dalen van 39,2 % in 2014 tot 33,3 % in 2020. **Bij deze keuze heeft de Commissie geen rekening gehouden met het verzoek van het EESC om het tot dusver door de EU aan het GLB toegewezen aandeel in de begroting in ieder geval te handhaven.**

4.3 Rechtstreekse betalingen

4.3.1 Het EESC heeft zich al eerder aangesloten bij het standpunt van de Commissie dat in elke lidstaat moet worden afgestapt van het berekenen van inkomenssteun voor boeren op basis van een historische referentieperiode, omdat de aanzienlijke individuele verschillen in de hoogte van de steun per hectare tussen boeren niet langer gerechtvaardigd zijn en ook omdat dit tot concurrentievervalsing op de interne markt leidt ⁽¹⁰⁾.

4.3.2 Voor rechtstreekse betalingen kunnen voortaan drie goede argumenten worden aangevoerd: er wordt gestalte gegeven aan het Europese landbouwmodel (bijvoorbeeld via de vergroeningscomponent), inkomstentransfers worden ten dele mogelijk gemaakt en hoge Europese normen worden gecompenseerd. Vaste bedragen per hectare zijn hierbij volgens het EESC echter niet altijd de beste beleidsoptie. Waarom zou bijvoorbeeld een 1 000 hectare groot bedrijf 1 000 × een inkomensoverdracht moeten krijgen en een 25 hectare groot bedrijf slechts 25 ×? Inkomensoverdrachten zouden aan arbeidsplaatsen of personen, maar niet aan oppervlakte gekoppeld moeten worden. En nadelen waar Europese veehouders mee kampen moeten niet worden gecompenseerd met oppervlaktepremies die niet-veehouders ook krijgen. Daarom kan op lidstaatsniveau worden gezocht naar manieren om de steun op basis van aanvullende criteria te differentiëren. In sommige lidstaten, waar nog steeds wordt uitgegaan van de steun die in het verleden werd verstrekt, zal de convergentie tussen de nationale budgetten, naast de interne convergentie, ook tot problemen leiden. **In deze gevallen vergt interne convergentie flexibiliteit, een langere overgangperiode en geleidelijke aanpassing gedurende deze periode** ⁽¹¹⁾.

4.3.3 Een van de belangrijke opdrachten voor deze hervorming is een manier voor te stellen om tot **een eerlijker verdeling van de middelen tussen de lidstaten** te komen. Het EESC is blij met de pogingen om de kloof tussen de lidstaten op het gebied van de mate van steun die boeren ontvangen te dichten. Het pleit voor een herziening van de plattelandsonwikkelingsbudgetten aan de hand van objectievere criteria die tot doelgerichtere beleidsdoelstellingen moeten leiden, en juicht de flexibiliteit ten aanzien van de overheveling van fondsen van de ene naar de andere pijler toe.

4.3.4 Het EESC onderkent de verschillen tussen de oude en de nieuwe lidstaten voor wat de verdeling van rechtstreekse betalingen betreft. Volgens het EESC moet de concurrentiekraak van de agrovoedingssector in alle lidstaten in feite op dezelfde manier worden ondersteund om de coherentie van het Europese landbouwmodel te bewaren. Bij een eventuele herverdeling van de directe betalingen, dient de kosten- en opbrengstenstructuur van de landbouw in de lidstaten in ogenschouw genomen te worden.

4.3.5 Met het oog op zowel de belangen van de boeren als de behoeften van de consumenten en van het publiek in het algemeen zou het EESC verdere concurrentievervalsing, die sociale gevolgen heeft voor een aantal lidstaten, met name de Baltische landen, graag willen voorkomen. Het beveelt aan

⁽⁸⁾ CESE, PB C 132 van 3.5.2011, blz. 63, par. 1.10.

⁽⁹⁾ COM(2011) 500 final - Een begroting voor Europa 2020.

⁽¹⁰⁾ CESE, PB C 354 van 28.12.2010, blz. 35, par. 5.6.11.

⁽¹¹⁾ CESE, PB C 132 van 3.5.2011, blz. 63, par. 1.4.

om de rechtstreekse betalingen van de eerste pijler op een zodanige manier onder de lidstaten te verdelen dat **geen enkel land na afloop van de begrotingsperiode minder dan 90 % van het EU-gemiddelde scoort**.

4.3.6 De vergroeningscomponent van de eerste pijler is een manier om een groter en duidelijker verband te leggen tussen rechtstreekse betalingen en de collectieve milieugoederen die door boeren worden geleverd. Het is ook een belangrijke stap op weg naar een oplossing voor de biodiversiteitsproblemen die voortvloeien uit de landbouw. Het EESC juicht een dergelijke aanpak toe, maar tekent daarbij het volgende aan:

- De Commissie heeft getracht dit systeem eenvoudig te houden: slechts drie maatregelen, die gemakkelijk per satelliet kunnen worden gecontroleerd. De praktische uitvoering van deze maatregelen mag de boeren echter niet met extra administratieve lasten opzadelen.
- Het is belangrijk dat de vergroeningsmaatregelen door alle boeren in de EU op dezelfde manier worden toegepast. Zo zijn de effecten op het milieu het grootst en wordt de concurrentie tussen boeren uit verschillende regio's niet vervalst. Het kan echter noodzakelijk zijn dat bij de toepassing op nationaal of regionaal niveau enige flexibiliteit wordt betracht. Agromilieumaatregelen die stroken met de vergroeningscomponent, moeten in het algemeen worden overwogen.
- Er bestaat bezorgdheid over het risico van overlapping tussen de vergroeningsmaatregelen en de agromilieumaatregelen van de tweede pijler ⁽¹²⁾. Er moet een duidelijk onderscheid worden gemaakt om ervoor te zorgen dat boeren die al betrokken zijn bij agromilieuprogramma's, afdoende kunnen blijven profiteren van dit beleidsinstrument zonder er qua inkomen op achteruit te gaan. Aangenomen mag worden dat landbouwers die deelnemen aan maatregelen van agromilieuprogramma's die de verwezenlijking van de fundamentele doelstellingen van de vergroeningscomponent beogen, aan die vergroeningscomponent bijdragen. Reeds genomen agromilieumaatregelen (pijler 2) moeten ook ten aanzien van de nieuwe milieuverplichtingen (pijler 1) gelden, zoals dat ook in het algemeen voor de ecologische landbouw is gepland.

4.3.7 De vergroeningsmaatregelen moeten als volgt worden aangepast en uitgevoerd:

- Het voorstel om 7 % van het areaal te gebruiken voor „ecologische aandachtsgebieden” zou niet acceptabel zijn als grote stukken land uit productie zouden worden genomen. Dat zou ook met het oog op de wereldwijd stijgende vraag naar voedingsmiddelen contraproductief werken. De Commissie moet zo snel mogelijk bekendmaken wat, althans voorlopig, de kenmerken van „ecologisch prioritair land” zijn. Dan is tenminste duidelijk dat het hoofdzakelijk om elementen gaat die belangrijk zijn voor de instandhouding of verbetering van biodiversiteit; hieronder worden duidelijk

ook aanwezige bomen, terrassen, rivieroeverstroken, bloemenweiden enzovoort verstaan. Deze elementen moeten ook in aanmerking kunnen komen voor het stempel „prioritair land”, óók in landen waar zij volgens de nationale regelgeving niet als landbouwareaal werden beschouwd. Door een overzicht van de kenmerken op te stellen wordt ook meteen de vaak geuite vrees weggenomen dat de Commissie 7 % van het areaal volledig braak wil laten liggen. Tot slot moet het mogelijk zijn om ook de belangrijkste permanente gewassen tot „ecologische aandachtsgebieden” te rekenen, teneinde hun grote waarde voor het milieu en de natuur onder de aandacht te brengen.

- De Commissie moet duidelijk maken dat de maatregel voor gewasdiversificatie niet nadelig zal uitpakken voor met name boeren met weinig akkerland, veehouders zonder weiland en boeren die onder klimaat- en bodemomstandigheden werken waarin geen andere gewassen kunnen worden geproduceerd. Het EESC zou graag zien dat de lidstaten voorstellen, en dat de Commissie ermee instemt, om deze maatregel in dergelijke gevallen enigszins flexibel toe te passen.

4.3.8 Het EESC constateert dat de situatie met betrekking tot biodiversiteit enorm verschilt, niet alleen van lidstaat tot lidstaat maar ook van regio tot regio. Daarom lijkt een vast percentage van 7 % voor prioritair land in alle EU-regio's vooralsnog vrij bureaucratisch en niet op zijn plaats. Als de maatregelen echter op een zodanige manier worden gekozen dat alle bestaande structuren op landbouwbedrijven die een positieve bijdrage leveren aan de ontwikkeling van soorten, in aanmerking kunnen worden genomen, dan zullen boeren in regio's met veel structuren (met een hoog biodiversiteitsniveau) veel minder moeite hebben met de aanpassings- en uitvoeringsmaatregelen dan boeren in regio's met een homogeen landschap (en met een lage biodiversiteit). Daarom is de aanpak van de Commissie precies de goede om het Europese landbouwmodel te steunen: de maatregelen moeten op het individuele landbouwbedrijf worden gericht (behalve in het geval van kleine boerderijen).

4.3.9 Het EESC staat achter het voorstel van de Commissie om de lidstaten de mogelijkheid te blijven geven om steun te verstrekken aan landbouwers in berggebieden of andere gebieden die met specifieke of andere natuurlijke beperkingen hebben te maken en waarop de maatregelen van de tweede pijler van toepassing zijn. Het EESC juicht het eveneens toe dat de lidstaten de kans moeten krijgen om ook in het kader van de rechtstreekse betalingen in de eerste pijler extra subsidies te verstrekken aan gebieden met natuurlijke beperkingen. Het EESC verzoekt de Commissie met klem om voor vereenvoudigde procedures te zorgen zodat alle potentiële begunstigden van deze nieuwe mogelijkheden gebruik kunnen maken. Verder lijken de voorstellen betreffende de nieuwe definiëring van de benadeelde gebieden („overige gebieden”) nog niet af en behoeven dus bijwerking. Het plaatst echter vraagtekens bij het voorstel van de Commissie voor een nieuwe indeling van de „andere probleemgebieden” aan de hand van 8 biofysische criteria en bij het voorgestelde minimumpercentage van 66 % van het totale landbouwareaal. In hun huidige vorm zouden deze regels sommige regio's, die door een combinatie van verschillende factoren achtergesteld zijn, zonder objectieve reden benadelen. Bij het opstellen van een nieuwe regeling moet terdege rekening worden gehouden met de interactie tussen deze factoren.

⁽¹²⁾ Advies van het EESC over *De toekomst van het GLB* (PB C 132 van 3.5.2011, blz. 63, par. 3.4.3).

4.3.10 Het EESC stemt in met de maximering van rechtstreekse betalingen op basis van de agrarische structuur van het land of de regio in kwestie. Het EESC is het ermee eens dat flexibel moet worden omgegaan met de maximering van betalingen en dat het subsidiariteitsbeginsel daarbij in acht moet worden genomen. Het voorgestelde systeem van geleidelijke maximering is een goede zaak, mits het uitgespaarde bedrag naar de zwakkere landbouwsectoren in elk land gaat. Bij de berekening van het in het voorstel bedoelde bedrag worden de lonen die de landbouwer daadwerkelijk over het voorgaande jaar heeft betaald en heeft aangegeven, met inbegrip van belastingen en sociale bijdragen die verband houden met de arbeid, in mindering gebracht met maximaal 50 %. Voorts moet rekening worden gehouden met meewerkende familieleden.

4.3.11 Het EESC beseft dat het moeilijk is een sluitende definitie te geven van het begrip „actieve landbouwer” en vindt dat deze definitie moet worden gebaseerd op criteria als de productie en afzet van landbouwproducten, inclusief de rechtstreekse verkoop op lokale markten, en het scheppen van openbare goederen en diensten van maatschappelijk nut ⁽¹³⁾. Tevens moet rekening worden gehouden met de nadelige situatie van de regio en de noodzaak om in deeltijd te boeren om het gezinsinkomen op een gemiddeld niveau te handhaven. Het EESC vindt dat elke lidstaat flexibeler moet kunnen omgaan met het begrip „actieve landbouwer” bij het bepalen van wie voor rechtstreekse betalingen in aanmerking komt. Daarbij moet worden uitgegaan van de gebieden die voor steun in aanmerking komen. Overigens zouden begunstigden die minder dan 5 000 euro ontvangen niet van de definitie van „actieve landbouwer” mogen worden uitgesloten.

4.3.12 Het EESC onderschrijft het voorstel van de Commissie om in het kader van het EU-beleid voor plattelandontwikkeling prioriteit toe te kennen aan de vestiging van jonge boeren; dat kan deels gebeuren door het uitvoeren van programma's rond een bepaald thema, als onderdeel van de algemene programma's voor plattelandontwikkeling. Het EESC is erg ingenomen met het voorstel om binnen de eerste pijler inkomenssteun te verlenen aan jonge boeren die met hun landbouwactiviteiten beginnen. Het EESC verzoekt de Commissie met klem om voor vereenvoudigde procedures te zorgen zodat alle potentiële begunstigden van deze nieuwe mogelijkheden gebruik kunnen maken.

4.3.13 Ter versterking van hun plattelandontwikkelingsbeleid wordt de lidstaten de mogelijkheid geboden om middelen van hun budget voor rechtstreekse betalingen over te hevelen naar hun budget voor plattelandontwikkeling. Tegelijk moeten lidstaten waarin de rechtstreekse steun minder dan 90 % van het Europees gemiddelde bedraagt, toestemming krijgen om middelen uit hun budget voor plattelandontwikkeling over te hevelen naar hun budget voor rechtstreekse betalingen. Dergelijke keuzes moeten, binnen bepaalde grenzen, eenmalig en voor de gehele looptijd van deze verordening worden gemaakt. Het EESC beveelt de Commissie aan om de flexibiliteit voor het overhevelen van fondsen van de tweede naar de eerste pijler te verhogen van 5 % naar 10 %.

4.3.14 Het EESC verzoekt de Commissie om de geplande uitbreiding van de milieuvoorwaarden te herzien. Als de milieuvoorwaarden van toepassing worden op alle verplichtingen en beperkingen in verband met de gebieden van Natura 2000 en de Kaderrichtlijn Water, kan dat leiden tot flagrante gevallen van ongelijke behandeling tussen boeren waarvoor geen rechtvaardiging te vinden is. De milieuvoorwaarden zouden wel voor sommige basisverplichtingen kunnen gelden, maar niet voor de verplichtingen waarmee de boeren te maken hebben in beschermde watergebieden of andere specifieke beschermde gebieden. Voor deze verplichtingen zou er een specifieke vergoeding uit de tweede pijler moeten komen.

4.4 Marktinstrumenten

4.4.1 Het belangrijkste voorstel op het vlak van marktbeheer omvat budgettaire (de totstandbrenging van een crisisreserve) en bestuurlijke aspecten (de Commissie krijgt meer macht). Wat de instrumenten zelf betreft kan nauwelijks van innovatie worden gesproken. Met behulp van economische *research* op dit vlak zou de EU moderne instrumenten moeten vinden om prijsstommelingen tegen te gaan. Deze instrumenten zouden moeten worden gebruikt voor de EU-markt, maar ook voor de regulering van internationale markten, wat geen sinecure is, zoals werd beklemtoond in de conclusies van de G-20 in juni 2011.

4.4.2 Het EESC herinnert de Commissie, het Parlement en de Raad eraan dat er gezien de extreme prijsstommelingen van de laatste jaren behoefte is aan efficiëntere instrumenten voor marktbeheer. Het EESC vindt de voorgestelde marktinstrumenten ontoereikend en pleit voor een betere coördinatie van vraag en aanbod en voor een evenwichtiger machtsverdeling in de voedselvoorzieningsketen. Volgens de Verdragen is een van de doelstellingen van het GLB de markt te stabiliseren. Stabiele markten zijn belangrijk. Het EESC vindt dan ook dat de marktinstrumenten veel ambitieuzer zouden mogen zijn, om sterke prijsstommelingen tegen te gaan.

4.4.3 De Commissie stelt voor om de in 2009 aangevangen geleidelijke afschaffing van aanbodbeheersingsinstrumenten verder door te voeren. Naar de mening van het EESC zou het echter verkeerd zijn deze instrumenten over boord te gooien. Ze zijn er immers op gericht een grotere prijsstabiliteit en stabielere landbouwinkomsten te verzekeren, door te streven naar een aanbod dat beter op de vraag is afgestemd. Deze instrumenten, die in een groot aantal gevallen hun doeltreffendheid hebben bewezen, kunnen erg verschillende vormen aannemen: cross-compliance vooraf (bv. toekenning van productierechten), cross-compliance achteraf (bv. vernietiging van oogsten), controle op productiefactoren (bv. aanplantingsrechten), contextualisering van premierechten (bv. nationale maxima) enz.

4.4.4 Het EESC raadt aan om grondig na te gaan wat de gevolgen zullen zijn van het uitstellen van de afschaffing van de suikerquota, die in 2015 zou moeten plaatsvinden. Wat betreft de aanplantingsrechten voor wijngaarden die ten laatste in 2018 vervallen, is het EESC – dat voorstander is van de handhaving van de aanplantingsrechten – blij dat de Commissie heeft besloten een groep op hoog niveau op te richten om de nodige maatregelen voor de wijnsector te bespreken. Het

⁽¹³⁾ CESE, PB C 132 van 3.5.2011, blz. 63, par. 1.5.

EESC onderstreept dat de aanplantingsrechten na 2018 behouden moeten worden om de markt beter te beheren. De groep op hoog niveau zou vóór het einde van 2012 met aanbevelingen moeten komen.

4.4.5 Omdat in de EU-27 slechts 15 winkelketens al 77 % van de levensmiddelenmarkt controleren, vindt het EESC dat naar een evenwichtig marktaanbod moet worden gestreefd, dat een tegenwicht vormt tegen de marktmacht van distributeurs; het pleit er tevens voor om na te gaan of dominante machtsposities en dubieuze contractvoorwaarden met alleen het mededingingsrecht kunnen worden tegengegaan. Belangrijk is dat alle belanghebbenden hierbij worden betrokken⁽¹⁴⁾. Uiteindelijke resultaat zou een wijziging van de EU-mededingingsregels voor de landbouw- en levensmiddelensector moeten zijn, rekening houdende met de specifieke kenmerken daarvan. Dit betekent dat de Europese regelgeving moet worden aangepast aan de mededingingsregels van onze concurrenten op de wereldmarkt, zoals reeds is geconcludeerd door de Groep op hoog niveau voor de melksector.

4.4.6 Door de grote prijsschommelingen van de laatste jaren zijn vragen gerezen over het toekomstige GLB en de mogelijke voordelen van meer instrumenten voor risicobeheer en een meer algemene aanpak van de werking van de hele voedselketen.

4.4.7 Om de macht van producenten in de voedselketen te vergroten moet de Commissie ook voor de instrumenten en financiering zorgen om de kennis van de markten en marges in alle sectoren te verbeteren, transparanter te maken en te actualiseren. In vorige adviezen heeft het EESC benadrukt dat het nodig is schriftelijke overeenkomsten te promoten, concurrentieregels aan te passen, oneerlijke en concurrentiebeperkende praktijken te verbieden, de afzetmogelijkheden van producentenorganisaties te verbeteren en brancheorganisaties te versterken⁽¹⁵⁾. Lokale en regionale initiatieven, boerenmarkten, korte afzetkanalen (ook wat bijvoorbeeld kantines en grootcatarea's betreft) en directe verkoop zouden veel sterker dan tot nu toe het geval was gesteund moeten worden.

4.4.8 Om de nodige flexibiliteit aan de dag te kunnen leggen wanneer moet worden opgetreden in onverwachte noodsituaties stelt de Commissie voor om een reserve in te stellen voor crises in de landbouwsector met een budget van ongeveer 500 miljoen euro. Het zou goed zijn als de Commissie dit instrument in het MFK zou opnemen, de werking van dit nieuwe instrument beter zou uitleggen en zou aangeven welke procedures moeten worden gevolgd om maatregelen te nemen tegen verstoring van de markt. Dit instrument moet hoe dan ook zodanig flexibel zijn dat er snel en tijdig gereageerd kan worden.

4.4.9 De Commissie vergroot de rol van producenten-, ondernemers- en handelsorganisaties door hun werkterrein uit te breiden tot alle producten die onder de GMO vallen. Het EESC acht het, mede gezien de opmerkingen van de Rekenkamer in het verleden⁽¹⁶⁾, noodzakelijk dat een uitvoerige toelichting wordt gegeven bij de instructies van de Commissie ten aanzien van de voorwaarden voor het erkennen van dergelijke instanties

en de maatregelen voor het uitvoeren van controle op hun activiteiten. Zo moet ook worden gekeken in hoeverre de voorgestelde machtiging tot algemeen verbindend verklaren de beslissingsvrijheid van de individuele landbouwer schaadt.

4.4.10 Het EESC stemt in met het voorstel van de Commissie om gebruik te maken van schriftelijke overeenkomsten tussen partijen. Voor coöperaties en soortgelijke structuren kan echter een uitzondering worden gemaakt. Volgens de Commissie is deze aanpak alleen vereist in het geval van zuivelproducten; voor andere soorten producten mogen de lidstaten zelf beslissen of zij van deze mogelijkheid gebruikmaken. Het zou een goede zaak zijn indien de Commissie deze vereiste zou uitbreiden tot alle andere landbouwproducten die onder de GMO vallen, in het bijzonder tot bederfelijke producten.

4.4.11 Het EESC plaatst vraagtekens bij het feit dat eventueel een beroep kan worden gedaan op het Europees Fonds voor aanpassing aan de globalisering (EFG) voor het helpen van boeren die de gevolgen ondervinden van internationale handelsovereenkomsten. Het EESC herinnert eraan dat het EFG voornamelijk moet worden gebruikt om steun te verlenen aan werknemers die worden ontslagen als gevolg van grote structurele veranderingen in de wereldhandelspatronen, in gevallen waarin dergelijke collectieve ontslagen een zeer negatieve impact hebben op de regionale of plaatselijke economie⁽¹⁷⁾. Om ervoor te zorgen dat acties in het kader van het EFG zo veel mogelijk impact hebben, mag het fonds niet worden gebruikt om de Europese landbouw te steunen.

4.4.12 Volgens de laatste schattingen leeft ongeveer 16,3 % van de EU-burgers op of onder de armoedegrens. In het kader van het Europees programma voor de verspreiding van voedsel onder hulpbehoevenden worden jaarlijks tientallen miljoenen maaltijden uitgedeeld aan de meest hulpbehoevenden (in 2009 telde het programma meer dan 18 miljoen begunstigden). Het EESC is blij dat het Europees programma voor steun aan de meest hulpbehoevenden in de begrotingsvoorstellen voor 2014-2020 duidelijk buiten de eerste en de twee pijler valt. Toch moet op een betere manier gebruik worden gemaakt van dit instrument, zoals aanbevolen door de Rekenkamer⁽¹⁸⁾. De EU heeft solidariteit met achtergestelde groepen altijd hoog in het vaandel gedragen in al haar beleidsonderdelen en dat moet zo blijven.

4.5 Plattelandsontwikkeling

4.5.1 Om het Europese landbouwmodel overeind te houden is de tweede pijler volgens het EESC het belangrijkste instrument. Door de dramatische financiële situatie van veel lidstaten zal het niet langer of niet langer in voldoende mate mogelijk zijn om allerlei maatregelen mede te financieren, met als gevolg een aanzienlijke verzwakking. Dit is een wezenlijk probleem, dat bij de onderhandelingen over de financiële programmering 2014-2020 moet worden behandeld.

⁽¹⁴⁾ CESE, PB C 354 van 28.12.2010, blz. 35.

⁽¹⁵⁾ CESE, PB C 48, 15.2.2011, blz. 145.

⁽¹⁶⁾ Europese Rekenkamer, Succesvolle oogst? De doeltreffendheid van de EU-steun voor operationele programma's van groente- en fruit-telers, Speciaal Verslag nr. 8.

⁽¹⁷⁾ Verordening (EG) nr. 1927/2006 van het Parlement en de Raad van 20 december 2006 tot oprichting van een Europees fonds voor aanpassing aan de globalisering

⁽¹⁸⁾ Europese Rekenkamer, „Voedselhulp van de Europese Unie voor de behoeftigen: een beoordeling van de doelstellingen, middelen en gebruikte methoden”, Speciaal Verslag nr. 6/2009.

4.5.2 Het afstappen van het beginsel dat tot dusverre gold in de tweede pijler, namelijk dat er gewerkt wordt met drie van minimumbedragen voorziene „assen” (plus LEADER), ten gunste van zes prioritaire gebieden, betekent in essentie dat de lidstaten een (nog) grotere keuzevrijheid krijgen. Het EESC vindt het echter wel een goede zaak dat minstens 25 % van de totale begroting naar milieu- en klimaatbescherming zal blijven gaan en stelt ook voor LEADER een dergelijk minimumpercentage voor. Voorkomen moet worden dat lidstaten bijvoorbeeld alleen maar maatregelen ter bevordering van investeringen nemen en geen enkele steun verlenen aan milieumaatregelen in de landbouw, biologische landbouw of bottom-upinitiatieven zoals LEADER.

4.5.3 Teneinde de landbouw meer concurrerend te maken, stelt de Commissie voor om het GLB te koppelen aan de strategie van de Europese Unie voor banen en groei, met de nadruk op opleiding, innovatie en onderzoek. Het EESC juicht deze aanpak toe.

4.5.4 Het EESC stemt in met de invoering van het Europees Innovatiepartnerschap in het kader van het beleid voor plattelandsontwikkeling. Volgens het EESC moet dit instrument in eerste instantie onderzoeksactiviteiten ondersteunen die de productiviteit en duurzaamheid in de land- en bosbouw bevorderen, voor een efficiënt gebruik van milieubronnen zorgen, de bijdrage van de land- en bosbouw aan de bestrijding van klimaatverandering vergroten, de kwaliteit en veiligheid op het werk in de land- en bosbouw verbeteren, de veiligheid en gezondheid van consumenten beschermen, het testen van innovatieve land- en bosbouwtechnieken stimuleren, het vervoer en de logistiek van voedselproducten verbeteren en milieuvriendelijke verpakkingen voor voedingsmiddelen ontwikkelen. Volgens het EESC zal het Europees Innovatiepartnerschap in de land- en bosbouw zorgen voor grensoverschrijdende synergie en samenwerking in Europa tussen de verschillende publieke en private instanties op dit terrein, door onderzoek en innovatie doeltreffender te maken.

4.5.5 Het EESC is zeer te spreken over de voorstellen voor maatregelen op het gebied van plattelandsontwikkeling en verzoekt de Commissie de lidstaten de gelegenheid en de vrijheid te geven om speciale maatregelen te nemen voor sectoren die voor hen van primair belang zijn door deze regio's een alternatief te bieden. Dit is onmisbaar voor het onderhoud en het behoud van onze natuur en de vormgeving van onze cultuurlandschappen. Het EESC stelt vast dat de Commissie geneigd is om strengere selectiecriteria voor de toegang tot bepaalde maatregelen te hanteren. Het benadrukt dat deze selectiecriteria geen belemmering mogen vormen voor de ontwikkeling van landbouwbedrijven die reeds over een zekere concurrentiekracht beschikken.

4.5.6 Het EESC is het ermee eens dat de instrumenten voor risicobeheer in het kader van het GLB moeten worden versterkt. Deze instrumenten moeten de inkomensschommelingen en de instabiliteit op de markten helpen verkleinen. Met betere verzekeringsproducten en onderlinge fondsen moeten boeren het hoofd kunnen bieden aan grotere marktvolatiliteit, grotere blootstelling aan nieuwe dieren- en plantenziekten en steeds vaker voorkomende extreme weersomstandigheden. Het EESC

kan zich vinden in het opnemen van risicobeheer in de tweede pijler, maar vindt dat de lidstaten de nationale cofinanciering vooraf moeten regelen.

4.5.7 Het EESC is tevreden met het behoud van het beleid dat op gebieden met een natuurlijke handicap is gericht. Het betreurt echter dat aan zijn aanbevelingen m.b.t. de afbakening van deze zones (zie het advies⁽¹⁹⁾ over de Mededeling COM(2009) 161 „Naar doelgerichte steun voor landbouwers in gebieden met natuurlijke handicaps”) geen gevolg werd gegeven. De acht door de Commissie voorgestelde biofysische criteria zijn onvoldoende om in de volledige EU tot een adequate, rechtmatige en aanvaardbare herdefiniëring te komen.

4.5.8 Het EESC heeft al eerder verklaard dat het behoud van biodiversiteit niet alleen om ethische en morele redenen, maar ook uit strategische overwegingen op lange termijn een noodzakelijke en belangrijke taak is. Er zijn genoeg economische redenen om sneller en doeltreffender op te treden.

4.5.9 Het EESC wijst op het feit dat de aanpassingen van 2012 een unieke kans zijn om waterschaarste en extreme omstandigheden, zoals droogte, op te nemen in een gemeenschappelijk beleidskader voor waterbeheer.

4.5.10 Het EESC vindt dat in de tweede pijler aandacht zou moeten worden besteed aan het enorme probleem van droogte, bodemerosie en woestijnvorming in de zuidelijke en mediterrane regio's van de EU, en raadt aan om hiertegen speciale actie te ondernemen. Tegelijkertijd dient rekening te worden gehouden met de extra kosten die in de noordelijke lidstaten van de EU moeten worden opgebracht om landbouwgronden te ontwateren.

4.5.11 Het EESC verzoekt de Commissie, het Parlement en de Raad met klem te overwegen een EU-totaalstrategie voor eiwithoudende producten uit te stippelen om het veevoederaanbod veilig te stellen en minder afhankelijk te worden van de invoer van eiwithoudende producten.

4.5.12 Voedselverspilling wordt een steeds belangrijker onderwerp in de discussie over voedselzekerheid en een efficiënt gebruik van hulpbronnen. Het EESC raadt de Commissie aan om eens te kijken naar de goede praktijken op het gebied van voedselverspilling in landen als Duitsland, en hiervoor EU-regelgeving op te stellen.

4.5.13 Verplaatsing van economische activiteiten wordt een heet hangijzer de komende jaren, en in de landbouw moet de toegevoegde waarde zoveel mogelijk binnen de regio worden gehouden. Bovendien zijn de in het kader van LEADER opgezette lokale actiegroepen, volgens de Rekenkamer, niet voldoende gefocust op het bereiken van de doelstellingen van hun eigen, lokale strategieën⁽²⁰⁾. Daarom zou het nuttig zijn als in het GLB voor 2014-2020 corrigerende maatregelen worden voorzien, middels een nieuw beleidsinstrument waarmee op grotere schaal lokale projecten kunnen worden opgezet dan nu met LEADER het geval is.

⁽¹⁹⁾ CESE, PB C 255 van 22.9.2010, blz. 87-91.

⁽²⁰⁾ Europese Rekenkamer, Speciaal Verslag 5/2011.

4.5.14 Het EESC vindt dat het GLB bij uitstek een instrument moet zijn om een brug te slaan naar de consument door relevante informatie te verstrekken over het productieproces en de waardeketen van voedingsmiddelen. Daarbij moeten traceerbaarheid en transparantie vooropstaan, omdat de consument de beste bondgenoot kan zijn van een meer duurzame, milieuvriendelijke Europese landbouwproductie die betere banen oplevert.

Brussel, 25 april 2012

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Staffan NILSSON

BIJLAGE I

bij het advies van het Comité

De volgende wijzigingsvoorstellen, die ten minste een kwart van het aantal uitgebrachte stemmen kregen, werden tijdens de discussie verworpen:

Paragraaf 1.25

Als volgt wijzigen:

Het EESC vindt dat er een nieuwe, aparte maatregel nodig is om de biolandbouw sterker te profileren. Het cofinancieringspercentage hiervan zou gelijk moeten zijn aan het percentage dat wordt voorgesteld voor minder ontwikkelde gebieden (85 %). ~~Ook de geïntegreerde productie en de beheerslandbouw, die positieve gevolgen hebben voor het milieu, zouden volgens het EESC moeten worden bevorderd.~~

Stemuitslag

Vóór	75
Tegen	81
Onthoudingen	8

Paragraaf 4.3.6

Als volgt wijzigen:

„De vergroeningscomponent van de eerste pijler is een manier om een groter en duidelijker verband te leggen tussen rechtstreekse betalingen en de collectieve milieugoederen die door boeren worden geleverd. Het is ook een belangrijke stap op weg naar een oplossing voor de biodiversiteitsproblemen die voortvloeien uit de landbouw. Het EESC juicht een dergelijke aanpak toe, maar tekent daarbij het volgende aan:

- De Commissie heeft getracht dit systeem eenvoudig te houden: slechts drie maatregelen, die gemakkelijk per satelliet kunnen worden gecontroleerd. De praktische uitvoering van deze maatregelen mag de boeren echter niet met extra administratieve lasten opzadelen.
- Het is belangrijk dat de vergroeningsmaatregelen door alle boeren in de EU op dezelfde manier worden toegepast. Zo zijn de effecten op het milieu het grootst en wordt de concurrentie tussen boeren uit verschillende regio's niet vervalst. Het kan echter noodzakelijk zijn dat bij de toepassing op nationaal of regionaal niveau enige flexibiliteit wordt betracht. Alle agromilieumaatregelen die de biodiversiteit in hoge mate ten goede komen (bijv. bloeistroken) moeten in de toekomst als „ecologisch prioritair land” worden erkend. stroken met de vergroeningscomponent, moeten in het algemeen worden overwogen. De bijkomende lasten, naast het ter beschikking stellen van grond, die hieruit voor de landbouwers voortvloeien (zaadgoed, extra werk, enz.), moeten separaat via pijler 1 worden gecompenseerd.
- Er bestaat bezorgdheid over het risico van overlapping tussen de vergroeningsmaatregelen en de agromilieumaatregelen van de tweede pijler ⁽¹⁾. Er moet een duidelijk onderscheid worden gemaakt om ervoor te zorgen dat boeren die al betrokken zijn bij agromilieuprogramma's, afdoende kunnen blijven profiteren van dit beleidsinstrument zonder er qua inkomen op achteruit te gaan. ~~Aangenomen mag worden dat landbouwers die deelnemen aan maatregelen van agromilieuprogramma's die de verwezenlijking van de fundamentele doelstellingen van de vergroeningscomponent beogen, aan die vergroeningscomponent bijdragen. Reeds genomen agromilieumaatregelen (pijler 2) moeten ook ten aanzien van de nieuwe milieuplichtingen (pijler 1) gelden, zoals dat ook in het algemeen voor de ecologische landbouw is gepland.~~

Stemuitslag

Vóór	71
Tegen	90
Onthoudingen	11

Paragraaf 4.3.7

Als volgt wijzigen:

„De vergroeningsmaatregelen moeten als volgt worden aangepast en uitgevoerd:

- Het voorstel om 7 % van het areaal te gebruiken voor „ecologische aandachtsgebieden” zou niet acceptabel zijn als grote stukken land uit productie zouden worden genomen. Dat zou ook met het oog op de wereldwijd stijgende vraag naar voedingsmiddelen contraproductief werken. De Commissie moet zo snel mogelijk bekendmaken wat, althans voorlopig, de

⁽¹⁾ Advies van het EESC over De toekomst van het GLB (PB C 132 van 3.5.2011, blz. 63, par. 3.4.3).

kenmerken van „ecologisch prioritair land” zijn. Dan is tenminste duidelijk dat het hoofdzakelijk om elementen gaat die belangrijk zijn voor de instandhouding of verbetering van biodiversiteit; hieronder worden duidelijk ook aanwezige bomen, terrassen, ~~oeverzones~~ ~~rivieroevers~~, bloemenweiden enzovoort verstaan. Deze elementen moeten ook in aanmerking kunnen komen voor het stempel „prioritair land”, óók in landen waar zij volgens de nationale regelgeving niet als landbouwareaal werden beschouwd. Door een overzicht van de kenmerken op te stellen wordt ook meteen de vaak geuite vrees weggenomen dat de Commissie 7 % van het areaal volledig braak wil laten liggen. Tot slot moet het mogelijk zijn om slechts 3,5 % van ook de belangrijkste permanente gewassen tot „ecologische aandachtsgebieden” te rekenen.

- De Commissie moet duidelijk maken dat de maatregel voor gewasdiversificatie niet nadelig zal uitpakken voor met name boeren met weinig akkerland, veehouders zonder weiland en boeren die onder klimaat- en bodemomstandigheden werken waarin geen andere gewassen kunnen worden geproduceerd. Het EESC zou graag zien dat de lidstaten voorstellen, en dat de Commissie ermee instemt, om deze maatregel in dergelijke gevallen enigszins flexibel toe te passen.”

Stemuitslag

Vóór	64
Tegen	88
Onthoudingen	14

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2003/98/EG inzake het hergebruik van overheidsinformatie

(COM(2011) 877 final — 2011/0430 (COD))

(2012/C 191/22)

Rapporteur: **Isabel CAÑO AGUILAR**

Het Europees Parlement en de Raad hebben respectievelijk op 17 en 18 januari 2012 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de EU te raadplegen over het

Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2003/98/EG inzake het hergebruik van overheidsinformatie

COM(2011) 877 final — 2011/0430 (COD).

De afdeling Vervoer, Energie, Infrastructuur en Informatiemaatschappij, die met de voorbereiding van de werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 11 april 2012 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 25 en 26 april 2012 gehouden 480e zitting (vergadering van 25 april) onderstaand advies uitgebracht, dat met 133 stemmen vóór en 2 tegen, bij 2 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies

1.1 Het EESC is ingenomen met de herziening van Richtlijn 2003/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 november 2003 inzake het hergebruik van overheidsinformatie ⁽¹⁾ (richtlijn Overheidsinformatie). Deze herziening maakt de kans een stuk groter dat overheidsinformatie efficiënter wordt gebruikt, en vormt een van de vele maatregelen die de doelen van de Europa 2020-strategie kunnen helpen verwezenlijken.

1.2 De richtlijn Overheidsinformatie moet gewijzigd worden vanwege de digitale revolutie, het feit dat overheden steeds meer informatie bezitten en de economische voordelen van de informatie, die naar schatting ongeveer 140 miljard euro bedragen. Ook wordt beoogd om de tekortkomingen van de huidige regeling weg te werken en om de door de OESO in 2008 goedgekeurde beginselen in de nieuwe tekst op te nemen.

1.3 De nieuwe regeling, waarin aanbevelingen uit het eerdere EESC-advies zijn verwerkt, maakt deel uit van het maatregelenpakket van de Digitale Agenda, die tot de kernstrategieën van de EU behoort.

1.4 Het recht op toegang tot overheidsinformatie blijft tot de exclusieve bevoegdheid van de lidstaten behoren, maar de nieuwe regeling betekent niettemin een ommekeer doordat de lidstaten verplicht worden om hergebruik van overheidsinformatie mogelijk te maken.

1.5 Volgens het Comité moet het hergebruik van overheidsinformatie geregeld worden in een verordening om homogeniteit in de wetgeving van de lidstaten te waarborgen en een eind

te maken aan de verschillen die bij de omzetting van de richtlijn Overheidsinformatie zijn geconstateerd.

1.6 Met de hervorming wordt het toepassingsgebied van de hergebruiksregels verbreed; ze gelden voortaan ook voor musea, bibliotheken en archieven. Tevens komen er betere praktische regelingen om het zoeken naar gegevens te vereenvoudigen.

1.7 Naar het oordeel van het EESC is de hervorming van de richtlijn Overheidsinformatie ook gerechtvaardigd op grond van het grote (onvoldoende benutte) potentieel dat overheidsinformatie heeft op drie belangrijke terreinen, in die zin dat deze informatie kan helpen om:

— de interne markt te bevorderen, Europese bedrijven te versterken en banen te scheppen;

— de samenhang met andere beleidsterreinen te stimuleren;

— aan te zetten tot een transparant, doelmatig en verantwoordelijk overheidsoptreden.

1.8 In de nieuwe tarifieringsregels wordt verplicht kosteloze toegang tot overheidsinformatie van de hand gewezen. Iedere lidstaat besluit om al dan niet een vergoeding te vragen. Wordt besloten een vergoeding te vragen, dan dient het bedrag beperkt te blijven tot de marginale kosten, hoewel er uitzonderingsgevallen bestaan waarin een hoger tarief kan worden toegepast. Het thans geldende beginsel van kostendekking blijft vooralsnog bestaan. Het EESC is te spreken over deze wijziging.

⁽¹⁾ PB L 345 van 31.12.2003, blz. 90.

1.9 Wat betreft de onafhankelijke instantie die zich dient te buigen over beroepszaken tegen een besluit tot afwijzing, is het EESC van mening dat het hierbij niet per se hoeft te gaan om de oprichting van een nieuw orgaan. Ook een reeds bestaande instantie kan met deze taak worden belast, mits zij onpartijdig en onafhankelijk oordeelt.

1.10 In de nieuwe regeling wordt verwezen naar de economische of morele rechten van werknemers van overheidsorganen om in te spelen op bijzondere situaties die zich in bepaalde EU-lidstaten voordoen.

1.11 In de tekst van het voorstel moeten persoonsgegevens beter worden beschermd. Ieder afzonderlijk geval dient zorgvuldig te worden bekeken teneinde een evenwicht te vinden tussen het recht op privacy en het recht op openbare toegang.

2. Achtergrond

2.1 Met Richtlijn 2003/98/EG (de richtlijn Overheidsinformatie) is een belangrijke stap gezet om hergebruik van de groeiende hoeveelheid informatie van de overheid te bevorderen, want hiermee werden de grondslagen gelegd voor een Europees rechtskader om de basisvoorwaarden voor hergebruik te harmoniseren en hindernissen voor hergebruik uit de weg te ruimen.

2.2 In artikel 13 van de richtlijn Overheidsinformatie is bepaald dat de Commissie de toepassing van deze richtlijn uiterlijk op 1 juli 2008 evalueert, en dat deze evaluatie met name betrekking heeft „op het toepassingsgebied en de gevolgen van de richtlijn, met inbegrip van de mate waarin het hergebruik van overheidsdocumenten is toegenomen, de gevolgen van de toegepaste tarifieringsbeginselen, het hergebruik van officiële teksten van wetgevende en administratieve aard en de verdere mogelijkheden om de goede werking van de interne markt en de ontwikkeling van de Europese inhoudsindustrie te bevorderen.” Deze evaluatie is uitgemond in de Commissiemededeeling COM(2009) 212, waarin wordt geconstateerd dat er ondanks de gemaakte vorderingen nog steeds grote hindernissen bestaan, zoals pogingen van openbare lichamen om een maximale vergoeding te vragen, zonder oog te hebben voor de belangen van de economie in het algemeen, concurrentie tussen de openbare sector en het bedrijfsleven, praktische problemen die hergebruik in de weg staan, zoals gebrek aan informatie over beschikbare overheidsinformatie, en de denkwijze van openbare lichamen die zich niet bewust zijn van het economisch potentieel.

2.3 Volgens de Commissie pleiten ook nog andere factoren voor een herziening van de richtlijn, nl.:

- de explosief toegenomen hoeveelheid gegevens;
- de voortschrijdende digitale revolutie, waardoor de bronnen van overheidsinformatie in waarde stijgen;

— het toegenomen economische belang van overheidsinformatie: de totale directe en indirecte economische voordelen van toepassingen en gebruik van overheidsinformatie in de EU27 worden geraamd op ongeveer 140 miljard euro per jaar ⁽²⁾;

— de constatering dat het hergebruik van overheidsinformatie nog een groot potentieel heeft. Hoewel sommige lidstaten grote vorderingen hebben gemaakt, is er nog heel wat werk aan de winkel wanneer rekening wordt gehouden met o.a. de wijze waarop het hergebruik van overheidsinformatie in bepaalde internationale omgevingen zich ontwikkelt.

2.4 De voornaamste aspecten die met de voorgestelde richtlijn worden gewijzigd, betreffen: het toepassingsgebied, het algemene beginsel voor hergebruik, de economische of morele rechten van werknemers van overheidsorganen, de tarifieringsbeginselen en de praktische regelingen om het zoeken naar informatie te vereenvoudigen.

3. Algemene opmerkingen

3.1 Overheidsinformatie en Digitale Agenda

3.1.1 Het EESC is over het algemeen ingenomen met de voorgestelde hervorming waar het gaat om het wegwerken van de erkende tekortkomingen van de richtlijn Overheidsinformatie. Met de wijziging wordt niet alleen gereageerd op het verzoek van de belanghebbende partijen in de EU om de ernstige problemen met de huidige regeling aan te pakken, maar wordt ook een aantal beginselen overgenomen uit de aanbeveling die de OESO op 17/18 juni 2008 in Seoel heeft aangenomen ⁽³⁾ om het gebruik van overheidsinformatie te verbeteren en doeltreffender te maken.

3.1.2 De herziening maakt deel uit van een pakket maatregelen uit de Digitale Agenda. Deze maatregelen bestaan uit drie onderdelen: aanpassing van het rechtskader voor hergebruik van gegevens, mobilisering van financieringsinstrumenten en verbetering van de coördinatie tussen de lidstaten ⁽⁴⁾.

3.2 Recht op hergebruik

3.2.1 Een opvallende wijziging in de nieuwe regeling is de invoering van een recht op hergebruik. In de thans geldende regeling wordt het aan de lidstaten overgelaten om hergebruik al dan niet toe te staan. Er heerst momenteel echter rechtsonzekerheid omdat er in de regelgeving van sommige landen een

⁽²⁾ Deze kwestie wordt grondig bestudeerd in het rapport-Vickery: Evaluatie van recente onderzoeken over het hergebruik van overheidsinformatie en daarmee samenhangende marktontwikkelingen – definitieve versie - Graham Vickery, 2010. http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/report/final_version_study_psi.docx.

⁽³⁾ Goedgekeurd in Seoel, 17-18 juni 2008.

⁽⁴⁾ Commissiemededeeling „Open gegevens - Motor voor innovatie, groei en transparante governance”, COM(2011) 882 final, Brussel, 12.12.2011.

expliciete koppeling tussen het recht op toegang en het recht op hergebruik bestaat, terwijl die koppeling in andere landen onvoldoende duidelijk is.

3.2.2 Het EESC steunt in dit verband de desbetreffende verandering die het volgende inhoudt:

- Het **recht op toegang** tot overheidsinformatie blijft tot de exclusieve bevoegdheid van de lidstaten behoren en valt niet onder het toepassingsgebied van de richtlijn Overheidsinformatie ⁽⁵⁾.
- Is informatie op grond van de nationale regels openbaar en toegankelijk, dan geldt voortaan - specifieke uitzonderingen daargelaten - dat het **hergebruik** van overheidsinformatie voor lucratieve of niet-lucratieve doeleinden voor de lidstaten **verplicht** is, overeenkomstig de nieuwe formulering van artikel 3, waarin staat dat de lidstaten ervoor zorgen „dat de (...) documenten hergebruikt kunnen worden”. Dit vormt een essentiële stap voorwaarts om tot een homogeen Europees kader te komen.

3.2.3 Het recht op hergebruik is ook een stap vooruit in de richting die het EESC in zijn eerdere advies ⁽⁶⁾ heeft bepleit, in die zin dat verplicht hergebruik van gegevens „niet louter en alleen het passief ter beschikking stellen van informatie” inhoudt, maar ook de plicht om informatieverstrekking „actief te bevorderen”.

3.2.4 Gezien de verschillen die bij de omzetting van de richtlijn Overheidsinformatie zijn ontstaan, is er volgens het EESC behoefte aan meer harmonisatie, die zich moet vertalen in een voorstel voor een verordening.

3.3 Uitbreiding van het toepassingsgebied

3.3.1 Zoals het EESC in zijn advies over de richtlijn Overheidsinformatie al voorstelde, is de nieuwe regeling ook van toepassing op de documentatie van musea, bibliotheken en archieven. Dit geldt ook voor universiteitsbibliotheken, behalve waar het gaat om documenten die beschermd worden door intellectuele-eigendomsrechten (nieuwe formulering van punt e) van lid 2 van artikel 1). Dit betekent dat een belangrijke hoeveelheid informatie wordt toegevoegd aan het toepassingsgebied van de richtlijn, zodat deze meer effect zal sorteren.

3.4 Betere regelingen voor het zoeken naar informatie

3.4.1 Het EESC kan zich vinden in de voorgestelde bepalingen inzake de praktische regelingen om het zoeken naar informatie te vereenvoudigen (art. 9), waar het gaat om de opname

van metagegevens, de verstrekking van informatie in „machinaal leesbare formaten” en portaalsites met links naar gedecentraliseerde overzichtslijsten.

3.5 Het potentieel dat overheidsinformatie heeft, maakt een hervorming noodzakelijk

3.5.1 De documentatie die in het bezit is van openbare lichamen wordt gebruikt op tal van gebieden i.v.m. kennis, sociale omstandigheden, wetenschap, economie, cultuur, enz. Daarbij kan gedacht worden aan informatie op het gebied van geografie, meteorologie, milieu, economie, verkeer en vervoer, toerisme, landbouw, rechtsteksten en jurisprudentie, statistieken, sociale omstandigheden, enz. ⁽⁷⁾ Hieruit volgt dat het benutten van deze informatie de economische groei, de ontwikkeling van de interne markt, de versterking van de bedrijven en het scheppen van banen ten goede komt.

3.5.2 Een groter gebruik van overheidsinformatie sluit ook aan op het beleid op andere EU-terreinen, zoals het mededingingsbeleid, het geïntegreerd maritiem beleid, het gemeenschappelijk vervoersbeleid, het initiatief om wetenschappelijke informatie vrij toegankelijk te maken, en het beleid inzake digitalisering en cultureel erfgoed.

3.5.3 Bevordering van hergebruik draagt ook bij tot een transparant, doelmatig en verantwoordelijk overheidsoptreden.

4. Specifieke opmerkingen

4.1 Tarifiering ⁽⁸⁾

4.1.1 Het meest omstreden aspect van de thans geldende regeling is de prijs die belangstellenden moeten betalen om toegang te krijgen tot informatie. Het heffen van buitensporige tarieven en het gebrek aan transparantie bij de vaststelling daarvan hebben aanleiding gegeven tot klachten van gebruikers en maken het lastig om het hergebruik van overheidsinformatie te bevorderen.

4.1.2 Sommige belanghebbenden hebben voor verplicht kosteloze toegang tot overheidsinformatie gepleit, maar dat wordt in het voorstel afgewezen. De Commissie opteert daarentegen voor nieuwe tarifieringsbeginselen die het volgende behelzen:

- Iedere lidstaat besluit om al dan niet een vergoeding te vragen.
- Wordt besloten een vergoeding te vragen, dan dient het bedrag beperkt te blijven tot de **marginale kosten** voor de vermenigvuldiging en verspreiding.

⁽⁵⁾ Artikel 1, lid 3.

⁽⁶⁾ EESC-advies „Commerciële exploitatie van overheidsdocumenten”, PB C 85 van 8.4.2003, blz. 25.

⁽⁷⁾ In het rapport-Vickery worden 13 gebieden genoemd, die op hun beurt talrijke terreinen bestrijken.

⁽⁸⁾ Zie „Deloitte Pricing of PSI Study”, Luxemburg 2011. http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/minutes_psi_group_meetings/presentations/15th/03_01_study_economic_deloitte.pdf

- In de uitzonderingsgevallen die genoemd worden in het nieuwe lid 2 van artikel 6, kan een vergoeding worden gevraagd die de marginale kosten overstijgt: met name wanneer openbare lichamen een aanzienlijk deel van hun bedrijfskosten dekken met behulp van hun intellectuele-eigendomsrechten. Deze uitzondering is aan strenge eisen gebonden: met inachtneming van het algemeen belang moeten de tarieven worden vastgesteld „op grond van objectieve, transparante en controleerbare criteria en onder voorbehoud van goedkeuring door de (...) onafhankelijke instantie” die in de herziene richtlijn is voorzien.
- Ook „bibliotheken (met inbegrip van universiteitsbibliotheken), musea en archieven” mogen een vergoeding verlangen die de marginale kosten overstijgt.
- Het is aan het openbare lichaam dat de informatie aan de gebruiker verstrekt, om aan te tonen dat de vergoeding in overeenstemming is met de richtlijnvereisten.

4.1.3 Aldus wordt als algemeen beginsel ingevoerd dat **marginale kosten** in rekening worden gebracht, maar blijft het beginsel van **kostendeckking** van artikel 6 vooralsnog bestaan, ook al wordt dit „als ongeschikt beschouwd voor het geven van impulsen tot activiteiten gebaseerd op hergebruik van overheidsinformatie” (hoofdstuk 3 „Juridische elementen van het voorstel”, paragraaf 3.2 „Subsidiariteit en evenredigheid”, vijfde alinea).

4.1.4 Het EESC juicht deze wijziging toe, maar vindt dat de voorgestelde wijziging m.b.t. de tarifieringsbeginselen van artikel 6 duidelijker zou moeten worden geformuleerd, waarbij expliciet moet worden aangegeven dat het beginsel van kostendeckking alleen in uitzonderlijke gevallen van toepassing is.

4.1.5 Volgens het EESC zou het beginsel van kosteloze verstrekking kunnen worden ingevoerd, ten minste voor bepaalde gevallen van hergebruik zonder winstoogmerk.

4.2 Onafhankelijke instantie

4.2.1 Wordt een verzoek om hergebruik afgewezen, dan zou op grond van de nieuwe regeling de volgende bepaling gelden: „De rechtsmiddelen omvatten de mogelijkheid tot een herziening door een onafhankelijke instantie waaraan specifieke toezichtsbevoegdheden zijn toegekend met betrekking tot het hergebruik van overheidsinformatie en waarvan de beslissingen bindend zijn voor het betreffende openbare lichaam” (tekst toegevoegd aan art. 4, lid 4).

4.2.2 De kenmerken en samenstelling van deze „onafhankelijke instantie” worden in het voorstel niet gespecificeerd. Terrecht wordt het aan de afzonderlijke lidstaten overgelaten om hierover te beslissen. Het EESC is van mening dat het hierbij niet per se hoeft te gaan om de oprichting van een nieuw orgaan. Ook een reeds bestaande instantie kan hiervoor worden

aangewezen, mits zij onpartijdig en onafhankelijk oordeelt. Gelet op de ervaringen die sinds de inwerkingtreding van de richtlijn Overheidsinformatie zijn opgedaan – waarbij de regeling voor de toegankelijkheid en verspreiding van overheidsinformatie soms restrictief is uitgelegd – zou het nieuwe lid als volgt moeten komen te luiden: „De rechtsmiddelen omvatten de mogelijkheid tot een herziening door een onafhankelijke instantie waaraan specifieke toezichtsbevoegdheden zijn toegekend met betrekking tot het hergebruik van overheidsinformatie, vooral waar het gaat om het toepassingsgebied van het algemene beginsel van artikel 3, en waarvan de beslissingen bindend zijn voor het betreffende openbare lichaam”.

4.2.3 Het EESC benadrukt dat hoe dan ook rekening moet worden gehouden met wat het Europees Hof van Justitie heeft opgemerkt over het begrip onafhankelijkheid, dat niet alleen elke beïnvloeding door de organen waarop toezicht wordt uitgeoefend uitsluit, maar ook elk bevel of elke andere beïnvloeding van buitenaf, zij het rechtstreeks of indirect, die de taakvervulling van dergelijke onafhankelijke instanties in het gedrang zou kunnen brengen ⁽⁹⁾.

4.3 Intellectuele eigendom en economische en morele rechten van werknemers

4.3.1 Naargelang de nationale en internationale regels inzake intellectuele eigendom laten de bepalingen van de voorgestelde herziene richtlijn „eventuele economische of morele rechten van werknemers van overheidsorganen op grond van de nationale voorschriften, onverlet” (toevoeging aan lid 5 van artikel 1). Dit aspect kwam in de richtlijn Overheidsinformatie niet ter sprake, maar is in het voorstel voor een herziene richtlijn wel opgenomen om tegemoet te komen aan bijzondere situaties die zich in sommige lidstaten voordoen rond de vraag wie de rechten op gegevens van de overheid bezit.

4.3.2 Gezien de complexiteit van kwesties in verband met intellectuele eigendom en de beginselen van subsidiariteit en minimale interventie, wordt in onderhavig Commissiedocument terecht voorgesteld om de beslechting van eventuele geschillen over te laten aan de nationale rechtsstelsels.

4.4 Bescherming van persoonsgegevens

4.4.1 In de richtlijn Overheidsinformatie is over de behandeling van persoonsgegevens (art. 1, lid 4) het volgende bepaald: „Deze richtlijn laat het niveau van de bescherming van individuen met betrekking tot het verwerken van persoonsgegevens krachtens de bepalingen van het Gemeenschapsrecht en de nationale wetgeving intact en heeft daar geen enkele invloed op, en houdt met name geen wijziging in van de verplichtingen en rechten in Richtlijn 95/46/EG” ⁽¹⁰⁾.

⁽⁹⁾ Arrest van 9 maart 2010 (C-518/07)

⁽¹⁰⁾ Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens. PB L 281 van 23.11.1995, blz. 31.

4.4.2 Deze bepaling is correct, maar vanwege het belang van de zaak en de voortdurende technologische vernieuwingen moet er meer nadruk op worden gelegd, want er komen vraagstukken bij kijken zoals: de legitimiteit van publieke verspreiding, speciale bescherming van gevoelige gegevens, overdracht naar derde landen en het beginsel van doelbinding. Wat de behandeling van persoonsgegevens betreft, acht het EESC het net als de Groep Gegevensbescherming zaak om te vereisen dat overheidsinstanties „een zorgvuldige geval-per-geval beoordeling [maken], teneinde het evenwicht te vinden tussen het recht op privacy en het recht op publieke toegang” ⁽¹¹⁾.

Brussel, 25 april 2012

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Staffan NILSSON

⁽¹¹⁾ http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2003/wp83_en.pdf

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 — De totaalaanpak van migratie en mobiliteit

(COM(2011) 743 final)

(2012/C 191/23)

Rapporteur: **de heer PARIZA CASTAÑOS**

Corapporteur: **mevrouw KING**

De Europese Commissie heeft op 18 november 2011 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie te raadplegen over de

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's - De totaalaanpak van migratie en mobiliteit

COM(2011) 743 final.

De afdeling Externe Betrekkingen, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 4 april 2012 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 25 en 26 april 2012 gehouden 480^e zitting (vergadering van 25 april 2012) het volgende advies uitgebracht, dat met 125 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 7 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies

1.1 Het EESC kan zich vinden in de Totaalaanpak van Migratie en Mobiliteit (TAMM) die het immigratie- en asielbeleid nauw verbindt met het buitenlands beleid van de EU.

1.2 Het EESC hoopt dat het buitenlands beleid van de EU zich volledig inzet voor het streven naar een mondiale governance van de internationale migratie in het kader van de Verenigde Naties, op basis van, onder meer, de geldende internationale rechtsinstrumenten zoals de Universele Verklaring van de rechten van de mens, de Internationale Conventie inzake de bescherming van de rechten van alle migrerende werkkenden en hun gezinsleden (waarvan het Comité de ratificatie door de EU heeft voorgesteld ⁽¹⁾), het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten en de verdragen van de IAO.

1.3 Het EESC verzoekt de Europese Commissie een verslag uit te brengen over de stand van de besprekingen in de EU over het VN-Verdrag. De Commissie moet de voorwaarden voor de ratificatie daarvan opstellen, en het EESC kan hieraan een bijdrage leveren met een nieuw initiatiefadvies.

1.4 Het Comité stelt voor dat de EU een zeer actieve rol krijgt bij de ontwikkeling van de VN-dialoog op hoog niveau over internationale migratie en ontwikkeling.

1.5 De dialogen op het gebied van migratie en mobiliteit die de EU voert met derde landen, moeten in de eerste plaats ervoor zorgen dat de migratie op legale en geordende wijze verloopt, het internationaal asielrecht waarborgen, de illegale immigratie terugdringen en de strijd aangaan met criminele netwerken voor mensenhandel.

1.6 De mobiliteitspartnerschappen, waarbij het gaat om gezamenlijke politieke verklaringen, zouden tot internationale verdragen moeten worden omgevormd. Het EESC is van mening dat de EU in de onderhandelingen met derde landen een grote toegevoegde waarde kan bieden.

1.7 Het EESC onderstreept hoe belangrijk het is de dialoog met de regionale instellingen aan te zwengelen, door de inhoud van de bestaande akkoorden uit te breiden tot mobiliteit en migratie.

1.8 Het EESC is van mening dat de mobiliteitspartnerschappen de vier pijlers van de totaalaanpak moeten omvatten, te weten: organiseren en bevorderen van legale migratie en mobiliteit; voorkomen en verminderen van illegale migratie en mensenhandel; bevorderen van internationale bescherming en versterken van de externe dimensie van het asielbeleid; en het zo groot mogelijk maken van het effect van migratie en mobiliteit op ontwikkeling.

1.9 De grootste uitdaging is gelegen in de akkoorden inzake arbeidsmigratie, aan de totstandkoming waarvan de sociale partners van zowel lidstaten als derde landen moeten deelnemen. Het EESC steunt de beginselen en niet-bindende richtsnoeren voor de aanpak van arbeidsmigratie van de IAO ⁽²⁾, en stelt voor dat hiermee rekening wordt gehouden in de mobiliteitspartnerschappen.

⁽¹⁾ Initiatiefadvies van het EESC van 30 juni 2004 over „De internationale Conventie inzake arbeidsmigranten” (rapporteur: de heer PARIZA CASTAÑOS), PB C 302 van 7.12.2004

⁽²⁾ IAO, Multilateraal kader voor arbeidsmigratie, 2007

1.10 Het EESC stelt voor het genderperspectief op te nemen in de mobiliteitspartnerschappen, omdat migrantenvrouwen zich vaker in een kwetsbare situatie bevinden, en dikwijls het slachtoffer zijn van misbruik of situaties van discriminatie en extreme uitbuiting. Bovendien spelen migrantenvrouwen een zeer belangrijke rol bij de economische en sociale ontwikkeling in de landen van herkomst ⁽³⁾.

1.11 Om te voorkomen dat migratie negatieve gevolgen heeft voor de sociaaleconomische ontwikkeling van de landen van herkomst, moet de Europese Unie bijzondere aandacht besteden aan de negatieve gevolgen van de braindrain, en hiervoor compensatiemechanismen vaststellen.

1.12 De EU zou de diasporaorganisaties moeten steunen, en het EESC stelt dan ook voor een Ondersteunende Dienst voor de diasporaorganisaties op te richten.

1.13 Bij de grenscontrole en de preventie van illegale immigratie moet de bescherming van de rechten van de mens gewaarborgd zijn. Frontex moet meer middelen krijgen, en diens activiteiten moeten worden geëvalueerd door het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten en democratisch worden gecontroleerd door het Europees Parlement.

1.14 De EU moet een open beleid voor de toelating van immigranten voeren, dat op de middellange termijn is gericht – als de huidige economische crisis weer achter de rug is – en dat rekening houdt met de demografische situatie. De procedures voor arbeidsimmigratie moeten legaal en transparant zijn. Ook moet de samenwerking met de sociale partners in de EU en de landen van herkomst worden vergemakkelijkt.

1.15 Het EESC is van mening dat de Europese en de nationale immigratiewetgeving het beginsel van gelijke behandeling op het gebied van sociale en arbeidsrechten moeten garanderen. De regelingen inzake circulaire migratie mogen niet op discriminerende wijze worden gebruikt om de gelijke behandeling te beperken.

1.16 In de mobiliteitspartnerschappen moet worden afgesproken dat in de terugkeerprocedures allereerst gebruik wordt gemaakt van vrijwillige terugkeer, samen met ondersteunende maatregelen ⁽⁴⁾. Wanneer in uitzonderlijke gevallen procedures voor gedwongen terugkeer in gang worden gezet, moeten de mensenrechten altijd worden gerespecteerd, rekening houdend met de aanbevelingen van de Raad van Europa ⁽⁵⁾.

1.17 Het EESC hoopt dat de EU een gemeenschappelijk asielsysteem creëert waarin de harmonisatie van de wetgeving van een hoog niveau is. Ook staat het achter de samenwerking van de EU met derde landen om hun asielsystemen te verbeteren en naleving van internationale normen te waarborgen. De akkoorden tussen de EU en derde landen moeten procedures bevatten ter waarborging van het effectieve recht op internationale bescherming van personen die daarom vragen.

⁽³⁾ Verkennend advies van het EESC over „Gezondheid en migratie”, PB C 256/22 van 27.10.2007

⁽⁴⁾ In samenwerking met de Internationale Organisatie voor Migratie

⁽⁵⁾ „Twintig richtsnoeren inzake gedwongen terugkeer”, CM(2005)40

1.18 Derde landen waarmee mobiliteitspartnerschappen worden gesloten moeten het Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen hebben ondertekend, over adequate asielsectoren beschikken en veilige landen zijn alwaar de mensenrechten worden geëerbiedigd. Ook moeten zij het VN-verdrag tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad en de bijbehorende protocollen inzake mensenhandel en de smokkel van migranten hebben geratificeerd ⁽⁶⁾.

1.19 De EU moet haar integratiebeleid en de bestrijding van racisme, vreemdelingenhaat en discriminatie van immigranten en minderheden kracht bijzetten. Het EESC stelt voor dat de EU-instellingen zich zeer actief opstellen in de strijd tegen vreemdelingenhaat, racisme en discriminatie, vooral wanneer dergelijk gedrag wordt bevorderd door de bestuurders en wetgevers van de lidstaten ⁽⁷⁾.

1.20 Het EESC zal, samen met de Europese Commissie, de activiteiten van het Europees Integratieforum blijven steunen, omdat het van mening is dat het thema integratie de komende jaren een strategische uitdaging blijft in het belang van Europa, van mensen met een migrantenachtergrond en van alle burgers in het algemeen.

2. Algemene opmerkingen

2.1 De Mededeling is een nieuw initiatief van de Europese Commissie om ervoor te zorgen dat het migratiebeleid meer een totaalaanpak krijgt, in samenhang met andere beleidstakken van de EU, met name het buitenlands beleid.

2.2 Het EESC juicht deze aanpak toe, omdat hierbij rekening wordt gehouden met de voorstellen die het de voorbije jaren heeft gedaan. Er zijn tal van adviezen die rechtstreeks verband houden met deze Mededeling ⁽⁸⁾.

2.3 Het EESC heeft voorgesteld dat de EU een gemeenschappelijk asielsysteem uitwerkt met een geharmoniseerde wetgeving,

⁽⁶⁾ Protocollen van Palermo van 2000

⁽⁷⁾ Op basis van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en het Handvest van de grondrechten

⁽⁸⁾ PB C 248 van 25.8.2011, blz. 135-137, Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité van 15 juni 2011 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 — Mededeling inzake migratie (COM(2011) 248 final, algemeen rapporteur: Pariza Castaños

PB C 120 van 16.5.2008, blz. 82-88, Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité van 12 december 2007 over „Migratie en ontwikkeling: Kansen en uitdagingen” (initiatiefadvies), rapporteur: Sharma

PB C 48 van 15-2-2011, blz. 6/13, Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité van 15 september 2010 over „De rol van legale immigratie in de context van de vergrijzing” (verkennend advies), rapporteur: Pariza Castaños

PB C 48 van 15.2.2011, blz. 6-13, Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité van 25 oktober 2007 over „Het Europese immigratiebeleid en de ontwikkelingssamenwerking met de landen van herkomst” (initiatiefadvies), rapporteur: Pariza Castaños

PB C 44 van 16.2.2008, blz. 91-102, Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité van 25 oktober 2007 over „Het Europese immigratiebeleid en de ontwikkelingssamenwerking met de landen van herkomst” (initiatiefadvies), rapporteur: Pariza Castaños.

PB C 128 van 18.5.2010, blz. 29-35, Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité van 4 november 2009 over „Eerbiediging van de grondrechten in de Europese beleidsmaatregelen en wetgeving op het gebied van immigratie” (initiatiefadvies), rapporteur: Pariza Castaños.

en een gemeenschappelijk immigratiebeleid, met een wetgeving die legale immigratie mogelijk maakt d.m.v. gemeenschappelijke en doorzichtige procedures, en die rekening houdt met de belangen van Europa en de landen van herkomst en de naleving van de grondrechten.

2.4 Sinds 2006, en vooral sinds de bijeenkomst in het kader van de VN-dialoog op hoog niveau over internationale migratie en ontwikkeling ⁽⁹⁾, is men op internationaal niveau heel anders tegen migratie gaan aankijken. Het EESC heeft deelgenomen aan de intergouvernementele conferenties van het Wereldforum voor migratie en ontwikkeling, waarbij ook verschillende organisaties van het maatschappelijk middenveld zijn betrokken ⁽¹⁰⁾. Het Comité stelt voor dat de EU een zeer actieve rol krijgt bij de ontwikkeling van de VN-dialoog op hoog niveau.

2.5 Het is merkwaardig dat de EU-lidstaten de Internationale Conventie inzake de bescherming van de rechten van alle arbeidsmigranten en hun gezinsleden, die op 18 december 1990 bij resolutie 45/158 van de Algemene Vergadering van de VN is goedgekeurd en in juli 2003 in werking is getreden, nog altijd niet hebben geratificeerd. Het EESC heeft er in een eerder initiatiefadvies ⁽¹¹⁾ al voor gepleit dat de EU en haar lidstaten de Conventie ratificeren. Het EESC verzoekt de Europese Commissie een verslag uit te brengen over de stand van de besprekingen en het standpunt van de lidstaten, om de voorwaarden voor de ratificatie vast te stellen.

2.6 Het EESC dringt er bij de Commissie, het Europees Parlement en de Raad op aan dat zij via het buitenlands beleid van de EU een internationaal rechtskader voor migratie van de grond proberen te krijgen, uitgaande van de geldende wetgeving, in het bijzonder de Universele Verklaring van de rechten van de mens, de Internationale Conventie inzake de bescherming van de rechten van alle migrerende werkenden en hun gezinsleden, het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten. Dit internationale regelgeevingskader dient tevens de volgende elementen te omvatten:

- het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen;
- het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie;
- het Verdrag inzake de rechten van het kind;
- de IAO-conventies met betrekking tot migrerende werknemers (nrs. 97 en 143);
- conventie nr. 100 inzake de gelijke beloning van mannen en vrouwen;
- conventie nr. 189 inzake huishoudelijk personeel;

— de IAO-Verklaring inzake de fundamentele beginselen en rechten op het werk;

— het Multilateraal Kader van de IAO voor arbeidsmigratie;

— de Verklaring van Durban en het actieprogramma van de VN-Wereldconferentie tegen racisme (2001).

2.7 De voorbije jaren heeft de Europese Unie een gemeenschappelijk immigratie- en asielbeleid ontwikkeld, maar de wetgevings- en beleidsinstrumenten schieten nog te kort. De lidstaten hebben hun eigen beleid, wat soms strijdig is met de Europese aanpak en akkoorden. Het EESC doet een oproep aan alle lidstaten om zich te scharen achter het gemeenschappelijk beleid zoals dat is vastgelegd in het Verdrag en het programma van Stockholm.

2.8 Wij moeten een visie op middellange termijn ontwikkelen, omdat de EU ondanks de huidige economische crisis en de stijging van de werkloosheid een meer open beleid moet hebben voor de toelating van nieuwe arbeidsmigranten, zoals het EESC heeft opgemerkt in zijn verkennend advies „*De rol van legale immigratie in de context van de vergrijzing*” ⁽¹²⁾ dat het op verzoek van het Belgische voorzitterschap van de EU heeft uitgebracht. De Europese Commissie wijst er in de Mededeling ook nog op dat bij de toelating van nieuwe immigranten rekening moet worden gehouden met de demografische situatie en de arbeidsmarkten.

2.9 Het EESC is van mening dat de EU deze nieuwe fase niet kan beantwoorden met een restrictief en onsamenhangend migratiebeleid, zoals de lidstaten dat in het verleden hebben ontwikkeld. Het Europese immigratiebeleid moet de oude restricties loslaten en zich aanpassen aan de huidige behoeften.

2.10 De Europese Commissie stelt in haar mededeling een Totaalaanpak van Migratie en Mobiliteit (TAMM) voor, waarmee een breder en samenhangender beleid kan worden gevoerd, dat samen met de landen van herkomst en de landen van doorreis moet worden uitgestippeld.

2.11 De belangrijkste motor en toegevoegde waarde van deze mededeling zijn de mobiliteitspartnerschappen tussen de EU en derde landen of groepen van landen in sommige regio's, zoals in het zuidelijke Middellandse Zeegebied, Oost-Europa, de ACS-landen, Latijns Amerika enz., waarmee de EU nabuurschaps- en associatiebetrekkingen onderhoudt.

2.12 Het EESC heeft in een eerder advies ⁽¹³⁾ al enkele voorstellen gedaan om rekening mee te houden bij de mobiliteitspartnerschappen, inzake de flexibiliteit van visa, een meer open toelatingsregeling, de erkenning van beroepskwalificaties, het voorkomen van de braindrain en de socialezekerheidsrechten.

⁽⁹⁾ 14 en 15 september 2006

⁽¹⁰⁾ Conferenties in Brussel, Manila en Athene.

⁽¹¹⁾ Initiatiefadvies van het EESC van 30 juni 2004 over „*De internationale Conventie inzake arbeidsmigranten*” (rapporteur: de heer PARIZA CASTAÑOS), PB C 302 van 7.12.2004.

⁽¹²⁾ PB C 48, 15.2.2011, blz. 6-13.

⁽¹³⁾ PB C 120 van 16.5.2008, blz. 82-88.

2.13 Het EESC steunt deze totaalaanpak, omdat het van oordeel is dat de interne en externe dimensie van het migratie- en mobiliteitsbeleid sterker aan elkaar moeten worden gekoppeld. Tot de operationele prioriteiten van de totaalaanpak behoren bovendien de samenhang tussen het immigratie- en asielbeleid van de Unie enerzijds en de ontwikkelingssamenwerking anderzijds.

2.14 Migratie en mobiliteit zijn twee verschillende begrippen. De mobiliteit van onderdanen van derde landen, waarbij de buitengrenzen van de Europese Unie worden overgestoken, betekent niet per definitie arbeidsmigratie. De meeste mensen die de buitengrenzen passeren doen dat als bezoekers, toeristen of zakenmensen, dat wil zeggen voor korte verblijven waarbij geen sprake is van migratie. Bij economische immigratie is er sprake van toegang tot de arbeidsmarkt.

2.15 Het EESC stemt er mee in dat de visumdialogen in het kader van de TAMM worden versterkt. De visumdialoog die de EU ontwikkelt met derde landen en het gemeenschappelijk visumbeleid hebben zowel betrekking op verblijf van korte duur als op migratie.

2.16 Tot dusverre was het gemakkelijker om overeenkomsten te sluiten inzake visa voor kort verblijf; visa die betrekking hebben op migratie (voor verblijf en werk) leveren echter meer problemen op en blijven tot de bevoegdheid van de lidstaten behoren. De Raad en het Europees Parlement hebben onlangs overeenstemming bereikt over de richtlijn betreffende een „gecombineerde vergunning”, die een zekere harmonisatie van de toelatingsprocedures veronderstelt. Ook wordt gewerkt aan wetgeving voor specifieke categorieën migranten (seizoensarbeiders, gedetacheerde werknemers).

2.17 Als de oude situatie in stand wordt gehouden, kan maar moeilijk vooruitgang worden geboekt met de totaalaanpak. Het gevaar bestaat dat de mobiliteitspartnerschappen alleen dienen om het beheer voor verblijven van korte duur te verbeteren, maar dat zij nauwelijks iets doen aan de procedures voor arbeidsmigratie.

2.18 De bestaande bilaterale overeenkomsten met derde landen op het gebied van migratie (m.b.t. toelating van werknemers, preventie van illegale immigratie, overname, enz.) zijn overeenkomsten die worden gesloten tussen de regeringen van de lidstaten en de landen van herkomst. De EU heeft ook enkele proefprojecten opgestart. Het EESC hoopt dat de ontwikkeling van de totaalaanpak de bilaterale partnerschapskaders tussen de EU en derde landen een nieuwe impuls geeft.

2.19 Het EESC hecht zeer veel belang aan de regionale dimensie, en stelt dan ook voor dat ook de bestaande regionale instellingen deelnemen aan de TAMM, met name die waarmee de EU associatie- en samenwerkingsovereenkomsten heeft afgesloten. Sommige regionale instellingen uit Zuid-Amerika, Azië en Afrika zijn bezig interne overeenkomsten uit te werken voor vrij verkeer, immigratie en mobiliteit, die ook kunnen helpen de migratie in Europa in goede banen te leiden.

2.20 Het EESC kan zich vinden in de door de Commissie aangewezen geografische prioriteiten, en in het feit dat de regionale dialogen gebaseerd moeten zijn op het nabuurschapsbeleid van de EU, in het bijzonder de betrekkingen met het zuidelijke Middellandse Zeegebied en het Oostelijk Partnerschap. Ook het partnerschap EU/Afrika en het partnerschap met de negentien landen van het proces van Praag moeten prioriteiten zijn. Hetzelfde geldt voor de betrekkingen met de 27 landen van het proces van Rabat. En voor de Hoorn van Afrika.

2.21 Het EESC stelt voor dat de dialoog met de ACS-landen wordt versterkt op het gebied van migratie en mobiliteit, en dat ook dialogen met de landen in Midden- en Zuid-Amerika worden opgestart.

De bilaterale dialogen met de kandidaat-lidstaten Turkije en de Balkanlanden moeten worden versterkt. Hetzelfde geldt voor de dialogen met Rusland, India en China.

De dialoog met de VS, Canada en Australië heeft een specifiek karakter.

2.22 De vier pijlers waarop de Commissie de totaalaanpak baseert, zijn:

- organiseren en bevorderen van legale migratie en mobiliteit;
- voorkomen en verminderen van illegale migratie en mensenhandel;
- bevorderen van internationale bescherming en versterken van de externe dimensie van het asielbeleid;
- het zo groot mogelijk maken van het effect van migratie en mobiliteit op ontwikkeling.

2.23 Het EESC is het ermee eens dat deze pijlers de basis moeten vormen voor de ontwikkeling van een totaalaanpak, die in overeenstemming is met het beleid op andere gebieden: de bescherming van de mensenrechten, het asielbeleid, de ontwikkelingssamenwerking, de bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel, enz.

3. Organiseren en bevorderen van legale migratie en mobiliteit

3.1 De dialogen op het gebied van migratie en mobiliteit die de EU voert met derde landen, moeten er in de eerste plaats voor zorgen dat de migratie op legale en geordende wijze verloopt. De EU moet een geloofwaardig immigratietraject bieden met transparante procedures, zodat in de landen van herkomst de overtuiging groeit dat legale migratie mogelijk is, en dat illegale immigratie moet worden afgewezen.

3.2 De huidige dialogen met derde landen kennen veel beperkingen, aangezien de bevoegdheid voor de toelating van nieuwe immigranten bij de lidstaten ligt. Het EESC stelt voor dat de lidstaten en de Raad de Europese Commissie op dit gebied meer bevoegdheden geven, aangezien de EU een grote meerwaarde biedt.

3.3 De toelating van werknemers uit derde landen wordt momenteel sterk beperkt door de nationale wetgeving. De Europese wetgeving komt met veel politiek getouwtrek tot stand; de goedgekeurde richtlijnen moeten in nationale wetgeving worden omgezet, en over sommige richtlijnen wordt nog onderhandeld door de Raad en het Parlement.

3.4 Het EESC heeft in een eerder advies⁽¹⁴⁾ geconcludeerd dat de EU, rekening houdend met de nationale verschillen, een open wetgeving dient te krijgen waarmee arbeidsmigratie via legale en transparante weg mogelijk wordt, zowel voor hoogopgeleide als voor lagergeschoolde werknemers. Veel immigranten zullen een verblijfsvergunning voor lange duur krijgen, anderen mogen hier slechts tijdelijk verblijven. De mobiliteitspartnerschappen zouden hiermee rekening moeten houden.

3.5 Er moeten systemen worden opgezet voor de „begeleiding” van immigranten, vanaf het moment dat ze hun land van herkomst verlaten totdat zij in de arbeidsmarkt en de samenleving van het land van bestemming zijn geïntegreerd. De begeleidende systemen zullen zowel door de overheid als door vakbonden, werkgeversorganisaties, diasporaorganisaties en andere maatschappelijke organisaties worden opgezet, en zullen onder meer bestaan uit informatie en adviesverlening tijdens het hele migratieproces, evenals talenonderwijs, informatie over arbeids- en sociale omstandigheden en kennis over wetgeving en cultuur.

3.6 Het EESC herhaalt zijn voorstel uit eerdere adviezen dat de systemen voor de erkenning van kwalificaties van arbeidsmigranten en de validering van diploma's en vaardigheden moeten worden verbeterd, en in de mobiliteitspartnerschappen moeten worden opgenomen.

3.7 Zoals het EESC in eerdere adviezen heeft bepleit, moet de overdraagbaarheid van de socialezekerheidsrechten van immigranten tussen de EU en de landen van herkomst op doeltreffende wijze worden gewaarborgd. Het is dan ook zaak dat de sociale zekerheid wordt opgenomen in de mobiliteitspartnerschappen. Hoewel de Europese immigratiewetgeving de socialezekerheidsrechten beperkt, kunnen veel problemen met deze overeenkomsten worden opgelost. Dit is dan ook reden te meer om de mobiliteitspartnerschappen tot juridisch bindende instrumenten te maken.

3.8 Het EESC hamert op het belang van het integratiebeleid. Het is erg betrokken bij de bevordering van de integratie en bij de rol van de maatschappelijke organisaties. Het Europees Integratieforum, dat iedere zes maanden bijeenkomt in het EESC, is een zeer belangrijk instrument voor de instellingen van de EU. Het Integratiefonds is een fundamenteel financieel instrument dat moet worden uitgebreid.

3.9 Het integratiebeleid heeft betrekking op zowel immigranten als de gastlanden, bevordert gelijke rechten en plichten en de interculturele, interetnische en interreligieuze dialoog, en hangt samen met de bescherming van de grondrechten en de bestrijding van racisme, vreemdelingenhaat en discriminatie. Het

EESC wijst erop dat de Europese immigratiewetgeving een gelijke behandeling van arbeidsmigranten op werkgelegenheids- en sociaal gebied moet garanderen⁽¹⁵⁾.

3.10 Het EESC heeft in zijn adviezen voorgesteld dat de Europese wetgeving de sociale en arbeidsrechten van werknemers uit derde landen omvat, om waardige arbeidsomstandigheden te garanderen en arbeidsuitbuiting te beletten.

3.11 De omstandigheden zijn bijzonder zwaar voor immigranten „zonder papieren”. De arbeidsinspectie en de sociale partners moeten erop toezien dat de arbeidswetgeving wordt nageleefd. Het EESC wijst op het rapport dat het Bureau voor de grondrechten in Wenen heeft opgesteld over de situatie van illegale arbeidsmigranten in de EU⁽¹⁶⁾.

3.12 Het EESC heeft voorgesteld om de richtlijn betreffende gezinshereniging te wijzigen, omdat deze tekortschiet. De Commissie heeft een Groenboek uitgebracht, waarover het EESC momenteel een advies voorbereidt⁽¹⁷⁾.

3.13 Het EESC maakt zich ernstig zorgen over een aantal gebeurtenissen, verklaringen en politieke besluiten uit de voorbije jaren. Een oude, in Europa welbekende ziekte wint op ons continent namelijk weer terrein: uitsluiting op basis van vreemdelingenhaat en nationalisme. Minderheden en immigranten worden in een kwaad daglicht gesteld en beledigd en krijgen met agressief en discriminerend beleid te maken.

3.14 Vreemdelingenhaat en populisme kwamen vroeger alleen uit extremistische politieke kringen die in de minderheid waren. Tegen immigranten en minderheden gerichte beleidsmaatregelen maken thans echter deel uit van de agenda en programma's van sommige Europese regeringen, die ze inzetten als verkiezingswapen. Het EESC stelt voor dat de instellingen van de EU vermijden dat de Europese agenda door xenofobie en populisme wordt besmet.

4. Voorkomen en verminderen van illegale migratie en mensenhandel

4.1 Het EESC is het met de Commissie eens dat de preventie van illegale migratie van bijzonder belang is.

⁽¹⁵⁾ Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een beschikking van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Europees jaar van de interculturele dialoog (2008)”, PB C 185 van 8.8.2006

⁽¹⁶⁾ Zie het rapport „Migrants in an irregular situation employed in domestic work: Fundamental rights challenges for the European Union and its Member States” (juli 2011), www.fra.europa.eu

⁽¹⁷⁾ Groenboek inzake het recht op gezinshereniging van onderdanen van derde landen die in de Europese Unie verblijven (Richtlijn 2003/86/EG) en het EESC-advies over het Groenboek inzake het recht op gezinshereniging van onderdanen van derde landen die in de Europese Unie verblijven (Richtlijn 2003/86/EG) (nog niet verschenen in het PB).

⁽¹⁴⁾ PB C 48 van 15.2.2011, blz. 6-13.

4.2 Er moet worden opgetreden tegen zwartwerk, en de richtlijn inzake het opleggen van sancties aan werkgevers die illegaal verblijvende immigranten uitbuiten moet op doeltreffende wijze via nationale wetgeving worden toegepast⁽¹⁸⁾. Immigranten die zich in een illegale situatie bevinden zijn zeer vatbaar voor arbeidsuitbuiting, en moeten als slachtoffers worden beschouwd. De sociale partners moeten samenwerken met de arbeidsinspectie om illegale arbeid en arbeidsuitbuiting terug te dringen.

4.3 Volgens het EESC⁽¹⁹⁾ heeft de Europese Unie een geloofwaardig en doeltreffend buitengrenzenbeleid nodig dat in overeenstemming is met de wetgeving en dat onderworpen is aan een krachtig democratisch toezicht en aan onafhankelijke evaluatie. De lidstaten moeten Frontex meer operationele bevoegdheden geven en meer autonomie op het vlak van werkzaamheden en middelen (technische voorzieningen).

4.4 De ontplooiing van gezamenlijke initiatieven die door het Frontex-agentschap worden gecoördineerd, alsook de gevolgen daarvan voor de grondrechten en bestuurlijke waarborgen die in de grenscode zijn vastgelegd, moeten echter democratisch worden gecontroleerd door het Parlement en door het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten. Tegelijkertijd zouden met name de activiteiten en overeenkomsten van Frontex met derde landen, de doeltreffendheid van gezamenlijke acties en de kwaliteit van de risicoanalyses van Frontex permanent moeten worden geëvalueerd.

4.5 Het is volgens het EESC van essentieel belang dat Frontex zijn verplichtingen nakomt op het gebied van de toegang van asielzoekers tot internationale bescherming en het beginsel van non-refoulement.

4.6 De Commissie merkt in haar mededeling op: „Zonder goed functionerende grenscontroles, een afname van onregelmatige migratie en een effectief terugkeerbeleid, zal de EU er niet in slagen meer mogelijkheden te bieden voor legale migratie en mobiliteit”⁽²⁰⁾. Het EESC wijst er echter op dat deze situaties nauw met elkaar verweven zijn.

4.7 Het EESC heeft er al in verschillende adviezen⁽²¹⁾ op gewezen dat er een duidelijk verband is tussen legale en illegale immigratie: als er geen adequate, transparante en flexibele kanalen zijn voor de legale immigratie, dan neemt de illegale immigratie toe.

4.8 Hoewel de meeste mensen die illegaal in Europa verblijven op legale wijze zijn binnengekomen, zijn anderen slachtoffers van criminele netwerken. De EU zou in de mobiliteitspartnerschappen ook aandacht moeten besteden aan de bestrijding van criminele netwerken voor mensenhandel en mensen-smokkel. De bescherming van slachtoffers moet gewaarborgd zijn.

4.9 De dialogen moeten ook aandacht besteden aan de terugkeer- en overnameprocedures, altijd met inachtneming van de mensenrechten. Het EESC hoopt dat het Bureau voor de grondrechten een ethische gedragscode in geval van gedwongen terugkeer ontwikkelt, op basis van de 20 beginselen inzake gedwongen terugkeer die zijn opgesteld door het Comité van Ministers van de Raad van Europa⁽²²⁾.

4.10 Wat betreft de opsluiting en internering van illegale immigranten deelt het EESC het standpunt van de Commissie dat „fatsoenlijke leefomstandigheden [moeten] worden verschaft aan migranten in opvangcentra en willekeurige detentie of inbewaringstelling voor onbepaalde termijn moet worden voorkomen”⁽²³⁾. Het is van mening dat personen die zich administratief in een illegale situatie bevinden geen delinquenten zijn, en het betreurt dat sommige nationale wetgevingen de terugkeerrichtlijn misbruiken. Deze zou dan ook moeten worden gewijzigd, om een adequate bescherming van de grondrechten te waarborgen.

4.11 Het EESC verwerpt in het bijzonder dat minderjarigen in dezelfde centra kunnen worden geïnterneerd als volwassenen. Het is van mening dat minderjarigen in een open sociale omgeving en zoveel mogelijk samen met hun familieleden moeten leven.

4.12 De bestrijding van mensenhandel moet bovenaan de agenda staan, en in alle dialogen ter sprake worden gebracht. Voordat de betreffende landen een mobiliteitspartnerschap met de EU kunnen sluiten, moeten zij het VN-verdrag tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad en de bijbehorende protocollen inzake mensenhandel en de smokkel van migranten hebben geratificeerd en in nationale wetgeving hebben omgezet.

4.13 Het EESC staat erop dat de autoriteiten de strijd tegen criminele organisaties die geld verdienen met mensenhandel en het smokkelen van immigranten, opvoeren. Personen die in handen van deze netwerken vallen moeten als slachtoffers worden beschouwd, en als zodanig worden beschermd.

5. Bevorderen van internationale bescherming en versterken van de externe dimensie van het asielbeleid

5.1 Asielzoekers slagen er vaak niet in hun aanvraag op Europees grondgebied in te dienen, omdat de controles die zijn bedoeld om illegale immigratie tegen te gaan hen tegenhouden. De maatregelen die worden getroffen om illegale immigratie te bestrijden staan volledig haaks op het asielrecht.

5.2 Het beginsel van non-refoulement moet worden gewaarborgd, en ook moet worden gegarandeerd dat alle personen die internationale bescherming nodig hebben een asielaanvraag in de EU kunnen indienen, en dat deze door de bevoegde nationale autoriteiten wordt behandeld.

⁽¹⁸⁾ Richtlijn 2009/52/EG van het Europees Parlement en de Raad van 18 juni 2009 tot vaststelling van minimumnormen inzake sancties en maatregelen tegen werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen, PB L 168 van 30.6.2009

⁽¹⁹⁾ PB C 248 van 25.8.2011, blz. 135–137.

⁽²⁰⁾ Mededeling COM(2011) 743 final, blz. 6

⁽²¹⁾ PB C 157 van 28.6.2005, blz. 86–91.

⁽²²⁾ „Twintig richtsnoeren inzake gedwongen terugkeer”, CM(2005)40

⁽²³⁾ Mededeling van de Commissie COM(2011) 743 final, blz. 17

5.3 Het EESC steunt de werkzaamheden van de Commissie ter verbetering van de Europese asielwetgeving⁽²⁴⁾, die in verregaande mate moet worden geharmoniseerd, met een uniforme status en transparante en doeltreffende procedures. Personen die in de EU bescherming genieten of asiel hebben aangevraagd moeten kunnen toetreden tot de arbeidsmarkt en op gelijke voet worden behandeld.

5.4 Ook staat het EESC achter de samenwerking met derde landen om hun asielsystemen te versterken en naleving van internationale normen te waarborgen.

5.5 Derde landen waarmee mobiliteitspartnerschappen worden gesloten moeten het Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen hebben ondertekend, over asielstructuren beschikken en veilige landen zijn alwaar de mensenrechten worden geëerbiedigd. De EU moet met deze landen samenwerken om hun asielsystemen te verbeteren.

5.6 Het EESC steunt de ontwikkeling van regionale beschermingsprogramma's, en is van mening dat de verbetering van de asielstructuren van derde landen niet mag betekenen dat asielzoekers die genoodzaakt zijn hun aanvraag in een Europees land in te dienen, dat niet kunnen doen.

5.7 De mobiliteitspartnerschappen moeten niet inhouden dat de partnerlanden alle kosten van de asielprocedures moeten dragen van personen die op doorreis zijn op hun grondgebied. De EU moet hieraan bijdragen via het Asielfonds.

5.8 De EU moet asiel blijven verlenen en zorgen voor opvang, de solidariteit tussen de lidstaten versterken en de hervestigingsprogramma's uitbreiden.

6. Het zo groot mogelijk maken van het ontwikkelings-effect van migratie en mobiliteit

6.1 De EU moet eraan bijdragen dat de landen van herkomst iedereen fatsoenlijk werk kunnen bieden, om vrijwillige migratie te vergemakkelijken. Momenteel is migratie voor de meeste mensen immers geen vrijwillige keuze. Het EESC steunt de werkzaamheden van de IAO om fatsoenlijk werk te bevorderen.

6.2 Het EESC is ermee ingenomen dat de Commissie een duidelijk verband legt tussen het beleid betreffende de toelating van hooggekwalificeerde werknemers, en het beleid op het gebied van ontwikkelingssamenwerking, waarmee wordt getracht de braindrain en verspilling van menselijk kapitaal in de landen van herkomst tegen te gaan.

6.3 Het EESC wil echter dat er meer inspanningen worden geleverd. De Commissie wijst erop dat maatregelen nodig zijn om de braindrain te beperken, maar als het gaat om het toelatingsbeleid voor werknemers wijst zij erop „dat bijzondere inspanningen nodig zijn om in de mondiale strijd om talent hoogopgeleide migranten aan te trekken”. Vaak zijn deze twee doelstellingen met elkaar in tegenspraak. In de mededeling worden echter geen grenzen gesteld aan het aantrekken van „talent” om de doelstelling – het beperken van de braindrain – te verwezenlijken. Naar dit dilemma wordt alleen verwezen wanneer het gaat om de aanwerving van zorgpersoneel: de WHA-gedragscode wordt gesteund en de circulaire migratie van gezondheidswerkers wordt toegejuicht.

6.4 De braindrain vindt echter niet alleen plaats in de gezondheidszorg, zodat de gedragscode breder moet worden geformuleerd; hiermee wordt het aantrekken van hooggekwalificeerde werknemers in bepaalde landen en bepaalde beroepen een halt toegezegd. Het EESC stelt voor de braindrain te beperken in de mobiliteitspartnerschappen, zodat de migratie voor beide partijen voordelig is.

6.5 De EU moet compensatiesystemen in het leven roepen voor landen die menselijk kapitaal verliezen als gevolg van de migratie naar Europa. Deze compensatie moet onder andere bestaan uit de ondersteuning van de onderwijssystemen, en de ontwikkeling van arbeidsmarktinstellingen voor het scheppen van werkgelegenheid en verbetering van de arbeidsomstandigheden.

6.6 Het EESC heeft voorgesteld om de richtlijn betreffende langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen te versoepelen, om de circulaire mobiliteit van veel beroepsbeoefenaren tussen de EU en de landen van herkomst mogelijk te maken, zonder het recht op permanent verblijf te verliezen, en om de banden die zeer nuttig kunnen zijn voor de ontwikkeling, te behouden en te verbeteren.

6.7 De systemen voor circulaire migratie zijn momenteel synoniem met verlies aan menselijk kapitaal in de landen van herkomst, aangezien immigratie in de meeste gevallen op ongeoordeelde wijze verloopt. Het EESC is van mening dat het menselijk kapitaal kan worden verbeterd met behulp van degelijke procedures, die een combinatie zijn van opleiding, diploma's, sociale rechten en arbeid.

6.8 Het EESC deelt de bezorgdheid van de IAO als het gaat om het gevaar dat circulaire immigratie wordt gebruikt om de arbeids- en sociale rechten te beperken en permanent verblijf tegen te gaan. Om die reden stelt het EESC voor dat het beginsel van gelijke beloning en arbeidsomstandigheden gewaarborgd moet zijn voor tijdelijke immigranten.

6.9 Het EESC heeft in eerdere adviezen⁽²⁵⁾ al gewezen op het belang van de diasporaorganisaties, en op hun rol en ontwikkeling. De EU moet hun activiteiten ondersteunen.

⁽²⁴⁾ Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Groenboek over de toekomst van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel”, PB C 204 van 9.8.2008

Verkenkend advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „De toegevoegde waarde van een gemeenschappelijk Europees asielstelsel voor asielzoekers en de Europese lidstaten”, PB C 44 van 11.2.2011

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het gewijzigd voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van normen voor de opvang van asielzoekers (herschikking)”, PB C 24 van 28.1.2012

⁽²⁵⁾ PB C 120 van 16.5.2008, blz. 82–88 en PB C 44 van 16.2.2008, blz. 91–102.

6.10 Evenzeer moeten de initiatieven die erop zijn gericht de kosten van geldovermakingen te verlagen en deze te benutten ten behoeve van de ontwikkeling, worden voortgezet. Het EESC steunt de oprichting van een jaarlijks forum over geldovermakingen en een gemeenschappelijk EU-portaal.

6.11 Het EESC stelt voor een ondersteunende dienst voor de diasporaorganisaties op te richten, om te zorgen voor de coördinatie tussen alle organisaties die in een land of regio betrokken zijn bij de ontwikkeling, en de coördinatie met de internationale organisaties voor ontwikkelingssamenwerking. Deze dienst zou de middelen moeten doorsluizen naar de verschillende projecten. De EU zou de diasporaorganisaties moeten steunen en de oprichting van representatieve platformen moeten vergemakkelijken.

7. Financiering en evaluatie

7.1 De toekomstige programmering van de financiële instrumenten moet de uitvoering van de totaalaanpak vergemakkelijken. Het EESC werkt momenteel aan het door de Commissie gevraagde advies.

7.2 Het EESC stelt voor dat in een onafhankelijke studie wordt onderzocht in hoeverre de reeds bestaande mobiliteitspartnerschappen efficiënt zijn en zoden aan de dijk zetten. Het EESC vindt het een goede zaak dat de Commissie ervoor wil zorgen dat de mobiliteitspartnerschappen een doeltreffend evaluatiemechanisme krijgen.

7.3 De bilaterale overeenkomsten die tot nu toe zijn gesloten wijzen erop dat de partnerschappen vooral worden gebruikt om de visa voor kort verblijf en overnameovereenkomsten te versoepelen, terwijl de andere aspecten van de totaalaanpak naar de achtergrond worden verdrongen. Bij de evaluatie van de partnerschappen moeten de vier pijlers van de totaalaanpak in aanmerking worden genomen.

7.4 Bij de mobiliteitspartnerschappen gaat het bovendien om gezamenlijke politieke verklaringen die voor de deelnemende landen wettelijk niet bindend zijn. Het EESC stelt daarom voor dat ze tot internationale verdragen worden omgevormd.

Brussel, 25 april 2012

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Staffan NILSSON

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende een EU-programma voor energie-efficiëntie-etikettering van kantoorapparatuur en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 106/2008 betreffende een communautair energie-efficiëntie-etiketteringsprogramma voor kantoorapparatuur

(COM(2012) 109 final)

(2012/C 191/24)

De Raad heeft op 26 maart 2012 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 194 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) te raadplegen over het

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende een EU-programma voor energie-efficiëntie-etikettering van kantoorapparatuur en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 106/2008 betreffende een communautair energie-efficiëntie-etiketteringsprogramma voor kantoorapparatuur

COM(2012) 109 final.

Aangezien het Comité volledig instemt met het voorstel en er geen commentaar op heeft, heeft het tijdens zijn op 25 en 26 april 2012 gehouden 480^e zitting (vergadering van 25 april) met 144 stemmen vóór, bij 4 onthoudingen, besloten om een positief advies uit te brengen.

Brussel, 25 april 2012

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Staffan NILSSON

<u>Nummer</u>	Inhoud (vervolg)	Bladzijde
2012/C 191/13	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende Europese durfkapitaalfondsen (COM(2011) 860 <i>final</i> — 2011/0417 (COD))	72
2012/C 191/14	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het geluidsniveau van motorvoertuigen (COM(2011) 856 <i>final</i> — 2011/0409 (COD))	76
2012/C 191/15	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende markten voor financiële instrumenten en houdende intrekking van Richtlijn 2004/39/EG van het Europees Parlement en de Raad (COM(2011) 656 <i>final</i> — 2011/0298 (COD))	80
2012/C 191/16	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende het gunnen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten (COM(2011) 895 <i>final</i> — 2011/0439 (COD)) , het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende het gunnen van overheidsopdrachten (COM(2011) 896 <i>final</i> — 2011/0438 (COD)) en het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de gunning van concessieopdrachten (COM(2011) 897 <i>final</i> — 2011/0437 (COD))	84
2012/C 191/17	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Werken aan een strafrechtbeleid van de EU: de effectieve uitvoering van EU-beleid waarborgen door middel van strafrecht (COM(2011) 573 <i>final</i>)	97
2012/C 191/18	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2005/36/EG betreffende de erkenning van beroepskwalificaties en de verordening betreffende de administratieve samenwerking via het informatiesysteem interne markt (COM(2011) 883 <i>final</i> — 2011/0435 (COD))	103
2012/C 191/19	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het programma „Rechten en burgerschap” voor de periode 2014-2020 (COM(2011) 758 <i>final</i> — 2011/0344 COD)	108
2012/C 191/20	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de vaststelling van een programma voor het milieu en klimaat-actie (LIFE) (COM(2011) 874 <i>final</i>)	111

2012/C 191/21	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van voorschriften voor rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van de steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (COM(2011) 625 <i>final</i> — 2011/0280 (COD)), het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een gemeenschappelijke marktordening voor landbouwproducten („integrale-GMO-verordening”) (COM(2011) 626 <i>final</i> — 2011/0281 (COD) (A-21)), het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) (COM(2011) 627 <i>final</i> — 2011/0282 (COD)), het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (COM(2011) 628 <i>final</i> — 2011/0288 (COD)), het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad wat de toepassing van de rechtstreekse betalingen aan landbouwers voor 2013 betreft (COM(2011) 630 <i>final</i> — 2011/0286 (COD)) en het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad wat de regeling op de bedrijfstoelageregeling en de steun voor wijnbouwers betreft (COM(2011) 631 <i>final</i> — 2011/0285 (COD)) 116
2012/C 191/22	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2003/98/EG inzake het hergebruik van overheidsinformatie (COM(2011) 877 <i>final</i> — 2011/0430 (COD)) 129
2012/C 191/23	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — De totaalaanpak van migratie en mobiliteit (COM(2011) 743 <i>final</i>) 134
2012/C 191/24	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende een EU-programma voor energie-efficiëntie-etikettering van kantoorapparatuur en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 106/2008 betreffende een communautair energie-efficiëntie-etiketteringsprogramma voor kantoorapparatuur (COM(2012) 109 <i>final</i>) 142

Abonnementsprijzen 2012 (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	1 200 EUR per jaar
<i>Publicatieblad van de Europese Unie</i> , L- en C-serie, papieren versie + dvd (jaarlijks)	22 officiële talen van de Europese Unie	1 310 EUR per jaar
<i>Publicatieblad van de Europese Unie</i> , L-serie, uitsluitend papieren versie	22 officiële talen van de Europese Unie	840 EUR per jaar
<i>Publicatieblad van de Europese Unie</i> , L- en C-serie, dvd (maandelijks) (cumulatief)	22 officiële talen van de Europese Unie	100 EUR per jaar
<i>Supplement op het Publicatieblad van de Europese Unie</i> (S-serie: Overheidsopdrachten en aanbestedingen), dvd, verschijnt één keer per week	Meertalig: 23 officiële talen van de Europese Unie	200 EUR per jaar
<i>Publicatieblad van de Europese Unie</i> , C-serie „Vergelijkende onderzoeken”	Taal (talen) van het (de) vergelijkende onderzoek(en)	50 EUR per jaar

Het abonnement op het *Publicatieblad van de Europese Unie*, dat in de officiële talen van de Europese Unie verschijnt, is verkrijgbaar in 22 verschillende taalversies. Het abonnement omvat de L-serie (Wetgeving) en de C-serie (Mededelingen en bekendmakingen).

Ieder abonnement geldt slechts voor één enkele taalversie.

Overeenkomstig Verordening (EG) nr. 920/2005 van de Raad, bekendgemaakt in *Publicatieblad L 156* van 18 juni 2005, waarin is bepaald dat de instellingen van de Europese Unie tijdelijk niet verplicht zijn om alle rechtsbesluiten in het 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 dvd.

Op verzoek kunnen de abonnees op het *Publicatieblad van de Europese Unie* eveneens de verschillende bijlagen van het *Publicatieblad* ontvangen. De abonnees worden op de hoogte gebracht van het verschijnen van bijlagen door middel van een „Bericht aan de lezer” in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Verkoop en abonnementen

Abonnementen op verscheidene niet-kosteloze publicaties, zoals het abonnement op het *Publicatieblad van de Europese Unie*, zijn verkrijgbaar bij onze verkoopkantoren. Een lijst met verkoopkantoren is te vinden op het volgende internetadres:

http://publications.europa.eu/others/agents/index_nl.htm

Via EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu>) heeft u direct en gratis toegang tot het recht van de Europese Unie. Op deze website kunt u het *Publicatieblad van de Europese Unie* raadplegen. U vindt er eveneens de Verdragen, de wetgeving, de jurisprudentie en de voorbereidende wetgevende besluiten.

Meer informatie over de Europese Unie is te vinden op de volgende website: <http://europa.eu>



Bureau voor publicaties van de Europese Unie
2985 Luxemburg
LUXEMBURG

NL